

**Federalismo Argentino:
génesis político institucional a 30 años de la última reforma
constitucional en Nación y en Provincia de Buenos Aires***

Marta Velia Maule**

Juan Pablo Magri***

Resumen

El artículo comenzará con un primer apartado que presentará una breve, pero necesaria introducción a los antecedentes históricos dado que nos permitirá identificar los momentos claves y las dinámicas fundamentales que moldearon nuestro federalismo. En el segundo apartado analizaremos las bases constitucionales del siglo XIX iniciaremos el recorrido con los pactos preexistentes a nuestra Constitución Nacional y que son el reflejo de la conformación histórica de los Estados Provinciales y del diseño político-institucional de nuestro Estado Federal. Posteriormente, en el apartado tercero ingresaremos en la histórica tensión federalismo-centralismo que ha moldeado la puja de poder hasta nuestros días, atravesada por el contexto internacional y por hitos que han marcado a fuego y sangre nuestra historia hasta el retorno de la democracia. Finalmente, nos abocaremos al examen concreto de la provincia de Buenos Aires en la historia constitucional argentina contemporánea, para con ello dar lugar a algunas reflexiones finales propias de quienes escriben estas líneas.

Palabras clave: federalismo, antecedentes históricos, bases constitucionales, Provincia de Buenos Aires, tensión federalismo-centralismo

Abstract

The article will begin with a first section presenting a brief but necessary introduction to the historical background, allowing us to identify the key moments and fundamental dynamics that shaped our federalism. In the second section, we will analyze the constitutional basis of the 19th century, starting with the pre-existing pacts of our National

* Recibido: 09-03-2025. Aceptado: 22-05-2025

** Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina. Correo electrónico: mmaule@undav.edu.ar

*** Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina. Correo electrónico: jpmagri@gmail.com

Constitution, which reflect the historical formation of the Provincial States and the political-institutional design of our Federal State.

Subsequently, in the third section, we will delve into the historical federalism-centralism tension that has shaped the power struggle to this day, influenced by the international context and milestones that have marked our history with fire and blood until the return of democracy.

Finally, we will focus on a specific examination of the Province of Buenos Aires in contemporary Argentine constitutional history, leading to some final reflections by the authors of these lines.

Keywords: federalism, historical background, constitutional basis, Province of Buenos Aires, federalism-centralism tension

Resumo

O artigo começará com uma primeira seção que apresentará uma breve, mas necessária introdução aos antecedentes históricos, uma vez que nos permitirá identificar os momentos chave e as dinâmicas fundamentais que moldaram o nosso federalismo. Na segunda seção, analisaremos as bases constitucionais do século XIX, iniciando o percurso com os pactos preexistentes à nossa Constituição Nacional, que são o reflexo da formação histórica dos Estados Provinciais e do desenho político-institucional do nosso Estado Federal.

Posteriormente, na terceira seção, entraremos na histórica tensão federalismo-centralismo que tem moldado a disputa de poder até os dias atuais, atravessada pelo contexto internacional e por marcos que marcaram a fogo e sangue a nossa história até o retorno da democracia.

Finalmente, nos dedicaremos ao exame concreto da Província de Buenos Aires na história constitucional argentina contemporânea, para assim dar lugar a algumas reflexões finais próprias de quem escreve estas linhas.

Palavras-chave: federalismo, antecedentes históricos, bases constitucionais, Província de Buenos Aires, tensão federalismo-centralismo

Introducción a los antecedentes históricos

La historia constitucional de Argentina y de la provincia de Buenos Aires ofrece un panorama complejo y fascinante, donde la búsqueda de un equilibrio entre el poder central y las autonomías provinciales ha sido una constante. En este primer capítulo abordaremos los momentos clave y las dinámicas fundamentales que moldearon el federalismo argentino, esto será posible a través del estudio de las primeras formas de organización política, la Revolución de Mayo, la declaración de la Independencia y la breve vigencia de las Constituciones de 1819 y 1823, en el recorrido propuesto pretendemos destacar cómo estos eventos, documentos e instrumentos sentaron las bases para el desarrollo constitucional y federal en Argentina.

Las primeras formas de organización política en el territorio de la actual Argentina y Buenos Aires

Antes de la independencia, el territorio que hoy conocemos como República Argentina estaba bajo la dominación de la Monarquía Española, organizándose políticamente en el Virreinato del Río de la Plata¹, creado en 1776. Esta estructura política y administrativa centralizada estaba dirigida por un virrey nombrado por la corona española, esta configuración, desde sus orígenes dejó marcada la tradición de concentrar el poder en un representante del rey, el que generalmente residía en Buenos Aires. La organización del virreinato respondía a la necesidad de administrar extensos territorios y la extracción de muchísimos recursos, a lo que se sumaba la necesidad de mantener el orden colonial y la lealtad a la corona española.

El Cabildo era una institución de origen español, y por ello se erigió como una de las primeras formas de gobierno local en la región. Los cabildos tenían cierta autonomía y se encargaban de la administración de las ciudades, aunque siempre bajo la supervisión del virrey y en consonancia con las políticas imperiales. La conformación de estas instituciones era elegida por las elites locales y tenían funciones judiciales, administrativas y políticas. Va de suyo que, la existencia de los cabildos trajo consigo la idea de representación y autogobierno a nivel municipal, elementos que influirían en las futuras organizaciones políticas de la región tras la independencia. La dinámica interna

¹ El Virreinato del Río de la Plata incluía lo que hoy son Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y parte de Brasil.

de los cabildos reflejaba también las tensiones entre diferentes sectores de la sociedad colonial, incluyendo la competencia entre españoles peninsulares y criollos.

De la Revolución de Mayo a la declaración de la Independencia: sus repercusiones constitucionales

La Revolución de Mayo de 1810 marcó el inicio de un proceso de emancipación del dominio español. La creación de la Primera Junta el 25 de mayo y luego la Junta Grande el 18 de diciembre, representó los primeros intentos de gobierno propio. Sin embargo, este período estuvo marcado por la tensión entre tendencias centralistas y federalistas, reflejo de la diversidad de intereses regionales y económicos. Por su parte, se debe destacar que los acontecimientos de Mayo, además de ser una declaración de autonomía, también fueron una respuesta a las crisis de legitimidad del poder español, las cual resultó exacerbada por la invasión napoleónica en la Península Ibérica.

Pocos años después, el proceso iniciado en mayo de 1810 decantó en la declaración de la Independencia del 9 de julio de 1816 en formalizada en Tucumán y que sin dudas fue un hito crucial, ya que estableció la ruptura formal con España y dejó en evidencia la necesidad de crear una estructura jurídica política propia en una constitución. Por entonces, la adopción de una constitución se veía como esencial para legitimar el nuevo orden –sobre todo en el contexto internacional- y estabilizar el país. Durante este tiempo, los conflictos entre unitarios y federales comenzaron a tomar forma, afectando profundamente el desarrollo constitucional y político de Argentina. Debemos retomar la idea con la que iniciamos este capítulo, y recordar que mientras fuimos colonia, España estableció un régimen centralista, y esto quiere decir que la ruptura con la monarquía no significó borrar todo el derrotero histórico institucional ni la costumbre establecida en el ejercicio y entendimiento del poder por parte de quienes ya se encontraban en posiciones institucionales. De este modo, la declaración en Tucumán también intentaba consolidar la unión de las Provincias Unidas del Río de la Plata bajo un gobierno común, aunque esto se enfrentaba a fuertes resistencias provinciales que defendían su autonomía frente a cualquier intento de centralización en la conformación del nuevo Estado Nación.

Por su parte, las provincias, cada una con sus propias realidades, necesidades, culturas e intereses económicos y sociales, veían en el federalismo una forma de proteger su autonomía frente a Buenos Aires, que buscaba concentrar el poder. Esta lucha de poder

se manifestaría de forma recurrente en la historia argentina, evidenciando la dificultad de conciliar las diversas aspiraciones regionales en un proyecto común de Nación².

La Constitución de 1819 y su breve vigencia

La Constitución de 1819 fue un esfuerzo por dotar al país de una carta magna que organizara el poder y garantizara ciertos derechos. Sin embargo, esta constitución reflejaba una clara inclinación centralista, favoreciendo a Buenos Aires y, por ende, los intereses de los centralistas unitarios³. Esta Constitución establecía un poder ejecutivo fuerte y reducía considerablemente la autonomía de las provincias preexistentes, lo cual, en el contexto de un país que aún no había resuelto sus diferencias regionales, la imposición de una estructura centralista fue tomada como una seria amenaza por parte de las provincias.

Este enfoque centralista provocó una fuerte oposición de las provincias, que vino de la mano con la resistencia de los líderes federales, como José Gervasio Artigas y Francisco Ramírez, desencadenando la Guerra Civil, que tuvo como resultando la derrota de los unitarios en la Batalla de Cepeda en 1820 y la disolución del Congreso que había promulgado la constitución⁴. Así, la Constitución de 1819 tuvo una vida breve y su caída resaltó la dificultad de imponer un modelo centralista en un país con profundas divisiones regionales, iniciando lo que se conoce como Anarquía del Año XX⁵. Este fracaso constitucional dejó en claro que cualquier proyecto político, con pretensiones de viabilidad y legitimidad, debía negociar con las realidades y las demandas de las 14 provincias preexistentes⁶.

² Aquí es importante recordar que la cuestión de la Capital Federal es un tema sumamente relevante desde la génesis de nuestro federalismo, puesto que la ciudad de Buenos Aires siempre ha tenido sus propias lógicas de poder, aun encontrándose en territorio de la provincia de Buenos Aires y bajo regímenes institucionales ambiguos y únicos –como veremos más adelante– que decantaron en la conformación de la primera y única ciudad autónoma de nuestro país a partir de la reforma constitucional de 1994.

³ A lo largo de la historia y en todo el mundo, en lo que respecta a la distribución del poder dentro de un mismo territorio, varios países han adoptado la forma de Estado unitaria, confederal o federal, dependiendo de la configuración histórica, política, institucional y territorial que caracteriza a cada Estado.

⁴ Esto tuvo lugar con el Tratado del Pilar, suscripto el 23 de febrero de 1820 entre la provincia de Buenos Aires y la Liga Federal: Santa Fe y Entre Ríos.

⁵ Proceso en el que se afianzaron las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Misiones y la por entonces denominada Provincia Oriental (que actualmente podemos ubicarla en Uruguay)

⁶ Ellas son, en el orden establecido por la CSJN en Fallos: 1:170, Buenos Aires, Córdoba, Catamarca, Santa Fe, San Juan, Entre Ríos, Corrientes, Salta, Mendoza, San Luis, Santiago del Estero, Jujuy, Tucumán y La

La Constitución de 1823 y su impacto

Pocos años después del fracaso de la Constitución de 1819, en 1823 se intentó nuevamente establecer una carta magna que organizara políticamente al país. Esta nueva constitución fue una respuesta a la necesidad de reordenar el estado tras el caos que dejó la Batalla de Cepeda y el vacío de poder que le siguió al resultado final de vencedores y vencidos. Al igual que su predecesora, la Constitución de 1823 buscaba un equilibrio, pero enfrentaba las mismas dificultades inherentes a un país fragmentado y en constante disputa entre centralistas y federales.

Esta Constitución fue impulsada principalmente por Bernardino Rivadavia, quien intentaba modernizar la estructura gubernamental y fomentar el desarrollo económico mediante un gobierno fuerte y, nuevamente, centralizado. Sin embargo, el resultado se repitió y encontró resistencia de las provincias que se sentían marginadas y temían la concentración de poder en Buenos Aires. La constitución incorporaba algunos elementos innovadores, como la creación de una legislatura bicameral y la promoción de derechos individuales, pero su centralismo provocó un rechazo similar al intento de 1819.

La vigencia de esta constitución también fue breve. Los conflictos entre unitarios y federales no se resolvieron y fueron escalando en sucesivas guerras civiles, y las provincias continuaron resistiendo cualquier intento de centralización que no considerara adecuadamente sus autonomías e intereses. La constitución fue finalmente derogada, y el país entró en un período de anarquía hasta la organización de un nuevo sistema federal. La experiencia de 1823, puso el broche al intento de una constitución unitaria y dejó en evidencia la necesidad de un pacto federal que reconciliara las demandas provinciales con un gobierno nacional efectivo.

Corolario

El desarrollo constitucional en Argentina y la provincia de Buenos Aires estuvo marcado por tensiones entre centralismo y federalismo desde sus primeros días. Las estructuras de poder coloniales, la Revolución de Mayo y la independencia, y los intentos iniciales de constitución sentaron las bases para un complejo proceso de construcción del federalismo argentino. La breve vigencia de las Constituciones de 1819 y 1823 demostró que

Rioja, respecto de las cuales podemos sostener que "...Las provincias argentinas, entre 1810 y 1853 -1860 fueron Estados con plenos poderes dentro de una confederación invertebrada e imperfecta..." (Luque, 2014).

cualquier intento de organización política debía considerar y equilibrar los diversos intereses provinciales y regionales para lograr estabilidad y legitimidad.

Estas experiencias tempranas de constitucionalismo revelaron un país en constante búsqueda de su identidad política, donde las tensiones entre un gobierno central fuerte y las autonomías provinciales reflejan las diversidades geográficas, culturales, económicas y sociales del territorio argentino. La historia de estos primeros intentos constitucionales proporciona lecciones importantes sobre la necesidad del consenso y la negociación en la construcción de un estado federal viable. La continua negociación entre centralismo y federalismo ha sido una característica definitoria de la evolución política argentina, un proceso que continúa moldeando el país hasta la actualidad.

Las bases constitucionales argentinas del siglo XIX

Los años posteriores al proceso revolucionario de mayo fueron marcados por el incremento de un evidente descontento con el “centralismo porteño” que se proyectaba desde Buenos Aires a las demás provincias como una progresiva cristalización del modelo de ejercicio de poder centralizado.

Los pactos preexistentes y los Estados provinciales

Las fallidas constituciones de 1819 y 1923 son ejemplos normativos de la concepción ideológica sobre la que se montaba la praxis política del centralismo porteño como tal. Como vimos en el capítulo anterior, estas constituciones fueron expresiones meridianas del proyecto unitario de país, el cual enfrentó su primera gran crisis con la derrota militar sufrida por las tropas directorales⁷, al mando del Director Supremo y General José Rondeau en la batalla de Cepeda, acontecida el 1 de Febrero de 1820 contra las montoneras comandadas por Estanislao López, Gobernador de Santa Fe, y Francisco Ramírez, representando a la provincia de Entre Ríos. Estos últimos se encontraban subordinados a José Gervasio Artigas, quien sostenía una férrea oposición ideológica y militar a la política centralista del Directorio. Un capítulo aparte merecen las *Instrucciones que se dieron a los diputados de la Provincia Oriental para el desempeño*

⁷ En referencia a la primera fase de las guerras civiles argentinas, como primer conflicto interno de los muchos que sucederán a la conformación de nuestro Estado Federal, en este tramo refiere a la guerra que enfrentó a Artigas y el Directorio que representaba al gobierno de tendencia centralista comandado desde Buenos Aires.

*de su misión ante la Asamblea Constituyente de Buenos Aires*⁸, y el *Reglamento Provisorio para el fomento de la campaña*⁹, los dos textos, el segundo con carácter normativo, son una muestra cabal del pensamiento de este caudillo del litoral y referente de los pueblos libres del sur.

Por su parte, los vencedores en batalla concedieron una tregua de ocho días para que Buenos Aires se constituya como provincia federal e intimaron a las autoridades del Directorio a que renunciaran para proceder a la elección de un nuevo gobierno. De este modo, Rondeau formalizó su renuncia el 11 de febrero del mismo año, recayendo las responsabilidades de gobierno sobre el Cabildo, que inmediatamente convocó a elecciones para conformar una Junta de Representantes. Estos acontecimientos constituyen un momento significativo en nuestra historia, puesto que marca el surgimiento de Buenos Aires como provincia y entidad autónoma de Derecho Público. Una vez que los miembros elegidos para formar parte de la Junta de Representantes tomaron posesión de sus cargos, designaron como gobernador a Manuel de Sarratea, dando paso al primer pacto al que refiere el preámbulo constitucional: El Tratado del Pilar.

Este tratado, rubricado el 23 de febrero de 1820 por Sarratea, López y Ramírez en su carácter de gobernadores los dos primeros y de representante el tercero, tuvo como principal función la de oficial de acuerdo de paz entre las provincias beligerantes en la que se comprometieron a “destinar sus fuerzas y recursos en un gobierno federal”. En ese sentido, se buscaba convocar a un congreso de delegados a celebrarse en San Lorenzo, provincia de Santa Fe, en donde cada provincia contaría con un representante y que tenía como objetivo la organización Nacional bajo un sistema federal. Si bien nunca llegó a llevarse a cabo, es dable destacar que fueron invitadas el resto de las provincias que no participaron en la firma del instrumento. Asimismo, se pactó también la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay de las provincias firmantes y el libre comercio de armas y municiones.

Si bien en el reticulado del mismo se establece enviar una copia a Artigas, la derrota infringida a este último por parte de las fuerzas portuguesas en la batalla de Tacuarembó forzó al viejo caudillo a replegarse con un puñado de hombre al territorio de

⁸ Ver más en Novales (2013)

⁹ Ver más en Artigas (1815)

la provincia de Entre Ríos. La negativa por parte de las provincias firmantes de declarar formalmente la guerra al Imperio de Portugal, la renuencia de Buenos Aires de brindar asistencia a la resistencia de Artigas en la Banda Oriental y ciertos aspectos del acuerdo de paz, generaron un inevitable enfrentamiento entre las tropas de Artigas y las de Ramírez que, con apoyo de Buenos Aires, lo derrotan y el caudillo oriental parte al exilio a Paraguay, de donde no retornará.

De este modo, la paz acordada entre los firmantes será finita, por lo que producto de variopintos conflictos, Estanislao López decidió invadir la provincia de Buenos Aires. La victoria de las fuerzas santafesinas en la batalla de Cañada de la Cruz, el 28 de junio de 1820, desencadenó el nombramiento de Manuel Dorrego como Gobernador, quien será remplaza por Martín Rodríguez al ser derrotado en la batalla de Gamonal el 2 de septiembre y trajo aparejado el comienzo de las negociaciones de paz, que llegaron a un acuerdo en la estancia Tiburcio Benegas. En esta ocasión, López pacta con Buenos Aires, se aleja de Ramírez y, con autoridades de la Provincia de Córdoba como mediadoras, se rubrica el Tratado de Benegas.

El nuevo tratado sella la paz entre las provincias beligerantes y determina el libre comercio de armas y municiones junto a la amnistía y liberación de los prisioneros de guerra y (al igual que el Tratado del Pilar) y, nuevamente, se acuerda la realización de un congreso, en esta oportunidad en la Provincia de Córdoba, con el objetivo de dar a la Nación una organización federal. Este último, tampoco podrá lograr sus objetivos por la férrea oposición de Buenos Aires. A lo que se sumó que Santa Fe reclamó una indemnización por los perjuicios ocasionados por la guerra. Este hecho interrumpió las negociaciones, y en aras de evitar una nueva confrontación, surge la figura de Juan Manuel de Rosas, que en representación de “un grupo de hacendados amantes de la paz” ofrece hacerse cargo del costo de la indemnización, fijado en un documento especial, que ascendió a 25.000 cabezas de ganado¹⁰.

El fracaso del Congreso de Córdoba de 1821 se encuentra asociado a la resistencia de la elite gobernante de Buenos Aires, personificada en la figura de su Ministro Bernardino Rivadavia. Esta instancia de acuerdo no solo ofrecía la oportunidad de dar una organización a la Nación, como era su objetivo, sino también determinar un plan de acción que permitiera recuperar la Banda Oriental de manos portuguesas, el altiplano de

¹⁰ En razón de ello, el Tratado de Benegas ha sido referido como el “Pacto de la Coima” (Barba, 1999).

manos españolas y brindar a San Martín los recursos necesarios para fortalecer su campaña en Perú. Este resultado, en el marco de un proceso de unidad nacional, hubiera hecho indispensable la utilización de los recursos de la aduana del puerto de Buenos Aires. A fin de evitar este desenlace, y con miras de hacer fracasar el congreso, Rivadavia limitó paulatinamente las instrucciones a los diputados bonaerenses hasta hacerlos retornar y así frustrar la concreción del mentado congreso en Córdoba.

Como toda acción tiene una reacción, la respuesta centralista y unitaria a esta experiencia fue la sanción de un tratado de “paz, amistad y unión permanente de las provincias litorales” entre Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes conocido como el Tratado del Cuadrilátero. En este tratado se estableció en forma tácita una alianza *ofensiva – defensiva* entre las provincias firmantes y facultó a Misiones a conformar gobierno con su apoyo. Una vez finalizando el tratado, se pusieron de manifiesto las reales intenciones de Buenos Aires, quien calificó al Congreso de Córdoba de “diminuto”, y logró el acuerdo de que ninguno participaría del mismo. Esta negativa al sellar el destino de este congreso, permitió a las elites porteñas promover el próximo, esta vez en su territorio, y que tuvo comienzo en 1824 y culminó con la Constitución unitaria de 1826.

Existen debates acerca de si este último tratado se encuentra comprendido entre los “pactos preexistentes”, producto de que en su reticulado no propone en concreto la toma de acciones directas para la sanción de una constitución, o bien porque no brinda antecedentes directos sobre alguna modalidad de organización nacional, pero es interesante incluirlo en este análisis como un elemento que demuestra la renuencia del gobierno unitario de Buenos Aires de continuar con el rumbo federalista marcado por los tratados del Pilar y de Benegas.

En este sentido, el fracaso sufrido por Rivadavia en su intento de imponer la Constitución de 1826, devino en la disolución de aquel Congreso en 1827, que como último acto designó a Vicente López y Planes como presidente provisional para que convoque a elecciones y así conforme una nueva Sala de Representantes porteña. En las elecciones a gobernador, sin participación unitaria, resultó vencedor Manuel Dorrego y el 1 de diciembre de 1828, los sectores unitarios opositores a su modelo de gestión, encabezados por Juan Lavalle, llevaron a cabo una revolución armada que concluyó en la destitución inmediata del Gobernador y con el nombramiento del líder de los sublevados como Gobernador Provisional, en el acto denominado como la Asamblea de San Roque.

Producto de estos hechos, Dorrego, con el apoyo de Rosas, debió replegarse al interior de la provincia. No obstante, sin la llegada de las tropas del caudillo santafesino Estanislao López que apoyaban su causa, Lavalle sale al encuentro de Dorrego, a quien captura y fusila, presionado por los grupos unitarios que le había brindado su apoyo en el alzamiento.

Previamente, el 25 de septiembre de 1828 se había instalado en Santa Fe la Convención Nacional convocada para dictar la constitución del país, en virtud del rechazo por las provincias de la sancionada en 1819 y del fracaso de la 1826. Las acciones destituyentes y el posterior fusilamiento del gobernador depuesto, tuvieron como respuesta la unión de los federales, quienes invistieron a esta convención con la “autoridad soberana de la Nación”, considerando al fusilamiento de Dorrego un “acto de alta traición contra el Estado”. Asimismo, comisionó a Estanislao López como jefe de las fuerzas nacionales para enfrentar a las fuerzas de Lavalle e invistió a Juan Manuel de Rosas como su lugarteniente. Luego de infringir varias derrotas al ejército porteño y poner la ciudad bajo sitio, Lavalle se vio forzado a negociar la paz con Juan Manuel de Rosas, producto de que Estanislao López se había retirado a su provincia.

De esas negociaciones surgieron las Convenciones de Cañuelas y Barracas, que tuvieron como principal objetivo, además de la finalización de acciones bélicas, la reorganización institucional de la provincia de Buenos Aires a través de la convocatoria a elecciones para la conformación de una nueva Junta de Representantes. La primera requirió de la segunda, al verse frustrados los acuerdos electorales entre ambas partes por las acciones de los unitarios antes y durante los comicios, la última, firmada en agosto de 1829, dispuso el nombramiento de Juan José Viamonte como gobernador provisional con las facultades extraordinarias necesarias para la conservación de la tranquilidad pública. Su mandato culminó con la celebración de los comicios del 6 de diciembre de ese año, en los que fue electo Juan Manuel de Rosas.

Del Pacto Federal de 1831 a las bases de la Constitución Nacional

El Pacto Federal de 1831 surgió de la alianza de las provincias del litoral, esto es Santa Fe, Entre Ríos y más adelante Corrientes, con Buenos Aires y fue la respuesta a la creación de la Liga Unitaria del Interior, promovida por el General José María Paz, quien había apoyado el alzamiento unitario de Lavalle contra Dorrego. Ante el fracaso de la

revuelta unitaria en Buenos Aires y el Litoral, Paz entendió que, para afianzar su dominio sobre Córdoba, debía avanzar sobre la provincia limítrofe. Ante esta situación, Salta y Tucumán adhirieron a la liga unitaria y colaboraron en la ocupación de las provincias gobernadas o influenciadas por caudillos federales. Así procedieron a la ocupación de San Juan, La Rioja, Mendoza y Santiago del Estero, mientras que en las provincias de Catamarca y San Luis también asumieron gobiernos cercanos a al General José María Paz. El sistema de alianzas y de expresiones ideológicas en los gobiernos provinciales daba como resultado una división evidente de dos claros sectores, el litoral y el interior.

Ante este contexto las provincias del Litoral y Buenos Aires promovieron los resortes institucionales para concretar una alianza que les permitiera organizarse. De esos esfuerzos surgió el Pacto Federal, que, sin aspirar a presentarse como una constitución, contiene dentro de su cuerpo normativo los elementos generales que sentaron las bases de nuestra organización nacional, consagrando un conjunto de derechos fundamentales para las provincias tales como su soberanía –actual autonomía–, libertad e independencia, así como libertades básicas de sus habitantes como las de comercio, industria y navegación de los ríos, entre otras. De disposiciones acotadas y un articulado breve y sencillo, sirvió como pacto confederativo que permitió a las provincias el uso y ejercicio de su soberanía durante más de veinte años, delegando solo algunas facultades al gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Finalizado el conflicto bélico, el resto de las provincias se irían adhiriendo al Pacto Federal, de este modo ocurrió con Mendoza, Córdoba, Santiago del Estero y La Rioja en 1831 y al año siguiente, Tucumán, San Juan, San Luis, Salta y Catamarca. De este modo, el federalismo se estableció como modelo de organización nacional y sus principales referentes fueron López, Quiroga y Rosas.

Durante el período histórico en el que Juan Manuel de Rosas ejerció la gobernación de la provincia de Buenos Aires (inclusive la gobernación de Juan Ramón González Balcarce de 1832 a 1835), la federación mantuvo una dinámica de poder en donde se aceptaba la preeminencia de Buenos Aires. Por su parte, la provincia no vio la necesidad de sancionar una constitución. Sin perjuicio de ello, la Sala de Representantes, a expensas del ejecutivo, generó piezas legislativas de importante relevancia como la reforma del Código de Comercio y el de Disciplina Militar, la reglamentación de la autoridad de los jueces de paz de los pueblos del interior y la Ley de Aduanas de 1835.

La derrota del ejército de Buenos Aires en la Batalla de Caseros el 3 de febrero de 1852, a manos de las tropas entrerrianas de Justo José de Urquiza, de la Banda Oriental y del Imperio del Brasil en la batalla de Caseros, marcaron el final de la hegemonía bonaerense expresada en el pacto federal, y dio lugar al advenimiento de Justo José de Urquiza como encargado del manejo de las relaciones exteriores de la federación, la reorganización de la Comisión Representativa prevista en el Pacto Federal para que en uso de sus atribuciones convoque a la realización de un Congreso General de Constituyente, como quedó plasmado en el Protocolo de Palermo del 6 de abril de 1852.

Tan solo dos días después de la firma de este documento, se tomó la determinación de convocar directamente a los gobernadores de las provincias en la localidad de San Nicolás, con el objetivo de fortalecer la legitimidad de la convocatoria a un Congreso General Constituyente. Este acto ha permanecido en nuestra historia político institucional como el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, suscripto el 31 de mayo de 1852 por los catorce gobernadores. De este modo establecieron la convocatoria de dos convencionales por provincia a un Congreso a realizarse en Santa Fe, los convencionales serían elegidos por las leyes electorales locales, es decir según las reglas de cada provincia, y no podrían participar portando “instrucciones”, como se estilaba, sino que deberían actuar acorde a su leal saber y parecer¹¹.

Es de destacar que la Sala de Representantes de Buenos Aires no estaba de acuerdo con el modelo de representación equitativa de todas las provincias y pretendía revisar el contenido del texto constitucional antes de su promulgación, acción que no estaba permitida en el acuerdo. De este modo, el 11 de septiembre de 1852, una revolución local removió al gobernador impuesto por Urquiza y restableció la legislatura disuelta por el caudillo entrerriano, dejando a la Nación dividida en dos bloques antagónicos: La Confederación y la Provincia de Buenos Aires.

Corolario

El camino recorrido por el conjunto de provincias, en proceso de construcción de su identidad política y jurídica, para organizarse como Confederación fue arduo. En este sentido, es dable destacar que las provincias preexisten a la Nación como sujetos de

¹¹ Es importante destacar que reconoce al Pacto Federal de 1831 como ley fundamental de la república y dispone su estricto acatamiento, estableciéndola como antecedente normativo fundamental para el debate de la futura Constitución Nacional.

derecho público, y como tales cada una contaba ya con un modelo de Estado funcional y leyes que regulaban el funcionamiento de sus instituciones y las relaciones entre sus habitantes. Es por ello que el devenir institucional en la organización de un gobierno central estuvo marcado por tensiones, conflictos y disputas por parte de estas dos fuerzas antagónicas, que comienzan con el advenimiento al poder de Justo José de Urquiza y culminan casi ocho años después, en 1859 cuando Buenos Aires promueve la firma del Pacto de San José de Flores, que celebrado el 11 de noviembre de 1859, incorpora a la provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina y sienta las bases para las modificaciones constitucionales de 1860, concluyendo de esta manera la etapa de conflictos iniciada con la promulgación de la Constitución de 1853 y dando formalmente cierre al proceso constituyente originario de nuestra Nación.

Federalismo y centralismo en Argentina y Buenos Aires

El federalismo y el centralismo han sido fuerzas opuestas y complementarias en la historia de nuestro país, moldeando la organización política y administrativa de la Nación. Tanto la provincia como la ciudad de Buenos Aires, debido a su posición geográfica, económica y política, se han constituido en actores relevantes dentro de esta dinámica en constante tensión. En este capítulo examinaremos la distribución de poder entre el gobierno nacional y las provincias, los conflictos políticos y constitucionales entre Buenos Aires y el gobierno central, la consolidación del federalismo argentino y sus efectos en la provincia de Buenos Aires, en este recorrido necesariamente veremos también las crisis y transformaciones del siglo XX, incluyendo la Primera Guerra Mundial, la génesis de la justicia social como factor social y político en nuestro país, las devastadoras dictaduras militares y el retorno a la democracia.

De la distribución de poder entre el gobierno nacional y las provincias a los conflictos políticos y constitucionales entre Buenos Aires y el gobierno central

La organización política de nuestro país desde sus orígenes se ha caracterizado por una tensión constante entre centralismo y federalismo. Los factores han sido múltiples y su análisis pormenorizado excede notablemente el objeto de este escrito, pero sin dudas han influido el sistema colonial basado en el establecimiento de cabildos, la extensa dimensión territorial de lo que fuera el Virreinato del Río de la Plata, la concentración de

la élite en el puerto de Buenos Aires, el impacto de las dos grandes corrientes revolucionarias que a nivel global se conocían y pugnaban por la soberanía nacional indivisible o dispersa, basada en las doctrinas de Rousseau y de Montesquieu, respectivamente, el devenir histórico con la consolidación de las “soberanías” hoy autonomías provinciales y la forma de solucionar conflictos mediante guerras y tratados interprovinciales –a veces por adhesión, a veces por convención y otras por transacción– junto también a las ideas y modos de ejercer el poder de los grandes líderes y próceres de nuestra historia (Hernández, 2009).

Es innegable que la dinámica federal de nuestro país es multicausal y sumamente compleja, inicia en la etapa colonial y continúa evolucionando a nuestros días, sin cesar, en esa tensión conflictiva en el modo en el que se ejerce el poder, por momentos más centralista, por otros más federal, pero, sin lugar a dudas, impregnado en el ADN de la Nación Argentina. Como sostiene Hernández, ello ha “producido una notoria distancia entre la constitución formal y la material” (2009, p. 16). Retomando hitos en esta génesis, debemos considerar que, tras la Revolución de mayo de 1810, se buscó una forma de gobierno que pudiera integrar a las diversas provincias y territorios que componían el ex Virreinato del Río de la Plata. Sin embargo, por la multiplicidad de factores que pudimos ver, la distribución del poder entre el gobierno nacional y las provincias se convirtió en un tema de conflicto recurrente.

En este sentido, en los primeros años de la independencia, las provincias buscaron mantener su autonomía frente a la centralización del poder en Buenos Aires, recordemos que por aquel entonces puerto y provincia de Buenos Aires se encontraban amalgamados, lejos de la realidad cristalizada en 1994 con la incorporación del actual artículo 129 que otorga finalmente un estatus jurídico particular a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹². La tensión entre las provincias y el centro de poder en Buenos Aires, se manifestó en guerras civiles entre unitarios, que abogaban por un gobierno central fuerte en Buenos Aires, y federales, que defendían la autonomía provincial. Los unitarios buscaban un

¹² La cuestión de la Capital Federal y la disputa por el territorio de la actual CABA y su puerto son fundamentales en la configuración constitucional desde 1853 a nuestros días y en la reconfiguración del histórico Estado de Buenos Aires, que asume su rol de provincia dentro del Estado Nación luego de asegurarse que esa disputa no se resolviera en el texto de la Constitución Nacional. Larga es la historia sobre esta cuestión, y a la fecha continúa marcando conflictos y disputas que hacen a nuestro federalismo, muestra de ello son las cuestiones referidas al traspaso de las fuerzas de seguridad de Nación a CABA y el impacto que ello tienen en el régimen de coparticipación y en el Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires.

modelo centralizado que permitiera la toma de decisiones de manera uniforme y heterogénea para todo el territorio, mientras que los federales desconfiaban de los beneficios de esta hegemonía de Buenos Aires y luchaban por preservar sus tradiciones y poderes locales.

Como vimos en el capítulo anterior, el Pacto Federal de 1831, firmado por las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, fue un intento de resolver estas tensiones y por ello estableció un acuerdo para la defensa común y el respeto de las autonomías provinciales, constituyéndose en un precedente institucional fundamental del federalismo en nuestro país. No obstante, reflota la tensión cuando en la figura del gobernador de Buenos Aires Juan Manuel de Rosas, se acumuló un poder significativo que centralizó de facto el control político y económico en Buenos Aires, lo que llevó a nuevas confrontaciones con las provincias, culminando en la batalla de Caseros en 1852, con la victoria de Urquiza y el Pacto de San Nicolás, dando comienzo al proceso de organización nacional y las bases de nuestra primera Constitución Nacional.

La consolidación del federalismo argentino y sus efectos en la provincia de Buenos Aires

La Constitución Nacional de 1853 fue un hito en la consolidación del federalismo argentino. Inspirada en gran parte por Juan Bautista Alberdi, la Constitución estableció un sistema de gobierno federal que reconocía la autonomía de las provincias mientras delegaba ciertos poderes al gobierno nacional. Este sistema se orientaba a equilibrar el poder entre Buenos Aires y las demás provincias, promoviendo la unidad y estabilidad nacional, al respecto el propio Alberdi sostuvo en sus Bases,

La República Argentina no es un pueblo que esté por crearse; no se compone de gente desembarcada ayer y venida de otro mundo para constituirse recién. Es un pueblo con más de dos siglos de existencia que tiene instituciones antiguas y modernas, desquiciadas e interrumpidas, pero reales y existentes en cierto modo (p. 152).

Buenos Aires, sin embargo, se resistió inicialmente a unirse a la Confederación Argentina desde 1852, con su rechazo al acuerdo de San Nicolás y por consiguiente sin formar parte de la convención que dio lugar a la constitución formulada en 1853, en tanto el contexto en el que se desarrollaron los hechos parecía no garantizar suficientemente sus intereses. Esta resistencia se concretó con la creación del Estado de Buenos Aires

mediante la sanción de su primera constitución escrita, nuestra actual provincia se erigió como un estado independiente de la Confederación y, conforme su artículo primero estableció que “Buenos Aires es un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no la delegue expresamente en un gobierno federal”. Vale destacar que se formalizó una protesta del Gobierno de la Confederación Argentina contra esta constitución, por lo que el presidente dirigió el siguiente mensaje al Congreso de la Nación,

Protesto como írrito e inválido en todos sus efectos y consecuencias el acto de la Constitución del Estado de Buenos Aires, sancionado el 11 de abril de este año, en virtud del cual ha sido quebrantada la integridad de la Confederación Argentina por la segregación de la provincia de Buenos Aires (mensaje del presidente de la Confederación Argentina, dirigido al Congreso el 22 de octubre de 1854)

Esta situación de tensión se resolvió nuevamente por la fuerza y culminó en la Batalla de Pavón en 1861, después de la cual Buenos Aires se reincorporó a la Confederación, aunque negociando ciertas concesiones que le permitieron mantener una influencia significativa en el gobierno nacional y algunos grises respecto a grandes pérdidas que afrontó en favor de la unidad nacional. Es por ello que no podemos soslayar que la consolidación material del federalismo tuvo efectos profundos en Buenos Aires, y si bien la provincia perdió su control absoluto sobre la política nacional, ganó en una mayor integración y estabilidad dentro de un sistema federal que, al menos durante largos años, reconoció su peso económico y político. De este modo, el largo proceso que conllevó el ejercicio de nuestro poder constituyente originario de primer grado, que tuvo su inicio en 1853 y culminó en 1860, reconoció en Buenos Aires su rol como motor económico del país, a la vez que el resto de las provincias preexistentes lograron un mayor grado de autonomía y representación en el gobierno federal.

Crisis y transformaciones en el siglo XX: la Primera Guerra Mundial, la era peronista, las dictaduras militares y el retorno a la democracia

El siglo XX fue un período de crisis y transformaciones significativas para el mundo, para nuestro país y para nuestra provincia. El periodo se inaugura con la Primera Guerra Mundial (1914-1918) la que en términos económicos generó un impacto considerable, interrumpiendo las exportaciones de carne y cereales de nuestro país, lo que afectó especialmente a Buenos Aires como principal centro económico y exportador. Otro de

los efectos, sin lugar a duda, se da en lo social y político, en tanto la guerra también provocó tensiones internas, exacerbando las divisiones entre sectores conservadores y nuestras emergentes fuerzas radicales y socialistas.

No profundizaremos en los efectos que la crisis mundial de 1929 tuvo en la historia y en cómo ello afectó el paradigma liberal y la necesidad de la intervención del Estado en la economía. No obstante, en nuestro país la década de 1940 trajo consigo la era peronista, que marcó una transformación profunda y permanente en la política argentina, con Juan Domingo Perón, quien asumió su primera presidencia en 1946, se implementaron una serie de reformas sociales y económicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y la redistribución de la riqueza. Entre las políticas de la época podemos mencionar la nacionalización de industrias estratégicas, la creación de una red de seguridad social y la promoción de derechos laborales fundamentales. En particular, Buenos Aires, como centro industrial, fue un foco de estas reformas, sin embargo, como la historia muestra con nuestros liderazgos personalísimos, se centralizó el poder en el Ejecutivo, generando tensiones nuevamente con las provincias y sectores opositores.

Sin perjuicio de ello, poco tiempo después, habiendo sorteado ya la época de las guerras civiles, continuando con nuestro pasado violento para resolver disputas de poder, comienzan a ser moneda corriente la interrupción de los gobiernos populares y constitucionales mediante la implantación de dictaduras militares, las que continuarán hasta 1983 y que marcaron con sangre y terror nuestra historia. Ninguna dictadura es deseable, no obstante, el golpe de estado de 1976 estableció un régimen militar que implementó políticas de represión y control estricto, secuestro, tortura, asesinato y desaparición de miles de argentinos y argentinas, afectando en esta masacre y terror a todas las provincias. En materia económica, durante este período, se llevaron a cabo profundas reformas neoliberales, que como sucede con este tipo de políticas modernizaron ciertos sectores, pero también llevaron a un aumento de la desigualdad y la concentración de poder en manos del gobierno central y los sectores económicos dominantes. Ciertamente, la profundidad de los efectos que tuvo en los aspectos sociales, económicos, políticos y jurídicos esta dictadura no pueden resumirse en las magras referencias de este apartado, pero debía mínimamente mencionarse como hito relevante

en el camino que llevó a las últimas reformas constituciones, tanto de la Nación como de las provincias argentinas.

El ansiado retorno a la democracia en 1983 abrió una nueva etapa en la historia argentina y bonaerense, siendo que la restauración de las instituciones democráticas y la implementación de nuevas políticas económicas y sociales buscaban reparar el inconmensurable daño causado por la dictadura instaurado en 1976. En este contexto, Buenos Aires continuó siendo un centro vital de la vida política y económica del país y la transición democrática también implicó un proceso de descentralización y fortalecimiento de las autonomías provinciales, reflejado, como mencionamos, en reformas constitucionales y administrativas que buscaban equilibrar nuevamente el poder entre el gobierno nacional y las provincias.

La reforma constitucional nacional de 1994

La reforma constitucional de 1994 en Argentina representó un hito significativo en la historia del país, impactando tanto en el gobierno nacional como en las provincias, incluida Buenos Aires. Esta reforma, buscada desde la vuelta de la democracia, llega tras la modernización y reforma de varias constituciones provinciales que leyeron la necesidad de actualizar y fortalecer la constitución material. De este modo, la reforma de 1994 fue el resultado de un amplio consenso político y social, hecho inédito en nuestra historia constitucional, que procuraba modernizar nuestra Constitución Nacional para adaptarla a los desafíos contemporáneos. Entre las modificaciones más relevantes se incluyó la creación del Consejo de la Magistratura, la incorporación de tratados internacionales con rango constitucional, y la introducción de nuevos derechos y garantías, como los derechos de los consumidores y los derechos ambientales.

Uno de los cambios más relevantes introducidos por la reforma fue la reconfiguración del Senado. Antes de la reforma, el Senado estaba compuesto por dos senadores por cada provincia y la Capital Federal, elegidos indirectamente. La reforma aumentó este número a tres senadores por cada provincia y la Capital Federal, con dos senadores representando a la mayoría y uno a la minoría. Esta modificación buscaba asegurar una representación más equitativa de las provincias en el Senado y fortalecer el

federalismo¹³. Para todas las provincias, esta reconfiguración significó una mayor capacidad de influencia en el Congreso, aunque también implicaba una mayor competencia política.

Otro aspecto crucial de la reforma fue la inclusión del artículo 124, que otorgó a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio. Para Buenos Aires, una provincia con una economía diversificada que incluye agricultura, ganadería, industria y recursos naturales, este cambio representó un fortalecimiento significativo de su autonomía y capacidad de gestión de sus recursos. Esta autonomía permitió a la provincia tener un mayor control sobre sus políticas de desarrollo económico y gestión ambiental.

Otro de los cambios más relevantes fue la modificación del sistema de elección presidencial, estableciendo la posibilidad de reelección inmediata por un período consecutivo, lo que permitió a los presidentes contar con un mandato más largo y la oportunidad de implementar sus políticas a largo plazo. Esto tuvo un impacto significativo en la estabilidad política y en la continuidad de las políticas gubernamentales, aunque también generó –y sigue generando– debates sobre la concentración de poder y los riesgos de perpetuación en el cargo. No obstante, la reforma también fortaleció el federalismo al reconocer la autonomía municipal con la incorporación del art. 123, un aspecto crucial para las provincias, que como veremos más adelante, nuestra provincia no logró resolver adecuadamente. Sin perjuicio de ello, y considerando los precedentes jurisprudenciales desde Rivademar en 1989, la autonomía municipal permitió a los municipios de todas las provincias detentar la potestad para ejercer un mayor control sobre sus asuntos internos, y de esta manera poder promover una gestión más eficiente y cercana a las necesidades de su población local.

Corolario

¹³ Al respecto, las relaciones tradicionales de la estructura federal se clasifican en relaciones de *subordinación*, la cual es jurídica y política pero vinculada a nuestra Constitución y al ordenamiento jurídico, las relaciones de coordinación, las que se definen sobre la base del reparto constitucional de competencias propias del Estado federal y las provincias –exclusivas, prohibidas, reservadas o concurrentes– y las relaciones de participación, que las encontramos en la colaboración de las provincias en la toma de decisiones del gobierno federal mediante sus representantes en el Congreso de la Nación, concretamente en la Cámara de Senadores.

El federalismo y el centralismo han sido fuerzas opuestas y complementarias en nuestra historia y la provincia de Buenos Aires ha tenido siempre un papel central en esta dinámica. Desde los primeros pactos preexistentes hasta la formalización del federalismo en la Constitución de 1853/60, Buenos Aires fue, es y será tanto un motor económico y dinamizador como un epicentro de tensiones políticas. La reforma de nuestra Constitución Nacional en 1994 fortaleció el federalismo y la democracia participativa y estos cambios tuvieron un impacto notable en nuestra provincia, considerando que la historia constitucional del país y de Buenos Aires es una narración de conflictos, acuerdos y transformaciones que han moldeado la estructura política nacional, demostrando que el equilibrio entre centralismo y federalismo es fundamental para la estabilidad y el desarrollo de la Nación.

La provincia de Buenos Aires en la historia constitucional argentina contemporánea

La provincia de Buenos Aires es la más grande y poblada de nuestra Nación, como provincia preexiste ha tenido un papel crucial en la historia constitucional de nuestro país. A lo largo de los siglos XIX y XX, la provincia fue un campo de batalla para las ideologías y políticas que dieron forma al Estado argentino moderno. En este capítulo, analizaremos aspectos fundamentales de la historia constitucional contemporánea de la provincia de Buenos Aires, para ello iniciaremos con una breve recapitulación de la primera constitución provincial y sus posteriores reformas, para luego profundizar sobre el impacto que tuvo para la provincia la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y la reforma de la constitución provincial en el mismo año, los desafíos actuales en materia constitucional y político-administrativa, y las perspectivas futuras y posibles direcciones para la evolución político institucional de Buenos Aires.

Primera Constitución y reformas

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires ha experimentado varias reformas significativas a lo largo de su historia, cada una reflejando las necesidades y contextos políticos de su tiempo. Desde su primera constitución en 1854, la provincia ha revisado y modificado su carta magna para adaptarse a los cambios sociales, políticos y económicos de la época.

Antes de ingresar en el plano formal constitucional, es importante destacar los eventos que se desencadenaron en la provincia tras la Batalla de Cepeda en 1820¹⁴. Con la victoria de los federales Buenos Aires quedó desestructurada, por lo que el 16 de febrero –menos de 2 semanas después de la Batalla- se convocó a un Cabildo Abierto y se creó la Junta de Representantes quien designó un gobernador interino para la provincia, quien finalmente suscribió el Tratado del Pilar el 23 de febrero del mismo año. Tras estos hechos la provincia comienza a transitar su organización jurídico-administrativa como entidad autónoma de Derecho Público, y si bien no tendrá una constitución por más de 30 años, si instauró un gobierno de leyes, en las que destacaron cuestiones relativas al sufragio, la administración, las instituciones jurídicas y el presupuesto. En lo que respecta a la organización del poder público provincial, se reflejaba la división tripartita: un poder legislativo encarnado en la Junta de Representantes, un poder ejecutivo en cabeza del Gobernador y un poder judicial heredado de la corona española y funcionando desde la época colonial pero independiente desde 1810.

Llega entonces la primera Constitución de la Provincia de Buenos Aires fue promulgada en 1854, en un contexto de conflicto entre la Confederación Argentina y Buenos Aires, quien se separó de la Confederación tras la Batalla de Caseros del 3 de febrero de 1852, en la que Urquiza vence a Rosas y da comienzo al periodo de organización nacional del Estado Federal. Si bien Urquiza intentó retener el gobierno de la provincia con diversas estrategias, lo cierto es que el Partido Liberal se opuso al Acuerdo de San Nicolás y generó una revuelta conocida como Revolución del 11 de septiembre de 1852. Por aquellos tiempos, siendo el gobernador Valentín Alsina, el entonces Estado de Buenos Aires se manejó como un país independiente de la Confederación y en el legítimo ejercicio de su poder constituyente originario, Buenos Aires estableció un gobierno provincial autónomo¹⁵ manteniendo su propio sistema legislativo, judicial y ejecutivo. La Constitución de 1854 reflejaba las aspiraciones de

¹⁴ La batalla tuvo lugar en el territorio de la provincia, cerca de donde se encuentra lo que hoy conocemos como Pergamino y como vimos en el Capítulo I, fue respuesta y rechazo a la pretendida instauración de un Estado unitario con la Constitución de 1819.

¹⁵ En realidad, el gobierno del entonces Estado de Buenos Aires se proclamó soberano, por lo que el artículo 1º de aquella constitución establecía que “Buenos Aires es un Estado con libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no la delegue expresamente en un gobierno federal”. El actual artículo 1º reza “La provincia de Buenos Aires, como parte integrante de la República Argentina, constituida bajo la forma representativa republicana federal, tiene el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno de la Nación”.

Buenos Aires de mantenerse independiente y de consolidar un gobierno fuerte y centralizado en la figura del gobernador.

Llegaron luego las primeras reformas constitucionales que tuvieron lugar en 1860, tras la reincorporación de Buenos Aires a la Confederación Argentina, en ella se ajustó la constitución provincial para alinearla con la Constitución Nacional, estableciendo un equilibrio entre el poder provincial y las exigencias del gobierno federal. Esta reforma fue crucial para integrar a la provincia de Buenos Aires dentro del marco federal del país, respetando su autonomía provincial, pero manteniendo latente la cuestión de la Capital Federal, en tanto con el Pacto de San José de Flores, la provincia tomó importantes recaudos que continúan impactando en la vida social, económica y política de nuestro país¹⁶.

Las reformas del siglo XX

La década de 1930 transcurrió en un contexto de transformaciones políticas y sociales, por lo que, en 1934 acontece una nueva reforma constitucional que introdujo cambios importantes en la estructura del poder provincial, incluyendo la creación de nuevas instituciones y la ampliación de los derechos de los ciudadanos¹⁷. La reforma de este año inició con la Ley 4.239 y en la elección de los convencionales constituyentes obtuvo una ventaja arrolladora el Partido Demócrata Nacional con 106 representantes, a lo que se sumaba la abstención de la Unión Cívica Radical y la magra representación socialista con 20 representantes quienes una vez iniciado el proceso se retiraron dejando todo en manos del Partido Demócrata (Sabsay y Saba, 1991). Además, la reforma de 1934 consolidó el papel del Poder Legislativo provincial, aumentando su capacidad de legislar en asuntos clave para la provincia.

¹⁶ Muestra de ello es la regla de oro del reparto constitucional de competencias en nuestro Estado Federal, Artículo 121 de la Constitución Nacional “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” (el resaltado es propio de los autores). Hay otra mención explícita al Pacto de San José de Flores en el artículo 31 de la CN, el cual establece el principio de supremacía “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859” (el resaltado es propio de los autores).

¹⁷ Cuestiones tales como la Junta Electoral, el Tribunal de Cuentas, la elección directa del Poder Ejecutivo, la ampliación del *habeas corpus*.

Posteriormente, la Constitución Nacional de 1949, promulgada durante el gobierno de Juan Domingo Perón, también tuvo un impacto en la estructura constitucional de Buenos Aires, aunque siguió la misma suerte que la nacional. Sin perjuicio de ello, la Constitución Nacional de 1949 influyó en todas las provincias, incluida Buenos Aires, al introducir principios de justicia social, derechos laborales y una mayor intervención del Estado en la economía destacando que la influencia de esta constitución peronista se reflejó en varias políticas y reformas administrativas a nivel provincial.

La reforma bonaerense de 1994

La última gran reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires se llevó a cabo en 1994, prácticamente en paralelo con la reforma de la Constitución Nacional y de este modo vino a actualizar la última reforma que ya tenía sesenta años de vigencia, ingresando con cierta demora al raid reformista que tuvieron la mayoría de las constituciones provinciales una vez vuelta la democracia. No obstante, la rezagada reforma provincial respondió a la falta de interés en la ciudadanía que estaba consternada por el contexto socioeconómico, pero por sobre todo a la coyuntura política de fines de la década de 1980 y las disputas de poder y territorio que forman parte de la historia bonaerense¹⁸.

Como prelude a la última reforma constitucional de nuestra provincia, podemos citar el Primer Congreso de Derecho Público Provincial “Juan Bautista Alberdi”, que tuvo lugar en la ciudad de La Plata diez años antes, esto es en 1984. Seguidamente, y con motivo de la dinámica enriquecedora que generó el Consejo para la Consolidación de la Democracia (1985-1989), se generó un enriquecimiento federal y, por ende, replicó puertas adentro de cada provincia lo que impactó de lleno en los necesarios debates y trabajos que conllevan a una reforma. De este modo, desde el poder ejecutivo provincial en 1986 se crea la Comisión de Estudio y Análisis de la Reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (D. 1524/86), marcando la agenda que tendrían a cuenta los candidatos a gobernadores y sus respectivas plataformas electorales al año siguiente. Ya siendo gobernador de la provincia Antonio Cafiero se llevó adelante un intento de reforma que fue cuestionada, sobre todo por no seguir el procedimiento de convención, pero que,

¹⁸ Para profundizar al respecto puede seguirse a Fabris y Ferrari (2022).

sin lugar a duda, fue el blanco de una interna política del justicialismo y terminó rechazada en el plebiscito del 5 de agosto de 1990 (Fabris y Ferrari, 2022).

Como seguidamente ahondaremos, la gran ausente en la última reforma provincial fue la incorporación explícita de la autonomía municipal en el texto constitucional, no obstante se debe destacar que ya desde el Congreso de 1984, la Comisión de Estudio de 1986 y la reforma fallida de 1989 se consideraba la relevancia de este tema¹⁹ a ello debe sumarse que por vía jurisprudencial, nuestra Suprema Corte de Justicia, ha sostenido en cada caso puesto a discusión el carácter autonómico de nuestros partidos municipales.

Llegamos así a diciembre de 1993, Duhalde era gobernador de la provincia y la legislatura formalizó la labor preconstituyente con el dictado de la ley 11.488 de declaración de necesidad de reforma. La Convención Constituyente, al contrario de la nacional, fue larga y problemática, se extendió desde el 16 de mayo de 1994 hasta el 13 de noviembre del mismo año. La ley marcó los temas para ser incorporados en la constitución tras la reforma:

- Establecimiento de garantías sobre no discriminación.
- Consagración expresa del amparo.
- Reconocimiento de nuevos derechos para los habitantes de la Provincia.
- Protección del medio ambiente.
- Formas de democracia semi-directa.
- Defensa del Orden Constitucional.
- Exigencias de mayorías calificadas para la sanción de las leyes que versen sobre: Régimen Electoral, Régimen Municipal y modificación del número de Jueces de la Suprema Corte de Justicia.

Ciertamente, la gran ausente en la reforma provincial fue la Autonomía Municipal y esta ausencia respondió a intereses políticos y de concentración de poder que persistieron por sobre la labor preconstituyente y no siguieron la tendencia de la Convención federal.

Al igual que sucedió a nivel federal, la reforma provincial conjugó principios propios del constitucionalismo liberal de nuestras primeras constituciones con los principios del constitucionalismo social que ya no podía soslayarse tras el retorno de la

¹⁹ En nuestra provincia la autonomía es semiplena en tanto en el ámbito local municipal no tienen autonomía institucional y se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades, competencia que, aún luego del precedente Rivademar y la reforma de 1994, mantiene la legislatura de la provincia y que se rige por lo dispuesto en el Decreto-Ley 6769/1958, con más sus modificaciones y actualizaciones.

democracia. Sintetizado en 10 puntos, queda el núcleo de la reforma bonaerense en palabras de Botassi (2010, p. 76):

- Consagró los procesos de habeas corpus, habeas data y amparo (art. 20).
- Estableció que la Provincia “ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio, incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada” (art. 28).
- Reconoció como derechos sociales la protección de la familia, de la niñez, de la juventud, de la mujer, de los discapacitados, de los ancianos, de los indígenas y de los veteranos de guerra. También colocó a cargo del Estado promover el acceso a la vivienda y a la salud (art. 36) y la defensa de los consumidores y usuarios (art. 38).
- Declaró que la Provincia se reserva el monopolio de los juegos de azar (art. 37).
- Reconoció y garantizó el derecho de las entidades intermedias de variada gama, incluyendo colegios y consejos profesionales (art. 40).
- Prohibió la delegación de facultades de un Poder a otro (art. 45).
- Creó la figura del Defensor del Pueblo (art. 55).
- Redujo a cuatro años la duración del mandato del Gobernador y Vicegobernador, pero previó la posibilidad de que ambos funcionarios puedan ser reelectos por un nuevo período (arts. 122 y 123).
- Eliminó la competencia originaria de la Suprema Corte en materia contencioso administrativa, estableciendo que “los casos originados por la actuación u omisión de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa”.
- Contempló el funcionamiento del Consejo de la Magistratura (art. 175).

Desafíos actuales en materia constitucional y político-administrativa en la provincia

A pesar de los avances logrados con la reforma constitucional de 1994, la provincia de Buenos Aires enfrenta varios desafíos en términos constitucionales y político-administrativos. Uno de los problemas más destacados es la descentralización y la autonomía municipal. Aunque la Constitución Nacional explícitamente incorporó la autonomía municipal, no sucedió lo mismo en la última reforma de nuestra Constitución provincial, y ello repercute no solo en una discusión doctrinaria sobre el alcance de la autonomía semiplena y la efectividad de las gestiones de los partidos bonaerenses, sino que se traduce en limitaciones significativas a los derechos sociales, civiles y políticos de cada uno de los ciudadanos que vive en un partido de la provincia, a lo cual se suma por supuesto un deterioro institucional formal en la gestión de sus asuntos internos y recursos

financieros, quedando el mayor éxito de éstos en cabeza del líder político de la zona, su capacidad y su cercanía política con quienes tienen el poder de decisión en la provincia²⁰.

La coparticipación federal de impuestos es otro tema crítico. Buenos Aires, siendo la provincia más poblada y una de las más ricas de Argentina, contribuye significativamente al presupuesto nacional, de este modo es una gran aportante al crecimiento federal de la Nación y sobre los principios de solidaridad y justicia social soporta grandes detracciones de fondos generados en su territorio. Por supuesto que esta situación afecta el equilibrio fiscal de la provincia y crea tensiones constantes que repercuten directamente en la capacidad de la provincia para financiar adecuadamente sus servicios públicos, infraestructuras y proyectos de desarrollo. La inequidad en la distribución de los recursos fiscales ha sido un tema recurrente en el debate político y requiere soluciones que equilibren las necesidades de las provincias más ricas con las de las más pobres.

Además, la provincia históricamente enfrenta problemas de gobernabilidad y fragmentación social, económica y política. La diversidad y la extensión del territorio bonaerense resultan en desafíos únicos para cualquier gestión y administración pública. La coexistencia de áreas urbanas altamente desarrolladas, como el conurbano bonaerense, con regiones rurales menos pobladas, requiere de políticas diferenciadas y de una administración flexible y eficiente atenta a tan disímiles necesidades. La fragmentación política, con múltiples actores y partidos políticos compitiendo por el poder, también complica la implementación de políticas coherentes y efectivas en el mediano y largo plazo.

Otro desafío significativo es la inseguridad y el sistema judicial. Buenos Aires ha sido históricamente una provincia con altos índices de criminalidad, consecuencia directa de la variable poblacional que la caracteriza, ello demanda una atención constante y políticas de seguridad innovadoras que deben responder a las realidades de cada partido y cada localidad bonaerense. La reforma del sistema judicial y la implementación efectiva del Consejo de la Magistratura resultan esenciales para abordar estos problemas, no se puede pensar seriamente una política de seguridad si no están alineados todos los poderes

²⁰ No es algo muy distinto a lo que impone la realidad de los hechos por sobre las autonomías provinciales, cuando el factor determinante del financiamiento continúa remachado en una ley y convenios de otra época y quien tiene la lapicera para discrecionalmente asfixiar o dar aire a las provincias determina el límite real en el cual las autonomías provinciales se ponen en juego.

del Estado para atender, cada uno desde su competencia, este flagelo que se profundiza en épocas de crisis económica. La seguridad y la justicia son pilares fundamentales para el desarrollo y la estabilidad de la provincia, y mejorar en estos aspectos es crucial para garantizar el bienestar de sus habitantes.

Corolario

Mirando hacia el futuro, la evolución constitucional de la provincia de Buenos Aires puede seguir varias direcciones. Una de las posibilidades es la profundización de la autonomía municipal. Esta medida podría implicar una reforma constitucional a nivel provincial que otorgue mayor independencia financiera y administrativa a los municipios, permitiéndoles gestionar de manera más eficiente sus recursos y necesidades locales. La autonomía municipal es un principio fundamental del federalismo, y su fortalecimiento puede contribuir a una gestión más efectiva y cercana a las necesidades de los ciudadanos.

Otra perspectiva importante es la revisión del sistema de coparticipación federal. Buenos Aires podría impulsar un debate nacional para obtener una distribución más equitativa de los recursos fiscales, que refleje mejor su contribución al PIB nacional y sus necesidades en términos de infraestructura y servicios públicos. La equidad fiscal es esencial para garantizar que todas las provincias puedan desarrollarse de manera equilibrada y sostenible.

El fortalecimiento del federalismo cooperativo es otra dirección posible. Esto implica una mayor colaboración entre los gobiernos provincial y nacional, así como entre las provincias, para abordar desafíos comunes como la seguridad, la salud, y el desarrollo económico. La creación de consorcios regionales y la implementación de políticas coordinadas podrían ser claves para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas. El federalismo cooperativo puede ser una herramienta poderosa para enfrentar desafíos complejos que trascienden las fronteras provinciales y requieren soluciones integrales y coordinadas.

Finalmente, la participación ciudadana es un elemento clave para la evolución constitucional y administrativa de la provincia. Fomentar la participación activa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y en la supervisión de las políticas públicas puede fortalecer la democracia y mejorar la calidad de la gobernanza. La implementación de mecanismos de participación ciudadana, como consultas populares,

audiencias públicas y plataformas digitales de participación, puede contribuir a una mayor transparencia y legitimidad de las decisiones gubernamentales.

Referencias bibliográficas

- Alberdi, J. B. (2017[1853]). Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Biblioteca del Congreso de la Nación. <https://digitales.bcn.gob.ar/files/textos/BasesAlberdi.pdf>
- Artigas, J. G. (1815). Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus hacendados.
- Bielsa, R. (1950) La reforma constitucional de 1949. Tipográfica Editora Argentina.
- Botassi, C. A. (2010). Breve historia del derecho público bonaerense. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 7 (40). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/19040>
- Ferrari, M., & Fabris, M. . (2022). Reformas de la Constitución bonaerense y debates en torno al estatus de la Iglesia católica y la religión (1989-1994) . *Quinto Sol*, 26(3). <https://doi.org/10.19137/qs.v26i3.6896>
- Hernández, L. (2014). El federalismo en la historia constitucional argentina: Tensiones y equilibrios. *Revista de Derecho Público*, (35), 93-115.
- Luque, C. D. (2014). Igualdad jurídica de las provincias argentinas. *CUM LAUDE Revista del Doctorado en Derecho*, Nº 1. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas UNNE. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/cum/article/view/823>
- Novales, A. F. (2013). Las instrucciones de los diputados orientales a la Asamblea del Año XIII. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, (13). https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6153/pr.6153.pdf
- Sabsay, D. A. y Saba, R. P. (1991). El frustrado intento de reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires. *Revista de Derecho Político*, (34). <https://doi.org/10.5944/rdp.34.1991.8544>