

## FEDERALISMO Y LIBERTAD

*Dr. Segundo V. Linares Quintana*

*Académico, Profesor Titular de Derecho Constitucional.*

**E**s para mí un gran honor iniciar este ciclo de conferencias sobre el federalismo, que, por acertada y plausible iniciativa de su Decano Interventor, doctor Luis María Baudizzone, ha organizado esta Casa de Estudios.

En el plan de disertaciones que integran dicho ciclo, me corresponde hacer una exposición, de índole general e introductiva al tema, acerca de la teoría y la práctica del Estado Federal, así como del nexo indisoluble que mantiene el federalismo con la libertad en el campo de la ciencia del derecho constitucional.

Los distinguidos juristas que ocuparán sucesivamente esta calificada tribuna, han de abordar, en cambio, los importantes y diversos problemas particulares que el federalismo suscita.

En su sentido material o específico, el término constitucional califica a un determinado tipo de Estado, que se caracteriza por la idea de un ordenamiento jurídico orientado a la consecución de un fin supremo y último: la garantía de la libertad y la dignidad del hombre en la sociedad. Solamente aquel Estado que posea y aplique una Constitución con un contenido teleológico semejante, merece el calificativo de constitucional.<sup>1</sup>

Dicha idea coincide, en substancia, con la que genialmente exponía Monroe en 1810, desde las páginas de *La Gaceta*: "El pueblo no debe contentarse con que sus jefes obren bien; él debe aspirar a que nunca puedan obrar mal; que sus pasiones tengan un dique más firme que el de su propia virtud; y que delineando el camino de sus operaciones por reglas que no esté en sus manos trastornar, se derive la bondad del gobierno, no de las personas que lo ejercen, sino de una Constitución

<sup>1</sup> SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Buenos Aires, 1931/2, t. VI, págs. 44 y sigs.

firme, y que obligue a los sucesores a ser igualmente buenos que los primeros, sin que en ningún caso deje a éstos la libertad de hacerse malos impunemente".<sup>2</sup>

Con menos palabras lo dijo SARRIENVO, desde las columnas de *El Nacional*, en 1879, al afirmar que "nuestra idea del gobierno es que es un instrumento o una combinación de medios para asegurar la libertad de los individuos, sin perturbar la tranquilidad pública".<sup>3</sup>

Igualmente lo expresó ESCURRUARÍA, diciendo que "el fin de la institución es garantir a cada miembro de la asociación el más amplio y libre ejercicio de sus facultades; y, como el gobierno nace de la ley y contriba en ella, resulta de aquí que nada deben disponer las leyes en contra de esos derechos, porque obrarían en oposición a sus fines. Toda ley que los desconozca o los ataque, emane del pueblo o del magistrado, es ilegítima, tiránica; todo acto del magistrado que los viola está igualmente viciado de tiranía o ilegitimidad, porque los derechos no entran en su competencia y jurisdicción".<sup>4</sup>

De donde resulta errónea e inadmisibile la tesis, algunas veces escuchada, de que el gobierno democrático sólo debe hacer lo que el pueblo quiere, aunque la presunta voluntad popular comporte la violación de las normas constitucionales y legales y hasta el desconocimiento de los más elementales derechos del hombre. Tal idea no comporta sino el despotismo o la tiranía de la mayoría, muchas veces más temible que la de uno o unos pocos, pero odiosa y censurable como toda forma autoritaria de gobierno.

Precisamente, el gobierno constitucional, supone, la vigencia de la Constitución —que garantiza la libertad y limita el poder— como ley suprema que debe ser acatada y cumplida por gobernantes y gobernados, y cuya enmienda sólo cabe a través del procedimiento especial que la misma prescribe; recuérdese la diferencia esencial que existe entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

Por lo demás, si bien el sistema constitucional se funda en el gobierno de la mayoría, reconoce y garantiza los derechos de la minoría; porque aparte de la esencial misión de contralor del gobierno que com-

<sup>2</sup> MANUEL MONTEO, Sobre las miras del Congreso que acaba de convocarse, "La Gaceta", 28 octubre 1869.

<sup>3</sup> DOMINGO F. SARRIENVO, Doctrinas antiguas, "El Nacional", 7 agosto 1879. Obras completas, t. XXXIII, pág. 132.

<sup>4</sup> ERNESTO ESCURRUARÍA, Origen y naturaleza de los poderes extraordinarios acordados a Rosas, Obras completas, Buenos Aires, 1939, t. V, pág. 236.

pete a ésta, bastaría que un solo habitante de un país no gozara de su plena libertad constitucional, para que ya no pudiera hablarse en él de la existencia de un gobierno libre.

Únicamente el gobierno constitucional, en cuanto sistema jurídico-político encaminado a la garantía de la libertad individual como finalidad suprema y última, hace posible al hombre vivir como hombre; vale decir, como ser racional dotado por el Supremo Legislador de libre albedrío, que le permite escoger fines y medios y, por consiguiente, salvarse o condenarse. Solamente como bestia, o aún peor que ésta, puede vivir el individuo bajo regímenes gubernativos que no persigan en forma primordial el objetivo anodicho. Todo sistema autoritario o absolutista, por más que lograra acrecentar el poderío o la grandezza material del Estado, contraría abiertamente la naturaleza y el fin del ser humano en la tierra.

Desde remotos tiempos hasta los días actuales, la historia enseña que el poder ejerce una terrible atracción sobre el espíritu del ser humano, al que no pocas veces arrastra a los peores excesos. No en balde en el Infierno del DANTE lloran sus despiadadas culpas "los tiranos que vivieron de sangre y de rapiña".<sup>5</sup> Afirmaba MONTESQUIEU que "todo hombre tiene una predisposición a ser tirano, y lo es luego que la oportunidad conspira con sus inclinaciones. A cualquiera que se confíe la autoridad pública sin las trabas de la ley, y sin más garantía de sus operaciones que la que presta un juramento de costumbre, se le da aña y opción, por decirlo así, para que abusando de ese depósito sagrado comprometa la existencia pública".<sup>6</sup>

"Guárdese de las fascinaciones del poder —escribió SARRIENVO a MIRAZ, desde Lima, en 1865— que nos hace creer que crecemos en años, prudencia y saber, mientras los otros decaen en la misma proporción, hasta producirse aquel fenómeno óptico de ver a los hombres desde tales alturas como granos de mostaza".<sup>7</sup> Es que —como señalaba ROUSSEAU— la tendencia al abuso y a la degeneración es "un vicio inherente e inevitable que, desde el nacimiento del cuerpo político, tiende sin descanso a destruirlo, lo mismo que la vejez y la muerte destruyen al fin el cuerpo del hombre".<sup>8</sup>

El gobierno constitucional procura evitar el abuso del poder por parte

<sup>5</sup> DANTE ALIGHIERI, *La divina comedia*, Infierno, canto XI.

<sup>6</sup> BERNARDO MONTESQUIEU, *Obras políticas*, Buenos Aires, 1916, pág. 114.

<sup>7</sup> DOMINGO F. SARRIENVO, *Obras completas*, t. XXXIX, pág. 158.

<sup>8</sup> J. J. ROUSSEAU, *Contrato social*, lib. III, cap. X.

de los gobernantes limitando las atribuciones de éstos. El gobierno constitucional es, por consiguiente, un gobierno de poderes limitados. La autoridad absoluta, aunque se funde en la voluntad popular o invoque a ella, no por eso deja de comportar un despotismo.

"Toda la ciencia de la libertad —afirmaba ALBERG—, todo el arte del gobierno libre, consiste en el conjunto de reglas y precauciones dirigidas a impedir que los mandatarios del país abusen de su mandato; y que el mandante, es decir, el país soberano, conserve el poder de prevenir y corregir los abusos de sus mandatarios en la gestión de su mandato nacional".<sup>9</sup>

En un país libre de verdad, el poder se encuentra fragmentado o distribuido. Inversamente, no hay dictadura que no se funde en la concentración o acumulación del poder; fenómeno que se agudiza en las dictaduras modernas, en las cuales la centralización abarca, no solamente al poder político, sino también al poder social, económico, financiero, militar y hasta religioso. Es así que el poder que acumula un dictador de nuestros días supera en mucho al que desentaban los pocos tiranos de la antigüedad.<sup>10</sup>

FAIRBACH —destacado profesor de la Universidad de Harvard y uno de los que mejor han estudiado la esencia del constitucionalismo—, señalando la diferencia que existe entre la verdadera y la falsa democracia, dice que en Inglaterra y los Estados Unidos el poder político está dividido entre muchas personas, en tanto que en Rusia se halla concentrado en un grupo encabezado por un solo hombre. Tal concentración no significa que no participen en el ejercicio del poder muchos otros hombres, pero sí que la participación que tienen se produce al arbitrio del director absoluto y supremo, es decir que dura tan solo mientras así le plazca al déspota. "Esta división del poder —expresa el mencionado autor— es la base del gobierno civilizado. Esto es lo que quiere decir la palabra constitucionalismo".<sup>11</sup>

En carta dirigida al gobernador de San Juan, general Benavídez, decía SARANDEIRO, en 1845, que "los gobiernos en que toda la autoridad está reconcentrada en las manos de uno solo, tienen que repartir la administración subalterna entre una multitud de caudillos que tienen

<sup>9</sup> JUAN B. ALBERG, *Fragmento preliminar al estudio del derecho*, Obras completas, Buenos Aires, 1920, t. VIII, pág. 133.

<sup>10</sup> INOCENCIO V. LIZASO QUINTERO, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, cit. t. VI, págs. 30 y sigs.

<sup>11</sup> CARL J. FAIRBACH, *Forma y realidad de la organización constitucional democrática*, México, 1934, págs. 13/14 y 41.

facultad de obrar discrecionalmente sobre los pueblos, en cambio de la completa sumisión que se les exige a la voluntad del jefe supremo. . . Gobiernos tan absurdos no sólo pasan sobre los pueblos como un azeite, sino que son aún más funestos para los que los sirven, cuyo porvenir depende esencialmente del modo como se portan con el jefe, receloso siempre de ver compartida su autoridad".<sup>12</sup>

La división —tanto funcional y horizontal como territorial y vertical— del poder resulta un medio técnico indispensable para asegurar la libertad individual, como lógica consecuencia de la descentralización del poder, corolario de su fragmentación o atomización y, por ende, del recíproco freno y control que se opera entre los diversos órganos estatales que lo ejercen en los ámbitos funcional y territorial. Funciona, así, un sistema de frenos y contrapesos —*checks and balances*, según la clásica expresión de los constitucionalistas norteamericanos—, cuya consecuencia práctica es mantener la actividad funcional de cada órgano circunscrita dentro de la respectiva órbita constitucional.

Es así que, a la vez que la concentración o la división del poder marcan, respectivamente, la diferencia entre los regímenes autoritarios y constitucionales, puede afirmarse que existe una relación directa entre el grado de desconcentración del poder y la medida del goce efectivo de la libertad individual. Es que no hay ya duda alguna de que, en la técnica de la limitación del gobierno como medio de salvaguardar la libertad humana, el instrumento más eficiente es la división del poder, entendida la expresión en su sentido más lato: *compreensivo*, como queda dicho, de la división tanto funcional y horizontal —en tres poderes, tres órganos y tres funciones: legislativos, ejecutivos y judiciales— como de la división territorial y vertical —en un poder nacional, un poder provincial o estatal y un poder municipal—. Sin que ello resulte excluyente de cualquier otro tipo de división que pueda existir en la técnica de la fragmentación o atomización del poder.

En el derecho constitucional es básica la distinción entre el poder *constituyente* y el poder *constituido* o *constitucional*, hasta el extremo de que ella puede ser reputada como la piedra angular del constitucionalismo. El poder constituyente es la facultad soberana del pueblo a darse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario, por medio de una Constitución y a revisar a ésta total o parcialmente cuando fuere necesario. El poder constituido o constitucional surge o emerge

<sup>12</sup> DOMINGO F. SARRIENVO, *Obras completas*, t. XVI, pág. 274.

de la Constitución, que lo regla y delimita, y es por esencia limitado.<sup>13</sup>

El federalismo comporta una manera de fragmentar, atomizar o dividir el poder y, por ende, un medio eficiente para asegurar el goce efectivo de la libertad del individuo.

Hablar de unitarismo y federalismo es aludir, respectivamente, a centralización y descentralización política. Pero así como resulta relativamente fácil dar la noción aproximada de uno y otro concepto, harto difícil es indicar con certeza el linde que separa a ambos.

Como principio general y orientador, puede aceptarse que en el Estado unitario —caso de centralización política— las atribuciones políticas fundamentales se hallan concentradas o reunidas en un solo núcleo de autoridad o poder; vale decir que la tendencia centripeta predomina sobre la centrífuga.

En cambio, en el Estado federal —caso de descentralización política— las atribuciones políticas esenciales están distribuidas o repartidas en dos órdenes gubernativos diferentes: el gobierno central y los gobiernos locales, que coexisten armónica y coordinadamente dentro del mismo territorio; o sea, que las tendencias centripeta y centrífuga se mantienen en un equilibrio más o menos perfecto. Además, la división o fragmentación del poder que comporta el federalismo exige el reconocimiento de una importante medida de gobierno propio al municipio. No es posible hablar de federalismo sin que exista la autonomía municipal.

Por eso afirmaba con acierto Estrada que "En el principio cardinal del federalismo va envuelto el de la libertad municipal; o, más bien, el federalismo es una teoría de gobierno cuya base se encuentra en la doctrina de las franquicias municipales". Y, refiriéndose al sistema federal de nuestra patria, agregaba que "por eso la constitución comunal es otro elemento necesario del derecho público argentino".<sup>14</sup>

"Es en la comuna, pues —escribía Tocqueville en su clásico estudio del federalismo norteamericano—, donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen a éste gustar del uso pacífico de la ciencia y servirse de ella. Sin instituciones comunales podrá una nación darse un gobierno libre, pero

<sup>13</sup> SERGIO V. LINARES QUINTERO, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, cit., t. II, págs. 108 y sigs.

<sup>14</sup> JOSÉ MARCEL ESTRADA, *Curso de derecho constitucional*, Obras completas, t. VI, pág. 47.

ella carecerá de libertad. Pasiones pasajeras, intereses de un momento, mil accidentales circunstancias, podrán darle las formas exteriores de la independencia; pero el despotismo, refugiado en el interior del cuerpo social, reaparecerá tarde o temprano en la superficie".<sup>13</sup>

Comportando el Estado unitario una concentración de poder, resulta más propicio al despotismo y la dictadura, al centralizar la autoridad en manos de unos pocos. Ya ARISTÓTELES prevenía de que "no es justo dejar el poder en manos de uno solo".<sup>14</sup>

Pero como también en el derecho constitucional la excepción no hace sino confirmar la regla, resulta necesario mencionar el caso de Estados unitarios cuyos gobiernos satisfacen ampliamente los principios del régimen constitucional, hasta el extremo de que pueden ser tomados cual dignos ejemplos, como Inglaterra en Europa y nuestra hermana Uruguay en América.

Para Kelsen, la diferencia entre un Estado centralizado y otro descentralizado radica en la diversidad de sus respectivos ordenamientos legales atendiendo a su respectiva esfera de validez.

El eminente jurista distingue las normas que tienen validez en la totalidad del territorio estatal, a las que denomina normas centrales, de las normas que únicamente tienen validez en una parte de dicho territorio, a las que llama normas descentradas o locales. En el Estado centralizado sólo existen normas centrales, mientras que en el Estado descentralizado rigen normas centrales al lado de normas descentrales o locales. Según Kelsen, la centralización o descentralización de un orden jurídico puede alcanzar, cuantitativamente, un diferente grado, por la proporción del número y la importancia de las normas centrales y las normas descentrales o locales.

Kelsen distingue el aspecto dinámico del aspecto estático de la centralización y la descentralización, por cuanto una y otra se refieren, no sólo al ámbito territorial de validez de las normas jurídicas, sino también a los métodos de creación y ejecución de dichas normas, con lo que adquiere importancia diferenciar si las normas centrales y las normas descentrales o locales son creadas y ejecutadas por el mismo órgano o por órganos diversos, así como la forma en que tales órganos son instituidos.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> ALBERT DE TOQUEVILLE, *La democracia en América*, versión española de C. Ce millo Escobar, Madrid, 1911, t. I, págs. 71/2.

<sup>14</sup> ARISTÓTELES, *La política*, libro III, cap. XI, § 7.

<sup>15</sup> HANS KELSEN, *General theory of Law and State*, Cambridge, 1945, págs. 200 y sigs.

El constitucionalista australiano GORDONWOOD diferencia el Estado unitario del Estado federal, no solamente por la existencia sino también por la medida que en este último exista y se opere la división del poder entre el gobierno central y los gobiernos locales, y además por el intento de hacer rígida a dicha división del poder.<sup>28</sup>

WHELAN, en un notable libro sobre la materia, caracteriza al Estado federal por lo que denomina *principio federal*, al que define como "el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean, cada uno dentro de su esfera, coordinados e independientes". Así definido el principio federal, pregúntase WHELAN qué debe entenderse por *Constitución federal* y por *gobierno federal* y si debe circunscribir la aplicación de tales calificaciones a los casos en que el principio federal ha sido adoptado plena e integralmente. Estima que esto último no sería razonable, y que para que una Constitución o un gobierno puedan ser reputados del tipo federal, es suficiente que el principio federal predomine en ellos.<sup>29</sup>

Mucho se ha escrito y hablado acerca de las condiciones que hacen posible el establecimiento y la conservación del federalismo en un país. El constitucionalista hindú ARRAGONAI las resume en las siguientes:

a) El deseo de unión. No existirá base para la federación a menos que haya entre las distintas unidades políticas el deseo de unirse y crear un gobierno común.

b) El deseo de la autonomía local. La voluntad de unirse no debe llegar hasta el extremo de que se identifique con el propósito de instituir un Estado unitario, sino que se requiere, paralelamente, un deseo de conservar la autonomía local.

c) La contigüidad geográfica; ya que el hecho de que las diversas unidades políticas se encuentren geográficamente cercanas favorece el éxito del sistema.

d) La ausencia de desigualdades marcadas entre las unidades. Obsta al funcionamiento eficiente del sistema la existencia, dentro de la unión, de unidades poderosas al lado de unidades débiles, por el predominio que ejercerían aquéllas sobre éstas.

e) Educación política y legalismo; vale decir, la capacitación política bastante por parte del pueblo para comprender el significado del sistema, a la vez que un sentido desarrollado de legalismo.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> GORDON GORDONWOOD, *The future of Australian federalism*, págs. 6/7.

<sup>29</sup> E. C. WHELAN, *Federal government*, Londres, 1947, págs. 1 y sigs.

<sup>30</sup> A. ARRAGONAI, *The substance of politics*, págs. 452/3.



Pero antes de proseguir nuestro estudio del federalismo, resulta necesario diferenciar sus dos formas principales: la *Confederación* y el *Estado federal*. Ensayaremos establecer su distinción sobre la base de los siguientes rasgos o caracteres diferenciales:

a) La base jurídica de la Confederación es el tratado o pacto, libremente concertado por entidades políticas soberanas o cuasi soberanas; en tanto que el Estado federal se funda sobre una Constitución sancionada por la voluntad nacional.

b) La Confederación —mera unión de Estados soberanos o cuasi soberanos— deja subsistente la personalidad y la independencia de los Estados miembros, mientras que en el Estado federal se crea un nuevo Estado a costa del sacrificio de la soberanía de los Estados locales.

c) En la Confederación el poder confederado carece de *imperium* —o sea de medios jurídicos de derecho público— para imponer sus decisiones, y contra un Estado confederado rebelde sólo dispone de la coacción por la fuerza de las armas; mientras que en el Estado federal el gobierno central posee *imperium* sobre los Estados locales, dentro de las normas establecidas por la Constitución nacional.

d) Suele señalarse como característica esencial de la Confederación los derechos de *sufrágium* y de *secesión*, de los que carecen los Estados locales en el Estado federal.<sup>22</sup>

El derecho de *sufrágium* consiste en la facultad de cualquiera de los Estados confederados para juzgar acerca de la conveniencia y la oportunidad de los actos del poder confederado y para negar la aplicación de éstos dentro de su respectivo territorio; en tanto que el derecho de *secesión* es la atribución de dichos Estados miembros para separarse en cualquier momento de la unión confederal.

KELSEN niega que el derecho de *secesión* constituya un rasgo diferencial entre ambos tipos de federalismo.<sup>23</sup>

Como dato curioso, merece recordarse que la única Constitución en el mundo que regla el derecho de *secesión* es la de Birmania, que dedica a esa materia nada menos que seis artículos de su texto.

Como hace notar con acierto el constitucionalista brasileño PUNTO FERREIRA, "el reparto de competencias es esencial en la doctrina jurí-

<sup>22</sup> SEBASTIÁN V. LEZAMA QUINTANA, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, cit., t. VI, págs. 218 y sigs.

<sup>23</sup> HANS KELSEN, *Tratado general del Estado*, versión española de L. Legas y La Cámara, Barcelona, 1934, pág. 296.

dica del federalismo".<sup>22</sup> Podemos nosotros agregar que del acierto o desacierto en dicha contribución, atendiendo a complejos y numerosos factores de índole histórica, social, política, económica, etc., dependerá, en la práctica institucional, el éxito o el fracaso del sistema, como lo demuestra concluyentemente el estudio de las experiencias federativas en el mundo.

Explicase, por ello, que la determinación de las competencias del gobierno central y los gobiernos locales constituya el problema crucial en la organización de todo Estado federal, que ha preocupado y preocupará siempre en grado sumo a los constituyentes y estudiosos.

El reparto de las competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales puede efectuarse de acuerdo con tres criterios diferentes:

a) Enumeración detallada y lo más completa posible de todas las materias sobre las que tiene competencia el gobierno central, por un lado, y los gobiernos locales, por el otro; sistema que presenta el grave inconveniente de toda enumeración que pretende ser exhaustiva: la posibilidad de omisiones que suscitarían graves e insolubles conflictos.

b) Enumeración detallada y lo más completa posible de todas las materias sobre las que tiene competencia el gobierno central, correspondiendo a los gobiernos locales la competencia sobre todas las no enumeradas; vale decir que los poderes remanentes pertenecen a los gobiernos locales. Este sistema robustece la autonomía de los Estados o Provincias y constituye una valla, al menos teórica, contra la centralización que suele operarse en la práctica del esquema federativo. Es el sistema adoptado, entre otras, por las constituciones argentina, norteamericana, mexicana, brasileña, australiana, venezolana, suiza, etc.

c) Enumeración detallada y lo más completa posible de todas las materias sobre las que tienen competencia los gobiernos locales, correspondiendo al gobierno central la competencia sobre las no enumeradas; vale decir que los poderes remanentes pertenecen al gobierno central. Este sistema fortifica al poder central y facilita, por lo menos en teoría, el robustecimiento que suele operarse en la práctica del gobierno federativo. Es el sistema adoptado por las constituciones canadiense y sudáfricana.

Si bien quizá es posible, en el plano de la teoría institucional, hablar de una forma única federativa de gobierno, la observación de la diná-

<sup>22</sup> CHARLES E. MERRIS, *Prólogo a la ciencia política*, versión española de V. Herrera 752.

mica política permite verificar la existencia, en el hecho, de un infinito número de esquemas estatales encuadrados dentro de los lineamientos generales de dicho tipo, al extremo de justificar la aserción de MARZANO de que "en realidad, hay tantos federalismos como naciones federales".<sup>24</sup>

El examen de las modalidades que asumen los diversos Estados federales del mundo, lleva a comprobar distintas gradaciones de descentralización, dentro de una escala que iría desde el federalismo ruso —que, al menos en el papel, linda con la confederación— hasta los federalismos canadiense y sudafricano —muy cercanos al unitarismo—, pasando por el federalismo norteamericano —en una posición intermedia— y por el federalismo argentino, que, próximo al de los Estados Unidos en la normación constitucional, ha evolucionado en el hecho cada día más hacia la centralización.

Uno de los problemas más complejos e intrincados de la ciencia política —GAMAZZ lo llega a comparar con el intento de resolver la cuadratura del círculo— es el que suscita la determinación del asiento de la soberanía en el Estado federal.<sup>25</sup>

Las teorías expuestas al respecto pueden sistematizarse en cuatro posiciones:

a) En el Estado federal sólo existe una soberanía: las provincias o Estados locales son autónomos y no soberanos. Es la verdadera doctrina, en nuestra opinión; y fue sostenida por LE FUR, adoptada por los centralistas norteamericanos, expuesta por STOWY y WILSON, y es la que prevaleció en Europa.

b) Aceptando que la soberanía es única en el Estado federal, otros entienden que su asiento está en las provincias o Estados locales y no en el gobierno central. Así pensaban CALHOUN en los Estados Unidos y SEYDIZ en Alemania.

c) GIERKE y MADWEL estiman, también dentro de la solución monista, que la soberanía reside en el poder constituyente.

d) La posición pluralista sostiene que la soberanía se divide, siendo soberano cada uno en sus respectivas esferas, el gobierno central y los gobiernos locales, como lo sostuvo MARZANO en *El Federalista*, lo pro-

<sup>24</sup> JOSÉ N. MARZANO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, Buenos Aires, 1910, pág. 28.

<sup>25</sup> EUGENIO J. LÓPEZ, *Soberanía política*, "Strömung", t. I, págs. 173 y sigs.

pugnaron TOCQUEVILLE, WAITE y SCHOLLSBERG y lo aceptó la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos.<sup>26</sup>

En todo Estado federal actúan constantemente dos fuerzas opuestas, que procuran superarse y vencerse recíprocamente al menor desfallecimiento de la contraria, y sobre cuyo equilibrio se fundamenta el esquema ideal del federalismo: una fuerza *centrípeta* y *concentradora*, que atrae, dirige e impele hacia el centro, procurando la centralización de la mayor suma posible de poder en el gobierno nacional y, por ende, el robustecimiento de éste; y una fuerza *centrífuga* o *desconcentradora*, que atrae, dirige e impele lejos del centro, tendiendo a la descentralización y a la fragmentación del poder entre los gobiernos locales, cuyo fortalecimiento busca. La dinámica federal se manifiesta en la práctica de las instituciones políticas por la constante lucha entre ambas fuerzas.

La práctica de los Estados federales del mundo revela —aunque no con igual intensidad— una paulatina y firme concentración en el gobierno central a costa de la autoridad de los gobiernos locales. Vale decir que en el hecho, la tendencia centrípeta o concentradora parecería dominar a la tendencia centrífuga o desconcentradora.<sup>27</sup>

Como señala el constitucionalista brasileño CALMON, “aparentemente el fenómeno de la creciente centralización puede ser observado en todos los Estados federales. Predomina sobre el principio de la diferenciación política o de la unidad nacional. Si se realizó tan completamente en Alemania, no es menor el movimiento que se revela en los Estados Unidos, el Brasil o Argentina, en virtud de los factores combinados de la intervención del gobierno central en la economía, la interpretación social, la neutralización de las distancias y el proceso de permanente homogeneización cultural”.<sup>28</sup>

MCCORMACK SARR observa que Estado federal y Estado unitario no son sino etapas dentro de una serie o evolución biológica, de la cual este último sería comienzo y fin obligado.

En una primera etapa, el Estado unitario comenzaría por aliarse con otros Estados con fines de defensa común. Una segunda etapa es el advenimiento de la Confederación, que deja subsistente la soberanía de los Estados miembros. En la tercera fase queda estructurado el Esta-

<sup>26</sup> SERRANO V. LIZARRA QUINTERO, *Gobierno y administración de la República Argentina*, Buenos Aires, 1960, t. I, pág. 69.

<sup>27</sup> SERRANO V. LIZARRA QUINTERO, *Teoría y práctica del Estado federal*, Buenos Aires, 1963, págs. 23 y sigs.

<sup>28</sup> PABLO CALMON, *Curso de teoría general de Estado*, pág. 216.

do federal, en el que la soberanía de las unidades componentes es reemplazada por la autonomía, y en el cual existe un equilibrio más o menos perfecto entre las fuerzas centrípeta y centrífuga de que hemos hablado. La etapa posterior se caracterizaría por la ruptura de tal equilibrio y el robustecimiento del poder central en detrimento de la autonomía de las entidades locales. La última etapa del ciclo —que, volviendo a iniciarse, se repetiría al infinito— sería la vuelta al Estado unitario. Y el autor mencionado cita como ejemplos demostrativos de su tesis los casos de los Estados Unidos, Alemania y Sud África.

Quizá una de las circunstancias susceptibles de explicar mejor el caso actual en el mundo es el distinto ritmo seguido por el progreso científico y el desarrollo espiritual del ser humano. "El progreso tecnológico del hombre ha sido increíble —expresa BERGMANN—, y el desarrollo interior del hombre no se ha mantenido parejo con aquél, porque el espíritu del hombre fue formado en otra época, cuando vivía en armonía con el ritmo de la naturaleza y estaba ligado con la tierra; en cambio, hoy se está independizando más y más del suelo como resultado del progreso tecnológico. Estamos en el final de la época en la que la vida del hombre dependía del suelo y el hombre estaba en armonía con la naturaleza".<sup>29</sup>

Quizá el hombre del siglo XX no sea peor que el del siglo XV o que el de la antigüedad, pero es evidente que hoy cuenta con fuerzas —"y enormes captivos de manipular" en palabras del filósofo alemán— para liberar nuevas energías para el progreso del bienestar humano. Los humanistas están, en tanto, a la zaga en la tarea de inculcar a las masas un sentido de responsabilidad y una conciencia social suficientes para asegurar un empleo constructivo de estas energías.<sup>30</sup>

Por terrible paradoja, pareciera que el progreso de la ciencia, al colocar en manos del hombre fuerzas cada vez más potentes e irresistibles, en lugar de despertar en él la noción del bien, ha libertado, cual Nueva Caja de Pandora, de los más recónditos rincones de su ser, los instintos más bajos y abyectos, llevándolos a pretender erigir en el mundo la ley del más fuerte en vez del reinado del derecho. Como destaca con pena HUSSAR, "el progreso de la ciencia es uno de los factores impli-

<sup>29</sup> NICOLAS BERGMANN, *The crisis of man in modern world*, pág. 181.

<sup>30</sup> ANGELO J. LERO, *Diversas consideraciones relativas a la naturaleza y al lago de los derechos del hombre*, en UNESCO, *Los derechos del hombre*, pág. 83.

cados en la progresiva declinación de la libertad y la progresiva centralización del poder que se han producido durante el siglo XX".<sup>21</sup>

Claro está que la ciencia no es la culpable de las desviadas utilidades que los hombres han hecho de sus progresos, sino que, por el contrario, quizá sólo un mejor conocimiento científico asequible a todos y comprendido por la sociedad entera, permita conducir a un aprovechamiento cabal del saber que redunde en amplio beneficio para la humanidad.

Con razón se ha dicho que el poder de la ciencia es susceptible de ser empleado para destruir o oprimir, y puede llegar a constituir una amenaza para la libertad; pero que la responsabilidad por su mal uso corresponde a los gobiernos y organismos sociales así como a las normas sociales imperantes. Los adelantos científicos han ido más rápidamente que el progreso moral, social e internacional. La ciencia —que sólo puede vivir y fructificar en un clima de libertad—, cuando está guiada por sanas leyes morales, conduce a los grandes adelantos que benefician a toda la humanidad. No debe olvidarse que la ciencia, en cuanto conocimiento, debe considerarse valiosa, pero en cuanto técnica, ha de ser elogiada o reprobada según el fin a que sirva.<sup>22</sup>

No hay duda de que los progresos de la ciencia han influido sobre el federalismo en sentido negativo. Los adelantos técnicos y científicos —compárese la enorme diferencia entre la no tan lejana época de la carreta, la diligencia y aun el ferrocarril, con los actuales tiempos del avión supersónico, la radio, la televisión y la energía atómica— han debilitado al máximo el sentimiento local o regional, tan intenso hace no más de medio siglo en las distintas zonas o regiones de nuestro país o de cualquier otro Estado federal del mundo.

MERRILL ha hecho notar que "las unidades de la organización política han sido dislocadas por los modernos sistemas de comunicación y transporte. Divisiones locales de fama histórica, como ciudades, municipios, provincias y ciudades satélite, están hoy pasadas de moda por efecto de la radio y el teléfono, de las buenas carreteras y de los aviones. En mayor escala, las antiguas funciones de los Estados y provincias se hallan en muchos casos fuera de lugar. Y, en una escala aún más amplia, los límites y fronteras de muchas naciones han sido borrados por los modernos transportes. El viejo sistema de mojones y límites

<sup>21</sup> ALANUS HAZARD, *Ciencia, libertad y paz*, pág. 2.

<sup>22</sup> *La ciencia ante la sociedad* (editorial), "La Prensa", 3 octubre 1950, pág. 2.

está pasado de moda y el mundo necesita un nuevo examen de conjunto".<sup>33</sup>

Pero si la ciencia y la técnica han influido sobre el federalismo debilitándolo, el espacio, la distancia —estímulos vivificadores del gobierno propio local— siguen hoy favoreciendo la operación de la tendencia centrífuga de los Estados. "El federalismo —afirma CURRIE— es un tributo pagado o debido al espacio. No hemos conquistado el espacio. Estamos en el camino de conquistar al tiempo, pero aquél es otra cosa. Las semanas que insumíamos en ir de un lugar a otro se han convertido en días, y los días están prontos a convertirse en horas, pero las millas no son más cortas de lo que eran. Las comunidades se han esparcido porque hemos acortado el tiempo de ir al trabajo o del trabajo al hogar, pero aún hay una gran diferencia entre tratar personalmente y viajar. La capital estadual todavía se encuentra a una gran distancia de su pueblo, y para un hombre de Montana, la distancia a Washington aún se mide en millas. El sistema telefónico facilita arreglar una entrevista, pero no sustituye la entrevista. Así, el avión y el teléfono pueden aniquilar el tiempo tanto como se quiera, pero se mantiene el espacio. Nada reemplaza al trato personal".<sup>34</sup>

Las circunstancias que acabamos de expresar, en lugar de justificar a quienes preconizan la supresión del federalismo, dan razón a quienes sostenemos que, nunca como hoy, la forma federativa del Estado encarna una de las garantías más eficaces de la libertad del hombre, al repartir y distribuir —o sea, fragmentar— el poder en distintos núcleos de autoridad, evitando, o por lo menos aminorando, la concentración de poder político y económico que hoy se observa en la generalidad de los ejecutivos del mundo y muy particularmente en los presidentes de las naciones hispanoamericanas.

El robustecimiento del poder central, operado en la práctica de todos los sistemas federales del mundo, ha revertido en la República Argentina caracteres tan extremos que hoy puede afirmarse, sin temor a errar, que su forma de gobierno es federal en el nombre pero unitaria en los hechos. La autonomía provincial y municipal —cjes del federalismo— han desaparecido, y sólo existe un núcleo de autoridad en todo el territorio argentino: el poder central, ante cuyo vigoroso avance los gobiernos locales han cedido posiciones.

<sup>33</sup> CHARLES E. MERRILL, *Prólogo a la ciencia política*, versión española de V. Herrera, México, 1941, pág. 125.

<sup>34</sup> CHARLES P. CURRIE JR., *Lines under the Throne*, Boston, 1943, pág. 16.

Precisamente una de las finalidades del Gobierno Provisional surgido de la Revolución Libertadora es "fortalecer y afianzar el federalismo, las autonomías comunales y la descentralización administrativa, estableciendo las condiciones jurídicas, económicas y culturales que propendan a ello como límites a los excesos del poder central".

Las causas de dicha centralización pueden reducirse a dos fundamentales, que a su vez engloban a un complejo y variado conjunto de factores:

a) Por un lado, la inacción de los gobiernos locales, generalmente debido a su crisis económico-financiera —y es sabido que la autonomía política no puede existir sin una paralela autonomía económico-financiera—; su falta de iniciativa, su posición de esperar lo todo o casi todo del gobierno central.

b) Por el otro lado, la acción penetrante y avasalladora del gobierno central, motivada en algunos casos por la necesidad de suplir la inercia y la falta de medios económicos de los gobiernos locales para cumplir con sus fines, particularmente en materia de educación y asistencia social, así como la natural tendencia centrípeta que es dado observar en todo Estado federal, y que en el caso de nuestro país, particularmente bajo el régimen depuesto, no encontró valla ni defensa alguna por parte de los gobiernos locales; todo ello agravado por la doctrina notoriamente centralizante llevada a la práctica por el gobierno derrocado.

Bajo la segunda tiranía que sufrió la Patria, culminó el proceso de centralización, al desaparecer hasta el último reducto de descentralización regional, para dar lugar a la más absoluta concentración del poder estatal en manos del dictador, cuyas facultades, en el hecho ilimitadas, no tenían más fronteras que la propia voluntad o arbitrio del déspota.

Poderoso medio de centralización ha constituido el sistema de la ayuda federal a las provincias, las que, a cambio de recursos económicos —muchas veces extraídos de la propia riqueza local— que el gobierno central les concede, rinden su autonomía. Sin entrar a discutir la conveniencia o la inconveniencia de la unificación de los tributos nacionales y provinciales, mediante el sistema de las leyes-convenios, debe subrayarse que su resultado práctico ha sido el cercenamiento paulatino pero seguro de la esfera de gobierno propio reservada por las provincias en la Constitución. Tributos que constitucionalmente corresponden a las provincias son recaudados por el gobierno central —como resultado de leyes-convenios—, el cual reconoce a aquellas una



participación mínima, quedándose con la parte del todo de su producido.

Baste recordar que en el año 1955, el total recaudado del impuesto a los réditos fué de \$ 4.593.906, del que se distribuyó entre todas las provincias solamente \$ 807.876; correspondió a la Municipalidad de Buenos Aires \$ 198.762, quedándose la Nación con \$ 3.587.268. En el mismo año, de un producido total que rindió el impuesto a las ventas de \$ 3.026.502, la participación que se dió a las provincias fué de \$ 663.171, y a la Municipalidad de Buenos Aires \$ 130.946, quedándose la Nación con \$ 2.363.331. También en el mismo año, del producido total de los impuestos internos unificados de \$ 3.406.954, se dió a las provincias la participación de \$ 1.573.524, reservándose el gobierno central \$ 2.033.440.

Y debe aquí ponerse en relieve que el impuesto a los réditos establecido con carácter federal viola la Constitución Nacional, ya que dicho tributo, en cuanto contribución directa, corresponde a las provincias y sólo podría ser establecido por el gobierno central —de acuerdo con el artículo 67, inciso 2º de la ley suprema— con carácter transitorio, y solamente en las condiciones de excepción que dicho precepto puntualiza: siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.<sup>28</sup>

Por otra parte, el uso abusivo por el gobierno nacional —en la mayoría de los casos por el poder ejecutivo— del remedio excepcional de la intervención federal en las provincias, con finalidad política, y con abierta desnaturalización de los propósitos de la ley suprema, ha contribuido, también, al debilitamiento y supresión de la autonomía de los Estados locales argentinos.

Previsto por los constituyentes como un recurso de excepción dirigido precisamente a salvaguardar la autonomía de las provincias —garantizando a éstas la forma republicana de gobierno y a sus autoridades contra la sedición o invasión— y atribuido, conforme a la buena doctrina constitucional, al Congreso nacional, el instituto de la intervención federal en las provincias fué usado como un medio ordinario y habitual, por el poder ejecutivo por sí solo en la generalidad de los casos, para imponer soluciones en la política lugareña en detrimento del gobierno propio provincial.

<sup>28</sup> SANCHEZ V. LUCIANO QUEROSA, *El poder impositivo y la libertad individual*, Buenos Aires, 1951; ídem, *Tratado de la teoría del derecho constitucional*, cit., t. IV, págs. 419 y sigs.

Hasta la caída del régimen depuesto, tuvieron lugar en nuestro país 174 intervenciones federales a provincias, de las cuales 136 lo fueron por decreto y solamente 48 por ley como lo exige la buena doctrina constitucional.

Corresponde agregar que durante la segunda tiranía inventóse la intervención al poder judicial de las provincias, al único efecto de obtener la total y completa docilidad de los magistrados judiciales de las mismas.

Como lo demuestra a través de todas sus gloriosas vicisitudes la historia nacional, y como lo pensaron y quisieron quienes organizaron constitucionalmente a la Patria, creemos que la forma federal de gobierno es la que mejor responde a las características, tradiciones e ideales de la República Argentina.

Según lo señaló Mirra en la asamblea constituyente de la provincia de Buenos Aires de 1854, "el sistema federal es el más perfecto y el más adecuado a las necesidades y a las tradiciones de nuestra patria"; porque —como el mismo prócer escribiera dos años antes desde las columnas del periódico *Los Debates*— "el federalismo es la base natural de la organización del país".<sup>26</sup>

Difícilmente podrá ser superada la exposición alberdiana de los antecedentes unitarios y federalivos de la Nación Argentina, acumulados a través de la historia patria, y que el ilustre *Padre de la Constitución* formuló llevando, en verdad, la voz de la generación de 1857. Como ha dicho con acierto CANAL FRÉPÓN, trátase de un "aritmético y judicativo repaso de todos los datos de la sociología política argentina, que nunca volverían a ser captados por nadie con visión panorámica más exhaustiva y justa".<sup>27</sup> La exposición fue hecha originariamente por ALAZAR integrando el capítulo décimotercero que escribió para el *Dogma Socialista o de Mayo*, y fue más tarde rehecha y perfeccionada a través de las páginas inolvidables de sus *Bases y puntos de partida*.

ALAZAR pensaba que los hechos, la realidad, que son obra de Dios, y que existen por la acción del tiempo y de la historia anterior del país, eran los que debían imponer la Constitución de la República Argentina. "Y desde luego —escribía con tinta de color azul y blanco, como el mismo dijo alguna vez—, aplicando ese método a la solución

<sup>26</sup> BARTOLOMÉ MIRRA, *Arriaga*, Buenos Aires, pág. 97.

<sup>27</sup> BERNARDO CANAL FRÉPÓN, *Constitución y revolución*, Buenos Aires, 1928, página 180.

del problema más difícil que haya presentado hasta hoy la organización política de la República Argentina —que consiste en determinar cuál sea la base más conveniente para el arreglo de su gobierno general: si la forma unitaria o la federativa—, el Congreso hallará que esas dos bases tienen antecedentes tradicionales en la vida anterior de la República Argentina, que ambas han coexistido y coexisten formando como los dos elementos de la existencia política de aquella República”. Pensaba que “la historia nos muestra que los antecedentes políticos de la República Argentina, relativos a la forma del gobierno general, se dividen en dos clases, que se refieren a los dos principios unitario y federativo”.

En definitiva, Alsasua llegaba a la conclusión —adoptada luego por los constituyentes de 1853— que “el poder respectivo de esos hechos anteriores, tanto unitarios como federativos, conduce la opinión pública de aquella República Argentina al abandono de todo sistema exclusivo y al alejamiento de las dos tendencias o principios, que habiendo aspirado en vano al gobierno exclusivo del país, durante una lucha estéril alimentada por largos años, buscan hoy una fusión parlamentaria en el seno de un sistema mixto, que abraza y concilia las libertades de cada provincia y las prerrogativas de toda la Nación: solución inevitable y única, que resulta de la aplicación a los dos grandes términos del problema argentino —la Nación y la Provincia— de la fórmula llamada hoy a poseer la política moderna, que consiste en la combinación armónica de la individualidad con la generalidad, del localismo con la Nación, o bien de la libertad con la asociación; ley natural de todo cuerpo orgánico, sea colectivo o sea individual. Llámese Estado o llámese hombre; según la cual tiene el organismo dos vidas, por decirlo así: una de localidad y otra general o común, a semejanza de lo que enseña la fisiología de los seres animados, cuya vida reconoce dos existencias: una especial de cada sergen y a la vez otra general de todo el organismo”.<sup>23</sup>

Constituiría tema bastante para muchas conferencias ocuparse de los medios susceptibles de fortalecer el federalismo en nuestra Patria. Los distinguidos juristas que en disertaciones sucesivas examinarán los diversos problemas particulares que el federalismo suscita, enfocarán, sin

<sup>23</sup> JUAN B. ALSASUA, *Base y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Obras completas, Buenos Aires, t. III, cap. XVII, págs. 405 y sigs.

duda, las medidas aconsejables al fin indicado. Sin embargo, creo conveniente enumerar algunas de ellas que juzgo indispensables.

Dentro del plan intensivo y amplio de educación cívica del pueblo que el momento institucional del país impone, ha de procurarse el renacimiento del sentimiento federalista y localista, que en ningún caso ha de llegar a chocar con los intereses generales de la Nación. Mantener vivo e intacto el sentimiento de autonomía de los gobiernos locales no comporta estimular su lucha contra el gobierno central, ni que unos y otros hayan de mirarse como enemigos. Los bien entendidos intereses del gobierno nacional nunca pueden estar en pugna con los bien entendidos intereses de los gobiernos regionales. "Si —afirmaba VÉLEZ SÁRSFIELD—, porque jamás puede estar en oposición el interés de la Nación con el de pueblo alguno. En política no puede pasar lo que en los individuos particulares, en que a veces es preciso sacrificar a unos para que otros vivan. Es casi un principio que el bien verdadero no puede causar males a otra potencia extraña, pero es un axioma que los intereses de una Nación no pueden jamás perjudicar a los de un pueblo".<sup>88</sup>

Como bien observa RIVERO, "la institución federal está definitivamente consolidada cuando existe en la conciencia de los ciudadanos lo que podrá llamarse el sentimiento de la doble dependencia: la sujeción a la comunidad total balanceando el sometimiento a la comunidad parcial, y siendo sentidos la una y el otro con la misma espontaneidad".<sup>89</sup>

Por otra parte, no puede existir autonomía política sin el respaldo de una vigorosa autonomía económico-financiera. Necesario será, entonces, un plan ambicioso pero racional de reactivación de las economías y finanzas provinciales, a fin de terminar con el trágico contrastado de la existencia de provincias pobres con enormes riquezas potenciales sin explotar.

Aun cuando la Constitución de 1853 es un admirable instrumento de gobierno, que sigue y seguirá encarnando la tradición, la realidad y los ideales del pueblo argentino por los siglos de los siglos, en el caso de que llegara a efectuarse una reforma a la misma, para institucionalizar los fines de la Revolución Libertadora, entre los escasos re-

<sup>88</sup> BALBUENA VÉLEZ SÁRSFIELD, *Páginas registradas*, Buenos Aires, 1944, pág. 2.

<sup>89</sup> JUAN RIVERO, *Introducción a una teoría de Federación del socialismo federal*, "Boletín Internacional de Ciencias Sociales", París, vol. IV, núm. 1, pág. 42.

toques que podrían introducirse a sus sabias disposiciones, estimo que algunos de ellos deberían encaminarse a reforzar el federalismo.<sup>41</sup>

Así, por ejemplo, podría establecerse expresamente que solamente el Congreso declara la intervención federal a las provincias, y que ésta nunca puede afectar al poder judicial de la provincia intervenida. Debería, igualmente, estudiarse una equitativa y racional redistribución de los recursos provinciales y federales. La elección directa de los senadores sería aconsejable, así como elevar el número de éstos a tres por provincia, para permitir la representación de la minoría. Correspondería, asimismo, prohibir al gobernador saliente ser electo senador sino con el intervalo de tres años.

No exagera Anos cuando afirma que "el federalismo es el centro de las inquietudes y de los interrogantes de las sociedades modernas", hasta el punto de que no pocas lo consideran como el único medio posible de llegar a la paz, la libertad y el bienestar mundial, a través del agrupamiento, en unas pocas federaciones, de la totalidad o casi totalidad de los países del mundo.<sup>42</sup> Como Acton dijo alguna vez que "la combinación de diferentes naciones en un Estado es una condición tan necesaria de la vida civilizada como la combinación de los hombres en la sociedad".<sup>43</sup> Y cuando aún no se había decidido la terrible segunda guerra del mundo, sosteníase que la reconstrucción de Europa, concluida la conflagración, requeriría una más perfecta distribución democrática del poder gubernativo a través del sistema federal, vivificador del gobierno popular.

Tiene razón Esso cuando afirma que "el federalismo empieza en el hombre y termina en la comunidad de las naciones. El federalismo es una exigencia de la libertad. Por eso los gobiernos totalitarios que oprimen a los ciudadanos terminan con la autonomía del municipio, de las provincias, de las regiones".<sup>44</sup>

Vale decir que federalismo y libertad son dos términos que se mantienen indisolublemente unidos en el derecho constitucional; y que siendo esta última la finalidad suprema de la Constitución, del Estado

41 SANCHEZ V. LUCIANO QUINTERO, *Breve del problema de la reforma de la Constitución Nacional*, Diario "La Ley", 4 octubre 1964.

42 RAYMOND ANOS, *Équilibre d'un plan d'état de fédéralisme*, "Bulletin International des Sciences Sociales", vol. IV, núm. 1, pág. 35.

43 LORD ACTON, *History of freedom*, pág. 239, cit. por GEORGE YOUNG, *Federalism and freedom*, London, 1943, pág. 1.

44 CARLOS ALBERTO ESSO, "La Nación", 23 octubre 1965.

constitucional y del derecho constitucional, el sistema federativo de gobierno constituye el instrumento técnico más perfecto para la garantía de la libertad.

Claro está que no ha de creerse que la forma federativa sea un mágico instrumento capaz de asegurar la libertad del hombre en toda forma y por sobre todas las cosas y circunstancias. La libertad no es el fruto de milagros ni de concesiones gratuitas. Para merecerla y gozarla, ha de ser ganada, día a día, por los pueblos y los individuos, en la eterna e ininterrumpida lucha que hace de argumento a la historia del mundo a través de los siglos, cumpliéndose así el dicho de Escarvantea: "La libertad no se adquiere sino a precio de sangre. La libertad es el pan que los pueblos deben ganar con el sudor de su rostro".<sup>42</sup>

<sup>42</sup> ESTEBAN ESCARVANTEA, *Doctrina socialista*, La Plata, 1946, § V, pág. 173.