

# CUADERNO DE FEDERALISMO



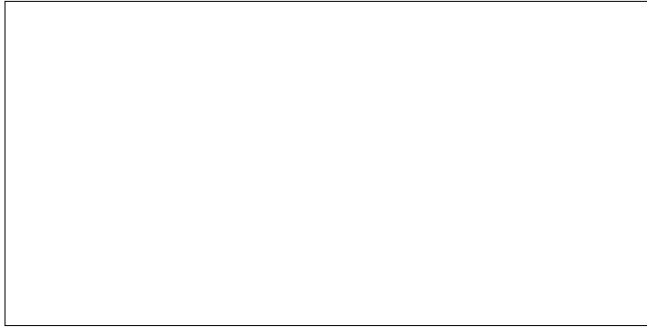
**INSTITUTO DE FEDERALISMO  
ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

**Año Académico 2011**

**CUADERNO DE  
FEDERALISMO**

**XXV**

Córdoba  
2012



*Las opiniones vertidas en los distintos artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.*

© Copyrighth by  
Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
Artigas 74 - 5000 Córdoba (República Argentina)

*Queda hecho el depósito que marca la ley*

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

*AUTORIDADES  
(Período 2010 - 2013)*

**JUAN CARLOS PALMERO**  
*Presidente*

**JULIO I. ALTAMIRA GIGENA**  
*Vicepresidente*

**JORGE DE LA RÚA**  
*Secretario*

**ARMANDO S. ANDRUET (h.)**  
*Tesorero*

**LUIS MOISSET DE ESPANÉS**  
*Director de Publicaciones*

**HÉCTOR BELISARIO VILLEGAS**  
*Revisor de cuentas*

Dirección: Gral Artigas 74- 5000 – Córdoba  
Tel./Fax (0351) 4214929  
E-mail: [secretaria@acaderc.org.ar](mailto:secretaria@acaderc.org.ar)  
Consulte novedades doctrinarias en la  
Página Web: [www.acaderc.org.ar](http://www.acaderc.org.ar)  
REPÚBLICA ARGENTINA

**PRESIDENTES HONORARIOS**

LUIS MOISSET DE ESPANÉS

OLSEN A. GHIRARDI

## **INSTITUTO DE FEDERALISMO**

### *AUTORIDADES*

ACADÉMICO DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

*Director*

ACADÉMICO DR. PEDRO J. FRÍAS (†)

*Director honorario*

MGTER. PAULINA R. CHIACCHIERA CASTRO

*Secretaria*

### *COMITÉ EDITORIAL*

DR. LUIS MOISSET DE ESPANÉS

DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

DR. DOMINGO SESIN

DR. DANIEL PIZARRO

### *COMITÉ EVALUADOR*

DRA. MARÍAANGÉLICA GELLI

DR. DANIEL SABSAY

DR. DIEGO VALADES

DR. JOSÉ LUIS EGAÑA

**MIEMBROS TITULARES**

Barrera Buteler, Guillermo  
 Belisle, José  
 Bernal, Marcelo  
 Bonifacino, Norma  
 Chiacchiera Castro, Paulina  
 Cordeiro Pinto, Luis  
 Marcellino, Víctor  
 Mayor, Armando  
 Orgaz, Jorge  
 Pérez Corti, José  
 Riberi, Pablo  
 Robledo, Federico  
 Vergara, Ricardo  
 Zarza Mensaque, Alberto

**MIEMBROS CORRESPONDIENTES****Buenos Aires**

Jiménez, Eduardo  
 Quiroga Lavié, Humberto  
 Reca, Pablo  
 Ziulu, Adolfo

**Catamarca**

Bazán, Armando

**Córdoba (Río Cuarto)**

Muñoz, Ricardo

**Corrientes**

Midón, Mario

**Chubut**

Heredia, José Raúl  
 Menna, Gustavo

**C.A.B.A.**

Bianchi, Alberto  
 Castagno, Antonio (+)  
 Dalla Via, Alberto  
 Garat, Pablo  
 García Sanz, Agustín  
 Gelli, María Angélica  
 Losa, Néstor  
 Manili, Pablo  
 Palazzo, Eugenio  
 Pulvirenti, Orlando  
 Sabsay, Daniel  
 López Alfonsín, Marcelo

**Entre Ríos**

Acevedo Miño, Martín  
 Maraní, Norberto,  
 Quinodoz, Roberto



**Formosa**

Allende, Eugenio

**La Pampa**

Arballo, Gustavo  
Pessini, Alfredo

**La Rioja**

Fernández Suárez, Gustavo

**Mendoza**

Ábalos, Gabriela  
Armagnague, Juan F  
Pérez Hualde, Alejandro  
Seisdedos, Felipe

**Misiones**

Pancallo D'Agostino, Martín

**Neuquen**

Márquez, Armando  
Prieto, Hugo

**Rio Negro**

Douglas Price, Jorge  
Lozada, Martín

**Salta**

Martínez, Luis  
Pérez Alsina, Juan Agustín

**San Juan**

Sánchez, Alberto  
Bazán, Víctor

**Santa Cruz-Chubut**

Carranza Latrubesse, Gustavo

**Santa Fe**

Benvenuti, José M.  
Marchiaro, Enrique J.  
Rosatti, Horacio  
Uberti, Mariela

**Rosario**

Balestra, René  
Giuliano, Diego  
Toricelli, Maximiliano

**Santiago del Estero**

Castiglione, Julio César  
Cerro, Francisco (h)  
Nasiff, Santiago

**Tierra del Fuego**

Martinelli, Demetrio

**Tucumán**

Díaz Ricci, Sergio  
Garzón, Benito  
Lannes, Federico  
López Guzmán, Tiburcio  
Rougés, Jorge  
Saguir, julio

**MIEMBROS INVITADOS**

Asensio, Miguel  
Bertaina, Norberto  
Castagno, Alberto  
Frediani, Ramón  
Hermida, Raúl  
Kesman, carlos  
Rezk, Ernesto

**MIEMBROS CORRESPONDIENTES EXTRANJEROS**

Nicolai Mironov - Rusia

*MEMORIA FEDERAL 2011*



# **INFORME SOBRE EL FEDERALISMO ARGENTINO -2011-**

*POR ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ*

## **I. La continuidad de las violaciones constitucionales**

Durante el año 2011 se han mantenido como en los años anteriores 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 las violaciones constitucionales señaladas en los respectivos Informes de los Cuadernos de dichos años, relacionadas con el proyecto federal de la Constitución.

En este aspecto, recordamos que: a) seguimos sin una ley convenio de coparticipación impositiva de acuerdo a la Ley Suprema, b) continuamos con la sanción de presupuestos que no se adecuan a los mandatos del art. 75 inc. 8 en cuanto a los principios federales para el gasto público, c) el Congreso ha prorrogado la legislación de emergencia que también lesiona el federalismo y centraliza el país, mediante el gobierno por decretos, d) continúa una notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional, e) no se cumplen otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo, f) persisten leyes como las de financiamiento educativo y Nacional de Educación, que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las provincias y g) no existe una autonomía plena para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ello conlleva -junto con las afectaciones al sistema republicano-, una profunda decadencia de nuestro Estado constitucional y democrático de derecho. Continúa entre nosotros una muy grave patología institucional: el “hiperpresidencialismo”, como una de las expresiones más acabadas que impide la vigencia de la república federal, que fuera el objetivo perseguido por los padres fundadores de la nacionalidad.

## II. La arbitrariedad en el destino del gasto público federal

Durante este año ha continuado la arbitrariedad en el destino del gasto público, en completa violación de los principios constitucionales que rigen la materia, tal como lo hemos señalado precedentemente y en anteriores informes.

Continuando con el tratamiento de este tema, hacemos referencia ahora al estudio presentado por el Lic. Juan José Llach en el marco del Congreso de Aapresid en Rosario, el 10 de agosto de 2012, bajo el título “*Una década sin federalismo y sus consecuencias*”. En el punto que califica como “*el toma todo*”, ha destacado que mientras en 1998 los impuestos no coparticipados por el gobierno federal a provincias y municipios alcanzaba al 5,4 % del total, en 2011 dicho porcentaje alcanzó el 23,6 % y que ello ha significado que los gobiernos subnacionales pudieran haber recaudado 12.065 millones de dólares más durante el año 2011, si se hubiese mantenido el porcentaje de 1998. Asimismo sostiene que entre los años 2004 y 2011 las provincias y municipios dejaron de percibir 67.000 millones de dólares por esta causa. Y en el punto “*el gran recaudador*” indica que mientras que en el año 1998 el Gobierno Federal recaudaba el 80,1 % del total de recursos públicos nacionales, las provincias el 18,1 % y los municipios el 1,8 %, en el año 2011 la Nación ha recaudado el 84,4 %, las provincias el 14,2 % y los municipios sólo el 1,4 %, en un proceso que inocultablemente indica el unitarismo fiscal que estamos soportando<sup>1</sup>. Y en el punto “*yo gaste, que otro recaude (dicen provincias y municipios)*”, Llach dice que aunque los gobiernos subnacionales sólo recaudaron el 15,6 % en el año 2011, sin embargo gastaron el 44,4 % del gasto público total, lo que exhibe una muy escasa correspondencia fiscal, en el marco del federalismo fiscal comparado. También el autor indica en el punto “*el gran gastador*”, que el gobierno central ha aumentado notablemente su participación en el gasto público de un 52,9 % en 2003 a un 55,6 % en 2011, mientras que las provincias decrecieron de un 39,3 % a un 37,2% en esos años y los municipios de un 7,8 % a un 7,2 %. Asimismo-

---

<sup>1</sup> Como lo sostenemos en un artículo de nuestra autoría titulado “Unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, publicado en La Voz del Interior, del 23 de agosto de 2012.

mo, el destacado economista expuso que las *apropiaciones indebidas* efectuadas por la Nación entre el 2003 y el 2011 produjeron estas consecuencias en las provincias y municipios: a) menor coparticipación impositiva, como antes lo vimos; b) menor capacidad de gasto, ya que sólo en el año 2011 estos gobiernos subnacionales dejaron de gastar la suma de 5.707 millones de dólares; y c) menor capacidad de decisión, por el aumento de las transferencias discrecionales, que en el año 2011 alcanzaron a 8.487 millones de dólares en 2011 y a 43.342 millones de dólares entre 2004 y 2011. Es por eso que insistimos en la imperiosa necesidad de cumplir con la obligación constitucional de sancionar la ley convenio de coparticipación, a los fines de terminar con este gravísimo estado de anomia, centralización y arbitrariedad en la materia fiscal.

### III. Referencia especial a la seguridad social

En el informe del año 2010 señalamos la arbitrariedad observada en torno de los *envíos de la ANSeS (Administración Nacional de la Seguridad Social) a las provincias*. Ahora queremos hacer referencia a los aportes que las provincias efectúan a la ANSeS, según lo expuesto por Nadin Argañaraz, presidente del Iaraf, en un artículo titulado “*Las provincias aportan el 24 % de los ingresos de la ANSeS*”<sup>2</sup>. Allí el economista expresa: “Actualmente, la masa de fondos tributarios o de rentas generales que financia las actividades de ANSeS se compone de un 15 por ciento de la masa tributaria coparticipable conocida como precoparticipación, a la que se suman porciones de impuestos coparticipables como IVA, ganancias, bienes personales, combustibles, y también no coparticipables, caso del monotributo y adicional sobre cigarrillos. En conjunto, los impuestos representan casi 40 de cada 100 pesos de ingresos totales del organismo. Sí es así: el 40 por ciento de los ingresos de ANSeS proviene de impuestos. Haciendo el cálculo preciso se llega a que el 24 por ciento del total de ingresos de la ANSeS es aportado por las provincias a través de resignación de coparticipación que anualmente deberían recibir”. “El tema más saliente en la actualidad tiene que

---

<sup>2</sup> En La Voz del Interior del 19 de agosto de 2012.

ver con la precoparticipación del 15 por ciento”. Esta última cuestión ha derivado en la *presentación de demandas contra el Gobierno Federal* por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por parte de las provincias de San Luis y de Santa Fe, que actualmente están a fallo del alto tribunal.

Por su parte, la *Provincia de Córdoba ha presentado recientemente una demanda contra la Nación* a los fines del envío de 1.040 millones de pesos, para su Caja de Jubilaciones, según un convenio firmado ante la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2009, en el marco de una anterior demanda por esta misma causa, luego dejada sin efecto ante el acuerdo alcanzado, que ahora se ha incumplido <sup>3</sup>.

Pero en relación al 15 % de la precoparticipación que Córdoba aporta a la ANSeS, la Legislatura Provincial por medio de la ley 10.077 *ha dejado sin efecto la adhesión provincial al Pacto Fiscal de 1992* y en su consecuencia, recientemente ha intimado al Gobierno Federal a la devolución de dichos fondos. Y como ello seguramente no ocurrirá, es inminente la presentación de otra demanda provincial contra la Nación, como ya lo hicieron las otras provincias antes mencionadas, a las que se sumaría la Provincia de Corrientes.

Esto para nosotros obligará a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a cumplir sus funciones, dentro de su competencia originaria, por lo que alentamos una clara respuesta federal a los reclamos provinciales, en un panorama de notoria anomia y decadencia del federalismo argentino.

#### **IV. La peligrosa tendencia hacia las re-reelecciones en algunas provincias argentinas en las elecciones de 2011**

En otra oportunidad nos hemos referido a una tendencia que consideramos negativa en nuestro constitucionalismo provincial: las reeleccio-

---

<sup>3</sup> La Corte Suprema convocó a una audiencia de conciliación entre ambos gobiernos que fracasó, por lo que también esta causa se encuentra a fallo. Véase el informe correspondiente a la Provincia de Córdoba, efectuado por José M. Belisle en este mismo Cuaderno.



nes indefinidas, fruto de reformas constitucionales que así lo establecieron, como en el caso de Santa Cruz, Catamarca y Formosa. Y por eso consideramos sumamente saludable la respuesta popular y republicana del pueblo de Misiones, que rechazó un intento de esta naturaleza. Pero desafortunadamente, durante el año 2011 se han concretado dos experiencias más en torno a las re-reelecciones, en las provincias de San Juan y de Tucumán. En el primer caso, mediante una enmienda constitucional se posibilitó un nuevo mandato consecutivo al gobernador que ya cumplió dos previamente, y en el segundo caso, ello ocurrió mediante fallo del Tribunal Superior de Justicia. Reiteramos nuestra convicción acerca de la justicia, prudencia y equilibrio de la solución mayoritaria en las leyes supremas provinciales, de posibilitar sólo una reelección inmediata para los gobernadores, como también ocurre en el orden federal con la presidencia.



## INFORMES SUBNACIONALES

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, por Eugenio Luis Palazzo  
*Provincia de Buenos Aires*, por Orlando Daniel Pulvirenti  
*Provincia de Córdoba*, por José Manuel Belisle (h)  
*Provincia de Corrientes*, por Oscar Ernesto Dotti  
*Provincia de Chaco*, por Isabel Grillo  
*Provincia de Chubut*, por José Raúl Heredia  
*Provincia de Entre Ríos*, por Norberto Ramón Marani  
*Provincia de Jujuy*, por Federico Canedi  
*Provincia de La Pampa*, por Gustavo Arballo  
*Provincia de La Rioja*, por Edgar Gustavo Fernández Suárez  
*Provincia de Mendoza*, por María Gabriela Abalos  
*Provincia de Misiones*, por Martín R. Pancallo D'Agostino  
*Provincia de Neuquén*, por Armando Mario Márquez  
*Provincia de Río Negro*, por Jorge E. Douglas Price  
*Provincia de San Juan*, por Alberto Sánchez  
*Provincia de San Luis*, por Luz María Viñals  
*Provincia de Santa Fe*, por José Manuel Benvenuti y Mariela Uberti  
*Provincia de Tierra del Fuego*, por Demetrio Martinelli  
*Provincia de Tucumán*, por Federico A. M. Lannes



• **CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**, por *Eugenio Luis Palazzo*

## 1. Las elecciones

El 10 de julio se realizaron elecciones para renovar la mitad de la Legislatura local, elegir, por primera vez, a los integrantes de las quince juntas comunales, y celebrar la primera vuelta para definir al jefe de gobierno por el período 2011-2015.

En todas estas elecciones se impuso el PRO, es decir el partido del jefe de gobierno Mauricio Macri.

El número de electores habilitados para votar fue 2.485.507, es decir el 8,6% del total del país.

En la legislatura, el PRO logró 16 bancas de las 30 que se renovaban, por lo cual pasó a tener en total 26 escaños, en tanto el Frente para la Victoria obtuvo 5 lugares, por Proyecto Sur llegaron 4, por el Frente Progresista y Popular entraron 2, por Nuevo Encuentro, cercano al Frente para la Victoria, también 2 y por la Coalición Cívica, en fuerte retroceso, llegó solamente uno.

Pese al buen resultado, el PRO carece de mayoría propia, lo cual obliga a negociar la mayoría de los proyectos. Por otra parte, los bloques mayoritarios no siempre tienen posiciones uniformes al votar los proyectos de ley.

Los resultados en la primera vuelta de la elección de jefe de gobierno fueron: Mauricio Macri (PRO): 47,08%, Daniel Filmus (Frente para la Victoria): 27,80%, Pino Solanas (Proyecto Sur): 12,82%, María Eugenia Estenssoro (Coalición Cívica): 3,31% y Silvana Giudicci (UCR, también en retroceso, pero el cual a diferencia de la Coalición Cívica, se prolonga desde hace una década): 2,08%.

El 31 de julio se realizó la segunda vuelta y se impuso Mauricio Macri (PRO), con el 64,25%, contra el 37,75% de Daniel Filmus (Frente para la Victoria).

## 2. Las comunas

Finalmente, luego de muchas idas y venidas, algunas de ellas narradas en *Memorias* anteriores, se pusieron en marcha las comunas, previstas en el Estatuto Organizativo de la ciudad desde su sanción (art. 127), y reguladas por la ley 1777, Orgánica de Comunas, modificada por la ley 3802, sancionada el 12 de mayo de 2011. Se trata de una nueva división política administrativa de la Ciudad basada en unidades de gestión a escala barrial. En realidad, cada una abarca uno o más barrios con similares características históricas, culturales y urbanísticas

De acuerdo con los textos citados, los miembros de la Junta Comunal son elegidos, en forma directa y con arreglo al régimen de representación proporcional, por los ciudadanos domiciliados en la comuna. Cada comuna constituye un distrito único. Quien resulte ganador presidirá la junta, los miembros restantes atenderán alguna de las áreas específicas de la gestión que realiza la comuna como por ejemplo, el área de participación ciudadana o la de control comunal.

La convocatoria a elecciones de integrantes de las juntas comunales le corresponde realizarla al jefe de Gobierno, y como ya señalé, coincidió con la primera vuelta electoral.

El resultado electoral fue netamente favorable al PRO, que tiene la presidencia de todas las comunas y mayoría propia en 12. En las tres restantes hay 3 comuneros del Frente para la Victoria y 1 del partido político que responde a Pino Solanas.

Pero lo que más importa es la efectiva puesta en marcha de este mecanismo de participación muy novedoso en nuestra ciudad. Es responsabilidad de los electos que sus comienzos consoliden el instituto. No se puede ocultar que no fueron tema en la campaña electoral, y que muchos lo visualizaron como una estructura política partidaria más. A partir de ahora deben convencer que no lo son, sino que solucionan los problemas de los vecinos.

## 3. La actividad legislativa

En el año 2011 la actividad legislativa, en lo cuantitativo, superó su promedio histórico, algo inferior a 300 leyes anuales, y la cantidad san-

cionada el año anterior, aun cuando no alcanzó el crecimiento producido en 2009, cuando se llegó a casi 400 leyes, sino que se quedó a mitad camino entre una y otra cifra: he localizado registradas por la Dirección General Centro Documental de Información y Archivo legislativo - CEDOM- 354 leyes.

Sí ha cambiado mucho la composición cualitativa. De alcance general fueron 128, es decir el 36 % (en 2010 en esta categoría se ubicaba el 52%, y en 2009 el 47%). De esas 128 solamente 6, esto es menos del 2% del total, correspondieron a acuerdos con otras jurisdicciones nacionales o extranjeras (en 2010 era un 4%, en 2009 un 6% y en 2008 se había llegado al 12%). También disminuyeron las modificaciones del Código de Planeamiento Urbano, que se constatan en 20 leyes, e implican menos del 6% del total, contra el 15% del año anterior.

En cambio se incrementaron notoriamente las leyes de alcance particular: fueron 202 (el 57%, frente al 43% de 2010 y al 53% de 2009). De esas 202 leyes, 147, casi el 42% del total, fueron reconocimientos de honores, a través de declaraciones como “personalidad destacada”, imposición de denominaciones, etc. (este rubro represento el 33% en 2010); y 33 leyes (poco más del 9% del total) otorgaron subsidios, condonaciones, uso de inmuebles, o conceptos similares (en 2010 fueron el 11%, es decir que esta subcategoría se redujo). Hubo, además, 24 vetos, 19 en forma total, 4 de manera parcial y una insistencia. Sumados superan en algo el 6% del año anterior, manteniendo la tendencia a una leve suba (en 2009 no alcanzaban el 5%).

Es preferible no hacer la cuenta de las personalidades destacadas que pertenecen al ámbito científico, académico, o son de instituciones de bien público. Sin duda prevalecen en gran medida las vinculadas a la cultura, en general popular. Está bien que se los distinga, pero no que sean abrumadora mayoría.

#### **4. Competencias jurisdiccionales**

El art. 129 de la Constitución Nacional, al disponer un régimen de gobierno autónomo para la Ciudad de Buenos Aires, estableció que poseería facultades propias de jurisdicción y legislación. Es decir que no le

dio el estatus de provincia, pero sí le concedió una autonomía peculiar <sup>1</sup>. En ella se incluyen las facultades de ejercer la función judicial con respecto a la legislación local que dicte la ciudad, y, entiendo, la del Congreso de delegarle, con mayor o menor amplitud, la referida al derecho común, que no le pertenece directamente pues la reserva del art. 75 inc. 12 es solamente a favor de los tribunales provinciales, y no de los de la Ciudad de Buenos Aires <sup>2</sup>.

Dicha delegación se había efectuado en muy escasos temas de delitos que estaban encomendados a la justicia correccional nacional, hasta que en 2008 la ley 26.357 aprobó el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se había celebrado en 2004 y le trasladó algunos delitos, y recientemente, en 2011, la ley 26.702 incluyó otros más importantes y estableció que los nuevos delitos de competencia penal ordinaria que se tipifiquen en lo sucesivo quedarán atribuidos a la jurisdicción local porteña, salvo disposición en contrario <sup>3</sup>.

## 5. La justicia local

Durante 2011 no se logró cubrir la vacante en el Superior Tribunal de Justicia, ocurrida en 2009 por la jubilación de Julio Maier, pues se frustró un principio de acuerdo entre legisladores del PRO y del Frente de la Victoria, que hubiera posibilitado la designación de Esteban Centanaro,

---

<sup>1</sup> Se trata, entiendo y así lo expuse en anteriores *Memorias*, de un municipio, pero a diferencia de los restantes del país, no depende de una provincia sino directamente del Estado federal, por lo cual se encuentra regido directamente por la constitución de este y la legislación del Congreso Nacional.

<sup>2</sup> Cuando ha querido incluirla, la reforma constitucional lo ha hecho expresamente, como surge de los arts. 75, inc. 2, párr. 3º, y 125. No obstante cabe destacar que la cl. transit. 15ª, párr. 4º habilita la utilización de los mecanismos federales para la designación de los jueces de la ciudad de Buenos Aires solo hasta que se haya dictado el Estatuto Organizativo de ella. Una interpretación armónica posible es la que expongo en el texto.

<sup>3</sup> La reciente puesta en marcha de comunas electivas en la ciudad implica otros espacios que cabría considerar a fin de procurar una justicia más cercana.



presidente de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, propuesto por el PRO.

En cambio, tras un año de retraso, la Legislatura definió a sus tres representantes en el Consejo de la Magistratura. Lo hizo a través de una sesión especial convocada para esta tarde, que no estuvo exenta de polémicas y duras acusaciones entre los legisladores. Con el voto de 49 diputados contra 7 (sólo se opuso el bloque de Proyecto Sur), el parlamento porteño designó a dos consejeros del PRO, Sebastián De Stéfano y Laura Grindetti; y a Juan Manuel Olmos, presidente del Partido Justicialista porteño.

## **6. Las tensiones con el gobierno central**

La serie permanente de conflictos entre el gobierno de la Ciudad y el gobierno nacional prosiguió durante 2011. Ellos fueron particularmente agudos en el tema seguridad. Uno de sus episodios más relevantes fue el retiro de la Policía Federal de edificios públicos de la ciudad, entre ellos los hospitales, ocurrido en abril.

A fin de año estalló la pelea por el traspaso de los subtes, que se ha prolongado en los meses que llevamos de 2012. La Nación pretende transferirlos sin aportar recursos para las obras de infraestructura necesarias, sin mantener la seguridad a cargo de la Policía Federal y suprimiendo, en forma escalonada, los subsidios que otorga.

### **• BUENOS AIRES, por *Orlando Daniel Pulvirenti***

En estas breves líneas procuraremos trazar un panorama global respecto de los aspectos más significativos de la vida política e institucional del año 2011, para la Provincia de Buenos Aires. En tal sentido, las elecciones desarrolladas en internas abiertas y luego en generales, se constituyeron en el hecho más destacable, jugando ello asimismo con el mapa institucional y los cruces de influencias entre gobierno provincial, nacional e intendencias del cono urbano bonaerense.

## 1. Demografía

En el curso de 2011, se dieron a conocer datos demográficos que no hacen sino reiterar la consolidada posición de la provincia de Buenos Aires, cómo ámbito donde se concentra más de un tercio de la población del país total. Circunstancia, que se hace más visible, cuando se determina que los municipios del cono urbano bonaerense cuentan con poblaciones que superan las 500.000 personas.

Es así que los 24 partidos que conforman el denominado Gran Buenos Aires cuentan con una población total de 9,9 millones de habitantes, es decir el 24,7% de la total del país. En este contexto, el partido de la Matanza, ha superado el 1.800.000 habitantes, lo que lo hace la Municipalidad más poblada de la provincia, pero la que por sí sola supera la cantidad de vecinos de varias provincias argentinas. El segundo lugar lo detenta el partido de Lomas de Zamora con 613 mil habitantes, y luego Quilmes con 581 mil habitantes.

Por su parte, la denominada población del interior bonaerense alcanza el 14,2% del correspondiente al total del país; siendo encabezada por la Ciudad Capital de La Plata, con casi 650 mil pobladores, seguida luego por General Pueyrredón (Mar del Plata y zona aledaña), con 614 mil habitantes.

El censo de octubre de 2010, revelado en el 2011, confirmó pues, la inexistencia o simplemente el fracaso de cualquier política que tenga como objetivo modificar la componenda de concentración poblacional en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y zonas aledañas, demostrando cómo cada diez años, la falta de un compromiso por revertir una tendencia que drena a muchas provincias de sus recursos humanos y que priva de un desarrollo más equilibrado entre regiones dentro de la Nación.

## 2. Las redes de contención social

Por cierto, del mismo censo surge una merma en las cifras de pobreza extrema (indigencia) y del desempleo en la provincia; ello sin embargo, contrasta con un incremento en el número y población que se asienta en lugares precarios, constituyendo un amplio arco de de villas de emergen-

cia y miseria que se asientan en el primer y segundo cordón del cinturón urbano. La mayor concentración en número y cantidad se da en los municipios de San Martín, en la zona norte y en Quilmes y Florencio Varela en la zona sur.

El incremento en los planes de vivienda desarrollados por la Provincia y también por la Nación, a través del Plan Federal, parecen insuficientes para paliar una crisis habitacional que se viene extendiendo año tras año; a lo que se añaden consecuencias derivadas de la necesidad de atención primaria de la salud. En ese sentido el déficit prestacional que presenta muchas veces el sistema de la Provincia de Buenos Aires, se traslada a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que ha motivado en los últimos años agrias quejas por parte de esta última jurisdicción y el intento desesperado por trasladar parte de los costos sobre la primera.

### **3. Medio de transporte**

No puede escapar a las consideraciones de este informe, un breve detalle respecto del estado de las rutas de conexión existente entre la provincia de Buenos Aires y su vecino puerto. En tal sentido los sucesivos incrementos de los peajes, incorporados con variables de acuerdo al horario pico o no del tránsito, no han logrado disuadir a los millones de habitantes que circulan diariamente; alcanzando récords de accidentes en los Accesos Oeste (localidades de Luján, Moreno, Merlo, La Matanza, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Tres de Febrero, entre otras) y la Autopista Panamericana (localidades de Zárate, Campana, Escobar, Tigre, Pilar, Malvinas Argentinas, San Isidro, San Martín y Vicente López).

Por su parte, la otrora importante red ferroviaria sufrió un sucesivo proceso de desinversiones y abandono, que no ha revertido una década de subsidios en sumas millonarias. Las transferencias de las líneas Roca y Sarmiento, del grupo Tasselli a TBA y otras operadoras a mediados de los 2000, no corrigió el déficit producido por malas decisiones empresariales y la falta de adquisición de material ferroviario y arreglo de las vías. Ello ha profundizado la necesidad del uso del automotor, con un saldo medio ambiental y en términos de vidas humanas, nefasto.

A guisa de conclusión, las disputas políticas existentes entre la jurisdicción nacional, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, en una región

metropolitana que se presenta desde el punto de vista geográfico y demográfico como una unidad, no hace sino ahondar la falta de respuesta y solución a la grave crisis de transporte mencionada.

#### **4. El agro**

Indudablemente la producción agropecuaria continuó siendo el gran motor para la expansión de las exportaciones de la provincia de Buenos Aires. Medidas a precios corrientes, durante el 2010, el sector creció en un 25,1%, alcanzando los 20.000 millones de dólares.

Ahora bien, dicho ello, no podemos dejar de mencionar que sobre tales ingresos existe una enorme presión tributaria. Ella se expresa no sólo en las retenciones para el sector, en erogaciones que no resultan coparticipables, es decir que engrosan los ingresos federales; sino además en alícuotas de ingresos brutos que rondando el 4.5 % las coloca muy por encima de la media del país que se encuentra en 2.5%. A todo ello debe adunarse el impuesto inmobiliario rural que sufrió destacados incrementos en el año 2011 y las tasas municipales, comúnmente unificadas bajo el concepto de tasa de red vial secundaria o rural. Debe añadirse para completar el cuadro, frente al alto grado de presión tributaria que recae sobre el sector, que los ruralistas suelen presentar reiteradas quejas ante las autoridades provinciales y locales, por el lamentable estado de las rutas -e inexistente servicio ferroviario- que permita un fácil tránsito y circulación de las mercaderías que se comercializan desde sus campos.

#### **5. La seguridad**

La política nuevamente se filtró en el año 2011 en el esquema de seguridad que plantea la Provincia de Buenos Aires, a través de su ministro de Justicia y Seguridad, Casal y el propuesto por la designación de Nilda Garré en las fuerzas federales<sup>4</sup>. Sin embargo, esa discusión res-

---

<sup>4</sup> La ministra de Seguridad polemizó sobre la gestión provincial al asegurar que “sin asumir las riendas del problema, lamentablemente esa autonomía (de la Policía

pecto de metodologías o características, parece ser completamente ajena a la percepción y necesidades de los ciudadanos, que manifiestan su estupor y desconcierto, frente a un ostensible crecimiento de los hechos de inseguridad con uso de la violencia, y el incremento de la comercialización y venta ilegal de estupefacientes.

Como aspecto positivo debe señalarse el proceso de descentralización de la estructura del Poder Judicial, habiéndose profundizado la política iniciada hace años, de desconcentrar las fiscalías y juzgados criminales hacia localidades que no son cabecera del Departamento Judicial, a fines de lograr una mayor cercanía con los justiciables. Como dato negativo, pareciera que salvo aisladas excepciones donde el esfuerzo municipal por dotar de mejores condiciones de seguridad rindió fruto -tal el caso de Tigre-, el Plan Policía 2 y ciertas municipalizaciones, no lograron alterar el estado de cosas.

## **6. Proyecto de regionalización**

Entre las iniciativas que más expectativas y polémicas presentó en términos de reforma institucional, debe destacarse la correspondiente a la regionalización del territorio provincial. El proyecto nació del presidente del Grupo Bapro, Lic. Montoya, y si bien contó con un fuerte respaldo del propio gobernador Scioli, cosechó también variados rechazos que surgieron tanto en partidos opositores con extensa representación en gobiernos municipales -particularmente la UCR-, como de vecinalistas y entendidos en cuestiones locales. La propuesta procura mejorar los circuitos provinciales, propiciando una desconcentración de las funciones ubicadas en la Ciudad de La Plata, hacia distintas cabeceras regionales. En lo sustancial

---

Bonaerense) contribuye a la prostitución, la corrupción de sectores”. La funcionaria también expresó que a dos ex ministros de esa cartera (Juan Pablo Cafiero y León Arslanian) “los vi hacer esfuerzos muy serios” para expulsar a los policías corruptos de la fuerza y “no hubo continuidad en esas tareas, lamentablemente. Se había avanzado y no hubo continuidad, que es fundamental”. Scioli contestó al embate de Garré: “Mi pelea es contra la droga y armas”. El miércoles, la ministra de Seguridad nacional lo acusó de “no asumir las riendas del problema”. Ayer, el gobernador le contestó con operativos y apoyó a Casal. “Diario Perfil”, Rosario Ayerdi, 10/11/2011.

se propone que cada región constituya una jurisdicción presupuestaria autárquica para la administración de los recursos que le asigne anualmente la Ley de Presupuesto y no constituye una división política distinta de las existentes. El proyecto detalla que la autoridad de aplicación ejecutará las acciones necesarias para la implementación de la regionalización y crea, en el ámbito del Ministerio de Jefatura de Gabinete, el Consejo Consultivo de la Regionalización de la Provincia.

La iniciativa, no resulta per se equivocada, en tanto y en cuanto se logre acercar la solución de los problemas de la jurisdicción provincial, a los vecinos. De hecho, ya funcionan distintas regionalizaciones -aunque no coincidan en los territorios que abarcan entre sí- de los departamentos judiciales, zonas sanitarias, dependencias de IOMA, Registro de las Personas, Dirección Provincial de Personas Jurídicas, departamentales policiales, regiones productivas, entre muchas otras; por lo que deberían rediseñarse y yuxtaponerse distintos mapas. Sin embargo, errores en la diagramación de las zonas, como por ejemplo plantear un centro en Azul, al que se referirían localidades como Junín -ubicada a una distancia similar a La Plata, pero con accesos viales más complicados-; sumada a la ausencia de una discusión real respecto de las autonomías locales han generado los sucesivos rechazos que se mencionan, lo que ha impedido a la fecha un avance en el tema.

## **7. Las elecciones y el nuevo mapa de poder político provincial**

Durante las elecciones mucho se especuló respecto de la relación entre el gobernador Scioli y la presencia de un candidato a vicegobernador, propuesto o designado directamente por la Casa Rosada. La cuestión que se vivió como una interferencia de la “Nación” respecto de la “Provincia” no deja de ser cierta en algún punto, y ridícula en muchos otros. En efecto, suponer que medió una interferencia de Nación sobre el gobierno de Scioli, siendo que el propio gobernador al momento de ser electo fue propuesto desde su cargo de vicepresidente por el propio Kirchner, y se dudaba de que tuviese domicilio en provincia de Buenos Aires, al que se aúna que su propio Jefe de Gabinete, Alberto Pérez era ex legislador porteño y que gran parte de sus ministros tenían su domicilio en la Ciudad de Buenos Aires, no deja de ser un contrasentido. Es que en tal postulado,

cuanto menos no se le puede negar ni origen, ni vocación, ni actuación provincial al oriundo de Lomas de Zamora vicegobernador. Pero sí lo que fue visualizado a partir del mes de diciembre en la composición de la Legislatura de la Provincia, particularmente con la llegada de Mariotto a la presidencia del Senado y de Ottavis a la Cámara de Diputados, es que la injerencia de La Cámpora se haría presente a partir de este nuevo mandato del gobernador de la provincia más poblada de la Argentina.

## 8. Consideraciones finales

El año cierra con un dilema central que radica en determinar en la siempre oscilante política de alianzas y amistades, de qué manera habrá de convivir el proyecto del gobernador Scioli con un vicegobernador que pareciera responder a los mandatos de la Casa Rosada por sobre cualquier otro orden jerárquico, y una legislatura que tiene en ambas cámaras fuerte presencia de representantes de “La Cámpora” que guardan antiguos recelos respecto del gobernador.

Estructuralmente, la falta de seguridad, vivenciada como una antigua y cada vez más acuciante necesidad de los bonaerenses, aparece en el horizonte como una deuda que debe ser urgentemente saldada, de manera de neutralizar que los noticieros nacionales, hagan diariamente de eventos de esa naturaleza su tapa.

Finalmente, los déficits existentes en materia de vivienda, rutas, construcciones estratégicas, suele mostrar un cierto desequilibrio en atención de urgencias, en detrimento de las condiciones estructurales que permitan el desarrollo futuro. Por el momento y como hace más de un siglo y medio, el campo sigue siendo, a pesar de los condicionamientos marcados, el motor de la economía más importante por su aporte al PBI nacional de la Provincia de Buenos Aires. Y nada permite suponer que se modificar  tal realidad durante el 2012.

### • CÓRDOBA, por *José Manuel Belisle (h)*

1. En el año 2011, Córdoba continuó su marcado proceso de dependencia de la Nación. El vínculo provincia-gobierno federal se desenvuel-

ve en un marco de reiterados incumplimientos nacionales respecto de compromisos asumidos con anterioridad, puestos de resalto en informes precedentes<sup>5</sup>. En ese orden, uno de los principales y recurrentes problemas es la asignación arbitraria de los fondos públicos, porque el régimen de coparticipación federal instituido por la Constitución Nacional no se cumple.

Entre varios aspectos que ejemplifican la problemática en cuestión, y la tendencia apuntada, vale señalar: a) la situación económico-financiera provincial, en la que destaca el agudo déficit del sistema previsional; b) el realineamiento político-partidario de las fuerzas locales, con notable influencia de actores nacionales; c) el asimétrico régimen de subsidios en materia de servicios públicos, y su impacto en las tarifas.

**2. Situación económico-financiera. El recurrente problema previsional.** Como la mayoría de las provincias argentinas, Córdoba depende cada vez más de la Nación. La situación se agrava por la negativa de autoridades nacionales a enviar remesas (acordadas oportunamente en diversos convenios suscriptos entre ambas jurisdicciones), públicamente atribuida a diferencias políticas con el gobierno provincial.

A diferencia del ejercicio 2010, en el año 2011 no se recibieron fondos extraordinarios del Programa federal de desendeudamiento, generándose entonces un nuevo déficit para financiar el gasto público provincial. En ese contexto económico desfavorable, que afecta la obra pública y otras temáticas<sup>6</sup>, quizás el principal problema fue el persistente y millonario pasivo de la Caja de Jubilaciones de Córdoba.

La Provincia endilga a la Nación incumplimientos del acuerdo celebrado en 2009<sup>7</sup>, entre cuyos puntos se había pactado renovar el con-

---

<sup>5</sup> Ver, entre los más recientes, informes sobre Córdoba en *Cuaderno de Federalismo*, ediciones N° XXII (2009), ps. 29-38, N° XXIII (2010), ps. 29-36 y N° XXIV (2011), ps. 31-34.

<sup>6</sup> Según autoridades del gobierno provincial, la Nación le adeuda a Córdoba por obras que fueron ejecutadas con fondos provinciales a cuenta de reembolsos federales que no se concretaron: a) 200 millones de pesos en concepto de viviendas correspondientes a los Planes Federales I y II; y b) obras viales, que suman alrededor de 300 millones de pesos.

<sup>7</sup> Ver informe de Córdoba en *Cuaderno de Federalismo* N° XXIII (2010), ps. 30-33.



venio entre Córdoba y ANSeS de financiación del déficit de la Caja, a través del envío durante 2010 y 2011 de cuotas mensuales de \$ 56,7 millones, ajustadas por movilidad previsional nacional. En 2011 el gobierno federal sólo abonó una de esas cuotas, mientras suspendió las restantes, que según cifras oficiales alcanzan en total la suma de 1.040 millones de pesos<sup>8</sup>. ANSeS adujo que Córdoba incumplió las pautas de “armonización” del sistema<sup>9</sup>.

Vale tener presente que ANSeS debe financiar el déficit previsional de Córdoba, como también de otras provincias, por acuerdos interjurisdiccionales celebrados en los años noventa con motivo de una amplia reforma al régimen previsional, que incluyó el traspaso a la Nación de varias cajas provinciales (aunque Córdoba conservó la suya). Para solventar el sistema, entre otras medidas, el Estado Nacional dispone de un porcentaje de la masa coparticipable, que consecuentemente ceden las provincias. Según la Caja de Córdoba, los recursos provinciales cedidos al gobierno nacional en 2011 ascienden a 3.967 millones de pesos (de los cuales, 1.635 millones de pesos corresponden al 15% de coparticipación cedidos por Córdoba a la Nación sólo para financiar el déficit previsional). Mientras que a la Provincia le correspondieron 1483 millones de pesos, con lo que existe un pasivo o diferencia de 2.484 millones de pesos en favor de Córdoba, entre lo que aporta al sistema nacional en materia previsional, y lo que le corresponde reembolsar por ese mismo concepto<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Ver *Informe Anual 2011*, sitio oficial de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Ret. de Córdoba, disponible en <http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/Portal/Content/Files/Anuario2011.pdf>. Estrictamente, se ha sostenido que el único envío de \$ 110,6 millones, recibido en enero de 2011, corresponde al saldo adeudado por cuotas devengadas en el ejercicio 2010 según Convenio N° 80/09. Ver informe de la Caja precitado, ps. 28-29.

<sup>9</sup> Las cuales, básicamente, consisten en: establecer los mismos años de antigüedad y aportes que rigen a nivel nacional; fijar iguales requisitos para otorgar pensiones; adoptar el mismo criterio de la Nación para determinar niveles de invalidez al otorgar beneficios de ese tipo; tomar el criterio de la Nación para fijar el haber inicial; y establecer el mismo criterio que ANSeS para aumentar jubilaciones (dos aumentos al año, surgidos de una fórmula que promedia cuánto suben los ingresos de la ANSeS y cuánto los salarios -medidos por el INDEC-).

<sup>10</sup> Ver informe Anual 2011 de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, citado, p. 33.

Es decir, en desmedro del art. 125 de la Constitución Nacional, la práctica indica que el principal organismo de la seguridad social existente en la provincia está sujeto a prácticas políticas arbitrarias y discrecionales de la administración central, que acentúan la dependencia provincial en esta materia.

**2. Elecciones nacionales y provinciales.** En este punto, se produjo un nuevo realineamiento del sistema de partidos de Córdoba, a juzgar por los dispares resultados de las elecciones celebradas en 2011, en las que se eligieron autoridades nacionales, provinciales, y en la Ciudad de Córdoba.

Con la instrumentación de la boleta única como nuevo mecanismo electoral, se eligió gobernador en agosto, triunfando la fórmula encabezada por el justicialista José Manuel de la Sota. El Frente Cívico orientado por el senador Juez resultó segundo, y la U.C.R. tercera. La Legislatura unicameral quedó compuesta por 42 diputados del oficialismo, Unión por Córdoba; 13 del Frente Cívico; 11 de la U.C.R., y las restantes cuatro bancas para otros partidos locales. Poco después, también con boleta única, se realizaron elecciones en la Ciudad de Córdoba, donde triunfó la U.C.R., consagrando a Ramón Mestre (h) como intendente municipal. Algunos aventuraron que estos resultados significaban, en la práctica, restablecer el bipartidismo, porque el P.J. gobierna la provincia, y la U.C.R. el principal distrito local.

Sin embargo, en las elecciones celebradas en octubre de 2011 para elegir la fórmula presidencial, cuando también se renovaron en Córdoba nueve diputados nacionales, se echó por tierra aquella hipótesis, reflejando en suma la fragmentación del cuerpo electoral según los cargos en disputa. En efecto, cuatro listas se distribuyeron las bancas en juego: el Frente para la Victoria, obtuvo cuatro; el Frente Amplio Progresista y la U.C.R. (Udesa) dos escaños cada uno; y Compromiso Federal, fuerza orientada por Alberto Rodríguez Saá, uno. El dato saliente fue que Unión por Córdoba, coalición de gobierno provincial encabezada por el Partido Justicialista, no compitió con lista propia, dejando incluso expresamente sin efecto la nómina que había presentado a la justicia electoral. Ello así, por presiones ejercidas desde el poder central para que el justicialismo de Córdoba resignara sus candidaturas en favor de los candidatos del oficialismo nacional. El hecho, público y notorio, es una muestra lamentable del creciente retroceso de las

autonomías provinciales, también en este crucial aspecto de la democracia, como es la libre competencia electoral.

**3. Servicios públicos: las tarifas de energía eléctrica.** Hemos apuntado, en materia de servicios públicos, el impacto de la desigual y arbitraria distribución regional de subsidios (especialmente, los asignados a sectores como energía y transporte)<sup>11</sup>.

En ese orden, a fines de 2011 la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) dispuso un aumento escalonado de tarifas, del 15% a partir de diciembre, hasta alcanzar en los primeros meses de 2012 un total de 28% sobre los consumos. A raíz de ello, la Secretaría de Energía de la Nación instruyó a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (Cammesa), para que le practique retenciones a EPEC por un valor de 56,7 millones de pesos, como sanción por haber ajustado sus tarifas sin autorización nacional. Todo, en el marco de públicas advertencias formuladas por Cammesa, respecto a retirar los subsidios -en la misma proporción del incremento tarifario- a aquellas empresas eléctricas que aplicaran aumentos en la facturación a sus clientes<sup>12</sup>.

• **CORRIENTES**, por *Oscar Ernesto Dotti*

En Corrientes comenzó el año con inicio anticipado de campaña electoral a gobernador (se elige en 2013). El gobernador Ricardo Colombi dialogó con la prensa, tras el regreso de sus vacaciones. Aunque esta vez fue en un tono amigable (bastante raro últimamente) por lo complaciente de sus interlocutores.

Un mismo tópico atravesó toda la conversación, que fue la relación de su administración con el gobierno nacional. Ricardo Colombi decía que

---

<sup>11</sup> Ver informe de Córdoba en *Cuaderno de Federalismo* N° XXIII (2010), ps. 35-36.

<sup>12</sup> Ya en 2012, EPEC interpuso acción de amparo por estos hechos, argumentando que la potestad de fijar tarifas es de su exclusividad como empresa provincial. En ese proceso, se hizo lugar a una medida cautelar solicitada por la accionante, para que se dejen sin efecto dichas sanciones, hasta el 31 de diciembre de 2012, o hasta que se resuelva la cuestión de fondo planteada en el pleito.

mantiene un diálogo institucional normal con el gobierno nacional, pero se quejó porque “la Nación prioriza la ayuda a otras provincias en virtud de su color político”.

Con la Nación “tenemos una relación institucional normal y queremos que esto se profundice, para que la Provincia sea tenida en cuenta en los programas y obras que necesitamos”, agregaba el gobernador radical.

La mayoría de las obras públicas locales en ejecución, están siendo financiadas con recursos provinciales, y la inflación tiene una gran incidencia en el costo final de los proyectos.

Sin embargo, el gobernador esperaba mayor asistencia financiera, con planes y programas del gobierno nacional en materia de viviendas y recursos por regalías de las represas hidroeléctricas de Salto Grande y Yacretá.

La Nación prioriza a otras provincias y produce una discriminación, dando a entender el gobierno provincial que ello se debe a que Corrientes es la única administración provincial radical de todo el país. Es justo recordar también que los primos Colombi fueron pioneros de la “transversalidad” de los “desaparecidos” gobernadores K.

Hoy entiende el gobernador que la asistencia del gobierno nacional es guiado por el signo político de las administraciones provinciales y su simpatía política con el kirchnerismo, al que ya no le interesa mantener “vínculos afectivos extraordinarios” con los Colombi porque decidieron ir por la gobernación en las próximas elecciones, sea con el ingeniero Ríos (actual diputado nacional) o con “Camau” Espínola (ex 4 veces medallista olímpico, hoy intendente de la capital correntina).

A pesar del complicado panorama que pintó, el mandatario radical aseguraba no perder la fe y seguir golpeando las puertas de la Casa Rosada.

El 2011 que estuvo atravesado por campañas electorales, y se desdoblaron las elecciones en la provincia (despegar las legislativas provinciales con las presidenciales y obviamente las comunales, ya que la reina de las batallas es la capital provincial y se veía venir un vendaval de votos a favor del intendente del P.J.).

Luego de tres años, los radicales volvieron a convocar a su Convención. Se eligieron (sin elecciones) por consenso a las autoridades del máximo órgano partidario y a quienes integrarán el Tribunal de Conducta. La historia narra que en la última Convención, en 2007 (29 de julio), los “correligionarios” convirtieron la cancha de básquet del club San Martín en un escenario pugilístico.

En esa jornada, los partidarios del por entonces gobernador Arturo Colombi se trenzaron a golpes, sillazos y botellazos con los partidarios del actual mandatario provincial, Ricardo Colombi.

Ese día, la U.C.R. debía definir en Convención cuál sería el marco de alianzas de cara a las elecciones legislativas del 30 de septiembre de ese año.

Tras una convención casi secreta realizada en la Casa Antigua del céntrico club únicamente con autoridades de ese órgano que respondían a Arturo Colombi, los partidarios del ex gobernador se movilizaron hasta la cancha de básquet. Allí los aguardaban Ricardo Colombi y sus simpatizantes.

Con “ayuda” de efectivos policiales, los partidarios de Arturo Colombi desalojaron del escenario a los golpes al actual mandatario provincial y sus seguidores, quienes optaron luego por retirarse de las instalaciones del club. La mitad de los presentes se fue con ellos. A la salida, los enfrentamientos se reiteraron. El resto es historia antigua. En aquella elección el radicalismo fue dividido (al igual que ocurrió en 2009) a las elecciones.

El pedido del justicialismo local, como era de esperarse, era para que se unifiquen las elecciones, pero el gobierno provincial con el argumento de que las provincias son autónomas y tienen facultad de convocar a elecciones desdobló todo lo que pudo, ya que los intendentes del P.J. convocaron junto con la Nación.

Con las encuestas en las manos el P.J. manifestaba que no existía ninguna razón objetiva para que la elección no sea unificada, y que “si Ricardo Colombi desdoblaba los comicios, era para esconderse dentro una atomización política, especulativa, para no plantearle claramente a la sociedad de qué lado estaba a nivel nacional”.

Los 16 municipios administrados por intendentes del P.J. convocaron a elecciones unificadas. Llamando a comicios locales para elegir concejales, el 23 de octubre cuando se voto a presidente de la Nación.

El P.J. tenía 16 intendentes, que sumados administraban la mayor porción territorial de la provincia donde se encuentra el 52% del electorado.

El radicalismo se reunió con el Partido Liberal y sumaron a nuevistas y autonomistas (el antiguo pacto de los Romero Feris y Leconte). El discurso era la vieja idea del gobernador Ricardo Colombi sobre liderazgo territorial en toda la provincia sin distinción de colores políticos.

Bajo estos preceptos de “institucionalidad” y “afianzamiento” de gobiernos locales, el radicalismo provincial viene cediendo espacios políticos en contra de sus propios correligionarios. Recordemos que el “viejo” Pacto Autonomista - Liberal, hoy atomizado tiene, el vicegobernador, el presidente de la Cámara de Diputados, tres de los cinco ministros del Superior Tribunal (los otros dos son del P.J.), el presidente y los dos vicepresidentes del Banco Provincial y tres de los siete ministerios del Ejecutivo, uno tiene la Universidad Nacional del Nordeste (obviamente el de Educación a cargo de un veterinario del Chaco) uno tiene el P.J. y dos el radicalismo.

La idea era muy sencilla pero dificultosa a la vez, aglutinar la mayor cantidad de intendentes posibles en un mismo espacio, llamado Federación de Municipios, sin colores políticos o para un mejor decir una gran paleta de tonalidades para pintar un lienzo multicolor de aliados a la hora de las urnas, con el objeto de salvar al gobernador en las legislativas de medio mandato.

A pesar de que existía la posibilidad de anotar varias listas de “precandidatos” (cuatro titulares y tres suplentes), justamente para que se dirimiera en las urnas el 14 de agosto, fueron pocos las JEP y de las alianzas que recibieron la inscripción de más de una nómina.

En la mayoría de los frentes se anotaron “listas consensos”. Y de los dos partidos que no integran alianza en Corrientes (CC-ARI y Crecer con Todos), sólo uno inscribió precandidatos. El otro sólo adhirió a una fórmula presidencial.

Frentes:

Para el Desarrollo Social: se había anotado la lista oficialista “Roja y Blanca” que lleva como primer precandidato a diputado nacional al radical Agustín Portela, que va por su reelección. Le siguen Lucía Centurión del Partido Liberal (P.L.), Ana María Pencieri del Partido Nuevo (PANU) y Oscar Otero Torres del Partido Popular.

Lista Celeste Unida, que llevaría como primera precandidata a la ex senadora provincial por el Partido Liberal, Gabriela Medici.

Frente para la Victoria: oficializó su lista encabezada por Fabián Ríos (P.J.), le siguen Ana María Perroni (P.J.), Hugo Perié (P.J.), pretendía su reelección (después falleció), y Araceli Ferreyra del Partido de la Victoria (ex P.C.).

Se inscribió una lista opositora llamada “Primero Mi Provincia” que llevaba a Alejandro Karlen, Julia Díaz, Elizabeth Rabanedo y Norma Báez como precandidatos a legisladores nacionales.

Frente Popular: como estaba previsto, José Antonio “Pocho” Romero Feris (Partido Autonomista) como primer precandidato a legislador nacional; a la dirigente de los jubilados provinciales María de las Mercedes Zambrano en segundo término y Elisa Picchio de Fernández y Rubén Acevedo completaban la grilla.

Frente Federal: también estaba definida de antemano y tenía a Gustavo Canteros (Proyecto Corrientes), Susana González (P.J. Federal) y Rubén Darío Brayer.

Frente Amplio Progresista: estaba compuesto del concejal capitalino Gabriel Romero (Libres del Sur) como primera “precandidatura” a diputado nacional.

La Coalición Cívica-ARI: la intervención del partido inscribió a Jorge Eduardo Amoedo y a María Fátima Alegre. Y el partido Crecer con Todos no inscribió precandidatos y sólo adhirió a la reelección de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

La sorpresa la dio casi sobre la medianoche Julio Cáceres, líder del grupo chamamecero Imaguaré, como candidato a senador provincial por Unión PRO de Mauricio Macri. Por su parte, Mario Bofill (otro chamamecero) fichó para el Frente Compromiso Correntino.

El lunes 22 de agosto fallecía el último gobernador del P.J. (1973-1976) y amigo personal de Juan Domingo Perón, don Julio Romero. El ex gobernador constitucional de Corrientes de 96 años, recibió el último adiós acompañado por una multitud que se acercó a la Casa de Gobierno, donde fue velado. Con la marcha peronista entonada por los militantes que se acercaron hasta el Salón Amarillo de la Casa de Gobierno y un aplauso respetuoso.

Personalidades de diferentes extracciones políticas, familiares y vecinos en general, pasaron por la capilla ardiente en la Gobernación correntina. A media mañana, el arzobispo de Corrientes, monseñor Andrés Stanovnik encabezó un responso, que fue seguido por la viuda de Romero, la Dra. Emma Tacta, y familiares cercanos.

Las elecciones se realizaron y dejaron algunas curiosidades: Sonia López se convirtió en la primera legisladora correntina que proviene del Partido Comunista, todo un record en una plaza tan conservadora (hay

que aclarar que Araceli Ferreyra fue dos veces diputada provincial por el P.J. pero con origen en el P.C.).

Si bien ya fue histórico cuando fue electa convencional constituyente en 2007 (para la última reforma de la Constitución Provincial) el próximo 10 de diciembre al jurar como diputada provincial catapultará a la fuerza de la hoz y el martillo a la Legislatura provincial.

En Corrientes pasó lo mismo que en gran parte de Argentina. La presidente Cristina Kirchner ganó por paliza en las elecciones primarias pero en las contiendas distritales los ciudadanos votaron de acuerdo con sus preferencias locales. Ocurrió en Córdoba, con la elección de Ramón Mestre (H) como intendente. Pero antes los socialistas se habían quedado con Santa Fe y Mauricio Macri repitió su victoria en la Ciudad de Buenos Aires.

Tras la notable y contundente victoria de la presidente en Corrientes (superó el 63% de los votos), dejó a los radicales muy golpeados.

El gobernador tuvo que pegar fuertes gritos para despertar a una adormecida militancia que parecía más grogui que nunca tras la contienda en las urnas. También a dirigentes y funcionarios, muchos de ellos demasiado acostumbrados a la comodidad de las oficinas y lejos del polvo de las calles y los barrios.

Eugenio “Nito” Artaza decía “yo trabajo para el radicalismo”, no era la primera vez que el legislador planteaba tal cuestión, reprochando a la conducción partidaria la escasa presencia en las presidenciables.

Aunque se cuidó de no dar nombres, dejó en claro que la U.C.R. correntina poco hizo para presentar batalla en las urnas en que el P.J. arrasó en el distrito Corrientes con la candidatura presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, quien superó el 60 por ciento de votos.

### ***Adversos. Noche amarga en el comité radical capitalino con poca militancia***

El oficialismo comunal logró su gran objetivo, tener los dos tercios (2/3) en el Legislativo comunal. Con 91.842 votos (55,53%), el kirchnerismo alcanzó a incorporar siete ediles en un Concejo que a partir del 10 de diciembre le será favorable. Encuentro por Corrientes (ECO-UCR), por su parte, obtuvo sólo el 17,38 por ciento (28.741 votos), incorporando a dos concejales.



Sobre fin de año la presidente Cristina Fernández de Kirchner extendió por dos años más del “período de gracia” para el no pago de deudas a la Nación, el gobernador Ricardo Colombi minimizó los beneficios económicos que la ampliación del “perdón del pago” de pasivos (hasta el 2014 cuando finaliza su mandato) le generará a las cuentas públicas de su administración, es de una ayuda para la Provincia, pero no va alcanzar para todo.

17 gobernadores (entre ellos, Colombi) suscribieron con la Presidente la ampliación del “período de gracia” por 24 meses más (desde enero del 2012 hasta diciembre de 2013) del Programa federal de Desendeudamiento de las Provincias.

Para Corrientes serán tres años y cuatro meses en total de no pago de las deudas que tiene con Nación. El primer “periodo de gracia” fue desde septiembre de 2010 hasta diciembre de 2011.

El gobierno nacional le reestructuró a Corrientes \$1.725 millones en pasivos; le extendió el plazo de pago (que vencía en el 2017) hasta el año 2030; le dividió este stock de deuda en 227 cuotas iguales de \$7,6 millones mensuales más un interés fijo del 6% anual.

Mientras que en el primer “período de gracia” le generó un ahorro de \$480 a \$500 millones por el no pago de deuda en el segundo “período de gracia” (entre enero de 2012 y diciembre de 2013) le generará un ahorro de \$638 millones en capital, más \$182 millones por el no pago de servicios de la deuda; que hacen un total de \$820 millones para ahorro y reinversión.

A esto se le suman otros beneficios complementarios: una deuda reestructurada, pagadera a 20 años, con una cuota e interés fijo del 6%; reducción de intereses y capital; mientras que los ingresos de dinero fresco por coparticipación federal aumentan a un ritmo del 32,5% anual (promedio de los dos últimos años) que licuará y tornará imperceptible el paquete de deudas con la Nación.

A pesar de todas estas ventajas para la economía pública provincial, que depende en un 90% de los recursos de origen federal, el gobernador Ricardo Colombi fue muy austero en sus apreciaciones.

La política de desendeudamiento que tiene el Estado nacional se ha volcado a las provincias, las que reducen aproximadamente un 40% la deuda promedio.

- **Chaco**, por *Iride Isabel Castillo*

Entre los hechos institucionalmente relevantes en la provincia del Chaco, durante el año 2011, cumulo en informar los siguientes.

1) La Cámara de Diputados de la Provincia, cumpliendo con una asignatura pendiente desde la reforma constitucional provincial de 1994, y por iniciativa del gobernador decidió poner en funcionamiento al instituto del Defensor del Pueblo previsto en el art. 119 inc. 16 de la Constitución local.

En dicho cometido dictó la ley de convocatoria a consulta pública de la sociedad chaqueña, para el 11 de julio de 2011 en el Recinto de Sesiones, en el marco de la ley 4190 y modificatoria 6817, convocándose a audiencia pública y habilitándose un registro de postulantes, con la finalidad de evaluar antecedentes y calidades personales para cubrir los cargos de Defensor del Pueblo y de Defensor del Pueblo adjunto.

Un número de 25 oradores y más de 50 inscriptos se registraron para participar en la consulta pública, y evaluar los antecedentes de los siete inscriptos, tal como estaba previsto por Resolución N° 1520/11, obteniendo mayor número de votos los Dres. Gustavo Corregido y Daniel Illía, como Defensor del Pueblo y Defensor del Pueblo adjunto, respectivamente.

Queda aún pendiente de instrumentación el Defensor del Pueblo Municipal previsto desde el año 2005 en el art. 221, Capítulo 2 de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Resistencia.

Esta decisión política tuvo como antecedentes numerosos reclamos desde distintos ámbitos, incluso motivó una declaración de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina a los efectos de la puesta en funcionamiento de ambos institutos, lo que sin embargo no asumieron aún sus funciones durante el año 2011.

2) Como consecuencia de las elecciones provinciales, del 18 de septiembre fue reelecto gobernador de la Provincia del Chaco, Jorge Milton Capitanich y vicegobernador Juan Carlos Bacileff Ivanoff, en representación del Frente para la Victoria, quienes obtuvieron el 66 por ciento de los votos en elecciones en las que hubo un 80 % de participación, utilizándose por primera vez el sistema electrónico.

Es relevante señalar que en El Espinillo, municipio recientemente creado, fue electo el primer intendente indígena del país, Ricardo Sandoval, perteneciente a la etnia Qom y candidato del Frente para la Victoria, en

las primeras elecciones municipales que allí se celebran. El candidato Qom es recordado por su activa participación en la histórica huelga de hambre que la comunidad indígena chaqueña realizara en Casa de Gobierno durante la gestión del gobernador Roy Nikisch.

3) Haciéndose eco del reclamo social en materia de seguridad y específicamente de seguridad vial, el Poder Ejecutivo Provincial puso en funcionamiento el sistema de Emergencias Policiales 911 y la Dirección de Policía Caminera, creada por ley 6603.

4) Se realizaron eventos de trascendencia nacional y latinoamericana, entre ellos el VI Congreso Argentino de Administración Pública y el IX Congreso de Archivística ambas actividades desarrolladas con la finalidad de transferir conocimientos e intercambiar experiencias.

5) Considero trascendente hacer referencia a la tramitación ante la Justicia Federal del Chaco, de dos juicios de lesa humanidad, por hechos acontecidos durante el gobierno de facto instalado como consecuencia del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. En la causa “Caballero”, por torturas en el centro clandestino de detención de la ex Brigada de Investigaciones, iniciada en 1984, el Tribunal Oral Federal integrado por Víctor Alonso, Lucrecia Rojas de Badaró y Manuel Moreira dictó sentencia el 13 de diciembre de 2010, condenando a penas 25 años de prisión e inhabilitación absoluta perpetua como autores penalmente responsables del delito de tormento agravado y demás.

Y en la causa “Margarita Belén”, en el mes de mayo de 2011, se condenó a prisión perpetua a ocho militares y un policía por el asesinato de veintidós presos políticos en diciembre de 1976, fusilamiento que pasó a la historia como la Masacre de Margarita Belén. El Tribunal Oral Federal de Resistencia, integrado por Gladys Yunes, Eduardo Belforte y Luis Ramón González sentenció a prisión perpetua a ocho militares, absolviendo a uno de los imputados, acusados de fusilar a 22 presos políticos cuando eran trasladados desde el Chaco hacia el penal federal de Formosa, durante la última dictadura militar. Los ex militares fueron sentenciados por los delitos de homicidio agravado por alevosía y por el número de partícipes; privación ilegítima de la libertad agravada por el tiempo, y desaparición forzada de personas.

Como se señalara en uno de los Fragmentos de la Introducción del Informe Final de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco, era preciso, pues no sólo dar res-

puesta a las miles de personas afectadas por tanta muerte, tanta tortura física y psicológica y degradación humana, hasta límites inconmensurables, sino que era menester que esta sociedad, nuestra sociedad, se adentrara en los umbrales del dolor y de la infamia, para que la indiferencia y el silencio cómplice de los años del proceso militar se transformen en actitud cívica comprometida con los auténticos valores de nuestro ser nacional, que en democracia los argentinos sabremos consolidar para nuestra generación y para las venideras.

6) La provincia fue sede de la XII Reunión del Consejo Federal de Derechos Humanos presidida por el secretario de Derechos Humanos de la Nación, Eduardo Luis Duhalde, directivos y equipo técnico, asistiendo además 14 delegaciones provinciales, tendiente a intercambiar experiencias entre autoridades provinciales y nacionales, además de la elaboración de conclusiones que luego se utilizan como base para el diseño de políticas públicas. Todos los oradores hicieron especial hincapié en las causas judiciales emblemáticas “Caballero” y “Margarita Belén”, aludidas en el punto anterior.

7) Debe destacarse también la sanción de la ley 6786, de ampliación de facultades del fiscal de Derechos Humanos, es la conclusión de un intenso trabajo que desarrolló el Superior Tribunal de Justicia para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por la provincia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, como consecuencia del denominado caso “Greco”.

Las reformas se aplicaron a la ley 4396 (Orgánica del Ministerio Público) mediante la modificación de los arts. 5º y 20 bis; la incorporación del art. 20 ter y la derogación del art. 22 bis.

A partir de ahora el fiscal en lo Penal Especial de Derechos Humanos es asimilado en sus funciones al fiscal de Investigación Penal. Esto le permitirá actuar más comprometidamente con la investigación penal, ejercitando la acción penal en los casos de delitos que configuren violación a los derechos humanos, sean cometidos por funcionarios públicos u otra persona a instigación suya o con su consentimiento o anuencia; o en el caso de delitos ambientales, sin perjuicio de lo que dispone la ley 6069.

8) En el ámbito de la justicia provincial durante el ejercicio 2011 se consolidaron y materializaron distintos emprendimientos en materia de infraestructura edilicia, creación y puesta en funcionamiento de nuevos tribunales, innovaciones tecnológicas, capacitación etc.

Entre otras, el Protocolo de Actuación para la Investigación de Apremios Ilegales y Torturas, objetivo del encuentro fue difundir el contenido de la Resolución N° 03/11 de la Procuración General de la Nación, dictado por iniciativa de la doctora Mary Beloff, en su carácter de fiscal general de Política Criminal.

Desde el 1 de marzo empezó a funcionar el Registro de condenados por delitos sexuales que sirve como base de datos de condenados, autores desconocidos y víctimas.

La Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (C.S.J.N.) realizó el lanzamiento formal de los talleres para incorporar la perspectiva de género en la justicia.

Por primera vez en la historia de la justicia penal chaqueña se realizó una declaración testimonial a través del sistema de videoconferencia. La novedad tuvo lugar en el marco de las audiencias debate del juicio que se sigue por la muerte del artesano Juan Greco, ocurrida el 25 de junio de 1990 en la comisaría de Puerto Vilelas.

Los ministros de los superiores tribunales de justicia de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones acordaron la creación del Comité Ejecutivo de la Región NEA de la Jufejus. Tendrá como objetivos centrales, entre otros: facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias; fomentar la capacitación permanente; organizar visitas de trabajo que permitan hacer más eficiente el servicio de justicia, incorporar los métodos de resolución alternativa de conflictos; promover nuevos diseños de gestión y administración del Poder Judicial y consolidar las instituciones del derecho público provincial y municipal etc.

Finalmente merece ser destacado que el Centro de Estudios Judiciales haya cumplido treinta y tres años de vida, recordando que el Superior Tribunal de Justicia “consciente de la responsabilidad que tiene el estado de afianzar la Justicia, de los evidentes progresos de las ciencias jurídicas y sociales y de la necesidad de superación y perfeccionamiento de las instituciones en el nivel humano y técnico en la administración de Justicia”, resolvía el 22 de marzo de 1978 crear por Resolución N° 109, el Centro de Estudios Judiciales (CEJ), “como organismo permanente encargado de coordinar las medidas necesarias para concretar la aspiración de superación de la Justicia Provincial”.

El CEJ es la primera escuela judicial de nuestro país y de Latinoamérica en el trabajo de capacitación, investigación y extensión

judicial, cuya misión fundante es la de contribuir con el fortalecimiento de la justicia y la transformación judicial, integrándose al ritmo de progreso y evolución de estos tiempos, que imponen como obligación, la preparación permanente, tanto profesional como humana, para responder adecuadamente a la responsabilidad social, cívica y moral, que plantea el ciudadano de hoy.

Transitando el siglo XXI, el que ha sido calificado desde distintos ámbitos como el siglo de las igualdades, de los derechos humanos y de la justicia, protagonistas de nuestra propia historia, honremos a nuestros mayores y preparemos responsablemente el camino de los que vendrán, haciendo lo que debemos hacer desde el lugar en que nos toque estar, así sabremos qué contestar cuando nos pregunten nuestros hijos y nietos.

• **CHUBUT**, por *José Raúl Heredia*

Según anticipábamos en el Informe 2011, el pueblo de Chubut fue convocado a elegir gobernador el 20 de marzo. Pero fue necesario el llamado a una elección complementaria por impugnaciones en algunas urnas. Al final, el candidato del gobernador saliente (Modelo Chubut) logró imponerse por alrededor de 500 votos. Y, asumido en el cargo -él y el vicegobernador electo- como perteneciente al Peronismo Federal (Modelo Chubut), sin embargo inmediatamente mutó de corriente entablando una relación fluida con el gobierno central que había impulsado y apostado por su contrincante. Ello genera en el ámbito de las relaciones federales un efecto que, hoy, se entiende positivo para la provincia en tanto las aspiraciones presidenciales del anterior gobernador generaron frecuentes desencuentros que, sin duda, aparejaron consecuencias negativas, especialmente en materia de provisión de recursos en un momento de la vida política en el país en que éstos se encuentran fuertemente centralizados y discrecionalmente distribuidos.

En el orden interno, todavía no es posible establecer a ciencia cierta quién es oficialismo y quién oposición. Ya dijimos que los candidatos que pujaron por los distintos cargos, a los que finalmente accedieron desde una y otra corriente, pertenecen en rigor a un mismo tronco partidario: el Partido Justicialista. Y así lo ha ratificado el gobernador en ejercicio al expresar: “somos todos justicialistas”. Viene a cuento lo que señalamos

porque se produce en Chubut una situación institucional inédita, a saber: el P.J. finalmente contaría con 25 de los 27 diputados que componen la Legislatura. Los otros dos pertenecen a la U.C.R. En temas de trascendencia, no es dudoso que concurren los diputados -reconocidos todos como justicialistas- en una sola postura.

Y no son escasos los temas de real importancia. Es noticia en estos días la conformación de la OFEMI -Organización Federal de Estados Mineros-. El gobernador participó junto a otros mandatarios provinciales de la puesta en marcha de dicha organización, en cuyo marco, según se ha anunciado, se trabajará en la generación de normas para la sustentabilidad ambiental y sostenibilidad social del recurso minero en cada territorio. Tal vez, el gobernador de San Juan y el ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación -ambos presentes en la reunión inaugural- son quienes con mayor énfasis impulsan la explotación de la llamada megaminería -a cielo abierto y con utilización de cianuro-, que ha recibido otro impulso desde el arribo del nuevo gobernador de Chubut. Para algunos, ello revela, de un lado, la uniformidad desde el poder político, en el orden federal y provincial, de una posición en favor de la explotación minera -que ha tenido en el discurso de la señora presidenta ante la Asamblea Legislativa, inaugural del período 2012, una clara referencia y apoyo explícito- y, de otra parte, una suerte de “*feudalización*” del país -que no es lo mismo que federalismo- en que cada gobernador avanza bajo el paraguas de la propiedad provincial del recurso, según la interpretación de cada cual. Quienes se oponen -se recordará el plebiscito sucedido en Esquel que se pronunció por el “No a la Mina”- condenan “la comercialización de la tierra y el agua, convirtiéndolos en un objeto de mercado” y denuncian la megaminería como perniciosa en múltiples aspectos<sup>13</sup>. La OFEMI debería contar con aprobación legislativa -artículo 135 (1), Constitución de Chubut-.

<sup>13</sup> En ocasión de la apertura de las sesiones en la Legislatura Provincial, las asambleas de vecinos autoconvocados hicieron entrega de las primeras 5.001 firmas, a modo simbólico, por la defensa de la ley 5001 que actualmente prohíbe la megaminería a cielo abierto con utilización de cianuro. Puede consultarse “Desde la década de 1990, empresas mineras extranjeras han sabido construir un complejo sistema de privilegios que les ha permitido saquear a nuestro país” (Romina Picolotti, ex secretaria de Ambiente de la Nación, “Siete mitos de la minería a gran escala en la Argentina”, La Voz del Interior, Opinión, 12 A, viernes 24 de febrero de 2012).

Asimismo, es relevante señalar que los gobernadores de Chubut y Santa Cruz anunciaron <sup>14</sup> ya la caducidad, a través de un decreto, de los contratos de concesión que corresponden a cuatro áreas petroleras que YPF opera en la cuenca del Golfo San Jorge y comparten ambas provincias. Se preveía así desde el seno de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), en que los mandatarios de las provincias que la integran “buscan determinar las inversiones mínimas de las operadoras para incrementar la exploración y producción de hidrocarburos” según su pronunciamiento. La empresa ha dicho que demandará ante la justicia ese acto. “Actualmente, YPF tiene seis equipos en Chubut en marcha y pedimos que reactiven el resto de los equipos y que haya una redistribución de la inversión porque existen áreas como El Trébol, Escalante, Campamento Central o Bellavista donde no se está haciendo la inversión que el Estado pretende (...). Son las áreas en las que solicitamos un incremento de actividad concreto”, aseveró el ministro de Hidrocarburos de Chubut. Otro tema en que sería imprescindible la intervención de la Legislatura.

Finalmente, destaco <sup>15</sup>, entre otras que revelan relaciones federales, la adhesión a la ley nacional 26.687 que regula la publicidad, promoción y consumo de los productos elaborados con tabaco, y declara a la Provincia del Chubut “Provincia Libre de Humo de Tabaco” (ley I-452, del 1/12/2011), así como la adhesión a la ley nacional 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (ley III-36, del 29/11/2011]. La V-136, del 3/11/2011, prohíbe la permanencia, amarre o abastecimiento u operaciones de logística en territorio provincial de buques de bandera británica o de conveniencia, que realicen tareas no permitidas por autoridades argentina relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales dentro de la cuenca de las Islas Malvinas.

La ley IX-92, del 12/5/2011, aprobó el Convenio de Cooperación entre el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Provincia del Chubut por el cual se acuerda entre las partes entablar una relación institucional de colaboración recíproca de realizar proyectos en áreas de mutuo interés para difundir y promocionar actividades que

<sup>14</sup>En un acto ante unas 13 mil personas en la frontera, el pasado 14 de marzo.

<sup>15</sup>Fuente: Secretaría de Enlace de la Legislatura de Chubut.



tiendan al desarrollo de la sanidad y calidad agroalimentaria. En esa misma línea, la ley IX-93 (del 12/5/2011), que aprobó los convenios unificados celebrados entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Provincia del Chubut por el cual se acuerda el “Plan Federal del Bicentenario de Ganados y Carnes” que tiene como objetivo incrementar la oferta global de la cadena de ganados y carnes promoviendo su competitividad, productividad y eficiencia, impulsándose la producción primaria en todas sus etapas, modernización de los sistemas actuales involucrando al sector frigorífico, incrementando la oferta de productos y subproductos de la ganadería para el mercado interno y externo, y la IX-95 (6/10/2011) que aprobó el Convenio de Cooperación entre el INTA y la Provincia del Chubut para el desarrollo de innovación tecnológica para mejoramiento de la producción ovina de la raza merino. En materia de medio ambiente, la ley XI-52 (14/4/2011) que aprobó el Convenio Marco entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Provincia, con el objeto de elaborar y ejecutar proyectos y actividades para lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. Y en materia de seguridad vial, la ley XIX-55 (23/6/2011) aprobó el “Convenio Específico de Cooperación entre la Agencia Nacional de Seguridad Vial y la Provincia para la implementación del Certificado Nacional de Antecedentes de Tránsito en la Provincia”.

• **ENTRE RÍOS**, por *Norberto Ramón Marani*

En nuestra última entrega que, en rigor, corresponde al año 2009 pues -por descuido propio- estuvimos ausentes en el Cuaderno XXIV, planteábamos la situación derivada de una reciente reforma constitucional: la demanda de leyes que pongan en acto la labor del constituyente, completando la esperada transformación. Nos referíamos particularmente -y ya por entonces nuestro comentario era recurrente- a las normas infraconstitucionales imprescindibles para ir haciendo operativo, siquiera paulatinamente, el régimen organizativo local; esto es, el de los *municipios* y *comunas* que tras la reforma presenta cierto grado de autonomía.

La carencia legislativa que advertimos afecta en lo institucional y también en el accionar gubernativo mismo ya que, en el caso de las *co-*

*munas*, ambiciosamente perfiladas en el art. 253 de la Constitución, no logran la prometida conformación y entidad, precisamente por falta de la ley respectiva a la que remite el precepto del constituyente; por la misma razón, una potencial y expectante alternativa de fortalecimiento a través de la integración regional queda postergada porque así lo está la *Organización Departamental* que prevé el art. 254 de nuestra Carta local, pese a que más de ciento noventa comunas se distribuyen en los diecisiete departamentos entrerrianos.

Conforme lo destacamos anteriormente, la ausencia de esta legislación obligada y complementaria resiente decisivamente el accionar administrativo local al estar postergada la reglamentación y aplicación de las nuevas pautas coparticipativas. En la distribución del recurso tributario indirecto (queremos decir, aquel que obtiene la jurisdicción provincial y debe compartir) aparece incluida la comuna, pero su efectivización sigue estando diferida en el tiempo por falta de las leyes respectivas, consecuencia a la que, por otra parte, no escapan los propios municipios.

La reforma constitucional vigente desde noviembre de 2008 no parece conmover al legislador llamado a complementar y a hacer efectiva la transformación plasmada que, con aciertos y defectos, importa, en fin, una fuerte realidad de desafíos y demandas. A quienes no militamos en la política partidaria y, en cambio, desde las convicciones, las ideas y las propuestas esencialmente académicas seguimos en la brega por un federalismo auténtico y posible, nos cuesta entender tamaña indiferencia.

No sólo la omisión y el olvido caracterizan la actitud legislativa que criticamos: también el descuido, la desprolijidad, la subestimación. En mayo de 2011, urgida por tiempos electorales, se sancionó la nueva Ley Orgánica de Municipios -ley 10.027, B.O. 11/5/2011-.

Desde 1934 regía en la provincia la ley 3001 que, con numerosas reformas, desarrollaba el régimen municipal de la anterior Constitución (1933); en nuestra opinión, esta legendaria ley orgánica con muy pocas y cuidadas adecuaciones bien podía reglamentar la actual organización municipal que ahora el nuevo texto contiene en la Sección IX (arts. 229 a 256), aprovechándose, así, el equilibrio y demás bondades de aquella ley, amén del amplio conocimiento práctico que de la misma posee el operador municipal permanente.

La ley 10.027 adoleció de numerosas deficiencias de contenido, metodología y constitucionalidad, determinando que a pocos más de seis meses

de dictada, por iniciativa del Poder Ejecutivo (Ministerio de Gobierno y Justicia) fuera modificada en un sesenta por ciento de su contenido regulatorio (ley 10.082), sin que con dicha rectificación se superaran totalmente sus falencias. Entre otras graves desprolijidades y omisiones, el legislador dejó sin regulación el gobierno de los municipios que hasta el 10 de diciembre de 2011 -no obstante su supresión por la reforma constitucional- estaba a cargo de la vieja Junta de Fomento.

La falta de calidad legislativa apuntada, sumada al ya señalado silencio en cuanto a regulaciones que exige la nueva realidad del ordenamiento territorial instaurado por la Constitución, ponen de relieve una clara desidia para con el bien común de nuestras poblaciones. Una mirada general dirigida a la actividad normativizadora del Estado provincial, responsabilidad primordial de la Legislatura, muestra incontrastablemente que, salvo honrosas excepciones, la esperada creatividad e ingenio del agente político provincial se diluye en lo coyuntural y no pocas veces partidariamente especulativo -política agonal, en fin-, soslayando la transformación arquitectónica y de fondo; sin acusar recibo, de una reforma constitucional habida.

En el plano académico y de la divulgación, siguen habiendo por aquí saludables muestras de una prédica y realización constante. Durante el primer semestre del año 2011, la Cátedra de Introducción al Derecho Público de la Facultad de Ciencias Económica de Paraná (UNER), por iniciativa y ejecución a cargo del Profesor Dr. Jorge Marcelo D'Agostino, coordinó interesantes paneles de pertinencia técnica específica con activa participación de los estudiantes bajo el sugerente lema de "*Defectos en el federalismo fiscal*".

Habida cuenta de que tras la reforma constitucional de 2008 cuarenta y seis municipios entrerrianos pasaron a tener Municipalidad en reemplazo de la vetusta Junta de Fomento, implicando ello que al asumir las nuevas autoridades electas (10 de diciembre de 2011) habrían de inaugurar su primer Concejo Deliberante, la *Fundación para el Desarrollo del Municipio* (Fundemun) desarrolló encuentro-talleres y seminarios intensivos de capacitación procurando paliar, en la medida de las posibilidades, el desconocimiento y consecuente desconcierto frente -una vez más- a la omisión en este caso orientativa del nivel gubernativo provincial.

En un marco similar, bien puede incluirse un trabajo de investigación sobre integracionismo a nivel municipal con enfoque de las realidades de

Entre Ríos y Santa Fe, auspiciado por la Universidad Católica de Santa Fe y cuya dirección nos ha sido confiada. Las conclusiones -aún formalmente pendientes- de este trabajo, que en Entre Ríos comprendió municipios y comunas del Departamento Islas del Ibicuy, permiten avizorar la escasa aplicación e iniciativa respecto de la valiosa estrategia que importa el asociacionismo y la regionalización en el nivel municipal.

Finalmente, sería injusto omitir en esta breve reseña, la meritoria y entusiasta labor de la Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos (Agmer) que desde el año 2009 a través de sus Cuadernos de Educación Popular, divulga el federalismo con sus retos actuales, rescatando la señera trayectoria y preclaro pensamiento de Artigas, sin duda su ilustre promotor.

• **JUJUY**, por *Luis Federico Canedi*

### **Autonomía municipal**

Desde 1986 la Constitución de la provincia de Jujuy ha reconocido la autonomía de los municipios, declarando tal principio en su art. 178.

Nuestra Constitución provincial ha establecido en la Sección Novena, Capítulo I, que “Todos los municipios tienen asegurada por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten, la autonomía necesaria para resolver los asuntos de interés local a los fines del libre y mejor desarrollo de la comunidad. A esos efectos se les garantiza la organización del propio gobierno, la elección directa de sus autoridades y los medios suficientes para el cumplimiento eficaz de sus funciones”.

Por su parte, los incs. 3 y 4 del art. 179 de la Carta Magna, establecen que la organización de gobierno de los municipios debe serlo sin más limitaciones que las que surgen de la Constitución y la ley, salvo en lo que respecta a la facultades que se les reconoce para dictar su Carta Orgánica <sup>16</sup>.

<sup>16</sup> El ejercicio del poder municipal corresponde a los órganos del gobierno local, en los límites de sus atribuciones y sin dependencia de otro poder. La ley y la Carta Orgánica, en lo que no estuviera dispuesto por esta Constitución, establecerán las atribuciones y deberes de cada uno de los órganos de gobierno, sus relaciones entre sí y los demás aspectos que hagan a su mejor desenvolvimiento.

Los municipios con más de veinte mil habitantes son los únicos facultados para dictar su Carta Orgánica dentro de los límites que fija la Constitución <sup>17</sup>. Aquellos que no tengan más de esa cantidad, de acuerdo al último censo (art. 183), se registrarán por la Ley Orgánica de Municipios y su Reglamento.

En función de lo normado por los incs. 4 y 13 del art. 123 de la Constitución de la Provincia, la Legislatura ha sancionado la Ley Orgánica de Municipios N° 4466 que dispone “*Ámbito de aplicación*: Sin perjuicio de las normas de este capítulo, la presente Ley registrará para todos los municipios existentes o a crearse; con excepción de las municipalidades que tengan en vigencia o sancionen su propia Carta Orgánica, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la Provincia (art. 179, ap. 3, 188 y cs.)”.

Consecuentemente, se puede afirmar que en la provincia de Jujuy la autonomía municipal, aplicación directa del federalismo, se encuentra reconocida desde el año 1986. Sin embargo, esta descentralización no resulta absoluta y debe respetar los límites impuestos en la Constitución, entre ellos el sistema republicano de gobierno que reconocen y garantizan la Carta Magna Nacional y la Provincial.

El tema propuesto en esta oportunidad es el análisis del art. 107 de la Constitución de la Provincia, en su aplicación extensiva sobre las incompatibilidades que alcanzan a los concejales, y el grado de autonomía que tiene el Poder Legislativo municipal para resolver en supuestos de incompatibilidad del legislador.

El caso tuvo lugar en un Municipio de la provincia de Jujuy y llega a mí con el fin de emitir una opinión jurídica sobre la situación. Si bien el caso no ha sido resuelto, sirve a efectos de analizarlo y ayudar a esclarecer el panorama.

### *1. Sistema republicano de gobierno (límites a las atribuciones del Poder Legislativo)*

La doctrina señala que el principio republicano de gobierno (división y control del poder) que consagra nuestra Constitución Nacional puede

<sup>17</sup> Art. 188: 1. Los municipios con más de veinte mil habitantes dictarán una carta orgánica para su propio gobierno, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución.

ser expresado de diversas formas: entre ellas, como la clásica división tripartita de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como la división federal que reconoce la división territorial (Nación, provincia, Ciudad Autónoma y municipios) y, por último, diferenciar entre poder constituyente y poder constituido<sup>18</sup>.

El caso traído a consideración, como intentaré demostrar en este ensayo, toca en pleno todas las formas que admite el sistema.

*a. Análisis de la situación:*

La cuestión que se planteó está referida a la incompatibilidad creada por el art. 107 para los diputados provinciales y, por aplicación extensiva a los concejales.

La inquietud parte de la situación que se plantearía si un concejal, electo por el voto popular, estuviera incurso en incompatibilidad de funciones prevista por el aludido artículo y pretendiera que el Concejo Deliberante del cual forma parte, resolviera la misma para continuar ejerciendo ambos cargos. En este caso, surge el interrogante: ¿cuál es el alcance que corresponde darle a la segunda parte del art. 107? ¿Puede el Concejo autorizar a un concejal desempeñar sus funciones como tal y a la vez detentar un cargo incompatible con ella?

La respuesta a estos interrogantes resulta vidriosa y, a medida que se profundiza el análisis, la situación se torna más compleja.

En primer lugar, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la Nación sobre el sistema republicano de gobierno, hay que tener presente el siguiente orden de prelación normativa:

- 1°. La Constitución Provincial.
- 2°. Carta Orgánica.
- 3°. La Ley Orgánica de Municipios (ley 4466).
- 4°. En caso de existir, el Reglamento Interno.

En segundo lugar, para extraer una conclusión sobre la posibilidad que tiene el Concejo para resolver la situación cuando un concejal se encuentra incurso en una causal de manifiesta incompatibilidad con la función legislativa.

<sup>18</sup> María Angélica GELLI, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2006, pág. 21.

Sobre el particular, si bien la Carta Magna Provincial no habla directamente de las prerrogativas e incompatibilidades que tienen los concejales nos señala en su art. 186 que “Las autoridades municipales electivas tienen las mismas inmunidades, garantías e incompatibilidades que los diputados provinciales”.

Por su parte, el art. 107 establece que “El cargo de diputado es incompatible con: el de legislador nacional, funcionario o empleado público de la Nación, de la provincia, de los municipios, entidades descentralizadas, sociedades mixtas, empresas públicas, concesionarios de obras y servicios públicos; con excepción de la docencia y de las comisiones honorarias o transitorias, previo consentimiento de la Legislatura”.

Similar solución está prevista en la Ley Orgánica de Municipios (N° 4466) la que en sus arts. 50/51 nos remite a lo dispuesto por los arts. 107, 108 ss. y conc. de la Constitución de la Provincia.

Lo expuesto, nos permite concluir *prima facie*, y en lo que aquí importa, que el cargo electivo de legislador y, por analogía, el de concejal resultan incompatibles con cualquier cargo o empleo que no sea la docencia o actividad privada, con las excepciones que menciona la norma.

Sin perjuicio de lo expuesto, la segunda parte del art. 107 de la Constitución Provincial complica la situación y plantea ciertas incertidumbres al establecer que para el caso de conflictos, “La Legislatura resolverá por simple mayoría de sus miembros, la cesación por incompatibilidad en razón de la función o empleo público, y con el voto de los dos tercios de ellos, la que correspondiera por inobservancia de los otros supuestos...”.

Ahora bien, cabe preguntarse, ¿puede el Concejo Deliberante resolver que uno de sus miembros, incurso en cualquiera de las incompatibilidades prevista, continúe en ella?

Al respecto, es del caso señalar que en esta materia existe un precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En aquella oportunidad, la Corte reiteró su postura de que el juicio de las Cámaras del Congreso de la Nación sobre la validez de los títulos de los legisladores es materia reservada y, por lo tanto, no justiciables <sup>19</sup>.

Consecuentemente, siguiendo nada menos que la doctrina de la Corte Suprema de la Nación, se podría pensar que de resolverse la situación

<sup>19</sup> T: 321 F:3236.

planteada en el seno del Concejo en el sentido de su permisión, la justicia no podría revisar lo decidido y, de esta manera, se podría vulnerar la prohibición establecida por la propia Constitución de la Provincia.

En la justicia jujeña, se ha descartado la doctrina de la Corte Nacional. Los tribunales locales se pronunciaron diciendo que *“No ignoro que, al respecto, existe, como excepción, un mal precedente, y este ocurrió cuando la mayoría del Senado de la Nación se ‘convirtió’ en elector de sus miembros, desconociendo de este modo cláusulas expresas de la Constitución Nacional. Refiriéndose a ello, un tratadista comentó, con justeza que en esa oportunidad, el Senado le había ‘regalado’ una banca a una persona que no fue votada por el órgano provincial y que no presentó sus pliegos» (La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional, 26/XII/99, pág. 8)”*.

Pienso que la autonomía que le es reconocida al órgano deliberativo para ejercer sus funciones tiene como límite la Constitución e incumbe al órgano jurisdiccional ejercer el control de legalidad del actuar del Estado en cualquiera de sus funciones, sobre todo en su rol de último interprete de la Carta Magna y admitir lo contrario importaría una violación al sistema republicano de gobierno y los tratados internacionales que garantizan la revisión judicial.

En este sentido, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia *“... reafirmó el principio constitucional de que los órganos legislativos, en cada caso, son los jueces últimos de las credenciales de sus miembros, en tanto y en cuanto para ello observen estricto acatamiento a lo que dispone la Constitución Pcial. y las leyes, reservándose este Superior Tribunal sus atribuciones de guardián de la Constitución, en el caso de que ocurrieran transgresiones a garantías y derechos consagrados por la Constitución misma”*<sup>20</sup>.

### *b. Conclusión*

Así las cosas, soy de la opinión contraria a lo manifestado por la Corte nacional y sostengo que la Legislatura y el Concejo Deliberante no pueden resolver en sentido permisivo la situación de incompatibilidad de

<sup>20</sup> Esta ha sido la doctrina invariable de este tribunal, en su actual composición (confr. casos “Maturano c/ Comisión Municipal de Yala”, “Cosme Quispe c/ Comisión Municipal de Barrios”, “Gurrieri c/ Municipalidad de Caimancito”, entre otros).



alguno de sus miembros por que ello importaría violar la prohibición del art. 107 de la Constitución. Quien se encuentre en esa situación, no puede legítimamente desempeñar cargos incompatibles y el Concejo debe resolver, como lo dispone la norma, el cese de tal situación sin que la independencia del órgano alcance para autorizar lo contrario, pudiendo incurrir en mal desempeño lo que constituiría una causal de juicio político.

Lo dicho no implica desconocer la facultad de la mayoría para resolver las situaciones de incompatibilidades que prevé la segunda parte del art. 107 de la Carta Magna provincial, sino que debe actuarlas dentro del marco de la legalidad.

Cabe señalar que la incidencia de la mayoría esta prevista para un supuesto diferente al planteado; para el caso de que se debiera desentrañar la existencia o no de incompatibilidad por parte de sus miembros. Esta es la postura que asumieron los Constituyentes en el debate parlamentario de este artículo quienes agregaron la palabra “resolverá” para los casos en los que hubiere que dilucidar una situación dudosa porque verificado el hecho no existe discusión sobre el tema <sup>21</sup>.

Según el debate parlamentario de la Convención Constituyentes esto ha sido previsto para dos situaciones diferentes a saber: en primer lugar, cuando estamos frente a incompatibilidades producto del cargo “*de legislador nacional, funcionario o empleado público de la Nación, de la provincia, de los municipios*”, en estos casos si hay controversias resolverá la legislatura por simple mayoría y, para “*entidades descentralizadas, sociedades mixtas, empresas públicas, concesionarios de obras y servicios públicos*” lo hará por mayoría agravada.

Consecuentemente, de estarse a la Doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación estaríamos violentando el sistema republicano de gobierno en todas sus acepciones.

En primer lugar, al no permitir el control judicial, piedra fundamental del sistema, de los actos del poder legislativo.

En segundo lugar, esta postura resulta una cuestión federal que podría dar lugar al recurso extraordinario federal y llamar al Estado Nacional a garantizar los principios que animan el sistema de gobierno <sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Reunión N° 17 del 17 de octubre de 1986, págs. 9/22.

<sup>22</sup> “*Es característica de nuestro régimen federal que la declaración de derechos de la Constitución Nacional vincula estrictamente a los estados locales; y si bien no*

Por último, se estaría poniendo el poder constituido por encima del poder constituyente porque si el poder legislativo en sus actos puede dejar sin efecto la Constitución, éste la modifica sin contar con las facultades para hacerlo.

• **LA PAMPA**, por *Gustavo Arballo*

**Contexto político. Elecciones**

En las elecciones del 28 octubre de 2011 se eligieron simultáneamente autoridades provinciales de todos los niveles junto con la fórmula presidencial y los diputados nacionales. En el caso de La Pampa se renovaron dos escaños (por aplicación de mínimos, la provincia tiene en total cinco representantes en la Cámara Baja).

El ganador de las elecciones a diputados nacionales fue el Partido Humanista con el 56,9 % de los votos: cabe aclarar que esta agrupación, integrante de la alianza del Frente para la Victoria a nivel nacional, contó con la adhesión del Partido Justicialista de La Pampa que no presentó candidatos propios. El segundo escaño de los dos que se disputaban lo obtuvo el Frente Pampeano (FRE Pam), un espacio político que constituye una alianza local entre el Partido Socialista y la Unión Cívica Radical, con el 34,21 %.

En los cargos provinciales se destaca la reelección obtenida por el gobernador Oscar Mario Jorge (P.J.) con el 46,02 % de los votos. En segundo lugar se ubicó la fórmula del Fre Pam con el 31,30 % de los votos y en tercer lugar la del Frente para la Comunidad Organizada (una alianza de escisiones del P.J., partidos vecinales y PRO) con el 15,11 % de los votos. Se mantiene, con estos resultados, el predominio del P.J. en La Pampa, provincia en la que ganó todas las gobernaciones disputadas desde 1983.

*compete a la Corte Suprema resolver cuestiones de orden local, ello reconoce excepción cuando en el recurso extraordinario se alega la violación del principio de separación de los poderes del Estado y de la norma en cuya virtud las provincias deben adecuar sus respectivas constituciones a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”, t. 310, pág. 348.*

La votación para *diputados provinciales* arrojó guarismos porcentuales muy similares (salvo en el caso de Comunidad Organizada, que redujo su porcentaje al 11,72%). Cabe acotar que en 2011, y por efecto del aumento de población registrado en el censo de población del año anterior, la Legislatura votó un aumento de sus miembros que de 26 pasaron a ser 30 (el máximo admitido por la Constitución Provincial). Se trata de un sistema unicameral, que se elige en distrito único, con renovación total cada cuatro años.

La conformación resultante de la Cámara de Diputados arroja una mayoría simple asegurada para el P.J., que cuenta con 16 escaños; el FrePam tiene 10 diputados, Comunidad Organizada 3 diputados y el PRO La Pampa 1 diputado (los dos últimos casos responden a una escisión de diputados electos en la misma boleta).

Once de los actuales diputados ya conformaban la Cámara en el período 2007-2011 y han renovado sus cargos en la última elección.

## **Poder Judicial**

El Superior Tribunal de Justicia no tuvo cambios en su conformación durante el año 2011. El máximo tribunal provincial tiene cinco jueces y se divide en salas A (Civil) y B (Penal), y tiene la competencia contencioso administrativa en instancia originaria (las causas se distribuyen en ambas salas). Desde 2010 el S.T.J. está funcionando con cuatro jueces, quedando una vacante en el cuerpo, para la que el Poder Ejecutivo no ha enviado propuestas de postulación ni de reducción de miembros del cuerpo.

Un hito sustancial para el sistema judicial de La Pampa ha sido la entrada en vigencia, a partir del 1º de marzo de 2011, del Código Procesal Penal sancionado por la Legislatura en 2006.

El nuevo Código impone un cambio muy profundo para los operadores del fuero penal: elimina el paradigma del proceso puesto a cargo de jueces “de instrucción”, reemplazándola por la investigación penal preparatoria a cargo de fiscales, bajo la supervisión de jueces de control, incluso discontinuando tradiciones inveteradas como la del “expediente” ahora sustituido por un legajo de prueba al que se van incorporando los elementos reunidos pero al solo efecto de considerar la formalización y ulte-

rior elevación al juicio oral, instancia donde se dirimen los casos bajo los principios de inmediación y sistema acusatorio.

Juntamente con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal entra también en vigencia una nueva versión Ley Orgánica del Poder Judicial. Sin modificaciones demasiado profundas, una de sus disposiciones nuevas es que los funcionarios que son designados en un cargo deben permanecer durante al menos tres años en la misma función antes de postularse para un nuevo cargo, y su aplicación ha generado varios litigios que por medidas cautelares solicitadas por concursantes han paralizado procesos de selección en trámite.

El año pasado también marcó el inicio de una nueva etapa en varias políticas del Poder Judicial, como la implementación de la Oficina Judicial (mecanismo asociado al nuevo sistema penal) y de un Centro de Capacitación Judicial dedicado a gestar actividades de formación continua y perfeccionamiento de su personal.

## **Jurisprudencia**

En cuanto a fallos del Superior Tribunal puede destacarse el recaído en la causa “López y Guzmán”, en donde por mayoría la Sala B del S.T.J. declara la inconstitucionalidad del art. 121, inc. c), de la ley 24.660, que dispone que de la retribución de trabajo del interno detenido se deduzca el veinticinco por ciento “para costear los gastos que causare en el establecimiento”, bajo el criterio de que “(...) Si esa remuneración sufre una quita del 25%, de acuerdo a la norma señalada como inconstitucional, en atención a los gastos que demande la estadía en prisión del interno, y a ello se suman los descuentos que también requieren los restantes incisos del art. 121 y el art. 129, se genera una inequidad en su estipendio, conculcatoria del art. 14 bis, que recepta el principio de una ‘retribución justa’” y asumiendo que el “‘descuento’ no puede justificarse porque “es un deber del Estado responder por los gastos que ocasione la manutención del interno, pues es quien decide disponer su encierro a través de sus organismos jurisdiccionales”<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> S.T.J. LaPampa, Sala B, “López, Oscar Alberto s/ recurso de inconstitucionalidad del art. 121, inc. c), de la ley 24.660 (proveniente del TIP) - Guzmán, Guillermo s/

En cuanto a causas de nuestra jurisdicción que llegaron a ser resueltas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación durante 2011 sólo se encuentra un caso de relativa trascendencia. Se trata de “Tierno Juan Carlos c/ La Arena S.A. s/ acción de amparo”<sup>24</sup>, un caso donde se recurría ante el máximo tribunal una sentencia que condenaba a un diario a publicar una comunicación de “réplica”. En esa causa el Superior Tribunal declaró inadmisibile el recurso extraordinario provincial por razones procesales. La Corte Suprema, al revisar la decisión, adhirió al dictamen del procurador que sostenía que en la causa había “un asunto constitucional idóneo” en el que “compiten dos derechos de rango constitucional (...), encontrándose en tela de juicio la inteligencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 14.1) y de cláusulas de nuestra Carta Magna (arts. 14 y 32)”, por lo que concedió el remedio federal para que en la decisión se diera tratamiento a los asuntos planteados por la demandada (que postuló que la publicación “la afectaría a los derechos de libertad de prensa sin censura previa y propiedad consagrados en los arts. 14, 17 y 32 de la Ley Fundamental, pues la obligaría a una publicación compulsiva y sin sustento legal, privándola del espacio que podría emplear, según su criterio editorial, para la difusión de informaciones que resulten socialmente valiosa”).

Cabe anotar que en la secuencia posterior de esta causa el STJ se expidió considerando los hechos alegados y revocó la sentencia que obligaba a la publicación de la réplica, ello por entender que analizando la prueba a la luz del principio de la “real malicia” -y siguiendo la regla dada en el caso “Petric” de la Corte Suprema<sup>25</sup>, conforme a la cual no hay espacio para replicar opiniones o contestar interpretaciones de hechos o sucesos- el actor no había demostrado que las expresiones que contestaba fueran inexactas o agraviantes, ni los perjuicios sufridos<sup>26</sup>.

recurso de casación en causa por inaplicabilidad del art. 121 inc. c) de la ley 24.660”, fallo del 8/2/2011.

<sup>24</sup> C.S.J.N., “Tierno, Juan Carlos c/ La Arena S.A. s/ acción de amparo”, 15/3/2011; Fallos 334:295. El dictamen del procurador general al que remite la Corte puede verse en la URL [http://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2008/beiro/tierno\\_juan\\_t\\_423\\_1\\_xliii.pdf](http://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2008/beiro/tierno_juan_t_423_1_xliii.pdf)

<sup>25</sup> C.S.J.N., “Petric, Domagoj Antonio c/ Diario Página 12”, 16/4/1998; Fallos 321:885.

<sup>26</sup> S.T.J. La Pampa, Sala A, “Tierno, Juan Carlos contra La Arena S.A. s/ acción de amparo”, fallo del 12/3/2012.

En el ciclo 2011 dos casos generaron gran interés y controversia públicas.

El más relevante a nivel político concierne especialmente al derecho público provincial y en particular al régimen electoral, y se suscitó a partir de la “renuncia” del precandidato por el Partido Justicialista a la gobernación, efectivizada luego del vencimiento del plazo para presentar candidaturas a las elecciones internas abiertas (para las que el PJ había inscripto una lista de consenso, por lo que, según el régimen pampeano, no estaría participando de la “primaria” local a los efectos de elegir su candidato a gobernador).

La controversia versaba sobre las opciones resultantes de ese acto, que podrían resumirse en decretar la caducidad de la fórmula, en aplicar de oficio el “ascenso” de la postulante a vicegobernadora a la categoría titular del ejecutivo, o, en fin, en dar al Partido la posibilidad de que resuelva internamente la designación del reemplazante del candidato renuente para ejercer su derecho de nominar y participar en los comicios.

Debe decirse que se trataba de un caso no previsto en la normativa provincial (ley 2042) que contemplaba únicamente en los casos - involuntarios- de muerte, inhabilidad o incapacidad permanente de los candidatos, y que en el momento en que se produce la renuncia todavía no se habían llegado a la oficialización de las listas por estar pendiente la realización de primarias abiertas en el orden local.

Citando a la Cámara Nacional Electoral, el Tribunal Electoral pampeano entendió que entre las posibles soluciones debía ser preferida aquella que mejor se adecue al principio de participación -rector en material electoral-, y en caso de duda el intérprete debe inclinarse por la solución mas compatible con el ejercicio de los derechos partidarios-no traspolando criterios previstos en otras legislaciones, para otros supuestos de reemplazo y otros estadios del debido proceso electoral-; en consecuencia votó por emplazar al Partido Justicialista a que nomine un reemplazo para el candidato renunciante. El votante por la minoría entendió, por su lado, que debía aplicarse supletoriamente el Código Electoral Nacional, analogando el caso al supuesto de renuncia de un candidato a presidente <sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Tribunal Electoral de la Provincia de La Pampa, Resolución N° 73/11, 13/7/2011, incidente “Partido Justicialista s/ Presentación - Renuncia Carlos A. Verna” en Expte. N° 2519/11, caratulado “Partido Justicialista s/ oficialización de listas”.

En cualquier caso, las impugnaciones presentadas por otros partidos tuvieron la misma solución por parte del TEP y al cabo se habilitó la presentación de la candidatura reformulada por el PJ a nombre de Oscar Mario Jorge.

En el otro caso controversial, “T., M.J.”<sup>28</sup>, el Tribunal de Impugnación Penal resolvió por mayoría aplicar la figura del “avenimiento” previsto en el art. 132 del Código Penal por el cual “en los casos de violación, estupro, rapto o abuso deshonesto de una mujer soltera, quedará exento de pena el delincuente si se casare con la ofendida, prestando ella su consentimiento, después de restituida a casa de sus padres o a otro lugar seguro”. De esa forma la eximición de pena aplicada derivó en la libertad del condenado, quien una semana después cometió un homicidio contra la mujer. El caso (conocido por el nombre de la víctima, Carla Figueroa) cobró amplia trascendencia nacional -el juez que votó en minoría sostuvo, entre otros puntos, que no se habían verificado adecuadamente las condiciones para que el consentimiento de la víctima fuera libre- y tuvo notorias e importantes derivaciones, entre las que deben contarse la reciente derogación del avenimiento por parte del Congreso de la Nación (ley 26.738) y la promoción de un juicio de destitución contra los jueces que habían votado por aplicar la eximición de pena. Este proceso tramita todavía ante el Jurado de Enjuiciamiento (órgano compuesto por el presidente del Superior Tribunal de Justicia, dos legisladores y dos abogados elegidos por sorteo), aunque uno de los magistrados acusados optó por presentar la renuncia y el juicio continúa contra el restante.

## **Poder Legislativo. Leyes sancionadas**

La legislatura de La Pampa es unicameral y la Constitución no prevé supuestos de sanción por doble lectura.

En 2011 la legislatura pampeana sancionó 48 leyes provinciales que fueron promulgadas todas ellas sin vetos totales ni parciales. En 2010 se habían sancionado 56 leyes, y en general la tendencia de la década pre-

<sup>28</sup> Tribunal de Impugnación Penal de la Provincia de La Pampa, “T., M. J. - Imputado- F., C. -Querellante- s/ impugnan rechazo de avenimiento», fallo del 2/12/2011.

cedente se ubica en el rango de producción legislativa de entre 60 y 70 leyes por año.

Resaltamos como de particular importancia la ley provincial 2624 que establece el ordenamiento territorial de los bosques nativos, creando el Programa de Bosque Pampeano con los fines declarados de propender a la conservación y el manejo sostenible de los bosques, garantizar el aprovechamiento sostenible de los productos forestales madereros y no madereros de los bosques; promover la restauración de los bosques nativos degradados; y la aplicación de medidas de conservación, restauración, forestación, reforestación y aprovechamiento en base a criterios de uso eficiente. Así, la Provincia de La Pampa se ha ido incorporando a los lineamientos de la ley nacional de bosques 26.331.

Destacamos la sanción del Régimen de “Áreas Protegidas” (ley provincial 2651) para espacios naturales o antropizados ubicados en territorio provincial “que revistan importancia ecológica, económica, social, histórica o estética”. Esta ley establece los criterios de conservación y manejo, diferencia diversas categorías de áreas protegidas (Reserva Natural, Parque Provincial, Monumento Natural, Áreas de Gestión de Hábitats o Especies, Reserva de Paisaje Protegido) y distingue tres tipos de zona (intangible, restringida y de uso controlado). La autoridad de aplicación de este sistema es la Subsecretaría de Ecología y la afectación de las áreas se debe disponer por ley.

En otras reformas legislativas del año 2011 se introdujo en el Código Procesal Penal la posibilidad de que el Consejo Provincial de la Mujer actuara como parte querellante en causas de violencia de género (ley 2655), se prorrogaron hasta el 30 de octubre de 2013 las subastas y desalojos de inmuebles en el territorio de la provincia (leyes 2639 y 2640) y se avanzó en una regularización de personal contratado al autorizar a los titulares de los tres poderes del estado a incorporar a la planta de personal permanente a todo el personal contratado que contare con una antigüedad de ciento ochenta días de servicio efectivo (ley 2633).

No se registraron casos de leyes vetadas total ni parcialmente en 2011.

## **Poder Ejecutivo**

En la estructura orgánica debe mencionarse una reforma legislativa en el organigrama del Poder Ejecutivo que se implementó en 2011, con la



creación del Ministerio de Coordinación de Gabinete. Con esta cartera llegan a ocho los ministerios del Ejecutivo (los preexistentes eran el de Gobierno, Justicia y Seguridad, el de Bienestar Social, el de Salud, el de Cultura y Educación, el Ministerio de la Producción, el de Hacienda y Finanzas y el de Obras y Servicios Públicos).

Para su nuevo período, el gobernador Jorge renovó la designación del fiscal de Estado José Alejandro Vanini, que ejerció el cargo en los dos mandatos precedentes. De acuerdo con el sistema constitucional de la Provincia de La Pampa, el fiscal de Estado no tiene estabilidad en el cargo y las designaciones duran cuatro años.

Como detalle de contexto debe decirse que la Constitución de la Provincia de La Pampa permite una sola reelección para el gobernador, lo que le impediría -salvo reforma *ad hoc*- postularse nuevamente para el cargo optando a un eventual tercer período.

## **Municipios**

En las elecciones municipales se verificó también una mayoría de cargos ejecutivos adjudicados el Partido Justicialista: sus candidatos triunfaron en la gran mayoría de las ciudades y el P.J. recuperó la intendencia de Santa Rosa con un apretado triunfo frente al FrePam.

En Santa Rosa se sancionó una nueva ordenanza regulatoria de las comisiones vecinales (Ord. 4410), asociaciones voluntarias de vecinos/as de una misma circunscripción territorial de la ciudad, constituidas con propósito de bien público y sin fines de lucro, cuya integración es elegida por los vecinos de cada barrio en elecciones libres (no partidarias). Los integrantes de la Comisión Vecinal no reciben sueldo y duran dos años en sus cargos. Las comisiones vecinales están facultadas para proponer y solicitar información sobre planes y proyectos para su circunscripción a la Municipalidad. Aunque pueden recibir aportes del municipio y aportes voluntarios de los vecinos, las comisiones vecinales no tienen administración ni decisión sobre partidas presupuestarias estatales. Se trata de una discreta tentativa que pretende dar un cauce institucional a la participación comunitaria aunque no avanza todavía hacia una fase de descentralización de la gestión municipal.

No registramos otras ordenanzas de mayor importancia ni conflictos de poderes para reportar en La Pampa durante el año 2011.

• **LA RIOJA**, por *Edgar Gustavo Fernández Suárez*

## **Partidos políticos y representación en La Rioja: (re) elecciones 2011**

### *Introducción*

Desde la reinstauración de la democracia en el país en 1983, la política riojana se caracterizó por el ejercicio hegemónico del gobierno provincial por parte del justicialismo o de sus variantes partidarias inspiradas en circunstanciales electorales. Dicha hegemonía, a lo largo de casi tres décadas, se plasmó en un dominio político que saturó todos los ámbitos: social, cultural, educativo, mediático, judicial y, lógicamente, en la propia administración pública, todo lo cual permitió un control casi absoluto del acontecer político local lo que, sin embargo, no aseguró necesariamente estabilidad política, tal como demuestran la renuncia en un caso y la destitución en el otro, de dos gobernadores<sup>29</sup> y diversas reformas constitucionales. En efecto, la Constitución riojana sufrió diversas reformas en lapsos relativamente cortos: 1986, 1998, 2002 y 2008; además de dos enmiendas, la de 1987 y 2008<sup>30</sup>.

### *El sistema de partidos*

La experiencia comparada de las democracias contemporáneas nos enseña que los partidos son “*canales fundamentales para identificar y ordenar las demandas de la ciudadanía, proponer soluciones y crear mecanismos que faciliten la participación popular*” (S. Beresztein 2007)<sup>31</sup>. Pero para que esto sea posible hace falta un sistema de partidos

<sup>29</sup> Agustín Benjamín de la Vega (1991) y Ángel Maza (2007).

<sup>30</sup> Esta última fue rechazada por el Tribunal Electoral.

<sup>31</sup> Sergio BERENZSTEIN, “El desafío de la construcción política”, La Nación, Sección Opinión, 31 de octubre de 2007.

en condiciones de alternarse en el manejo del poder y hacer efectivos los mecanismos de frenos y de contrapesos de los que refería Montesquieu.

En una democracia constitucional, los partidos políticos se encuentran en permanente interacción entre sí, en un marco de restricciones jurídicas, pautas culturales, ordenamientos sociales, como así también por las fortalezas y estrategias de cada uno; condiciones que constituyen las reglas de la competencia por el poder que establece el sistema político (A. Malamud 1996:332)<sup>32</sup>. Es obvio que existen, no uno sino diversos factores que influyen en la configuración de un sistema de partidos: históricos, geográficos, étnicos, religiosos, económicos, sociales, culturales, lingüísticos e ideológicos. “*El peso de cada uno de los factores puede variar de un sistema político a otro, pero la configuración definitiva de un sistema de partidos depende necesariamente de los filtros jurídicos y, sobre todo, del cedazo de la normativa electoral*” (J. Matas Salasans: 1999:337)<sup>33</sup>.

Tradicionalmente en la ciencia política se han ensayado diversas tipologías para clasificar los sistemas de partidos, tales como la de Giovanni Sartori que es una de las más aceptadas (Sartori: 1980)<sup>34</sup>. El politólogo italiano confeccionó una tipología bidimensional, basándose en la variable clásica del número y en una variable de control -la ideológica-, que “*evalúa la medida en que un actor del sistema se adecua a la dinámica de la competencia o pretende, por el contrario, reducirla o eliminarla*” (A. Malamud 1996:333)<sup>35</sup>. Entre los subtipos de sistemas *unipartidistas* que Sartori establece, se halla el denominado *sistema de partido predominante*, el cual se caracteriza por aquella situación en la que hay varios partidos, todos ellos con posibilidades legales y de hecho, que pueden conquistar los cargos de gobierno. Sin embargo, existe un partido central que ocupa el poder de forma continua, dejando a sus oponentes relegados a un papel secundario<sup>36</sup>. Uno de los tantos ejemplos

<sup>32</sup> Andrés MALAMUD, “Los partidos políticos”, en Julio PINTO (comp.): *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, Eudeba, 1996, págs. 332-333.

<sup>33</sup> Jordi MATAS DALMASES, “Los partidos políticos y los sistemas de partidos”, en Miquel CAMINAL BADÍA, *Manual de Ciencia Política*, 2ª ed., Madrid, 1999, págs. 337- 338.

<sup>34</sup> Giovanni SARTORI, *Partidos y sistemas de partido*, Madrid, Alianza Universidad, 1980.

<sup>35</sup> MALAMUD, op. cit., pág. 333.

<sup>36</sup> Ramón CASTRO: *Temas claves de Ciencia Política*, Madrid, Ediciones Gestión 2000, 1993, pág. 172. Véase también, Miguel DUARTE, Edgar FERNÁNDEZ SUÁREZ y Miguel

clásicos en este tema es el caso irlandés entre 1957 hasta 1973 o el sueco entre 1932 hasta 1991.

En este encuadre podría ubicarse el sistema político riojano, en el que el peronismo, sea mediante su manifestación orgánica como Partido Justicialista, sus combinaciones frentistas o siglas partidarias adoptadas para cada oportunidad electoral, se constituyó como fuerza política hegemónica desde 1983 hasta la fecha, ejerciendo el poder prácticamente sin auténticos controles institucionales que fueran ejercidos por otros partidos. Esta circunstancia le permitió -a través de las distintas reformas constitucionales- traducir dicha hegemonía en un auténtico *unicato* que concentró el mayor poder político posible en el Ejecutivo en desmedro de las funciones del Legislativo, la independencia de la administración de justicia y las posibilidades de control de las minorías<sup>37</sup>.

La situación hegemónica del oficialismo le permitió excluir gradualmente a la oposición y *dirimir sus luchas internas* mediante la creación de un *ficticio sistema de partidos* surgido de su propio seno, sin ninguna auténtica alternativa partidaria.

La hegemonía del justicialismo riojano convivió durante mucho tiempo con una oposición representada por la Unión Cívica Radical, partido que ocupó un espacio electoral significativo durante la década del ochenta aunque, posteriormente, sus resultados fueron muy variables. Si bien nunca representó una amenaza para la hegemonía del oficialismo, podría haber ejercido su rol de control, de no haber sido por el régimen electoral provincial que no le permitió expresar la real representatividad del electorado opositor.

Si tomamos como ejemplo de su comportamiento electoral, a las elecciones para diputados nacionales, el radicalismo en solitario o en coaliciones, logró los siguientes resultados:

DEL PINO DÍAZ, *Dinámica política: partidos políticos, grupos de presión, movimientos y crisis de representatividad*, Córdoba, Galeón, 1998, págs. 78 y 79.

<sup>37</sup>Fernando VIETTO, "Un sistema en crisis y una reforma que la profundizará" publicado por el Consejo de Abogados y Procuradores de la Provincia de La Rioja (2008). En. <http://www.consejodeabogadoslr.com.ar/pronunciamentos6.html>. La segunda parte del artículo se publicó en la edición digital de Nueva Rioja en: <http://www.nuevarioja.com.ar>

*Resultados electorales de la UCR en porcentajes para elección de diputados nacionales*

1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997
40,75%	42,05%	33,76%	28,59%	24,14%	34,82%	19,78%	31,28%
1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	
31,02%	12,68%	31,45%	6,25%	21,6%	32,21%	24,23%	

*Fuente:* Ministerio del Interior.

No obstante, algunos hechos concretos debilitaron su fuerza en la política local, unas por acciones del propio oficialismo y otras, por influencias de circunstancias partidarias nacionales o estrategias equivocadas adoptadas por la conducción local.

En 1991, la *ley de lemas*<sup>38</sup> permitió proyectar las disputas internas del oficialismo hacia las elecciones propiamente dichas, logrando desdibujar la presencia de la oposición mediante la apertura de varias “canastas” recolectoras de votos. Este sistema, que permitió al oficialismo obtener progresivamente espacios electorales cada vez más contundentes, perduró hasta 1995 aunque reaparecería bajo formaciones partidarias creadas según las necesidades del momento<sup>39</sup>. Como ocurrió tantas veces en diversas provincias, las reglas desistema de lemas, “favorecieron la presentación de infinidad de candidatos y de listas (sublemas y

<sup>38</sup>Rosendo: FRAGA, “El sistema de Lemas fue utilizado por el peronismo, para resolver sus internas evitando con el mismo en los años ochenta y noventa, que el partido de dividiera en varios distritos. Además, este sistema evitaba que los perdedores en las internas dejaran de votar por el partido, optando por otras fuerzas”. En “Cómo la ley de lemas pervierte al sistema electoral”, *Territoriodigital.com*, edición de 19 de agosto de 2007. <http://www.territoriodigital.com/nota.aspx?c=1614357132406487>

<sup>39</sup>El ex gobernador Maza asumió su primer mandato en 1995, bajo la Ley de Lemas y la derogó inmediatamente después. Pero, al no poder resolver la interna en su propio partido, volvió a sancionarla y, de este modo, ganó los dos mandatos siguientes.

‘sublemitas’)<sup>40</sup>, lo que a su vez: a) promovió el fastidio y el desinterés de la ciudadanía, b) encareció los costos de las votaciones y de las campañas electorales, c) complicó y oscureció el proceso eleccionario tanto en la etapa de votación como en el escrutinio” además de promover divisiones y conflictos intrapartidarios, dificultando la acción de gobierno<sup>41</sup>.

Otro aspecto destacable en esta historia fue la estrategia *cooptativa* que, a inicios de la década pasada, dejó a la oposición sin el tercer senador (en perjuicio del radicalismo). Esto fue posible por la supuesta ruptura con el oficialismo del histórico dirigente, Jorge Yoma, quien organizó el *Frente con Todos* (2001) incorporando a una fracción importante de dirigentes radicales dirigidos por Gastón Mercado Luna. La maniobra surtió efecto, ya que desde entonces los tres senadores han sido dirigentes políticos provenientes del justicialismo, y diluyó definitivamente el rol opositor que había ejercido la UCR, sin que ningún otro partido haya podido ocupar ese sitio<sup>42</sup>.

## La Ley Orgánica de Partidos Políticos de La Rioja

Al respecto, cabe señalar que la constitución de un partido político provincial resulta un procedimiento sencillo lo que, ciertamente, no contribuye a la conformación de un sistema de partidos demasiado *estable* y *representativo*. Efectivamente, la ley 4887 Orgánica de los Partidos Políticos (11/6/87), en su artículo 10° exige la acreditación de un número de afiliados no inferior al *cuatro por mil* (4 ‰) en por lo menos *dos* (2) *distritos electorales*. En la práctica significa que para constituir un par-

<sup>40</sup>En las elecciones provinciales de 1993, por ejemplo, un padrón de cien mil ciudadanos tenía que elegir 85 cargos entre 582 candidatos: 299 del P.J., 186 del radicalismo y 97 de otras fuerzas políticas. Diario El Independiente, La Rioja, 3 de septiembre de 1993.

<sup>41</sup>María Inés TULA, (2001), “La reforma política en las provincias argentinas. Elementos para su debate”, en *Programa de apoyo a la reforma política*, Buenos Aires, PNUD, pág. 31.

<sup>42</sup>En las elecciones legislativas de 2005, el Frente de la Victoria (51,12%) obtuvo dos senadurías y el Partido Justicialista (40,42%) el correspondiente a la minoría; y se repartieron entre ambos los dos cargos de diputados en juego.

tido político provincial bastaría, por ejemplo, con sumar 147 firmas en Chilecito y 42 en Chamental<sup>43</sup>, pudiendo actuar en todo el territorio riojano (art. 17)<sup>44</sup>.

Si esta disposición legal facilita la fragmentación del sistema de partidos, ella misma contribuye al sostenimiento de las nuevas agrupaciones ya que, en su Capítulo XIV, dispuso la creación de un *Fondo Partidario Permanente* con “la finalidad de proveer a los partidos reconocidos de los medios económicos que contribuyan a facilitarles el cumplimiento de sus funciones institucionales (...) La ley general de presupuesto determinará anualmente la afectación de los recursos necesarios bajo el rubro Fondo Partidario Permanente” (art. 45). El Ejecutivo provincial establecerá las franquicias y exenciones que, con carácter permanente o transitorio, se acordarán a los partidos políticos reconocidos.

En cuanto a la posibilidad de conformar alianzas electorales, la ley 8461 del 22 de diciembre de 2008, impulsada por el justicialismo, establecía que los partidos y/o agrupaciones municipales “podrán formalizar alianzas con partidos y/o Frentes Provinciales y, en tal supuesto, el cómputo del tres por ciento (3%), previsto en el penúltimo párrafo del artículo 87° de la Constitución Provincial, será considerado sobre los votos obtenidos por la alianza efectuada entre el partido y/o agrupación municipal con el partido y/o frente con vigencia provincial”. Pero, el 6 de mayo de 2009, el mismo artículo fue modificado por la ley 8506, quedando definitivamente redactado como sigue: “Establécese que en casos de alianzas y/o acuerdos electorales que los partidos y/o agrupaciones municipales formalicen con partidos o con frentes provinciales, se considerará que los votos obtenidos por todos los integrantes del convenio resultan computables a los efectos del por-

<sup>43</sup>Según el Registro Estadístico de las elecciones de 2011, la cantidad de electores de La Rioja fue de 231.925 (0,8% del total del país). En la ciudad de Chilecito estuvieron registrados 31.746 electores y en Chamental 10.410. Ministerio del Interior, [http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/electores\\_2011.htm](http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/electores_2011.htm)

<sup>44</sup>La ley permite la formación de Alianzas de los partidos políticos provinciales y los municipales con fines electorales y siempre que las respectivas cartas orgánicas lo autoricen (art. 14) y con no menos de sesenta (60) días de anticipación al fijado para la elección en que la Alianza se proponga intervenir.

*centaje requerido por el artículo 87º, penúltimo párrafo de la Constitución Provincial”* <sup>45</sup>.

Con este encuadre jurídico es posible dirimir las disputas del oficialismo multiplicando sus alternativas electorales pero sin alterar la hegemonía política a través de una clase política que conoce muy bien las prácticas continuistas.

### **La crisis política (2007)**

A inicios del año 2007, el gobernador Ángel Maza comenzaba a entretener su estrategia reeleccionista para un cuarto mandato <sup>46</sup>, para lo cual contaba, además del apoyo de diecinueve de los veinticuatro legisladores provinciales, el acuerdo con Jorge Yoma, por entonces embajador en México y dirigente del Frente con Todos (un desprendimiento del justicialismo y de algunos sectores del radicalismo), por el que se acordaban los términos de una reforma constitucional que contemplaba la eliminación de la Ley de Lemas y la instauración de un cupo para las agrupaciones políticas minoritarias. Se trataba de una suerte de “compensación” ante la opinión pública que legitimaría un nuevo intento de reforma constitucional con la aspiración reeleccionista del gobernador.

Sin embargo, sus planes se vieron frustrados por la oposición del vicegobernador Beder Herrera quien pretendía modificar el artículo 117 de la Constitución, que permitía la elección indefinida del gobernador, para limitarla a sólo dos mandatos consecutivos. Las disputas entre ambos, derivó en una fuerte controversia que se expresó en movilizaciones, dis-

<sup>45</sup> El art. 87: “Ningún candidato podrá acceder a una banca si su partido político no alcanzó un mínimo del tres por ciento de la totalidad de los votos válidamente emitidos en toda la provincia”. La ley 5139 establece el sistema electoral de la provincia. En su art. 134 establece el Sistema de representación proporcional para la elección de diputados provinciales: “..., los cargos a cubrir se asignarán conforme al orden establecido por cada lista y con arreglo del siguiente procedimiento: a) El total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres por ciento (3%), del padrón electoral del Distrito será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3), y así sucesivamente hasta llegar al número total de los cargos a cubrir”.

<sup>46</sup> Diario El Independiente (versión digital), La Rioja, 28 de febrero de 2007.



turbios<sup>47</sup> y un conflicto abierto de poderes que terminó con el juicio político al gobernado Maza<sup>48</sup> y su posterior destitución e inhabilitación sino también inhabilitarlo para ejercer cargos públicos por el término de cinco años<sup>49</sup>.

Meses después se llevaron a cabo las elecciones para elegir gobernador y vice para el 19 de agosto de 2007, resultando elegido, como era previsible, Luis Beder Herrera como candidato del *Frente del Pueblo Riojano*, con algo más del 40% de los votos y una considerable ventaja sobre sus competidores inmediatos, el intendente de la Capital, Ricardo Quintela por el *Frente para la Victoria*, y Carlos Menem por el partido *Lealtad y Dignidad*. La gravedad de la crisis política provincial se trasladó al seno del partido Justicialista, el cual no presentó oficialmente candidatos aunque tres de sus dirigentes se disputaron la titularidad del Ejecutivo provincial. De este modo, la hegemonía política del peronismo le permitió dirimir su irreconciliable interna partidaria en las elecciones provinciales, creando así un ficticio escenario multipartidario de opciones electorales sólo distinguibles entre sí por las personalidades y ambiciones de sus líderes.

La reforma constitucional prometida, llevada a cabo poco después de las elecciones, amplió la representatividad de la Cámara de Diputados, elevando el número de legisladores, de veintitrés (23) a treinta y seis (36), elegidos mediante voto directo y sistema mixto de reparto, excepto en aquellos departamentos que cuentan con una sola banca en los que se aplica la simple mayoría de votos (art. 87°). La representación de la mayoría se limita a un máximo de dieciséis (16) bancas, garantizando a las minorías un porcentual equivalente a ocho (8). Si bien se procuró ampliar la representatividad de la Cámara, se introdujo un polémico requisito de un piso mínimo electoral de 3% de la totalidad de votos válidamente emitidos en la Provincia.

<sup>47</sup> Werner PERTOT, “Algo huele mal en La Rioja”, Diario Página 12, versión digital, Buenos Aires, 15 de diciembre de 2006.

<sup>48</sup> Para iniciar el juicio político se recurrió a una denuncia por supuestas irregularidades en la venta de 45 hectáreas de tierras fiscales sin la aprobación de la Cámara de Diputados.

<sup>49</sup> *Diario El Independiente* (versión digital), La Rioja, miércoles, 18 de abril de 2007.

Finalmente, tal como lo estipulara la ley 8183, que declarara la necesidad de reforma, la Asamblea Constituyente elevó el número de concejales (artículo 169°) de los municipios, exigiendo tanto el cupo femenino como la proporcionalidad de las mayorías y minorías de acuerdo a lo establecido para la composición de la Cámara de Diputados.

## Los desafíos electorales

En las elecciones legislativas de 2009 estuvieron en juego dos bancas de diputados nacionales y 23 provinciales. El gobernador Luis Beder Herrera, alineado por completo con la presidente Cristina Fernández, apostó a una victoria aplastante aunque le exigiera duplicar los votos del segundo. La boleta oficialista llevó como candidato a Jorge Yoma, embajador argentino en México y la diputada Griselda Herrera. Para asegurar el éxito de su plan, el gobierno provincial además de poner en movimiento los recursos oficiales disponibles mediante planes sociales nacionales, provinciales y municipales combinado, sumó unas treinta listas collectoras para la dupla oficial para diputados, dejando libres los otros niveles, diputados provinciales y concejales para dirimir la interna peronista<sup>50</sup>.

La otra línea del peronismo fue la menenista que intentó alcanzar el segundo lugar. Las elecciones provinciales se dirimieron entre el kirchnerismo o el antikirchnerismo y la lealtad al gobernador o el apoyo a la oposición. Sin embargo, la UCR, con Julio Martínez como candidato principal, por primera vez desde 2001 logró polarizar con el oficialismo en unas elecciones caracterizadas por la apatía del electorado<sup>51</sup>, obteniendo el segundo lugar con el 32,21% (50.528 votos), bajo la denominación de *Alianza Frente Cívico y Social*, mientras que la coalición oficialista *Alianza Frente Justicialista del Pueblo* venció cómodamente las elecciones

<sup>50</sup>Hernán Cappello, “El peronismo de La Rioja busca quedarse con todo. Volcó todo el Estado a la campaña y puede retener dos bancas”, *La Nación*, Sección Política, 3 de junio de 2009.

<sup>51</sup>El porcentaje total de votantes alcanzó el 78,19%, y los votos en blanco un 5,02%.

<sup>52</sup>Para un análisis de estas elecciones, véase “Informe La Rioja”, en *Cuaderno de Federalismo*, vol. XXIII, Academia Nacional de Derecho, Córdoba, Advocatus, págs. 67 a 75.

provinciales con el 53,57% (84.028 votos). Estas elecciones le permitieron a Beder Herrera consolidar su liderazgo, la estabilidad de su gobierno y sus aspiraciones reeleccionistas<sup>52</sup>.

Durante el 2011, el gobierno convocó a elecciones provinciales y municipales -que por primera vez se efectuaron en mesas mixtas- para el 29 de mayo de 2011, adelantándose a los comicios nacionales. En esta ocasión el oficialismo recurrió nuevamente al sistema de colectoras -un sistema de lemas solapado- promoviendo la mayor cantidad de listas posibles que sumaran a su candidatura, dejando disponibles las disputas de las 19 diputaciones provinciales, 18 intendencias y numerosas concejalías a las diferentes líneas del oficialismo. El resultado fue óptimo ya que Beder Herrera (Frente Justicialista para la Victoria) logró un aplastante triunfo con el 67,20% frente al 19,20% obtenido por el segundo entre seis competidores -cuatro de ellas alineadas al gobierno nacional- el candidato radical Julio Martínez y 10,86% del ex gobernador destituido, Ángel Maza (Unión Riojana)<sup>53</sup>.

La oposición acusó a Beder Herrera de montar una trampa con las “colectoras”, presentando a numerosos candidatos a intendente en cada pueblo o departamento. Ejemplo de ello fueron Chilecito, donde se presentaron 17 listas para intendente; y Chamental, con 15 listas para diputados provinciales, todas ellas derivadas del oficialismo. Esta maniobra fue posible debido a la sanción de una ley que permite que con 80 firmas se conforme un partido departamental, los cuales sin vida propia ni diferencias ideológicas entre ellos, “se cuelgan” de las listas provinciales y nacionales, sirviendo a los fines superiores de obtener votos para las candidaturas más relevantes<sup>54</sup>. Otra de las denuncias fue la **supuesta maniobra del gobierno provincial para cometer fraude mediante la ausencia** de los fiscales informáticos en el centro de carga de datos, que “*por primera vez en la historia no estará a cargo del Correo Argentino, sino de la Justicia Electoral provincial*”<sup>55</sup>.

<sup>53</sup>Fuente: Tribunal Electoral Provincial. En <http://www.juslarioja.gov.ar>

<sup>54</sup>Diario Perfil, “Acusan a Beder Herrera de armar un *festival de recolectoras*”. Sección Política, Buenos Aires, 27 de abril de 2011.

<sup>55</sup>Diario Perfil, “La Rioja y Chubut votan y cruzan acusaciones”, Sección Política, Buenos Aires, 28 de mayo de 2011.

Las elecciones estuvieron marcadas por denuncias de aprietes en la campaña<sup>56</sup>, conflictos sociales por la política minera<sup>57</sup> y educativa e irregularidades el día de los comicios<sup>58</sup>.

## Reflexiones finales

El resultado más inmediato del amplio triunfo electoral es la consolidación de un sistema hegemónico personalista basado en la utilización de los recursos públicos como instrumento de cooptación, la centralización del sistema político<sup>59</sup> y la dispersión de cualquier atisbo de oposición con posibilidades reales de alternativa política, la cual sólo puede darse como resultado de una fragmentación del mismo oficialismo, como lo fue el caso de la destitución del Ángel Maza en 2007.

Existen razones muy profundas, sin dudas, para explicar estas características del sistema de partidos provincial, pero una de ellas puede hallarse en la debilidad de los normativas que regulan la formación de los partidos políticos provinciales y departamentales que, como se ha ilustrado, permiten su instrumentación como meros instrumentos de maniobras y cálculos electorales que desvirtúan la finalidades esencial para la que fueron concebidos y a las que se hizo referencia al inicio de este informe.

Esta precariedad del sistema de partidos es uno de los factores que explican la falta de modernización del sistema político entendido, en este caso, como el grado de institucionalización acorde con los postulados de un Estado de derecho, que sumado a la ausencia de auténticos controles institucionales en los diferentes niveles del Estado provincial y municipal<sup>60</sup>

<sup>56</sup>Diario Perfil, “Militantes de UCR denuncian golpiza policial y aprietes políticos en La Rioja”, Sección Política, Buenos Aires, 24 de mayo de 2011.

<sup>57</sup>Su política en favor de la explotación minera a cielo abierto, generó el rechazo de las todas las asambleas ciudadanas.

<sup>58</sup>Diario Perfil, “Denuncian faltantes de boletas opositoras en los comicios”. Sección Política, Buenos Aires, 29 de mayo de 2011.

<sup>59</sup>Para un ejemplo, véase nuestro “¿Autonomía municipal en La Rioja?”, *Cuaderno de Federalismo*, vol. XXIV. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, Advocatus, diciembre de 2011, págs. 61 a 68.

<sup>60</sup>Ley provincial 6843, art. 134, asegura la representación de la minoría para la composición del Tribunal de Cuentas del Municipio capitalino. Sin embargo, el radicalis-

favorece el uso discrecional de los recursos y acentúa la dependencia material tanto de los ciudadanos como de los municipios respecto del Estado provincial<sup>61</sup>.

• **MENDOZA**, por *María Gabriela Abalos*

## **1. Conmemoración de los 450 años de la fundación de Mendoza**

El 2 de marzo de 1561 el capitán don Pedro Ruiz del Castillo fundó la ciudad denominada Mendoza, Nuevo Valle de Rioja, con asiento en un valle fértil llamado Güentota (valle de los guanacos). Dicha fundación se hizo bajo los designios de don García Hurtado de Mendoza, gobernador de Chile. En ese acto se instaló aquí el primer Cabildo, Justicia y Regimiento como base jurídica y administrativa de la ciudad.

Con ocasión de los festejos por los 450 años de su fundación, durante el 2011 se realizaron distintos eventos culturales y políticos en todo el territorio provincial.

## **2. Elecciones primarias, elecciones generales e intento de reforma de un artículo de la Constitución Provincial**

**A.** En agosto de 2011 se llevaron a cabo en Mendoza como en el resto del país, las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias conforme a la ley 26.571.

mo como primera fuerza política de oposición no tiene representantes en el Tribunal de Cuentas Municipal en el control de los fondos que administra el municipio de la capital pese a su reclamo por el lugar que le corresponde.

<sup>61</sup>La reforma constitucional de 1998 estableció que la legislatura sancionaría un régimen de coparticipación municipal en forma equitativa, proporcional y solidaria; como así también que los municipios deberían dictar sus propias cartas orgánicas (arts. 168 a 174). Sin embargo, aún no se ha cumplido con este precepto constitucional. Véase “Alvaro Recalde: Quintela y Beder Herrera deben cumplir con la constitución” En [http://fenix951.com.ar/nuevo/noticia.asp?id\\_noticia=80240](http://fenix951.com.ar/nuevo/noticia.asp?id_noticia=80240)

Los resultados en la provincia para presidente y vice arrojaron una considerable mayoría para la Alianza Frente para la Victoria con un 46,92%, seguido del 20,27% para Alianza Compromiso Federal, el 11,83% para Alianza Unión para el Desarrollo Social, el 7,33% para la Alianza Frente Amplio Progresista, el 6,05% para Alianza Frente Popular, el 2,92% Coalición Cívica Ari, el 2,63% para la Alianza Frente de Izquierda y de los trabajadores, el 1,28% para la Alianza Proyecto Sur, el 0,46% para el Movimiento de Acción Vecinal y el 0,30% para Del Campo Popular.

**B.** En octubre del mismo año, las elecciones generales en Mendoza <sup>62</sup> para presidente y vicepresidente arrojaron un resultado similar al de las internas con una mejora para la Alianza Frente para la Victoria que alcanzó el 51,12% seguida por un 20,36% de la Alianza Compromiso Federal.

En la provincia se votó también por diputados nacionales, renovándose cinco de los diez que representan a Mendoza, donde se impuso también la Alianza Frente para la Victoria con el 46,76% que se tradujo en tres bancas, más una de la Unión Cívica Radical y otra del Partido Demócrata.

A nivel provincial se eligió gobernador y vice por el período 2011-2015 y resultó elector por la Alianza Frente para la Victoria la fórmula conformada por Francisco Pérez y Carlos Ciorca con el 42,76%, en segundo lugar quedó el candidato y ex gobernador radical, Ing. Roberto Iglesias y el tercer lugar fue para el demócrata Luis Rosales. También se renovó la mitad de la Cámara de Diputados (24 bancas) y de la Cámara de Senadores (19 bancas) distribuidas en cuatro secciones electorales.

La novedad política fue la aparición en las elecciones a gobernador del candidato por el Partido Demócrata, Luis Rosales, conocido periodista de C5N, quien en alianza con Alberto Rodríguez Saa, consiguió que su partido obtuviera una banca en la Cámara de Diputados de la Nación.

A nivel municipal se votó por intendente y renovación de concejales en los dieciocho departamentos que componen el régimen municipal mendocino, sin embargo en dos de ellos, la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza y la de San Carlos, se adelantó la elección al mes de agosto de 2011, separándose de la nacional y provincial. Los resultados electorales muestran a doce departamentos con intendentes justicialistas, cinco radicales, y uno demócrata.

<sup>62</sup> La información es extraída de [http://elecciones.gov.ar/mapa\\_home/mendoza.htm#4](http://elecciones.gov.ar/mapa_home/mendoza.htm#4)

Se advierte entonces que tanto a nivel provincial como municipal, los ejecutivos responden a una clara mayoría del justicialismo exteriorizada a través de la Alianza Frente para la Victoria, seguida por una primera minoría muy distante en manos de la Unión Cívica Radical y luego, una presencia un tanto desdibujada del Partido Demócrata.

C. El 23 de octubre de 2011 los electores mendocinos también se expidieron sobre la reforma de un solo artículo de la Constitución de Mendoza, dicho texto data de 1916, al que se le ha ido sumando a lo largo de estos años, algunas enmiendas o reformas de un solo artículo.

Los procedimientos de reforma previstos en la Constitución (arts. 219 a 225 de la Const. de Mendoza) son dos: total o parcial, y el de un solo artículo o enmienda, en ambos mecanismos se exige la participación popular vinculante. El art. 221 del texto provincial se refiriere al procedimiento de reforma total o parcial, y exige que la mayoría de los electores se expidan afirmativamente para viabilizar el mecanismo referido que, en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia provincial, supone la mayoría absoluta de los inscriptos en el padrón electoral. Esta interpretación que emana de un precedente de 1989 impidió que se reformara el texto constitucional en varias oportunidades.

En diciembre de 2010 el Poder Legislativo sancionó la ley 8252 que declaró la necesidad de reforma de dicho art. 221 introduciendo como modificación que la mayoría exigida sería computada entre los votos válidamente emitidos y no entonces, entre los inscriptos en el padrón electoral, requiriéndose además que el sufragio en relación con la reforma se emita en forma separada de la votación a cargos públicos electivos.

De esta forma, en la elección de diputados provinciales llevada a cabo en octubre de 2011, los mendocinos se expidieron sobre esta modificación y por segunda vez en los últimos años, el resultado obtenido en las urnas no alcanzó la mayoría absoluta requerida según interpretación jurisprudencial, lo que implicó la frustración de dicha enmienda. En junio de 2009 ocurrió algo similar con la fracasada reforma del art. 198 que ponía límites a las reelecciones indefinidas de los intendentes.

### **3. Justicia federal en Mendoza: destituciones de los Dres. Luis Miret y Otilio R. Romano**

En marzo de 2011, el camarista federal Dr. Luis Miret fue destituido por el Jurado de Enjuiciamiento en forma unánime. Estaba acusado de mal desempeño de sus funciones al haber omitido investigar denuncias por delitos de lesa humanidad.

En diciembre del mismo año, la destitución llegó para el Dr. Otilio R. Romano, camarista federal sobre quien también pesaban denuncias por mal desempeño y por omitir investigar delitos de lesa humanidad.

### **4. Derechos humanos. Juicios por delitos de lesa humanidad**

En octubre de 2011 culminó el segundo juicio por delitos de lesa humanidad en la provincia. Tras casi un año de debate, sentenciaron a prisión perpetua a Agustín Oyarzábal, Eduardo Smaha, Celustiano Lucero y Luis Rodríguez, responsables de un plan sistemático de torturas y desapariciones. Dardo Migno sufrió una condena de 12 años y Paulino Furió fue absuelto. El fusilamiento de Francisco Paco Urondo y la detención de Ángel Bustelo fueron algunas de las causas que se trataron.

### **5. Minería y medio ambiente**

En el mes de julio, el gobierno volvió a autorizar a la minera brasilera Vale a trabajar en Mendoza y continuar con la extracción de sales de potasio, que se hace en Malargüe, luego de la suspensión de las actividades que había impuesto por el incumplimiento del acta acuerdo conocido como “Compre Mendocino”.

En cambio, el Proyecto San Jorge que pretendía extraer oro y cobre en Uspallata sufrió en la Legislatura provincial el rechazo de la declaración de Impacto Ambiental que tenía más de 100 objeciones. Se advierte que pesa mucho más en el electorado el fuerte malestar derivado de los riesgos ecológicos de la obra y su elevado consumo de agua (12 millones de litros al día) que las expectativas de crear 2.000 empleos y unos ingre-



tos anuales por regalías estimados en US\$ 3 millones. Las encuestas coinciden en que los proyectos megamineros a cielo abierto son rechazados por el 75% del censo mendocino.

Valga recordar que Mendoza tiene importantes leyes ambientales que datan de la década del 90 del siglo XX y desde hace años viene mostrando un perfil ambientalista muy alto. El andamiaje jurídico ambiental de Mendoza se basa en la Ley General del Ambiente 5961 sancionada en agosto de 1992, que trata sobre la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, al cual debe agregarse los distintos decretos y resoluciones que han regulado el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.). A su vez, la actividad minera en esta provincia está sujeta a la regulación ambiental de la ley 5961 y de los decretos reglamentarios dictados a tal efecto, y por ello sujeta al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, por lo que antes de iniciar cualquier actividad minera se deberá contar con la Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A), emitida por la autoridad pública competente. En la actualidad, mediante el decreto 820/06 se completa lo referido a la evaluación de impacto ambiental en la actividad minera en la provincia ya que la ley referida solo reglamenta la explotación minera y su extracción a cielo abierto y deja de lado las distintas etapas de dicha actividad como la prospección y la exploración que también pueden afectar el ambiente. Se incluye la participación de los municipios y de la ciudadanía en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

## **6. Obra pública**

Una de las obras más importantes se inauguró en setiembre en San Rafael, se trata de la línea de Alta Tensión Comahue-Cuyo, con una inversión de \$2.700 millones, brindará mayor desarrollo al Sistema Argentino Interconectado, porque permitirá evacuar más energía hacia todo Cuyo y, a través de Mendoza, hacia San Luis, Córdoba y todo el centro del país.

## **7. Economía y exportaciones**

Las exportaciones mendocinas se fueron restringiendo en 2011 al compararlas con 2010, debido a un descenso de envíos, en especial, de

alimento para animales y, en general, de vino fraccionado, aceitunas en conserva, peras, uvas, bombas centrífugas, partes de turbinas hidráulicas, ferro silicio, polipropileno y gas butano.

En el balance general de las exportaciones de Mendoza 2010-2011, se registra una facturación de U\$S 1.771 millones en 2011, mientras que en 2010 los despachos fueron de U\$S 1.759 millones. En peso o volumen neto, se enviaron al exterior 1,15 millón de toneladas en el último año, contra 1,56 millón de toneladas del 2010. Esto indica un leve incremento del año 2011, respecto al 2010, de 0,7% en valores FOB -motorizado por la suba de algunos precios internacionales- y un descenso del 27% en volúmenes.

Las razones del frenazo, en general, se deben a la crisis internacional, sobre todo en Europa y Rusia, a la salida de muchos países competidores de productos (caso de Grecia, España e Italia) que ofrecen y buscan vender con precios subsidiados. A ello se suma la inflación y el atraso cambiario, que no contribuyen al crecimiento de Mendoza a través de las exportaciones.

## **8. Vendimia**

Este año se logró un cierto equilibrio al elaborar un buen volumen de mosto -el 28% del total de la producción de uvas-, y menos vinos genéricos que el año pasado, con lo cual no habrá excedentes en el mercado que amenacen con producir bajas en los precios.

Los resultados globales de la vendimia 2011 según el Instituto Nacional de Vitivinicultura arrojaron 28.745.309 quintales de uva.

• **MISIONES**, por *Martín R. Pancallo D'Agostino*

## **Presupuesto Provincial 2012**

El cálculo de recursos y gastos para el año 2012 se aprobó por mayoría oficialista en la suma de \$ 10.199.979.600, correspondiente al Ejecutivo Provincial. A esto se le suman otras partidas, como 129 millones

para Rentas, 80 millones para el IFAI, 896 millones para el Inst. de Previsión Social, 204 millones para el Parque de la Salud Hospital Ramón Madariaga, más la cuota de pago de la deuda pública que rondaría casi los 400 millones con los intereses. Con ello, el presupuesto ascendería a 12 mil millones. A ello se le agregó luego el presupuesto de la Legislatura (estos datos provienen de fuente periodística).

También se dispuso la prórroga de la emergencia económica y provisional, para lo cual se destina un millón de pesos mensuales para salir progresivamente de la misma, según expresión del Poder Ejecutivo. La emergencia económica ya lleva 23 años.

El bloque del partido radical criticó y no acompañó el dictamen del presupuesto del Ejecutivo, aunque sí aprobó el de la Legislatura. La crítica que se hace es que el presupuesto “contiene los mismos vicios de los anteriores: superpoderes o delegaciones legislativas para reestructurar el presupuesto totalmente”.

También se facultó al Ejecutivo a constituir sociedades del Estado y/o con participación mayoritaria o de economía mixta, todo ello sin discusión alguna, a lo cual se suma la delegación de facultades al Ejecutivo.

El Consejo General de Educación manejará un presupuesto de \$ 1.797.612.000, equivalente a un 17,98% del presupuesto total de la Provincia; de los cuales 1.774.948.900 pesos estarán destinados a la partida de personal, significando el 98,73% de los fondos del Consejo. El Servicio Provincial de Enseñanza Privada contará con 334.681.000 pesos, un 48,52% más del destinado para el 2011.

El gobernador Maurice Cross anunció que se analizará rigurosamente el funcionamiento de este Consejo, en la búsqueda de irregularidades en la designación de cargos, creación de escuelas, afectaciones y otros actos administrativos, a partir de una auditoria externa.

A propósito de la emergencia provisional, cabe tener en cuenta que los sueldos básicos están prácticamente congelados. Los aumentos o adicionales de sueldos que se disponen para empleados estatales son en “negro”, o sea sin aportes. Con ello, casi el 70% de las remuneraciones son sin aportes, con lo cual los que se jubilen deben percibir sueldos miserables. Esto tiene un doble significado: aumentos de sueldos ficticios por un lado y el desfinanciamiento de la seguridad social. Con ello, será imposible salir de la emergencia provisional, que a su vez fija un tope a los montos jubilatorios. La conclusión es muy fácil: una elevada proporción

de agentes públicos que superan los 70 años, no se jubilan a fin de no caer en estado de indigencia al final de su vida.

*Proyecto de construcción de represa Garabí Panambí:* En nuestro último informe, Memoria Federal 2010, dimos un amplio informe sobre las características e incidencia que tendría este complejo hidroeléctrico en el nordeste argentino, que se desarrollará en conjunto con Brasil. Dadas las imprecisiones que todavía tiene, las provincias de Misiones y Corrientes, en cuyos límites se construirá, están en clara incertidumbre en lo que se refiere a sus intereses territoriales, económicos, productivos etc. teniendo en cuenta la porción de territorio que se perderá por el futuro embalse, posiblemente 35000 hectáreas de Misiones.

La Legislatura provincial aprobó, por unanimidad, el 20 de octubre de 2011 una ley por la cual el gobierno provincial deberá convocar a un plebiscito vinculante antes de adherir a cualquier emprendimiento hidroeléctrico. Será obligatorio, vinculante e irrenunciable. Establece las regalías y los recursos que la Provincia deberá recibir si se concreta el proyecto. La ley habla de “nueva coparticipación económica para Misiones: la soberanía energética, Proceso decisional del patrimonio natural de los misioneros”. Un elemento central de la iniciativa aprobada es la afirmación de que Misiones tiene “la plenitud del dominio imprescriptible e inalienable sobre los recursos naturales hídricos existentes en el territorio”. “Todo emprendimiento hidroeléctrico que requiera o utilice los recursos naturales hídricos de la provincia, deberá contar con la participación del pueblo de Misiones e intervención activa del Estado Provincial”. La intervención del Estado misionero se realizará a través del gobierno provincial y de la Cámara de Representantes, siendo previo a cualquier decisión de carácter provincial nacional o binacional respecto a emprendimientos hidroeléctricos, incluyendo la formulación del anteproyecto de éstos. En tanto, la participación del pueblo se dará mediante un plebiscito, cuyos efectos duren mientras perduren “las condiciones particulares e históricas que dieron motivo a la decisión”. El acto del plebiscito no podrá coincidir con la fecha de elecciones generales o provinciales para cargos electivos.

Se establece también un mecanismo de coparticipación, como un derecho a la compensación por uso de los recursos naturales. Se establece un mecanismo repartido: Que el 30% del total de las regalías que corresponda a la Argentina, sea para la Provincia. De este 30%, el 60%

se destinaría a la Provincia, el 35% a los municipios y el 5% para los pueblos originarios y asociaciones ambientales. De 35% que son para los municipios, el 50% será para los municipios directamente afectados, el 30% para los que ubican en la zona divisoria y el 20% para los ubicados en la cuenca opuesta.

Los intendentes actualmente se quejan de no recibir fondos en concepto de regalías por la represa de Yacyretá.

### **Elección legislativa del 26 de junio 2011**

La elección se realizó con el fin de renovar la mitad de la Cámara de Representantes y para elegir intendentes y concejales de todos los municipios. Nunca se dio en elecciones locales, con el sistema de representación proporcional, una polarización tan pronunciada de sufragios entre el partido oficialista y el resto de las fuerzas políticas para elegir 20 diputados.

El régimen electoral vigente conforme al art. 48 de la Constitución Provincial, que reza: “El sistema electoral que regirá para la integración de los cuerpos colegiados, deberá conceder, bajo pena de nulidad, representación a la minoría o minorías, que no podrá ser inferior al tercio del total”.

Desde que se sancionó la Constitución, en 1958, se usó normalmente el sistema de representación proporcional que establece la ley electoral provincial, sin que se produjera colisión alguna. Ello debido a que hubo un equilibrio razonable entre las fuerzas en cuanto al caudal de votos, determinando una consecuente distribución de bancas. Pero el acto eleccionario del 26 de junio pasado, arrojó sorprendentes resultados. El partido oficialista obtuvo el 75% de los sufragios: 366.871 votos; en tanto que de los demás partidos, solo dos alcanzaron la cifra repartidora de 20.381,72 votos. Vale decir que, de las 20 bancas, 18 fueron para el partido de oficialista ganador y dos para los otros dos partidos opositores.

Como era de esperar, el Tribunal Electoral rechazó la presentación de los demás partidos que querían una distribución de bancas conforme la regla del art. 48 de la Const. Pcial.; y convalidó el resultado de la elección desplazando la distribución dispuesta en la Constitución Provincial que reserva un tercio para las minorías.

De haberse aplicado conjuntamente ambas normas, que no son excluyentes entre sí, la Cámara de Representantes hubiera quedado

conformada con 26 diputados por la mayoría y 14 por la minoría, quedando respetado el tercio que fija la Constitución.

Este inusitado hecho nos demuestra que, el sistema de representación proporcional, llevado hasta su última consecuencia, se transforma en un sistema mayoritario que excluye la razonable proporcionalidad. En nuestro caso, el art. 48 de la Const. Pcial sabiamente evitaba llegar a esa consecuencia en un caso de extrema polarización de votos.

- **NEUQUÉN**, por *Armando Mario Márquez*

Que Neuquén no sea uno de los mayores conglomerados de la Nación, ni que integre los distritos de mayor fortaleza estratégica, no obsta a que su vida político institucional tenga una riqueza que trasciende sus fronteras y que se generen en su ámbito hechos de repercusión nacional o que deban ser destacados por su calidad.

En esta reseña haremos un somero recorrido por aquellos que, a nuestro entender, merezcan ser puestos en conocimiento de la comunidad federal.

## **La integración regional**

### *Asociación de Municipios de la Región del Alto Valle y la Confluencia*

Aunque con los vaivenes propios del año político transcurrido, en que por momentos la actividad electoral desplazaba la de gestión, la entidad del título mantuvo dentro de todo el ritmo que venía teniendo desde su creación, ya que no cesaron las reuniones rotativas mensuales -aunque no siempre con actores de primera línea- y, tras cumplirse el acto eleccionario las nuevas autoridades de los municipios que lo componen manifestaron su intención y compromiso de avanzar en los objetivos previstos en sus momentos fundacionales.

### *Reunión Binacional de Gobernadores e Intendentes de la Frontera Común*

El miércoles 18 de mayo de 2011 en el Palacio de la Moneda en Santiago de Chile -sede gubernamental del país trasandino- se llevó a cabo el encuentro del título que reunió a autoridades nacionales de ambos países y, en especial, a los gobernadores de las provincias de Río Negro, Chubut y Neuquén y sus pares del territorio contiguo de ese país vecino, con quienes se trató la creación del “Foro de la Bioceanidad”.

### *I Encuentro de la Región Patagónica para el “Programa Prevenir”*

El preocupante y creciente fenómeno de las adicciones no es ajeno al interés de la región, de allí a que representantes de los gobiernos municipales y provinciales de la Patagonia se reunieron para su abordaje y la elaboración de políticas comunes en la ciudad de San Martín de los Andes en jornadas de trabajo los días 26 y 27 de mayo del año en curso.

### *VI Foro de Concejales de la Patagonia*

El encuentro se llevó a cabo en la Ciudad de El Calafate (provincia de Santa Cruz) en los días 16 y 17 de junio del año en curso; en él participaron los concejales de las provincias patagónicas, ediles de Chile e invitados de otras regiones del país y de la república vecina y durante sus jornadas se avanzaron en el logro de soluciones conjuntas a los problemas comunes.

### *XXIX Encuentro del Comité de Integración de la Región de Los Lagos*

Entre los días 29 de septiembre al 1 de octubre de 2011 se llevaron a cabo en San Martín de los Andes las jornadas del título, a las que concurrieron representantes de las provincias argentinas de Neuquén, Río Negro y Chubut, de la ciudad bonaerense de Bahía Blanca, y de las regiones

chilenas Bío Bío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, y los embajadores y cónsules de ambos países con injerencia en la región. Durante su transcurso se abordaron importantes temas de interés bilateral, tendientes, ante todo, a lograr un proceso de integración mediante el análisis conjunto de problemas comunes y la armónica búsqueda de soluciones a ellos.

### *Tren Regional*

Se encuentran muy avanzadas las gestiones para poner en marcha el servicio de trenes que, utilizando las vías existentes (ex Línea Roca), una regularmente, con una frecuencia de dos viajes ida y vuelta semanales, las ciudades de Bahía Blanca con Neuquén, atravesando en sentido Este-Oeste el territorio norte de la provincia de Río Negro. Se encuentran en conversaciones también la puesta en marcha de los llamados Tren del Valle (Villa Regina- Senillosa) y Tren del Dique (Dique Ballester-Cipolletti).

### *Corredor Bioceánico*

Autoridades de los municipios de Zapala y Las Lajas participaron durante el mes de diciembre de 2011 del foro que se llevó a cabo en la ciudad chilena de Victoria, junto con sus pares de Arauco y Malleco a fin de posicionar a las localidades en el proyecto del título por el paso fronterizo Pino Hachado.

### *Región del Corredor de Los Lagos*

Tras la asunción de las nuevas autoridades, los jefes comunales de Villa La Angostura y su par de la rionegrina San Carlos de Bariloche se reunieron a fin de revitalizar la región del título, que congrega a 17 municipios de tres provincias ubicados en la franja cordillerana que va desde Esquel (provincia del Chubut) a Villa Pehuenia (provincia del Neuquén), empresa a la que podrían agregarse algunas otras localidades. El proyecto cuenta con el beneplácito de las autoridades de las provincias involucra-



das y se ha previsto un encuentro de trabajo a llevarse a cabo en la ciudad de San Martín de los Andes para el 30 y 31 de enero del año en curso.

### *Audiencia pública*

Tal lo que manda el art. 308 de la Constitución local y en consonancia con las disposiciones de la ley provincial 1875 “de Medio Ambiente”, las autoridades de la Secretaría de Medio Ambiente de la provincia convocaron a audiencia pública la que se llevó a cabo el 27 de octubre del año en curso en el Gimnasio Polideportivo de Rincón de los Sauces a fin de tratar lo atinente al paso del tren con cargamento de potasio, extraído en la zona, que saliendo desde las afueras de ésta ciudad, ya en territorio de la provincia de Mendoza, atravesará el ejido urbano rinconsaucense, el sector noreste de la provincia, la provincia de Río Negro y llegará al puerto de Bahía Blanca -sur de la provincia de Buenos Aires-.

## **Los actos eleccionarios**

Con un padrón de 403.220 personas habilitadas para emitir su voto se cumplieron en el territorio del estado provincial neuquino los ciclos eleccionarios que seguidamente detallamos:

### *1. La elección nacional*

Como todos los argentinos, los ciudadanos residentes en la provincia del Neuquén concurrimos a las urnas el 23 de octubre de 2011, a fin de elegir la fórmula presidencial de gobierno para el período 2011-2015, resultando triunfadora en el distrito la propuesta por el Frente para la Victoria: Cristina Fernández de Kirchner-Amado Boudou.

En lo atinente a la elección de diputados nacionales, se ponían en juego dos bancas: las correspondientes a los diputados Hugo Prieto (UCR) y Alicia Comelli (MPN), resultando ungidos por el acto eleccionario, en ese orden según los votos recibidos: el señor Ciampini (FPV) y la señora Comelli, quien renueva así su mandato.

Obviamente, ya en el distrito se había cumplido con el acto cívico de las elecciones PASO (primarias abiertas simultáneas obligatorias), al igual que en todo el territorio nacional, el 12 de agosto de 2011.

## *2. La elección provincial*

Conforme lo dispuesto por decreto 242 del 23 de febrero de 2011, la elección de autoridades provinciales se cumplió en el distrito el 12 de junio de 2012, oportunidad en que resultó reelecta la fórmula presentado por el Movimiento Popular Neuquino: Jorge Augusto Sapag-Ana María Pechén, que se impuso a otras cinco propuestas efectuadas por las restantes fuerzas políticas provinciales.

En esa oportunidad también se cumplía con la renovación total de los 35 diputados integrantes de la Legislatura Provincial, y sus 18 suplentes, obteniendo acá también la victoria el partido gobernante, quedando aquella así conformada: Movimiento Popular Neuquino, 12 representantes, con sus colectoras: Partido Nuevo Neuquén, 2 representantes, Movimiento de Integración y Desarrollo, 3 representantes, y Unión Popular, 2 representantes; Partido Justicialista, 4 representantes, Coalición UNE - El Frente, 4 representantes, Encuentro Frente Grande - MUN, 2 representantes, Unión Cívica Radical, 2 representantes, Coalición Cívica ARI Neuquén, 1 representante, Nuevo Compromiso Neuquino, 1 representantes, Izquierda por una Opción Socialista, 1 representantes, y, Movimiento Libres del Sur, 1 representante.

Digamos, por último, que en ocasión de ese acto cívico también se eligieron consejeros escolares en todo el territorio provincial.

## *3. Las elecciones municipales*

Aclaremos que a aquel número de electores a nivel nacional y provincial, hay que agregar que para las elecciones en las diversas localidades del Neuquén hubieron 8.705 extranjeros empadronados en condiciones de elegir sus representantes municipales.

Digamos también, que más complejo y diverso fue el ciclo del título con relación a las elecciones de los otros niveles. Lo detallaremos de

inmediato, ya que las mismas se cumplieron en fechas diversas, así tenemos que:

- Inauguró la serie el municipio de Cutral Có, cumpliéndose el acto eleccionario local el 10 de abril de 2011.
- Lo sucedió la localidad de Chos Malal, que llevó a cabo sus elecciones el 8 de mayo de 2011.
- Conforme lo establecido también por el ya nombrado decreto 242 del 23 de febrero de 2011, el 12 de junio de ese mismo año se llevaron a cabo las elecciones locales en:
  - Los municipios de segunda categoría: Andacollo, Aluminé, Añelo, Buta Ranquil, Las Lajas, Loncopué, Mariano Moreno, Picún Leufú, Piedra del Águila, San Patricio del Chañar y Vista Alegre.
  - Los municipios de tercera categoría: Bajada del Agrio, Barrancas, Copahue-Caviahue, El Cholar, El Huecú, Huinganco, Las Coloradas, Las Ovejas, Los Miches, Taquimilán, Tricao Malal, Villa El Chocón y Villa Pehuena.
  - Las comisiones de fomento de: Aguada San Roque, Covunco Abajo, Coyuco-Cochico, Chorriaca, El Sauce, Los Catutos, Los Chihuidos, Guañacos, Manzano Amargo, Octavio Pico, Paso Aguerre, Pilo Lil, Quili Malal, Ramón Castro, Santo Tomás, Sauzal Bonito, Varvarco-Invernada Vieja, Villa Curí Leuvú, Villa del Nahueve, Villa del Puente Picún Leufú y Villa Traful.
  - Ese mismo 12 de junio optaron por realizar sus elecciones locales los municipios de: Centenario, Zapala, San Martín, Junín de los Andes, Senillosa y San Patricio del Chañar.
  - Las autoridades del municipio de Plaza Huincul convocaron a sus vecinos a votar el 24 de julio de 2011.
  - El 4 de septiembre de 2011 concurrieron a las urnas para elegir autoridades locales los vecinos de Plottier y Rincón de los Sauces.
  - Conforme lo dispusieran los respectivos departamentos ejecutivos de esos municipios el 23 de octubre de 2011 se llevarán a cabo las elecciones locales en las ciudades de Neuquén -capital provincial- y Villa La Angostura.

#### *4. Juntas vecinales*

- Durante marzo de 2011 se renovaron las autoridades de las 47 comisiones vecinales existentes en el municipio de la ciudad de Neuquén; para ello se dividieron de manera pareja en los cuatro domingos de ese mes.
- El domingo 27 de noviembre de 2011 se llevaron a cabo en la ciudad de Junín de los Andes las elecciones para nominar las autoridades de la Junta Vecinal del Barrio Cordones de Chapelco.

#### *5. Elecciones complementarias*

Ante el fallecimiento del intendente electo en el acto del 12 de junio de 2011, señor Ernesto Meschini, las autoridades de la localidad de Vista Alegre, convocaron mediante decreto 940/11 a los vecinos de la ciudad, en concordancia con lo que dispone al respecto la ley 53 de Municipalidades, para que concurren nuevamente a las urnas el día 27 de noviembre de 2011, con el exclusivo fin de votar a quien lo sucediera y que asumió en tal cargo el 10 de diciembre del año en curso. Curiosamente se impuso el candidato opositor (Agrupación Vecinal Vista Alegre) por sobre el del Movimiento Popular Neuquino, al que representaba el occiso.

#### *6. Referéndum*

La Junta Electoral Nacional -delegación Neuquén- determinó la imposibilidad de llevar adelante el acto cívico del título junto con las elecciones nacionales del 23 de octubre ppdo. en la localidad de Loncopué, con el fin de generar opinión respecto del emprendimiento minero a llevarse a cabo en el paraje Campana Mahuida, en razón de haberse anunciado a ese organismo con escaso margen de tiempo para la materialización de padrón de extranjeros, presentación de boletas e instauración de la junta electoral municipal.

## 7. Acción de amparo

El Frente de Izquierda y de los Trabajadores se presentó ante el Juzgado Federal local con competencia electoral impetrando la inconstitucionalidad del art. 45 de la ley 26.571, que exige la obtención de un mínimo de 1,5% de votos en las primarias para poder competir en las generales del 23 de octubre de 2011. Sin perjuicio de ello, adelantaron su intención de participar en el acto eleccionario de origen, lo que así cumplieron. De todos modos, la cuestión devino abstracta tras cumplirse el acto eleccionario en el que superaron el cupo de mención.

## El Poder Judicial

El 1º de mayo de 2011 se cumplieron 50 años del momento en que la provincia del Neuquén asumió la función jurisdiccional que le es propia; fue por ello que se celebró un acto alusivo de austeras características; durante su transcurso sus autoridades presentaron una publicación concerniente a ello con un trabajo del suscripto intitulado “El Poder Judicial en el proceso de institucionalización de la provincia del Neuquén”.

Como siempre, esta expresión del poder del Estado tuvo pronunciamientos que trascendieron lo meramente jurisdiccional en razón de su importante contenido político institucional; tres de los mismos nos han parecido los más destacados, de ahí que haremos un somero comentario de cada uno de ellos.

### *Derechos electorales de personas menores*

Respaldada por lo que dispone el art. 299 de la COM (“*Los argentinos mayores de dieciséis (16) años y menores de 18 años, residentes en el ejido municipal, podrán emitir sufragio de forma optativa en elecciones Municipales, a cuyos efectos deberán empadronarse por ante la Junta Electoral Municipal quien confeccionará un padrón de jóvenes que tendrá validez solo para ese acto eleccionario*”), la Junta Electoral de Zapala, abrió el respectivo registro con vistas a las

elecciones locales ya citadas, lo que se vio abortado por el dictado de la resolución 36/2011 el Juzgado Electoral Provincial que declaró la inconstitucionalidad del voto de personas menores de 18 años de edad.

### *Consejo de la Magistratura de Zapala*

Conforme lo manda el art. 158 de la COM de Zapala (y de la ordenanza municipal 471/10 que lo regula) comenzaron a darse los pasos institucionales correspondientes para conformar el Consejo de la Magistratura con vistas a la elección del Juez de Faltas de la localidad, lo que generó que un letrado del foro zapalino presentara una acción de amparo por entender que al no estar conformado el órgano ya citado de la manera estrictamente prevista por la Ley Mayor de la localidad, se estaba ante un procedimiento viciado de nulidad. Respondiendo a ello, la señora jueza a cargo del Juzgado Civil de la III Circunscripción Judicial, con asiento en esa ciudad, doctora Ivonne San Martín, rechazó la acción de amparo promovida en resguardo del proceso de selección del cargo de referencia, por considerar que había sido promovida extemporáneamente. Recurrido el fallo, siguió la misma suerte, ya que se lo rechazó por extemporáneo, rechazando el superior la queja ante él intentada por el accionante.

### *Asunción de intendente*

El lunes 15 de agosto de 2011 el Concejo Deliberante de Villa Pehuena nominó al edil Javier Caliguri para hacerse cargo del departamento ejecutivo de la localidad hasta la finalización del mandato -el 10 de diciembre próximo- del intendente Mauro del Castillo, quien fuera destituido en razón de haber quedado firme la condena que sufriera por delitos en el ejercicio de esa función, en la que le fuera aplicada la pena accesoria de inhabilitación para ejercer cargos públicos. El nuevo funcionario juró en su cargo en esa misma jornada. Sin embargo, ante una presentación de su defensa al respecto el Tribunal Superior de Justicia decidió que la ejecución de la sentencia que desembocó en ello, estaba viciada de nulidad, ya que no se había notificado de su trámite al causante, reasumiendo, en consecuencia, poco tiempo después el señor del Castillo en su puesto, el

que mantuvo hasta producirse el recambio institucional regular en diciembre de 2011.

## Los municipios

Más allá de haber sido escenario preferencial de las luchas políticas en un año electoral, la mayor riqueza político institucional, volvemos a hallarla en la vida municipal. Haremos un somero repaso de lo más destacado.

### *Las audiencias públicas*

Este mecanismo de democracia semidirecta, herramienta con la que cuentan diversos municipios de la provincia del Neuquén, fue, durante el curso del año 2011, una constante utilizada cuando se quería conocer la opinión de la ciudadanía ante temas puntuales; así tenemos este detalle de su realización:

- En los términos previstos por el art. 69 -inciso H- de la COM, reglamentado por ordenanza 2043/05, el Concejo Deliberante de Cutral C6 convocó a Audiencia Pública de vecinos, la que se llevó a cabo el viernes 19 de agosto de 2011, a fin de analizar la propuesta de reforma al “Cálculo de Recursos y Presupuesto Gastos” (ejercicio 2011).
- Los días 22 y 29 de septiembre se llevaron a cabo las audiencias públicas convocadas por el Concejo Deliberante del municipio de Chos Malal a fin que los vecinos de esa localidad se expresen en lo atinente a la imposición de nombres a las calles sin nombres del barrio Uriburu de la localidad.
- Más numerosas fueron las ocasiones en la que los vecinos de San Martín de los Andes fueron convocados a audiencias públicas, tal lo previsto en el art. 192 de la COM, seguidamente las detallamos agrupadas por la materia que las generaba:
  - Proyección y ordenamiento urbanístico: 25 de agosto, 26 de septiembre y 2 de noviembre de 2011 (la última para dos cuestiones).
  - Red Eléctrica y de Gas: 19 y 29 de noviembre de 2011 (la última para dos cuestiones).

- Actividad legislativa: 2 y 6 de noviembre de 2011.
- Servicios: 23 de junio de 2011, para dos cuestiones.
- Espacio Público: se suspendió la prevista para el 19 de noviembre de 2011.

### *Elección del Defensor del Vecino*

Conforme lo establece el art. 78 de la COM de Centenario el cargo del título es renovable cada cuatro años, de ahí que en concordancia con lo que dispone el art. 80 de ese cuerpo legal se llamó a la inscripción de vecinos interesados en ocupar ese cargo, quienes debían reunir los mismos requisitos que para ser concejal (art. 26 COM). Una vez conformada la lista fue puesta a consideración del Concejo Deliberante, el que por mayoría especial (la COM prevé unanimidad -o 3/4 en segunda elección-) el miércoles 2 de noviembre de 2011 consagró la terna que, por orden de grado ocupará el cargo en forma de titular, primer y segundo suplente. Así fue elegido el señor Daniel Egea, quien juró en su cargo, en oportunidad del recambio regular de autoridades, con cuatro años de mandato.

### *Juez de Paz*

Tal como lo estipulan el art. 244 de la Constitución Provincial y el art. 2º de la ley 887, el Tribunal Superior de Justicia, tras analizar los antecedentes de los candidatos integrantes de la terna que le hiciera llegar el Concejo Deliberante de Chos Malal, designó en el cargo del título a la señora Teresa Patricia Candia.

### *Renuncia*

Dos de los concejales electos en el municipio de Andacollo por el oficialista Movimiento Popular Neuquino, Alejandro Harrasymowicz y Mauro Sepúlveda, renunciaron a sus cargos pocos días antes de asumir



en ellos, razón por la cual lo hicieron en su reemplazo quienes integran la lista como suplentes: María Guerrero y Luis Torres.

### *Elección del Defensor del Pueblo*

Conforme lo establece la COM y cumplidos los pasos legales y reglamentarios respectivos el Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén, en su sesión del día martes 28 de junio de 2011 designó para ocupar el cargo de referencia al doctor Ricardo Riva.

### *Legislación reglamentaria de la Carta Orgánica Municipal*

Cumpliendo la manda de la Ley Mayor de la localidad, el Concejo Deliberante de San Martín de los Andes, dictó la siguiente normativa:

- Ordenanza 9077 del 16 de junio de 2011, reglamentó el derecho de iniciativa ciudadana.
- Ordenanza 9106 del 7 de julio de 2011, reglamentó la banca del vecino.
- Ordenanza 9146 del 1 de septiembre de 2011, reglamentó la revocatoria de mandatos.
- Ordenanza 9169 del 14 de octubre de 2011, reglamentó el derecho de referéndum.
- Ordenanza 9186 del 28 de octubre de 2011, reglamentó el mecanismo de consulta popular.
- Ordenanza 9252 del 12 de diciembre de 2011, modificó la ordenanza 3338/99, de reglamentación de las audiencias públicas.

También en concordancia con el texto de la COM modificada durante 2010:

- Ordenanza 9282 del 1 de diciembre de 2012, reforma la ordenanza 776/91, del Régimen Electoral Municipal, estableciendo un régimen especial de faltas y sus sanciones.
- Ordenanza 9220 del 11 de noviembre de 2011, crea y regula las juntas vecinales.

## **El Poder Legislativo**

En la actividad de esta expresión del poder del Estado fue donde se hizo sentir con mayor intensidad la incidencia del año político electoral, ya que su producción legislativa e institucional fue menor a la verificada en períodos anteriores. Sin embargo hay un cuestión muy importante que no podemos soslayar, cual la verificada al final del año legislativa en oportunidad de dictarse el nuevo “Código de Procedimientos en Materia Penal de la Provincia del Neuquén”, que introduce muy profundas reformas al sistema formal de la materia, instituyendo, de manera definitiva, el sistema acusatorio y el juicio por jurados.

### *Las deudas con la Constitución Provincial*

Confieso que al terminar de redactar el informe del año inmediato anterior lo hice con el convencimiento de que era la última ocasión en que iba a introducir esta cuestión en los siguientes. Evidentemente, otra vez, “le erré al vizcachazo”.

Hacemos un repaso recordatorio de ello en lo atinente a aquellas reformas introducidas al texto primordial neuquino en la reforma que le fuera practicada a comienzos del año 2006:

- Ley reglamentaria de la figura del Defensor del Pueblo (art. 265 Const. Pcial.).
- Leyes reglamentarias de los mecanismos de democracia semidirecta:
- Iniciativa popular (art. 309 Const. Pcial.).
- Consulta popular vinculante (art. 310 Const. Pcial.).
- Consulta popular no vinculante (art. 311 Const. Pcial.).
- Creación de los Tribunales Contencioso Administrativos (Título V de las Disposiciones finales de la Constitución de la Provincia del Neuquén, en consonancia con la derogación del texto original del art. 171 de ese cuerpo legal).

Hacemos votos, una vez más, para que ello encuentre una pronta solución.

• **RÍO NEGRO**, por *Jorge E. Douglas Price*

## **Introducción**

Señalábamos ya en el informe 2007 que la bonanza de las finanzas provinciales, que habían mostrado, por entonces, cerca de tres años, un superávit fiscal primario, se habían deteriorado al punto de volver a requerir el auxilio de los fondos no automáticos de Nación en los años sucesivos, del cual el 2011 no fue la excepción, antes bien una confirmación de esa tendencia.

Por ello puede decirse que el año 2011 se cerró, en cuanto a la relación Nación-Provincia de Río Negro sin alteraciones sensibles en cuanto al marco de fortísima dependencia de ésta respecto de aquélla, dependencia contra la que nos expresamos, como la mayor parte de la doctrina nacional, desde hace ya décadas.

En efecto, en ese entonces destacábamos que se mantenía la línea de convenios de abierta condicionalidad entre Nación y Provincia, notándose a diferencia de los años anteriores (de 2003 en adelante las finanzas públicas provinciales habían experimentado sensibles mejorías) una tendencia a invertirse el superávit fiscal que caracterizó a este período y que se podía avizorar el inicio de nuevos períodos de crisis financieras para provincias que, como Río Negro; mantenían (y aún hoy mantienen), una alta tasa de endeudamiento con el gobierno nacional.

Debemos recordar también que ya en mayo de 2010, la Nación se vio obligada a disponer un plazo de gracia de los vencimientos de las deudas de la mayor parte de las provincias por dieciocho meses, lo que indicaba las crecientes dificultades de éstas para atender sus obligaciones y además refinanció al 6% anual el total de la deuda hasta 2030.

Según fuentes especializadas, sólo en los primeros ocho meses de 2011 el gobierno nacional giró a las provincias \$86.869 millones por co-participación federal y leyes especiales, lo que implicó un crecimiento superior al 32%, esto es una suma superior a \$21.433 millones de mayores giros comparado con el mismo período de 2010. De acuerdo a estas cifras de la economía pública argentina, el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) estimó que al término de 2011 la administración central habría girado a las provincias un total de \$134.500 millones, esto es un 32,8% más que el 2010.

Por otra parte, el déficit fiscal de las provincias ha seguido creciendo, también el de la Provincia de Río Negro. Según datos privados, las provincias tendrían un déficit durante 2012 de 16.000 millones de pesos en 2012, lo que obligaría a muchas de ellas (18 de los 24 distritos territoriales, se encuentran en situación de endeudamiento significativo) a fuertes recortes y ajustes impositivos.

Ello no implica que la provincia de Río Negro se haya visto perjudicado en términos relativos, en efectos según información de la prensa regional ésta recibió proporcionalmente más recursos que su vecina, la Provincia de Neuquén, lo que era atribuido por la prensa a dos factores: a) la desnaturalización progresiva del índice de coparticipación que se ha venido registrando desde hace años, como consecuencia de la ausencia de una nueva ley de coparticipación y de las tensiones que crea su discusión y b) a la elevación, que se denota en los números con que comenzamos este informe, de las transferencias “discrecionales” de la Nación a las provincias, originadas en fondos de libre disponibilidad o cuyo manejo permite, precisamente, un alto grado de arbitrariedad.

Más allá del incremento en los giros nacionales, el informe elaborado por el IARAF destaca ciertas “inequidades” inherentes a la propia distribución legal vigente para el reparto de los distintos fondos que integran la masa coparticipable.

Hay que recordar que por los ya citados acuerdos suscriptos en 2003, la Provincia se obligó a suministrar a la Secretaría de Hacienda de la Nación, la información necesaria para el seguimiento de la evolución de sus finanzas públicas en forma debidamente certificada por el contador general de la Provincia. Asimismo la Provincia se comprometió a suministrar toda otra información relevante a los fines de cumplimentar los requerimientos de los organismos multilaterales de crédito.

A partir de la fecha de efectivización del primer desembolso y durante el plazo de vigencia del Programa de Financiamiento Ordenado, la Provincia no pudo ya emitir títulos públicos de circulación como “cuasi moneda” ni contraer ningún otro tipo de nuevo endeudamiento; con excepción del proveniente de organismos internacionales de crédito como el BID o el BIRF (de hecho, la Provincia obtuvo un préstamo significativo con destino a promover desarrollo sustentable de la primera de esas organizaciones internacionales).

En tanto, como contrapartida, el Estado Nacional ha seguido atendiendo los servicios a cargo de la Provincia correspondientes a organismos multilaterales de crédito.

Pero esto no ha hecho sino aumentar la dependencia de las finanzas públicas respecto de las nacionales y complejizar crecientemente la administración provincial, aumentando la dependencia, por lo que el acreedor principal de la deuda provincial es el propio Estado Nacional.

Ello acentúa, debemos señalarlo por enésima vez, el carácter centrípeto de nuestro sistema constitucional y vuelve a reclamar por la necesidad de cumplimentar la manda constitucional de dictar una nueva ley de coparticipación que recoja la complejidad del Estado contemporáneo y atienda a fórmulas equilibradas de distribución que atiendan principalmente a las necesidades y funciones sociales que los estados locales cumplen efectivamente, sin perjuicio de reconocer las que, a su vez, competen al Estado Nacional.

### **Crisis en la fruticultura**

En otro orden de cosas, un dato destacado del año 2011 en la Provincia de Río Negro, estuvo dado por la movilización de los productores de fruta, que se manifestaron mediante cortes de ruta en procura de obtener auxilio financiero para el sector.

Desde todos los sectores involucrados, incluido el gobierno provincial se coincidió en señalar que los problemas de la fruticultura, principal actividad de provincia, son de carácter estructural, y se vinculan con el tipo de cambio, el aumento de los insumos, la concentración del sector, entre otros. La combinación de estos factores funciona perjudicando sensiblemente a los productores primarios propietarios de chacras de superficies pequeñas o medianas.

Según datos de la misma provincia, siete empresas, tres de ellas internacionales, concentran la mayor parte de la elaboración de las frutas, ya sea en la producción de jugos, o bien en el transporte de peras y manzanas. El 75 % de la producción de manzana se destina, ya sea elaborada o en fruta, a la exportación, porcentaje que asciende al 80% en el caso de la pera.

Ante las dificultades del sector, la Nación contribuyó con un aporte de 35 millones de pesos destinados a solventar los gastos culturales, distribuidos en proporción a la superficie de las unidades productivas. A ello se le sumó el otorgamiento 4.000 planes REPRO, de 650 pesos cada uno, por mes y hasta diciembre, para los trabajadores, y otros 2.700 para los productores.

Los planes REPRO tienen por objetivo el sostenimiento del empleo y comenzaron a ser utilizados durante el 2009, cuando se comenzaron a percibir los efectos de la crisis internacional desatada en 2008 en Estados Unidos por las hipotecas sub-prime. Desde el Ministerio de Trabajo de la Nación, se explicó que con los referidos planes se auxilia al 60 por ciento de las hectáreas dedicadas a la producción.

### **Emergencia en la Zona Andina**

Durante el año 2011 también la localidad de San Carlos de Bariloche se vio especialmente afectada en su principal actividad, la turística, por la actividad del volcán Puyehue-Cordón Caulle, debiendo destacarse que el turismo representa del 10 al 15% del PBG de la provincia.

A raíz de ello, el Congreso de la Nación declaró Zona de Desastre y Emergencia Económica y Social, mediante la ley 26.697, el 16 de agosto de 2011, por el término de 180 días, prorrogables por igual término por el Poder Ejecutivo nacional, a los Departamentos Bariloche, Pilcaniyeu, Ñorquinco y 25 de Mayo de la provincia de Río Negro, y Los Lagos, Lácar; Huiliches y Collón Curá en la provincia del Neuquén, afectados por la erupción del Complejo Volcánico Puyehue-Cordón Caulle, en la República de Chile.

La ley dispuso que el Poder Ejecutivo nacional destine una partida especial para afrontar las acciones de asistencia y reconstrucción de las economías afectadas, en el marco de declaración de emergencia, encomendándole la ampliación de fondos destinados a la cobertura de planes sociales durante el período temporal de la misma, en el ámbito geográfico propio, así como la adopción de medidas que tiendan a preservar y restablecer las relaciones de producción y empleo.

En el orden de las obras públicas, ordena que se proceda en forma urgente a la asignación de partidas con la finalidad de llevar a cabo la

reparación y construcción de las obras públicas afectadas o que resulten necesarias como consecuencia de los factores que dieron origen a la declaración del estado de zona de desastre y emergencia económica y social, previo estudio del conjunto de las mismas que permita establecer prioridades para el empleo de los fondos disponibles.

Le otorga también el PEN un amplio lote de medidas financieras, que incluye: a) esperas y renovaciones a pedido de los interesados de las obligaciones pendientes a la fecha en que fije como iniciación de la emergencia o desastre y hasta el próximo ciclo productivo, en las condiciones que establezca cada institución bancaria; b) Otorgamiento, en las zonas de desastre y/o emergencia económica y social, de créditos que permitan lograr la continuidad de las actividades económicas, la recuperación de las economías de las explotaciones afectadas, y el mantenimiento de su personal, con tasas de interés bonificadas en un veinticinco por ciento (25%) en las zonas declaradas en emergencia económica y social, y en un cincuenta por ciento (50%) en las zonas de desastre sobre las vigentes en plaza para estas operaciones conforme con las normas que establezcan las instituciones bancarias; c) unificación, previo análisis de cada caso, de las deudas que mantengan las explotaciones afectadas con cada institución bancaria interviniente, en las condiciones que establezcan estas últimas; d) suspensión de hasta noventa (90) días y/o ciclo productivo después de finalizado el período de zona de desastre y/o emergencia económica y social de la iniciación de juicios y procedimientos administrativos por cobros de acreencias vencidas con anterioridad a la emergencia o desastre.

Dispone también la paralización de juicios ya iniciados por el plazo ya citado, disponiendo que por el mismo período quedase suspendido el curso de los términos procesales de la caducidad de instancia y prescripción.

También dispone asistencia técnica y financiera mediante aportes no reembolsables para gastos de inversión y operación para recomponer la capacidad productiva, con preferencia a emprendimientos familiares con pequeñas escalas de producción y subsistencia, facilitando en tales casos el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el acceso a los beneficios del sistema.

Facultó al Poder Ejecutivo nacional a instrumentar, a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Administración Nacional de la Seguridad Social, regímenes especiales de pago que contemplen expresamente a los contribuyentes afectados en el marco del art. 1° de la

presente ley. También a adoptar medidas impositivas especiales para aquellos responsables que, con motivo de la situación de emergencia y/o desastre vieran comprometidas sus fuentes de rentas, siempre que la actividad económica se encuentre ubicada en ella y constituya su principal actividad. Así, por ejemplo, se puede disponer: a) Prórroga del vencimiento del pago de los impuestos existentes o a crearse, que graven el patrimonio, los capitales, o las ganancias de las explotaciones afectadas, cuyos vencimientos se operen durante el período de vigencia del estado de zona de desastre y emergencia económica y social. Las prórrogas para el pago de los impuestos mencionados tendrán un plazo de vencimiento hasta el próximo ciclo productivo (temporada invernal) a aquel en que finalice tal período. No estarán sujetas a actualización de los valores nominales de la deuda; b) Eximir total o parcialmente de los impuestos sobre los bienes personales y a la ganancia mínima presunta sobre aquellos bienes pertenecientes a explotaciones e inmuebles arrendados respectivamente, ubicados dentro de la zona de desastre y afectados por esa situación extraordinaria.

Para graduar las mencionadas exenciones el Poder Ejecutivo nacional evaluará la intensidad del evento y la duración del período de desastre, pudiendo extenderse el beneficio hasta el próximo ciclo productivo después de finalizado el mismo.

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) suspenderá hasta el ciclo productivo posterior a la fecha de finalización del período de desastre y emergencia, la iniciación de los juicios de ejecución fiscal para el cobro de los impuestos adeudados por los contribuyentes comprendidos en la presente ley. Los juicios que estuvieran en trámite para el cobro de impuestos comprendidos por la franquicia deberán paralizarse hasta el vencimiento del plazo fijado en el párrafo anterior. Por el mismo período quedará suspendido el curso de los términos procesales, de la prescripción y de la caducidad de instancia.

Asimismo la AFIP dictará las normas complementarias pertinentes para la aplicación y fiscalización de los beneficios acordados por la presente ley.

También faculta al Poder Ejecutivo nacional a eximir del pago de los derechos, tasas y demás tributos que afectan la importación definitiva para consumo de los bienes establecidos en el decreto 608/10.



Por último, se facultó al Poder Ejecutivo nacional a reasignar las partidas presupuestarias que resulten necesarias para dar cumplimiento a la presente ley.

La ley resulta, por su propio texto, de aplicación para todos los sectores no comprendidos en la ley 26.509 de emergencia agropecuaria, en particular turismo y comercio.

Según el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Zona Andina se ha dado una sensible baja de la facturación, por la reducción de turistas, entre junio a diciembre de 2011, estimada en unos 1.200 millones de pesos, lo que representa un 40% del movimiento económico de la ciudad.

Por ello mismo, entre las medidas de la emergencia, el gobierno nacional implementó una ayuda que alcanzó a sumar a más de 11.000 beneficiarios de los planes REPRO. En efecto, los REPRO otorgados en San Carlos de Bariloche alcanzaban a fines de diciembre de 2011, a 11.138 trabajadores, un 26,09% de su fuerza laboral, con 1.089 empresas beneficiadas, siendo el rubro más subsidiado el comercio mayorista y minorista con alcance a 3.741 trabajadores, seguido por la hotelería con 3.051, los servicios no vinculados al turismo con 1.861, otros servicios turísticos con 1.411 y los establecimientos gastronómicos con 1.074 trabajadores. Hacia fin de año, se producían protestas por cuanto los mismos no habían percibido los aportes de los meses de noviembre y diciembre (equivalente a \$ 1.000 cada uno), lo que motivaría reclamos de los gremios afectados.

Al respecto, se anunciaba un recorte de los planes, previo análisis de la situación de cada empresa beneficiaria con la intervención del Estado en el pago de sueldos de su compañía, por lo cual a partir de enero se reducían a 8.695 los subsidios, con una modificación en el monto pasando a ser de \$ 1,400 para los hoteleros y gastronómicos, y de \$ 600 para el comercio.

Desde otros sectores se solicitaba al Congreso de la Nación, ante la persistencia de los motivos que llevaron a la declaración de la emergencia y los daños económicos verificados en la microrregión a prorrogar la vigencia de la ley 26.697.

## Conclusión

La ejecución de este programa de asistencia, permitirá, según nuestro parecer observar si es posible mejorar los patrones de eficiencia en la asistencia de la Nación a las provincias en condiciones de emergencia y en la recíproca obligación de Provincia y municipios afectados de cooperar interinstitucionalmente, aspecto en el cual nuestro país refleja grados muy bajos de desarrollo, grados que son también “emergencias” (de larguísima data, como hemos sostenido en otros estudios<sup>63</sup>) de un diseño institucional defectuoso y no ya, solamente, de prácticas políticas perversas.

### • SAN JUAN, por *Alberto M. Sánchez*

El pasado 2011 fue en San Juan, como en el resto del país, un año electoral. Luego de un proceso teñido a mi juicio -como expuse en el Informe 2010- de inconstitucionalidad, el gobernador Gioja obtuvo la aprobación de la enmienda constitucional que le posibilitó una segunda reelección, lo que se concretó en las elecciones generales. El triunfo del oficialismo fue contundente, aunque justo es decir que en menor intensidad que en las elecciones de 2007. En éstas había obtenido, además de la gobernación y de una amplísima mayoría en la Legislatura, la totalidad de los municipios. En la de 2011 perdió tres municipios, aunque conserva el dominio del poder legislativo.

San Juan vive hoy un profundo proceso de renovación política, habida cuenta de la modificación del escenario partidario. Las otrora fuerzas políticas provinciales importantes -Bloquismo y Cruzada Renovadora- han perdido casi totalmente su presencia política. El Bloquismo, partido fundado por los hermanos Cantoni y conducido por décadas por Leopoldo Bravo, quien llegó a ser gobernador, se encuentra desde hace tiempo integrando el frente oficialista. La Cruzada Renovadora acaba de perder a su líder, Alfredo Avelín, fallecido en enero de 2012, y desde que éste fue destituido, siendo gobernador, por juicio político, ha venido descendiendo

<sup>63</sup> Jorge E. DOUGLAS PRICE y Carlos ROSENKRANTZ, *Las cuestiones del federalismo*, inéd., mimeo CFI, 1993.

raudamente en las preferencias electorales. De modo que hoy por hoy las contiendas electorales se dirimen prácticamente entre el justicialismo oficial y justicialistas disidentes, sin perjuicio de alguna fuerza política joven que pueda estar asomando.

En otro orden de cosas, se ha ido consolidando durante el 2011 la que configura la obra pendiente más importante para San Juan, como es el Túnel de Agua Negra, que unirá la provincia con la 4ª Región chilena. Dichos avances se han ido coronando a principio de 2012 con la firma de los protocolos mediante los que ambos países acordaron el llamado a licitación para la construcción del túnel. Será sin duda una obra emblemática, no solamente para San Juan, sino también para la región y el país, habida cuenta de su importancia estratégica para el corredor bioceánico.

En cuanto a las relaciones interjurisdiccionales habidas en 2011, destaco las siguientes.

## **1. Relaciones entre San Juan y la Nación**

- Decreto 022/2011: Ratifica Acta Acuerdo entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Provincia de San Juan para la Ejecución del Proyecto Desarrollo de Áreas Rurales.
- Decreto 035/2011: Convenio Marco entre el M. de Planificación Federal y la Provincia de San Juan para el financiamiento de la obra Teatro de la Ópera del Bicentenario.
- Decreto 131/2011: Ratifica Convenio de aportes del M. de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Provincia de San Juan para productores en emergencia agropecuaria.
- Decreto 246/2011: Ratifica Convenio entre el M. de Desarrollo Social de la Nación y la Provincia de San Juan para el Programa “Argentina Trabaja”.
- Decretos 381/2011 y 382/2011: Convenio entre la S. de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la S. de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de San Juan referente al tema “Bosques Nativos”.

- Decreto 391/2011: Convenio entre el M. de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Provincia de San Juan referido a la Supervisión, control y asistencia a condenados, liberados condicionales y asistidos.
- Decreto 507/2011: Convenio entre el M. de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y la Provincia de San Juan para el desarrollo federal de fibra óptica.
- Decreto 563/2011: Convenio entre el M. de Salud de la Nación y el M. de Salud de la Provincia de San Juan sobre el Programa Salud Familiar.
- Decreto 564/2011: Convenio entre el M. Economía y Finanzas Públicas de la Nación y la Provincia de San Juan para el Proyecto Informática del MECON.
- Decreto 732/2011: Convenio entre el M. de Agricultura, Pesca y Ganadería de la Nación y la Provincia de San Juan referido al Plan Estratégico Argentina Apícola 2017.
- Decreto 984/2011: Convenio entre el Ministerio de Salud de la Nación y el M. de Salud de la Provincia de San Juan referido al Programa Nacional Médicos Comunitarios.
- Decreto 1183/2011: Ratificación del Convenio 569/2011 de Adhesión al Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa.
- Decreto 1184/2011: Convenio entre el M. de Educación de la Nación y el M. de Educación de la Provincia de San Juan referido al Proyecto Prevención del Abandono Escolar.
- Decreto 1213/2011: Convenio entre la S. de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Provincia de San Juan en relación al Plan Nacional de Manejo del Fuego.

## **2. Convenios con Organismos Internacionales**

- Ratificación de la Carta Acuerdo entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la S. de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de San Juan para la capacitación de profesionales y técnicos en la materia.

### 3. Convenios con otras provincias

- Decreto 163/2011: Acta Complementaria entre la Provincia de Mendoza y la Provincia de San Juan referido al Tratado entre ambas provincias de 1994 sobre diversificación de la industria vitivinícola.

### 4. Relaciones con Universidades

- Decreto 583/2011: Acta Complementaria del Convenio de Asistencia entre la Provincia de San Juan y la Fundación Universidad Nacional de San Juan referido al Sistema de Monitoreo automático en el Río San Juan.
- Decreto 776/2011: Acta Complementaria entre la Provincia de San Juan y la FACSÓ-UNSJ referido a la gestión de calidad en organismos públicos.
- Decreto 1005/2011: Acta Complementaria entre el M. de Salud Pública y la F. de Filosofía y Humanidades de la Universidad Católica de Cuyo relativo a las Prácticas Profesionales de alumnos de Psicología.
- Decreto 1845/2011: Ratifica Acta Complementaria entre el Consejo Provincial de Coordinación para la Protección de Glaciares y la Fundación UNSJ referido a la elaboración del Inventario Provincial de Glaciares.

- **SAN LUIS**, por *Luz María Viñals*

### Elecciones 2011

El tema electoral dominó la agenda pública del año 2011. Dos cuestiones a resaltar: la última enmienda de la Constitución Provincial modi-

ficó el art. 147 y dejó sin efecto la cláusula de la reelección indefinida<sup>64</sup>, lo que impedía una nueva postulación de Alberto Rodríguez Saá a gobernador, por una parte, y por otra, la candidatura de este último a presidente de la Nación.

Además, se debían renovar los tres senadores nacionales, dos diputados nacionales, y en la Legislatura provincial veintidós diputados y cinco senadores<sup>65</sup>; intendentes, comisionados municipales y concejales en toda la Provincia.

El Poder Ejecutivo dictó el decreto 995-MGJyC el 20 de mayo, fijando la fecha de convocatoria para el 23 de octubre<sup>66</sup>. Asimismo, se convocó a la elección de dos diputados provinciales por el Departamento Gobernador Dupuy y dos por el Departamento Belgrano<sup>67</sup> y los candidatos que resultaren electos completarán el mandato del período de los cargos vacantes por los cuales son elegidos<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Fuentes online consultadas: <http://www.periodicojudicial.gov.ar>; <http://www.gobiernodesanluis.gov.ar>; <http://www.diputadosanluis.gov.ar>; <http://ministerios.sanluis.gov.ar>; [www.haciendasaluis.gov.ar](http://www.haciendasaluis.gov.ar); <http://www.unsl.edu.ar>; <http://www.csjn.gov.ar/jurisprudencia.html>; <http://www.periodistasenlared.info>; <http://www.eldiariodelarepublica.com>. Oficina de Prensa del Gobierno de San Luis.

El texto actual del art. 147 establece: “El Gobernador y Vicegobernador duran en sus funciones el término de cuatro (4) años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”. Esta enmienda fue aprobada por el electorado provincial en las elecciones generales del 19 de agosto de 2007, en las que resultó reelecto Alberto Rodríguez Saá.

<sup>65</sup> La Cámara Baja cuenta con un total de cuarenta y tres representantes y la Cámara Alta con nueve.

<sup>66</sup> En coincidencia con los comicios nacionales.

<sup>67</sup> Por decreto 996-MGJyC-2011, con base en la resolución N° 29/10 de la Cámara de Diputados de la Provincia, que resolvió rechazar los títulos de los diputados provinciales titulares y suplentes del Acuerdo Cívico y Social de dichos departamentos y que resultarían electos el 28 de junio del año 2009. En sus considerandos el decreto expresa como propósito del gobierno provincial “garantizar la representación total de cada uno de los departamentos de la Provincia, para preservar la representatividad de las instituciones, dando estricto cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución Provincial en su artículo 102° segundo párrafo en cuanto dispone que no puede disminuirse la representación actual de ninguno de los departamentos y que no puede ser inferior a dos diputados”.

<sup>68</sup> Referencia del caso en Cuaderno del Federalismo XXIV, pág. 93, enunciado por la oposición como el caso de los diputados proscriptos.

Por primera vez en la provincia, se dispuso la realización de elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas en fecha 14 de agosto, coincidente con las nacionales<sup>69</sup>.

El candidato a gobernador por el oficialismo provincial fue Claudio Poggi en ejercicio de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia. Encolumnado en la candidatura presidencial de Rodríguez Saá por Compromiso Federal, aplicó la estrategia de presentación de una sola lista. Las principales fuerzas opositoras, el Frente para la Victoria y la UCR, no lograron concretar un frente opositor y concurren a las primarias por separado. El resultado se tradujo en el apoyo de más del 50% al oficialismo provincial<sup>70</sup>. De un total de 311.949 electores, un 20% del padrón que no concurrió a las urnas.

Finalmente, se presentaron a las elecciones generales de octubre cuatro postulantes a la gobernación, entre ellos: por el oficialismo, por primera vez desde el 83, un candidato no perteneciente a la familia Rodríguez Saá, el rector de la UNSL, un ex intendente de la Capital.

Además, se sometió a la decisión del electorado, la enmienda constitucional mediante la que se incorporaría el art. 11 bis a la Constitución de la Provincia, confiriendo rango constitucional a los derechos de inclusión social e inclusión digital y el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas como nuevos derechos fundamentales<sup>71</sup>.

<sup>69</sup>El 8 de junio la Legislatura aprobó el proyecto del Ejecutivo, convertido en ley XI-0756-2011.

<sup>70</sup>San Luis fue el único distrito en el que la presidenta Fernández de Kirchner no resultó ganadora. En cuanto a la intendencia de la Capital provincial, no obstante resultar con el mayor porcentaje la intendenta en ejercicio, quien se postulaba para la reelección, el candidato del Frente para la Victoria resultó merecedor de la adhesión mayoritaria de los votos opositores con más del 35%.

<sup>71</sup>Reza el artículo 1° de la ley XIII-0755-2011, aprobada el 8 de junio de 2011: Enmiéndese la Constitución Provincial, incorporándose el artículo 11 Bis, el que una vez culminado el procedimiento previsto por el artículo 287 de la misma, quedará redactado como texto Constitucional de la siguiente manera: "Artículo 11 bis.- Esta Constitución reconoce todos los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, a los que considera un piso, por sobre el cual la Provincia de San Luis puede establecer mayores derechos y garantías.

Todos los habitantes de la Provincia, gozan de los Derechos de Inclusión Social y de Inclusión Digital como Nuevos Derechos Humanos fundamentales.

La Provincia de San Luis reconoce la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas, comprendiendo sus derechos consuetudinarios preexistentes conforme a

Como resultado del acto electoral del 23 de octubre, Poggi obtuvo más del 57% del apoyo<sup>72</sup>, y resultó el nuevo gobernador. Alberto Rodríguez Saá se impuso en la provincia con más del 50%. En la ciudad capital resultó electo el candidato opositor del FPV, Enrique Ponce, aunque el corte de boleta impactó en la elección de concejales capitalinos, logrando cuatro concejales el oficialismo provincial y tres el FPV.

El oficialismo provincial también retuvo los dos senadores nacionales por la mayoría y las bancas de diputados nacionales, conservó las cinco bancas al senado provincial y la proporción mayoritaria de los diputados.

La adhesión positiva a la enmienda obtuvo los votos suficientes para ser incluida en la Constitución<sup>73</sup>.

## **El caso del corredor vial**

El 29 de setiembre de 2010 la Legislatura había sancionado la ley V-0730<sup>74</sup> que declaró la utilidad pública y expropiación de los terrenos propiedad del Estado Nacional, correspondientes al cuadro de la antigua estación de ferrocarril y de los pertenecientes a su antigua traza, insertos en el ejido urbano y alrededores de la ciudad capital.

En febrero de 2011, comenzó la ejecución de las obras. La ADIFSE<sup>75</sup> solicitó ante la CSJN una medida cautelar como resorte de la demanda de inconstitucionalidad que se iniciaría contra la Provincia, a fin de obtener la

los acordados por la Carta Magna Nacional, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 13 de septiembre del año 2007”.

<sup>72</sup> Quien sostuvo como slogan de campaña, “Un cambio y seguimos”.

<sup>73</sup> Aunque sólo 86.801 electores se expresaron sobre ella en las urnas.

<sup>74</sup> Denominada “Declárese de utilidad pública y sujeto a expropiación, los inmuebles de la antigua traza del Sistema Ferroviario Nacional General San Martín”.

<sup>75</sup> Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, basándose en la ley 26.352 de Sociedades de Administración de Infraestructura Ferroviaria (arts. 2° y 3°), el decreto PEN 752/08 (art. 4°) y en la resolución 1413/08 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.



declaración de inconstitucionalidad y nulidad de dicha ley y del decreto 55-MHP-2011 <sup>76</sup>.

La CSJN admitió su competencia originaria y, en coincidencia con el dictamen del procurador, el 13 de setiembre, hizo lugar a la prohibición de innovar, y ordenó a la Provincia abstenerse de ejecutar la ley y el decreto locales y toda otra disposición dictada en consecuencia, y de llevar a cabo actos que alterasen la situación anterior a la sanción de tales normas con respecto a la totalidad de los inmuebles abarcados por dichas disposiciones <sup>77</sup>.

Así las cosas, las obras estaban avanzadas, lo que llevó a que la Corte dispusiera a fines de noviembre, autorizar la conclusión de aquellas que fuesen imprescindibles para resguardar la integridad de las personas, bienes y tránsito.

## **Expropiaciones compulsivas**

En setiembre de 2008 se fundó el Municipio de Estancia Grande distante 50 km. de la capital provincial, destinado a ser un polo de atracción turística rodeado por parajes aún vírgenes y con escasa población, y se comenzaron a realizar las obras necesarias, juntamente con la construcción de un campo de polo.

Para implementar el proyecto, el Estado Provincial recurrió a la expropiación de tierras. En 2011 se agudizó el conflicto con el poseedor del campo “La Camila”, que representaba 120 has., llegándose al desalojo de los moradores por la fuerza pública y la movilización de personas, asociaciones, y diversas fuerzas políticas en apoyo a la familia.

<sup>76</sup>El principal cuestionamiento refirió a que la pretensión expropiatoria de la Provincia impediría el ejercicio de las competencias del gobierno federal sobre dichos terrenos y que con el dictado del decreto se procedió al desapoderamiento, en contradicción con la ley de expropiación, y en violación de los arts. 14, 17, 18, 31 y 75 de la Constitución Nacional.

<sup>77</sup> La Provincia dictó el decreto 4168-SGLyT-2011 acatando la orden del máximo tribunal

El principal cuestionamiento se centró en los alcances de la declaración de utilidad pública<sup>78</sup> en términos de la razonabilidad y proporcionalidad de la superficie de los terrenos expropiados<sup>79</sup>.

El desalojo definitivo del campo se efectuó de manera compulsiva, el 22 de noviembre, por orden del juez de Instrucción Penal N° 2.

## Poder Legislativo

### *Leyes*

Además de las leyes de enmienda de la Constitución Provincial y de elecciones primarias, ya citadas; merece destacarse el dictado de las siguientes leyes:

- Prórroga del Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis” (PIS)  
Ley I-0754: prorrogó dicho Plan por un año, prorrogable por el Ejecutivo por idéntico período. Este fue creado en 2004.
- Ley de acceso del paciente a su historia clínica. Creación del Sistema de Historia Clínica Digital (HCD)  
Ley N° V-0779: creó dicho Sistema y una Base de Datos Única de Salud que permitirá el almacenamiento y gestión de todas las HCD<sup>80</sup>.

<sup>78</sup>El decreto 3803/MGJyC del 16 de octubre de 2009, dispuso la expropiación de seis parcelas de terreno ubicadas en el Departamento Pringles, con destino a la creación de un centro cívico, una escuela pública, un centro de salud y demás estamentos que resultan necesarios para el funcionamiento del Municipio de Estancia Grande, por un total de 222 hectáreas y 6333 metros.

<sup>79</sup>En San Luis no obstante las disposiciones constitucionales relativas al derecho de propiedad y las condiciones de su eventual limitación, la Ley General de Expropiaciones N° V-0128-2004, contiene en el art. 7° una autorización general en tanto establece que “Sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes generales o especiales, decláranse de utilidad pública y sujetos a expropiación, previa determinación e individualización de los bienes por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial... b) Los bienes inmuebles destinados a ejido de ciudades y pueblos, caminos, calles, plazas... a casas de justicia, hospitales, lazaretos, cementerios, escuelas, parques, balnearios... a la construcción de edificios públicos en general...”, entre otras finalidades; calificando más adelante que el sujeto expropiante puede ser el Estado provincial, arts. 7° inc. b) y 8° ley V-0128-2004

<sup>80</sup>Se postula en el art. 2° como finalidad de la ley “efectivizar el derecho a la salud de la población mediante la provisión oportuna, en todo lugar y en tiempo real de sus

- Nueva Ley de Ministerios

Ley V-0789: fijó el despacho de los negocios que competen al Poder Ejecutivo, a cargo de diez ministros secretarios de Estado, desapareciendo la figura del Jefe de Gabinete <sup>81</sup>.

- Ley de Emergencia Pública

Ley VIII-0791: declaró, según reza su art. 1º, en el marco de la ley nacional 26.563 y del principio de solidaridad que prescribe el art. 4º de la Constitución Provincial, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa y financiera, en todo el ámbito de la provincia, desde su vigencia y por el término de dos años, prorrogable por igual período por el Poder Ejecutivo Provincial, o el menor tiempo durante el cual subsista la situación de hecho que motiva la presente <sup>82</sup>.

- Nueva estructura funcional de la Legislatura

Ley XV-0790 estableció una estructura funcional para cada una de las cámaras con cargos estables, cuya remuneración correrá por cuenta del Estado Provincial, dispuso que el pago de la remuneración del personal político transitorio será asumido por cada legislador, por lo que percibirá, además de su dieta, doce módulos anuales, “equivalente cada uno a un haber bruto que percibe en su carácter de legislador” <sup>83</sup>. Este proyecto, ya en trámite legislativo, con media sanción unánime del Senado, fue aprobado en Diputados el 22 de diciembre, con 41 votos favorables y 1 negativo. Ha-

datos y archivos médicos; mejorar la eficiencia del sistema de salud en su conjunto; garantizando la confidencialidad y suficiente protección de los datos personales y clínicos de cada paciente”.

<sup>81</sup>El 28 de julio de 2010 se sancionó la ley V-0720-2010, que creó el cargo de ministro jefe de Gabinete y organizó en doce ministerios el despacho de negocios provincial, derogada por la presente.

<sup>82</sup>Además, dispuso la adhesión de la Provincia a las disposiciones de la ley 25.973 y, consecuentemente, extendió en relación a los fondos públicos que le pertenecen, el régimen de inembargabilidad (ley 24.624 y complementarias, art. 19) o las que en el futuro las sustituyan. Con lo cual se prevén dificultades en la ejecución de las sentencias condenatorias contra el Estado provincial.

<sup>83</sup>También, asumirá los gastos de insumos, telefonía celular, asesoramiento, gestoría, y de servicios técnicos y profesionales, generados por la función legislativa.

bía merecido objeciones por parte de los trabajadores agremiados en APEL <sup>84</sup>.

### *Defensor del Pueblo*

Finalizó el año 2011 sin que se lo nombrase.

### *Composición*

La Cámara de Diputados, conformada por cuarenta y tres representantes, quedó integrada, a partir del 10 de diciembre, con una mayoría de 31 diputados oficialistas. La Cámara de Senadores, por nueve legisladores, provenientes, en su totalidad, de cuadros del oficialismo.

## **Poder Ejecutivo**

A fines de noviembre se inauguró el **Laboratorio Provincial de Genética Forense** <sup>85</sup>. **Tiene como objetivo prestar servicios prioritariamente al Poder Judicial y a la Policía científica**, entre los que cuentan los estudios de ADN <sup>86</sup>.

En materia de exportaciones, existió un crecimiento en más del 20,81% con respecto al año anterior <sup>87</sup>, que se tradujo en un aumento de 80 millones de dólares.

<sup>84</sup>En el art. 4° la norma deja a salvo los derechos adquiridos y señala que su aplicación será realizada con el personal que actualmente presta servicios.

<sup>85</sup> **En la órbita de la sociedad del Estado Laboratorios Puntanos.**

<sup>86</sup>Hasta esa fecha los estudios científicos de este tipo, eran remitidos a centros ubicados en otras provincias.

<sup>87</sup>Datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, coincidente con las cifras presentadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Los principales productos son los siguientes: papel, cartón, pañales descartables, etc.; carnes bovinas; materias plásticas artificiales; pieles y cueros preparados. Además, manufactu-

Se entregaron más de 58.000 computadoras netbooks, alcanzando la totalidad de las escuelas provinciales públicas y privadas.

Se adquirió una locomotora bautizada “La Puntana”<sup>88</sup>, destinada al transporte de mercaderías.

En marzo se incorporaron 323 policías, 18 móviles y equipos policiales; 81 cámaras de video vigilancia al sistema ya existente, para las ciudades de Juana Koslay y La Punta, los puestos limítrofes y el Hospital Regional.

En cuanto a la igualdad de género, merece citarse el estudio publicado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género<sup>89</sup>, que indica que “hay una sola provincia donde las mujeres son mayoría en el gabinete que es el caso de San Luis (54%)”. Los datos relevados corresponden a 2010, no obstante la proporción se mantuvo en 2011, siendo de un 50% con la nueva gestión gubernamental.

## **Poder Judicial**

En el mes de mayo el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados destituyó a un juez de cámara y en el mes de setiembre, a la juez de Instrucción N° 2, ambos de Villa Mercedes, Segunda Circunscripción Judicial.

ras de origen agropecuario como: soja; bombas, motobombas, turbobombas y sus partes; aceros especiales; resto (aceitunas, duraznos conservas y jugos); resto (metales comunes y sus manufacturas); productos diversos de las industrias químicas; resto de residuos alimenticios y preparados para animales; máquinas y aparatos eléctricos y electrónicos; orgánicos, resto (harinas, productos de molinería); conservas o preparados de carne; partes y piezas de vehículos y tractores; manufacturas diversas de metales comunes; resto (azúcar); tubos y caños; aceites esenciales y resinoides (perfume, cosmética); sorgo granífero; extractos curtientes y tintóreos pinturas y tintas; máquinas y aparatos, piezas y accesorios; estructuras y hangares, resto (bebidas y vinos), grasas y sebos y maní; por un total de U\$S 492.499.008. Siendo, por orden de demanda, destinos países como Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay, República Federal de Alemania, Estados Unidos, China, Tailandia, Países Bajos, Colombia, Bolivia, territorio vinculado al Reino Unido, Hong Kong, Israel, Venezuela, Perú, Egipto, Argelia, Italia, Indonesia, México, Malasia, España, Reino Unido, Japón y Jordania.

<sup>88</sup> El vehículo 0 km., puede impulsar 60 vagones y soportar tres mil toneladas.

<sup>89</sup> En [www.ela.org.ar](http://www.ela.org.ar), en sus conclusiones ELA revela que Argentina presenta un estado crítico en términos de equidad de género: de cada 10 puestos de máxima autoridad relevados, menos de 2 son ocupados por mujeres.

En el mes de noviembre presentó su renuncia la juez civil N° 3 de la ciudad de San Luis, Primera Circunscripción.

Se creó la figura del delegado judicial electoral<sup>90</sup>. Actuaron por primera vez en las elecciones del Municipio de la Villa de Merlo<sup>91</sup>. En este contexto, se designaron dos delegados judiciales por establecimiento, para resolver contingencias que pudiesen surgir durante el desarrollo del acto electoral, abarcando la anterior jornada y los comicios.

Se crearon Secretarías de Violencia Familiar en órbita de los Juzgados de Familia y Menores, que funcionan en horario matutino y vespertino; también, Secretarías en lo Correccional y Contravencional, o de menor cuantía, en cada Juzgado de Instrucción Penal.

Cuatro nuevos Centros de Mediación se sumaron a los ya existentes en las tres circunscripciones.

Ingresó personal técnico especializado en el área de informática, y se incorporaron médicos forenses, psiquiatras, pediatras, criminólogos, psicólogos y asistentes sociales.

Se formalizó la notificación electrónica, en vistas a la concreción del proyecto “Expediente judicial digital”. La implementación de los avances tecnológicos descriptos, fue monitoreada por los Colegios de Abogados, los que manifestaron preocupación y fiscalizaron de manera pública los problemas de la prestación del servicio y la implementación de las medidas correlativas.

## **Libertad de expresión en la provincia**

FOPEA<sup>92</sup> efectuó un informe del que se resaltan las siguientes conclusiones:

<sup>90</sup> Mediante Acuerdo N° 26-TEP-2011, en línea con lo dispuesto por Acordada 086/2011 de la Cámara Nacional Electoral. A fin de asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos políticos, garantizando la vigencia del principio democrático de la representación popular por medio de la emisión del voto, en tanto atribuciones del Tribunal Electoral Provincial, conjuntamente con su potestad rectora de los procesos electorales y la organización de los mismos.

<sup>91</sup> Desarrollados el 20 de noviembre.

<sup>92</sup> Informe FOPEA - Foro de Periodismo Argentino, “Informe sobre la situación de la libertad periodística en la provincia de San Luis, República Argentina”.

Existe una clara concentración en la prensa escrita y la televisión abierta, ya que la familia gobernante ejerce el control de los principales medios en la Provincia, como propietaria de *El Diario de la República*, único diario local de alcance provincial. A su vez, el Poder Ejecutivo controla el único canal de televisión abierta con alcance provincial, *Canal 13*.

No existe transparencia en cuanto al uso político del gasto de la publicidad oficial. Correlato de ello, es la imposibilidad de acceso a la información pública que permita monitorear la distribución de la pauta oficial<sup>93</sup>.

El derecho a la información de los ciudadanos de San Luis, concluye FOPEA, está afectado porque existe una gran dificultad estructural para el desarrollo del periodismo profesional, con fuente en los condicionamientos laborales de éstos y sustentada en una cultura oficial restrictiva del rol de los periodistas en una democracia.

- **SANTA FE**, por *Mariela Uberti y José Manuel Benvenuti*

### **Legislación avanzada en materia de riesgos del trabajo**

Los Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo son órganos paritarios encargados de supervisar el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de control y prevención de riesgos laborales, con el objeto de promover la protección de la vida y la salud de los trabajadores -cualquiera fuera la modalidad o plazo de su contratación o vinculación laboral y el mejoramiento de las condiciones y ambiente de trabajo-.

Los comités fueron creados a instancias de la ley provincial 12.913, única en el ámbito nacional que puso en vigencia una herramienta fundamental de participación en la prevención de los riesgos del trabajo y de presentación de la salud y la vida de los trabajadores.

Esta ley es un marco legal inédito para que trabajadores y empleadores participen, orgánica y responsablemente, de la discusión y formulación de

<sup>93</sup>El gasto en publicidad oficial no figura ni en el Presupuesto ni en las llamadas “Cuentas de Inversión”, ni está regulado por norma alguna. Cuando se publican en el Boletín Oficial, los decretos que aprueban las órdenes de pago no mencionan ni el monto individualizado ni el beneficiario.

políticas laborales encaminadas a la prevención de enfermedades y accidentes del trabajo

### **Mecanismos de participación ciudadana, acceso a la información**

En el marco del Plan Estratégico, la Provincia desarrolla distintos dispositivos de participación y concertación, tales como las Asambleas Ciudadanas que se llevan a cabo en las cinco regiones de la Provincia.

En este orden de ideas, por aplicación del decreto 0692/2009 que regula los mecanismos de acceso a la información pública, la Fiscalía de Estado de la Provincia puso a disposición de la ciudadanía, en formato digital, toda la documentación relevante disponible en sus dependencias en lo que respecta a las causas judiciales por la inundación de 2003. La medida es una respuesta al reclamo del conjunto de ciudadanos afectados por la catástrofe hídrica de conformidad al dictamen de Fiscalía N° 0076/2011, implementado por resolución 26-11 y ratificado por decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1040/2011, documentación que también está disponible en el Archivo Provincial de la Memoria.

Sin embargo, y no obstante contar con mecanismos diversos a nivel del Poder Ejecutivo provincial, de distintos municipios y, tratándose de un engranaje que hace a la esencia misma del Estado constitucional y social de derecho, permitiendo la publicidad y contralor de los actos de los poderes públicos, la Legislatura no ha logrado sancionar una norma con carácter general que lo posibilite. La cultura del silencio continúa imperando en desmedro de la calidad democrática.

### **Mediación**

Durante el año en curso se aprobó la reglamentación de la ley 13.151/10 de mediación, a través de la cual se crea al Registro de Instituciones Formadoras en Mediación que funciona en el ámbito de la Dirección Provincial de Desjudicialización de la Solución de Conflictos Interpersonales de la Secretaría de Transformación de los Sistemas Judiciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



A partir del 29 de noviembre ppdo. el procedimiento previsto (mediación prejudicial obligatoria) se aplicará en todos los casos de competencia de la Justicia en lo Civil y Comercial en las ciudades de Rosario y Santa Fe respecto de los juicios ordinarios. Progresivamente se irá ampliando a todas las competencias previstas por la ley y a la totalidad del territorio provincial.

La mediación se solicita por vía electrónica a la Agencia de Gestión de la Mediación (AGeM), respectiva.

## **Elecciones**

La provincia de Santa Fe ha sido la primera en implementar un sistema de boleta única a partir de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias del 22/5; los electos (candidatos) figuraron en las boletas únicas de la elección general (24/7/2011).

En la ocasión editó -con el aporte del CIPPEC-, el Manual de Elecciones 2011, que provee información básica: qué se elige, quienes votan y dónde se vota, el nuevo sistema de votación: boleta única por categoría, las primarias: selección de candidatos; los resultados de las elecciones generales, un glosario electoral, bibliografía y un índice de imágenes y tablas, con la finalidad de brindar transparencia y servir como herramienta de consulta y difusión del sistema electoral de boleta única.

## **Justicia de las pequeñas causas**

La ley 13.178 (17/3/11), modifica la Ley Orgánica de Tribunales, creando en el ámbito comunal la justicia de las pequeñas causas a cargo de un juez de paz comunitario, para conocer y decidir en contravenciones municipales o comunales cuando no existan jueces municipales o comunales de faltas, en causas resultante de conflictos de convivencia o vecindad urbana o rural, entre muchas otras funciones que surgen de dicha normativa.

## **Justicia penal**

El decreto 2950/11 promulga la ley 13.231, modificatoria de los arts. 223, 224, 274, 278, 279, 281, 341 y 342 de la ley 12.734 en el marco del desarrollo del proceso de implementación del nuevo sistema procesal penal.

En tal sentido, luego de los concursos previstos, el presidente de la Corte Suprema de la Justicia Provincial, Dr. Rafael Gutiérrez, tomó juramento al fiscal general de la Provincia, Dr. Julio A. de Olazábal y al Dr. Gabriel E. Ganón, titular del Servicio Público de la Defensa, quienes los presidirán.

También asumieron los fiscales y defensores regionales de las distintas circunscripciones judiciales.

## **Consejo de la Magistratura**

Se modifica el decreto 2623/09 mediante el decreto 2853/11, perfeccionándose la estructura del sistema de concursos, el régimen recursivo de los actos del cuerpo colegiado de Evaluación Técnica y su respectivo procedimiento, los elementos para acreditar especialización por parte de los abogados que ejercen la profesión, el número mínimo de postulantes para iniciar y continuar el concurso y los concursos múltiples para juzgados de primera instancia con igual competencia material de la misma circunscripción judicial.

## **Hacia la autonomía municipal**

La derogación de la ley Borgonovo -diciembre de 2002-, permitirá a municipios de primera y segunda categoría ampliar la cantidad de bancas en sus Concejos municipales a partir de las elecciones de 2013.

Se modificó por ley 13.243 -sancionada el 24 de noviembre- el art. 23 de la ley 2756 (orgánica de municipalidades), que trata sobre la elección de concejales, estableciendo que las ciudades caracterizadas como de primera categoría -con más de 200 mil habitantes, en la actualidad sólo Rosario y Santa Fe- tendrán trece concejales, agregándose uno por cada

50 mil habitantes o fracción no inferior a 30 mil habitantes. En tanto, las de segunda categoría elegirán seis concejales por los primeros 20 mil habitantes y luego agregarán uno por cada 15 mil hasta llegar a los 80 mil.

Las ciudades de primera categoría quedaron habilitadas a establecer mediante una ordenanza -siempre y cuando logren una mayoría especial de dos tercios- se modifique el coeficiente para sumar más concejales. La ley permite que en lugar de 50 mil y 30 mil habitantes se haga el cálculo con un tope de 40 mil y un piso de 20 mil habitantes. El resto de las disposiciones -cuatro años como duración de los mandatos, renovación por mitades cada dos años, posibilidad de reelección indefinida- quedaron tal cual estaban establecidas en la ley.

Prevé una cláusula transitoria para las próximas dos elecciones: los nuevos concejales se sumarán por mitades en 2013 y 2015. “En todos los casos, al agregar concejales, se deberá tener en cuenta que a posteriori se respete la renovación bienal del Concejo por mitades”, dice el artículo dos de la norma. En caso de que el Concejo quede constituido por un número impar, la renovación del número mayor de concejales se hará juntamente con la elección del intendente, es decir en 2015.

### **Promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (ley 12.967)**

Dicha normativa, que adhiere a la ley nacional 26.061, tiene por finalidad -en lo sustancial- la promoción y protección integral de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la provincia.

En las postrimerías de su mandato, el entonces gobernador, Dr. Hermes Binner, postuló ante la Legislatura de la provincia a la Dra. Analía Colombo, como primera defensora del nuevo Sistema de promoción y protección instituido.

### **Universidad**

El traspaso de la Escuela de Trabajo Social, que dependía del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, a la órbita de la UNL se con-

cretó por ley -registrada bajo el N° 13.124- sancionada el 9 de septiembre de 2010.

En cumplimiento de dicha normativa, al inicio del año académico 2011, la ex Escuela de Servicio Social, queda radicada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, a partir del dictado de una carrera de grado, licenciatura en trabajo social, compartida con la Facultad de Humanidades y Ciencias ambas de la Universidad Nacional del Litoral.

• **TIERRA DEL FUEGO**, por *Demetrio E. Martinelli*

El 2011 fue un año de elecciones, plagado de acaloradas discusiones mediáticas y acusaciones de toda índole que se definió con la reelección de la gobernadora Ríos en solitario, esto es, con dos de quince legisladores, sin intendentes afines en ninguna de las ciudades y un solo concejal de siete, en Ushuaia. Sin embargo, la cercanía transitoria del poder central -recuerdo que es de extracción socialista y ex arista- le va permitiendo alcanzar las metas más cercanas, como el pago de los sueldos, pero no las que a mediano y largo plazo podrían permitir un desarrollo más genuino, como las obras de infraestructura pendientes (mejoramiento de vías de comunicación, construcción del puerto de Río Grande y ampliación del de Ushuaia, edificación de nuevas escuelas, ampliación de los hospitales públicos, y desarrollo de planes de vivienda).

A nivel municipal, la ciudad de Río Grande eligió un nuevo Intendente que vino a continuar la gestión del anterior de la Unión Cívica Radical, y renovó completamente el cuerpo de concejales, donde el gobierno provincial se quedó sin nada.

La capital de la provincia renovó el mandato de su intendente, también de extracción radical, y conformó un Concejo Deliberante equilibrado.

La Comuna de Tolhuin también reeligió a su intendente, de origen justicialista, y su cuerpo colegiado de cinco miembros ha protagonizado numerosos hechos reñidos no sólo con la legalidad, sino con el sistema democrático, suspendiendo en forma reiterada a un edil por diferencias políticas, que debió ser repuesto otras tantas veces por la justicia, llegándose a negarle la toma de juramento al ser reelecto por la ciudadanía, y decidir *-motu propriola* asunción de su suplente, circunstancia que motivó otra vez la intervención del máximo tribunal de justicia para restaurar el sistema representativo.

La deuda del Estado Provincial con la Caja de Jubilaciones -el Instituto Provincial Autárquico Unificado de la Seguridad Social- sigue siendo una materia pendiente que en reiteradas oportunidades significó a la titular del Poder Ejecutivo denuncias variadas con intentos -hasta ahora fallidos- de llevarla a juicio político.

El logro más importante para la Provincia durante el año que nos dejó fue, en mi opinión, la creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego que a mediados del año 2012 reemplazará en esta jurisdicción a la Universidad Nacional de la Patagonia, la que desde 1986 ha venido dando a la juventud de la provincia alternativas de formación que impedirían el obligado desarraigo de generaciones en variadas disciplinas. La nueva casa de altos estudios será nutrida, sin dudas, por el valioso plantel de docentes que hasta ahora se desempeñaron bajo la dependencia de la Universidad San Juan Bosco, y por científicos del CONICET que a través del Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC) con sede en Ushuaia, vienen desarrollando una importantísima actividad del más alto nivel intelectual.

La intención ya muy demorada de procesar el gas de regalías en la Provincia a través de un cuestionado convenio -por el soslayo de la utilización de procedimientos de selección transparentes en violación del art. 74 de la Constitución Provincial- con una empresa de capitales chinos, se comienza a esbozar tímidamente con pequeñas inversiones, y con escasa cantidad de técnicos y profesionales orientales que desempeñan sus tareas al margen de la legislación laboral vigente en el país, con nula participación de las autoridades competentes nacionales y provinciales en el control pertinente.

El Tribunal de Cuentas de la Provincia continúa con la vacancia de una vocalía como consecuencia de la vergonzosa remoción de su miembro más severo en el control de las cuentas públicas, la que a la fecha sigue judicializada luego de transitar más de un año de proceso.

El auge de la industria electrónica que ha tentado a estudiantes y hasta a docentes a dejar de lado sus vocaciones por importantes remuneraciones, anda al compás del consumismo generalizado y pende de un delgado hilo que en cualquier momento puede generar una grave crisis en el campo laboral, con difícil retorno a la actividad para aquellos que dejaron sus trabajos o profesiones en otras áreas.

Como en el resto del país, en Tierra del Fuego el futuro político, jurídico e institucional, estará íntimamente ligado a la suerte de la econo-

mía nacional y global, campo en el que definitivamente no podremos permanecer “aislados” y que desgraciadamente, gobierna el destino de los pueblos.

• **TUCUMÁN**, por *Federico A. M. Lannes*

1. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, rechazó una medida cautelar que habían presentado el Gobierno y la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero para que el máximo tribunal ordenara la suspensión de la producción de bioetanol y de cualquier otro alcohol que tenga como subproducto la vinaza en dos fábricas tucumanas (Compañía Azucarera Concepción y La Florida). La Corte, en su resolución, consideró prematura aquella decisión, pero paralelamente solicitó un informe sobre el estado de la cuenca Salí-Dulce a la Secretaría de Ambiente de la Nación. Según lo manifestado por el ministro de Desarrollo Productivo de Tucumán, durante 2012 no habrá más vuelco de vinaza ni de cenizas a los cauces hídricos. Esta meta quedó plasmada en el acuerdo avalado ayer por la Legislatura, mediante el cual se declaran de interés público prioritario las acciones, medidas y políticas que se adopten en materia de prevención de la contaminación industrial de la cuenca Salí-Dulce. Por su parte el secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Juan José Mussi, reafirmó su compromiso de lograr el saneamiento de la cuenca Salí-Dulce y le advirtió a Tucumán, que para eso hará “lo que tenga que hacer” con relación a las sanciones previstas en un acuerdo suscripto entre Santiago y Tucumán y que tiene a Mussi como garante. Estas declaraciones las realizó ante las autoridades del Comité de Cuenca que se reunieron en la sede de la SAYDS para ultimar detalles del primero de los informes permanentes que Mussi debe presentar ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto a cómo se está avanzando con el propósito de preservar las condiciones ambientales de la cuenca.

2. La crisis mundial contrajo la exportación de productos tucumanos que en los primeros seis meses de 2011 logró un crecimiento del 7% comparado con el mismo período de 2010. Pero en la segunda mitad del año se registró una caída del 13%, respecto de igual semestre del año anterior, motivada por los efectos de la crisis internacional y la

estacionalidad de las actividades productivas. El Instituto de Desarrollo Productivo (IDEP) señala que se exportó una cifra similar a la de la temporada 2010. Según el director ejecutivo de dicho ente autárquico, la ventaja que tiene Tucumán en materia de exportaciones es que ofrecemos muchos productos a varios destinos del mundo. No todos pueden andar mal al mismo tiempo. Se puede tener un descenso en el mercado de Europa, pero eso puede compensarse con el ingreso al norte de África y a los países árabes. Las empresas cuentan hoy con estrategias comerciales para abordar nuevos nichos de mercado. Tal el caso del arándano que amplió su comercialización al exterior, con un volumen de ventas de 4000 tns., incorporando mercados como Italia, Suiza e Irlanda, al igual que Singapur y Malasia.

3. Las inundaciones estivales han generado problemas de todo tipo. Uno de ellos es el de la nueva y repetida prórroga de la Ley de Emergencia Hídrica, norma que en el inicio declaró “la emergencia hídrica y social por 120 días, con un tope de gastos de \$ 60 millones que provienen de otros servicios administrativos de dependencias del Ejecutivo. Su art. 5° es -para la oposición- el más polémico ya que “durante la vigencia del estado de emergencia... el P.E. queda facultado a tomar créditos garantizando los mismos con fondos de coparticipación federal, por hasta un monto de 60 millones para lo cual se lo faculta a modificar el presupuesto vigente, como así también solicitar la asistencia financiera que provenga del Estado Nacional. Todos los recursos deben destinarse ineludiblemente a la protección de las personas y sus bienes, si se vieran afectados por las causas que motivaron la emergencia hídrica y social. A ello se agregan otros beneficios como la suspensión de todas las ejecuciones fiscales en su contra, prórroga del vencimiento del Impuesto Inmobiliario y de cuotas para el pago de viviendas al IPVDU; y cobertura total de medicamentos para afiliados al subsidio de salud.

4. El gobernador Alperovich afirmó que la desocupación bajó hasta un 3% en el último trimestre atribuyéndole como causa que la actividad económica es muy fuerte. De esta manera anticipaba el dato que el INDEC publicará en el primer bimestre de 2012. Al respecto cabe agregar que el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (UCA) confirmó que en la Capital (San Miguel de

Tucumán) y Tafí Viejo, las tasas de situación económica y de empleo son inferiores respecto a los niveles registrados como promedio nacional. Dicho estudio determina también que en Tucumán hay mayor precariedad laboral comparada con el resto del país. En la franja de las dos ciudades mencionadas el informe muestra que la tasa de actividad económica es de 61,9%: inferior a la media nacional que es de 67,6%. A su vez, el mencionado aglomerado urbano de Tucumán presenta una tasa de empleo 9,3 puntos porcentuales más abajo que el promedio general.

5. La sanción de la reforma al Código Tributario ha suscitado numerosas críticas de importantes sectores de Tucumán. La crítica más organizada nació de empresarios y profesionales que agrupados, presentaron un documento al P.E. en el que plantean desde la inconstitucionalidad de algunos artículos hasta la instauración de una dictadura fiscal por parte de la Dirección General de Rentas la cual gozará de superpoderes para embargar bienes de los contribuyentes sin ningún tipo de control judicial. Luego de pasado casi un mes de la presentación del documento y de sus intenciones de abrir el diálogo respecto de los cuestionamientos, quienes se agruparon para presentarlo no han recibido una respuesta formal. Sí, a nivel general, el gobernador Alperovich manifestó que “nadie es dueño de la verdad y que si algo está mal lo cambiaremos porque no hay que actuar con capricho”. Pero semanas después señaló que “están pidiendo algunos conceptos que no están claros, en general la reforma del Código Tributario está bien hecha, está hecha para los que no pagan impuestos”. Desde la Vicegobernación se argumentó que se había acordado con la Federación Económica, suspender la reglamentación de la ley durante 15 días, a lo que empresarios y profesionales respondieron señalando que el Código Tributario no necesita ser reglamentado para entrar en vigencia, pues tiene plena vigencia desde su aprobación.

6. La titular de la Delegación Tucumán del INADI, Teresa Ivankov, inesperadamente recibió una carta documento en la que le comunican la prescindencia de sus servicios. Gustavo Díaz Fernandez, un militante por la igualdad de género, será su reemplazante. Varias organizaciones no gubernamentales rechazaron la medida y se manifestaron a favor de Ivankov.



# *DOCTRINA*



## A 20 AÑOS DE LA SANCIÓN DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL N° 8102

POR ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ

El Instituto de Federalismo que tengo el honor de dirigir ha organizado esta celebración, habida cuenta de la trascendencia de esta ley, una de las más importantes en el régimen político y constitucional cordobés. Para ello, ha invitado especialmente a ex legisladores que participaron en el debate, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, como así también a intendentes municipales y a docentes de la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de nuestras universidades.

Esta norma jurídica fue sancionada por la Legislatura cordobesa el 5 de noviembre de 1991 y promulgada por el Poder Ejecutivo con fecha 12 de noviembre, más de cuatro años después de producida la reforma constitucional de 1987. Lo que más interesa destacar es el *extenso y ejemplar proceso de estudio y debate de la ley*, que culminara en el altísimo grado de consenso de todas las fuerzas políticas representadas, para la sanción de una normativa incuestionablemente adecuada a los principios constitucionales del régimen municipal cordobés y que constituye bajo nuestro punto de vista, una de las más avanzadas en el derecho argentino.

El *origen de la ley* se encuentra en nuestro “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba”, publicado por la Universidad Nacional de Córdoba en 1977, que sirviera de base al “Anteproyecto” que presentásemos en 1985 al Poder Ejecutivo de la Provincia y que fuera considerado luego de la reforma constitucional de 1987 por el Consejo de Partidos Políticos, para finalmente con dicha aprobación, ser presentado como Proyecto del Poder Ejecutivo en la Cámara de Diputados de la Provincia, en 1990<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase en tal sentido el discurso del presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, Dr. Juan Arato, en la sesión del 30 de

Dicho Proyecto fue compatibilizado en la Comisión de Asuntos Constitucionales, Municipales, Peticiones y Poderes, con otros proyectos presentados en el mismo año por legisladores de distintos bloques y debatido inicialmente en las sesiones del 30 y 31 de octubre de dicho año de la citada Cámara <sup>2</sup>.

Por razones de brevedad, sólo efectuaremos un *análisis sintético de dicha ley*, que consta de 14 títulos, limitándonos a destacar sus artículos más importantes <sup>3</sup>. El Título I “Del Municipio” consta de dos capítulos, el I sobre “Ambito de aplicación” y el II titulado “Del reconocimiento y competencia territorial”. En el art. 1º se prescribe que la ley regirá: “1) En los Municipios que no estén facultados para sancionar su propia Carta Orgánica. 2) En los municipios que no hayan dictado su Carta Orgánica, estando facultados para hacerlo. 3) En las Comunas”. En el art. 2º se establece que serán reconocidos como municipios las poblaciones estables de más de 2.000 habitantes y aquéllos que tengan más de 10.000 habitantes serán ciudades. En consecuencia, a 37 municipios les correspondió inicialmente dicha categoría, que posibilita como vimos, la sanción de las respectivas cartas orgánicas <sup>4</sup>. El reconocimiento se efectuará por

---

octubre de 1990, *Diario de Sesiones*, pág. 3426. En dicho discurso se hace referencia a la extensa nómina de instituciones participantes en el estudio efectuado en la Comisión, a lo que deben sumarse respectivos congresos realizados para el tratamiento del proyecto en partidos políticos como la Unión Cívica Radical y el Peronismo.

<sup>2</sup> Presentaron también proyectos las bancadas del peronismo y la UCD y legisladores de la Unión Cívica Radical. Asimismo, consideramos de especial jerarquía e importancia el debate producido en la Cámara de Diputados -que fue la cámara de origen-, con la intervención de los diputados Juan Arato, Antonio María Hernández, Juan Carlos Maqueda, Germán Kammerath, Gonzalo Fernández, Manuel Gómez, Mario Blanco, Sergio Busso, Alberto Abecasis, Andrés Roberto Pérez, Antonio Meza, César Carducci, Horacio Obregón Cano, Hugo Barrionuevo y Angel Manzur. Consideramos que dicho debate es la fuente más importante para comprender el sentido de la Ley Orgánica Municipal y al respecto remitimos al *Diario de Sesiones* de dicha Cámara, 29ª reunión, 30 y 31 de octubre y 6 de noviembre de 1990.

<sup>3</sup> En dicho debate legislativo realizamos este análisis, remitiéndonos al Diario de Sesiones ya citado, págs. 3430/3440. Asimismo véase *Ley Orgánica Municipal*, de Víctor Rubén Marcellino, publicación de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación, de marzo del 2001.

<sup>4</sup> Con la realización del último censo de población, son 44 las ciudades habilitadas para ello. Ya han dictado sus cartas orgánicas municipales aproximadamente la mitad

ley, dice el art. 3º, mediante un procedimiento a cargo del Poder Ejecutivo, que deberá remitir el proyecto al Poder Legislativo. También la modificación de los radios tendrá el mismo procedimiento, según lo indica el art. 4º. Al respecto no podemos dejar de señalar que este aspecto fundamental de la ley ha sido notoriamente incumplido, pese a los años transcurridos, lo que ha originado serios problemas en el funcionamiento del régimen municipal, pues han subsistido radios que no se adecuan a los principios constitucionales fijados.

En cuando a los radios, la Ley Orgánica prescribe en el art. 7º que comprenderán: “1) la zona en que se presten total o parcialmente los servicios públicos permanentes. 2) la zona aledaña reservada para las futuras prestaciones de servicios”.

El art. 8º se refiere a la posibilidad de la delegación del poder de policía por parte de la Provincia en los municipios en las materias de su competencia, “dentro del territorio que se extienda hasta colindar con igual zona de los otros municipios y los radios de las comunas próximas hasta que ello sea posible por todos los rumbos. La delegación se hará mediante convenio ratificado por Ordenanza y Ley Provincial”. Esta disposición es muy importante, pues prescribe que la Provincia pueda delegar su poder de policía en los municipios en las zonas que le corresponde, ya que allí no alcanzan los radios municipales. En la anterior Ley Orgánica 3373 se habían distinguido las zonas a) y b) de los radios municipales, correspondientes a los lugares donde se prestan los servicios municipales y los previstos para su prestación futura. En consecuencia, fuera de dichos radios, la jurisdicción y competencia era provincial. Este sistema provenía de la reforma de 1923 y en lo sustancial fue ratificado en la reforma constitucional de 1987, como hemos visto. Por ello, el art. 7º ha mantenido dicho sistema, que se complementa en este art. 8º, con la posibilidad de la delegación del ejercicio de poder de policía en dicha zona, en directa aplicación del art. 185 de la Constitución Provincial, que establece dicha posibilidad pero sólo en municipios. Sin embargo, no puede olvidarse el inconstitucional precedente de la llamada ley 5286 que había agregado una zona c), acorde a un sistema de radios colindantes y que había extendido la competencia municipal a esas

---

de ellas, por lo que resulta notablemente elevado el número que falta, lo que está indicando un grave incumplimiento de uno de los aspectos fundamentales de la autonomía local, como es el institucional.

zonas que eran de competencia y jurisdicción provincial. Como ya veremos, el art. 235 de Disposiciones Transitorias dispuso un plazo de 5 años para que el Poder Ejecutivo fije el nuevo mapa de los radios de los gobiernos locales, lo que todavía no se ha cumplido totalmente, con serios problemas actuales para el régimen municipal.

El Título II sobre “Gobierno Municipal” acusa especial trascendencia pues posibilita la existencia de 3 sistemas de gobierno local distintos, mediante la respectiva opción: el tradicional de Intendente y Concejo Deliberante, el de Comisión y el de Comisión con Administrador Municipal, según lo dispuesto por los arts. 9º y 56. Aunque cuando se reconozca un municipio su forma de gobierno sea la primera mencionada (art. 10), los respectivos municipios podrán adoptar el cambio pertinente, mediante ordenanza aprobada posteriormente por referéndum popular, como lo indica el art. 11.

Este Título contiene dos secciones, la Primera destinada a “Concejo Deliberante y Departamento Ejecutivo” y la Segunda, “Del gobierno de comisión”.

A su vez, la Sección Primera tiene 3 capítulos: el I sobre “Concejo Deliberante”, el II sobre “Formación y sanción de ordenanzas” y el III sobre “Departamento Ejecutivo”.

En el Capítulo I<sup>5</sup>, el art. 12 ordena que los concejos deliberantes se compondrán de 7 miembros en los municipios que tuvieran hasta 10.000 habitantes y dicho número se aumentará en uno por cada diez mil habitantes hasta un máximo de 32 en los municipios que estando facultados para sancionar su Carta, carecieran de ella.

En el art. 13 se indica que los concejales durarán 4 años en sus funciones y podrán ser reelectos, renovándose el cuerpo en su totalidad al expirar aquel término.

En una novedosa disposición, tendiente a fortalecer los cuerpos deliberativos, se legisla en el art. 14: “El candidato a Intendente Municipal será candidato simultáneamente a primer concejal en la lista de su partido. En caso de resultar electo para el primero de sus cargos, será reem-

---

<sup>5</sup> Que fuera informado por el diputado Juan Carlos Maqueda en nombre de la Comisión, según consta en el *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados, 1990, págs. 3482/3495 y adonde nos remitimos, por razones de brevedad.

plazado automáticamente por el segundo de la manera que se determine para las suplencias”.

Con relación a esto, no podemos dejar de mencionar especialmente lo que consideramos como un muy grave error de la Justicia Electoral de la Provincia, al considerar este tema como incluido dentro de las prohibiciones de dobles candidaturas de la ley 9571, que reguló las últimas elecciones con el uso de la boleta única. En efecto, con sucesivas resoluciones de la jueza electoral, de la Cámara en lo Contencioso Administrativo N° 2 y del propio Tribunal Superior de Justicia<sup>6</sup>, se admitió este criterio erróneo, que terminó afectando una de las más novedosas e importantes innovaciones de la Ley Orgánica Municipal. Piénsese que con esta norma se ha logrado que los candidatos a intendentes de los partidos que no alcanzaron a llegar a la titularidad del Departamento Ejecutivo, sin embargo pueden asumir como concejales, lo que en definitiva trae como consecuencia una jerarquización del órgano deliberativo y un mayor debate en la vida local, porque no se pierde la experiencia de aquéllos que fueron elegidos por los respectivos partidos políticos, para la principal candidatura en las elecciones locales. Por si faltara algo en esa serie sucesiva de fallos judiciales erróneos, esta prohibición en modo alguno imaginada por los legisladores que sancionaron la ley electoral antes citada, sólo se ha aplicado a los municipios que fijaron el día de las elecciones locales juntamente con las provinciales, ya que en los otros gobiernos con fecha distintas, se mantuvo la plena vigencia de dicha posibilidad admitida por la ley 8102. Por eso, confiamos en que la Legislatura sancione alguna norma que modifique la legislación electoral mencionada, o que la Justicia Electoral modifique dichas resoluciones, cuya injusticia es notoria.

Sin detenernos en otros artículos, destacamos que el presidente del Concejo tiene doble voto en caso de empate (art. 24) y que se han regulado como prerrogativas del cuerpo la corrección de sus miembros (art. 25) y la exclusión de terceros (art. 26). También es importante el art. 30

---

<sup>6</sup> Véase el Auto N° 16 de fecha 4 de julio de 2011 del Tribunal Superior de Justicia en los autos “Córdoba - convocatoria a elecciones de gobernador, vicegobernador, legisladores y tribunal de cuentas provincial, para el día 07 de agosto de 2011 - Union Vecinal todo por la Villa - aclaratoria - reposición - rec. apelación en subsidio (decr. fecha 23/05/11 tepah) - recurso de apelación (electoral) - recurso de casación e inconstitucionalidad” (Expte. Letra “c”, N° 10, iniciado el 27 de junio de 2011).

sobre las atribuciones del Concejo, donde se reglamenta el art. 186 de la Constitución Provincial, sobre la competencia material de los municipios.

En el Capítulo II se prescribe sobre iniciativa de las ordenanzas (art. 33), veto (art. 34) y tratamiento de urgencia (art. 35). Debe destacarse aquí el procedimiento de la doble lectura (art. 37) para la aprobación de las ordenanzas que dispongan: “1) Privatizar obras, servicios y funciones del municipio. 2) La municipalización de servicios. 3) Otorgar el uso de bienes públicos de la municipalidad a particulares. 4) Crear entidades descentralizadas autárquicas. 5) Crear empresas municipales y de economía mixta. 6) Contratar empréstitos. 7) Otorgar concesiones de obras y servicios públicos. 8) Crear nuevos tributos o aumentar los existentes y la sanción del Presupuesto de gastos y recursos y Cuenta de Inversión.” La norma seguidamente expresa: “Entre la primera y la segunda lectura deberá mediar un plazo no menor de quince días corridos, en el que el proyecto deberá publicarse por los medios disponibles. En dicho lapso el Concejo Deliberante deberá establecer audiencias públicas para escuchar a los vecinos y entidades interesadas en dar su opinión”.

También estimamos importante para la seguridad jurídica la norma siguiente del art. 38 que obliga a la publicidad de las ordenanzas en un Boletín Informativo Municipal.

En el Cap. III sobre Departamento Ejecutivo se destaca que el intendente será electo a simple pluralidad de sufragios, con un término de mandato de 4 años y que podrá ser reelecto (art. 39).

En caso de acefalía temporaria será reemplazado por el presidente del Concejo Deliberante o sus vicepresidentes o por el concejal que resulte designado para ello, según el orden mencionado (art. 43). Y en caso de acefalía definitiva, por el concejal que resulte elegido por el Concejo si faltaren menos de 2 años para que se cumpla su mandato, pues en el caso contrario, deberá convocarse a elecciones para elegir un Intendente que finalice dicho término (art. 44).

En el art. 49 se prescriben prolijamente sus atribuciones y en el art. 50 se expresa que el intendente es el jefe superior de la administración municipal.

Debemos resaltar que en la ley no se admite la figura del viceintendente, dado que aunque la institución fue prevista por la Cámara de Diputados, fue eliminada por el Senado y luego no pudo imponer su criterio la cámara de origen.



La Sección Segunda sobre Gobierno de Comisión contiene 4 capítulos: el I “De la Comisión”, el II “Plenario de la Comisión”, el III “Atribuciones de los miembros. Atribuciones del Presidente” y el IV “Formación y sanción de ordenanzas”<sup>7</sup>.

Tal como lo sostuvimos en el debate, esta fue una de las innovaciones más importantes de la reforma de 1987 pues se consagró aquí la posibilidad de la incorporación de los sistemas de gobierno municipal llamados de eficacia, muy extendidos en el municipalismo norteamericano, a partir de las experiencias de las ciudades de Sacramento (1863), Nueva Orleans (1870), Mobile (1873) y especialmente Galveston (1901) para el gobierno de comisión y los casos de Staunton (1908) y Sumter (1912) para el gobierno de comisión con gerente o “city manager”<sup>8</sup>.

Habrá 3 miembros de la Comisión cuando la población no exceda los 2.000 habitantes; cinco, cuando supere los 2.000 sin alcanzar los 5.000 habitantes y siete, cuando haya 5.000 habitantes o más (art. 51).

Se regulan las atribuciones del Plenario de la Comisión, integrado por todos los miembros, como autoridad superior de la administración municipal y a cargo de la función legislativa (arts. 57, 58 y 59) y los miembros de la Comisión cuando actúan individualmente para presentar proyectos de ordenanzas (art. 63) o cuando ejerzan las funciones de presidente (art. 60), secretario (art. 61) o tesorero (art. 62).

El Título III se refiere a hacienda, presupuesto y contabilidad y presenta 3 capítulos: el I sobre recursos, el II sobre presupuesto y el III sobre contabilidad.

Debe resaltarse el art. 67 sobre Recursos que establece con claridad el alcance del poder tributario municipal conforme al mandato constitucional. Dicha norma expresa: “Son recursos municipales los provenientes

---

<sup>7</sup> Que informáramos en nombre de la Comisión de Asuntos Constitucionales, según consta en el “Diario de Sesiones” de la Cámara de Diputados, 1990, págs. 3498/3502 y adonde nos remitimos, por razones de brevedad.

<sup>8</sup> También en su Anteproyecto de Ley Orgánica, Carlos Astrada Ponce había intentado la incorporación del sistema de comisión para los municipios de esta Provincia, lo que no fue admitido por la Legislatura. Pero este sistema de comisión ha regido en municipios de los antiguos territorios nacionales de la Patagonia y en las comunas de la provincia de Santa Fe, además de las comisiones vecinales o de fomento del régimen municipal cordobés.

de impuestos, precios públicos, tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas, ingresos de capital originados por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio, coparticipación provincial y federal, donaciones, legados y demás aportes especiales, uso de créditos y contratación de empréstitos”.

Asimismo el art. 68 prescribe que los tributos municipales deben respetar los principios constitucionales y “deberán armonizarse con el régimen impositivo del gobierno provincial y federal”.

El Título IV regula los Tribunales de Cuentas, como uno de los tres departamentos de gobierno municipal, junto al ejecutivo y al Concejo Deliberante y cuya misión es la de ejercer el control de legalidad externa en materia financiera, sin realizar juicios de oportunidad y conveniencia sobre el destino del gasto. Estos tribunales son otra expresión del respeto a la autonomía municipal, frente a otras legislaciones que otorgan estas funciones a Tribunales de Cuentas Provinciales.

Dichos tribunales están formados por 3 miembros electos por el pueblo, correspondiendo 2 a la mayoría y 1 al partido siguiente, con un mandato de 4 años y posibilidad de reelección (art. 78). Sus amplias atribuciones están consignadas en el art. 84, destacándose el control previo mediante el visado de todo acto administrativo que comprometa gastos y disponga órdenes y el control posterior de las Cuentas de Inversión, además de la fiscalización de las operaciones financiero-patrimoniales de la Municipalidad y las cuentas del Concejo Deliberante.

Sus observaciones deben ser enviadas al Concejo Deliberante y el Tribunal está facultado para presentar proyectos de ordenanzas sobre su ámbito de aplicación.

El Título V trata los organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta, municipalizaciones, concesiones y servicios públicos en 5 capítulos destinados a cada uno de los temas.

Los organismos descentralizados autárquicos podrán ser creados por los concejos deliberantes para la administración de los bienes municipales y la prestación de servicios, con control de los usuarios (art. 88).

Las empresas o sociedades de economía mixta también podrán crearse por los concejos deliberantes para la prestación de servicios municipales, con participación del capital privado. (art. 95).

En cuanto a las municipalizaciones, el art. 96 dispone que los concejos deliberantes podrán crearlas mediante un procedimiento especial, dado

que debe formarse una comisión previa de 3 concejales (2 por la mayoría y 1 por la minoría) que debe informar junto al Departamento Ejecutivo ante el Concejo. Dice el artículo que “El informe contendrá una memoria detallada sobre las necesidades, financiación y resultado posible de la explotación que se proyecta, que se publicará durante 3 días en los medios de publicidad existentes en la Municipalidad”.

Respecto a las concesiones, el art. 98 ordena que sean otorgadas por ordenanzas y que en igualdad de condiciones correspondan “preferentemente a cooperativas”. El término de las mismas no será mayor de 15 años, porque para el caso contrario, se requiere además la aprobación de la ordenanza por un referéndum obligatorio (art. 150 inc. 3), según lo ordena el art. 99.

Finalmente en el Capítulo V se regulan los servicios públicos en sendas normas sobre ordenanzas de organización (art. 100), dirección técnica (art. 101), eficiencia del servicio (art. 102), tarifas (art. 103), incumplimiento de obligaciones (art. 104), intervención del servicio (art. 105), conclusión del contrato (art. 106) y normas complementarias (art. 107).

El Título VI se refiere a un aspecto principal del sistema republicano: “De la responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales y de la responsabilidad política del Intendente” y se divide en 2 capítulos. En el I sobre la responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales se prescribe que éstos responden con carácter personal por los daños y perjuicios que causaren (art. 109), en base a las denuncias que cualquier habitante del municipio puede presentar (art. 110).

Con sano criterio de lucha contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, se ordena la presentación de sus declaraciones juradas al ingreso y egreso de sus funciones (art. 111).

El art. 112 revela aún más la firmeza republicana de la Ley Orgánica, pues dispone la suspensión o destitución de los funcionarios y empleados municipales en determinados casos penales. En efecto, la norma dice: “Si se imputare al Intendente, concejales, miembros del Tribunal de Cuentas, demás funcionarios o empleados municipales, delito doloso y/o culposo de incidencia funcional, procederá de pleno derecho su suspensión, cuando el Tribunal competente resuelva procesarlo, o en la información sumaria previa a la citación directa, el Agente Fiscal formulara requisitoria de elevación a juicio. Producida sentencia firme condenatoria, corresponde-

rá la destitución sin más trámite. El sobreseimiento o absolución de los imputados restituirá a éstos automáticamente, la totalidad de sus facultades. El Concejo Deliberante deberá adoptar estas decisiones en la sesión siguiente al conocimiento de las resoluciones judiciales. Si transcurridos 6 meses desde el procesamiento requisitoria de elevación a juicio, la causa no estuviese resuelta, los funcionarios mencionados reasumirán sus funciones si su situación personal lo permitiera, sin perjuicio que la posterior sentencia hiciera procedente el trámite fijado en los apartados anteriores”.

Finalmente el art. 113 legisla sobre la acción judicial de responsabilidad que la municipalidad o comuna condenada debe ejercer contra sus funcionarios o empleados, a efectos del resarcimiento pertinente.

El Capítulo II regula el procedimiento de revocación del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante, o sea el juicio político municipal.

Se indica que el Intendente puede ser denunciado ante el Concejo Deliberante por uno de sus miembros por mala conducta, seria irregularidad, incapacidad o impedimento en el desempeño de sus funciones (art. 114), debiendo ser inmediatamente sustituidos el o los concejales denunciantes por los suplentes respectivos (art. 115).

Luego que el Concejo en la sesión siguiente admita con 2/3 de votos de los miembros presentes que hay méritos para la formación de la causa, se debe oír al Intendente en una sesión especial con una serie de requisitos tendientes a asegurar su derecho de defensa (art. 116).

Para la revocación del mandato del Intendente se requiere un *quorum* de 2/3 de la totalidad de los miembros del Concejo y resolución escrita y fundada (art. 117), pero dicha medida debe ser aprobada por el cuerpo electoral (art. 120) con la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en dicho acto comicial de carácter obligatorio (art. 121).

Por último, se dispone la imposibilidad del ejercicio simultáneo de los procedimientos revocatorios, pues desde ya adelantamos que además de este juicio político que efectúa el Concejo Deliberante, también la Ley Orgánica regula la revocatoria popular, que puede alcanzar al Intendente y en consecuencia, no se puede iniciar una vía si la otra ha sido ejercida (art. 123)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Véase el informe que efectuamos sobre este título y el debate posterior en la Cámara de Diputados en oportunidad del tratamiento de la Ley Orgánica Municipal,

El Título VII está destinado a acefalías y conflictos y contiene un capítulo para cada una de estas cuestiones. En el I se legisla sobre las acefalías del Concejo Deliberante y la Comisión Municipal (art. 124), en el Tribunal de Cuentas (art. 125) y las elecciones extraordinarias (art. 126) respectivas. El art. 127 acusa especial interés pues menciona la única causal de intervención provincial a los municipios, que es la de acefalía total, prevista por el art. 193 de la Constitución Provincial.

El Capítulo II en un solo artículo, el 128, regula el procedimiento de los distintos tipos de conflictos: internos y externos de una Municipalidad, ante el Superior Tribunal de Justicia, que tiene la augusta misión de garantizar la autonomía local.

El Título VIII está referido al Régimen Electoral en 6 capítulos: el I sobre Electorado y Padrón Cívico Municipal, el II sobre Junta Electoral Municipal, el III sobre Distribución de las representaciones, el IV sobre suplentes, el V sobre Disposiciones Supletorias y el VI sobre Elecciones.

Solamente destacamos aquí la integración de la Junta Electoral Municipal en cada Municipalidad, en base al siguiente orden de prelación: 1) Por jueces de primera instancia, miembros del Ministerio Público y asesores letrados con asiento en la localidad. 2) Por jueces de paz legos con asiento en la localidad. 3) Por directores de escuelas fiscales por orden de antigüedad. 4) Por electores municipales (art. 132) y el sistema electoral adoptado, que es el proporcional D'Hondt (art. 137).

El Título IX legisla sobre institutos de democracia semidirecta en 5 capítulos: el I sobre iniciativa popular, el ii sobre referéndum, el iii sobre revocatoria popular, el iv sobre ejercicio de estos derechos y el v sobre convocatoria a elecciones.

La ley orgánica que comentamos ha efectuado correcciones sobre los textos antes vigentes a los fines de viabilizar el funcionamiento de estos institutos fundamentales para profundizar la democracia local. Cree-

---

*Diario de Sesiones*, págs. 3523/3525 y 3535/3533 respectivamente. Asimismo nos remitimos para un análisis en profundidad a nuestro "Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba", ya citado, y a los libros *Proceso de Revocación del mandato del intendente por el Concejo Deliberante*, Córdoba, Mateo García, 1991, que fuera nuestra tesis doctoral y al libro *Juicio político municipal- Proceso de revocación del mandato del intendente por el Concejo Deliberante*, que fue una edición ampliada y actualizada del anterior, publicada por Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2003.

mos que nuestra provincia ha tenido la legislación más avanzada en esta materia y que además es la que los ha practicado con mayor asiduidad, en los períodos de vigencia de la democracia<sup>10</sup>. No nos detenemos en el análisis sistemático de las normas por razones de brevedad. Sólo nos limitaremos a indicar los temas tratados. En el Capítulo I sobre iniciativa popular se indica el número de electores requerido para presentarla (al menos el 1,5% del padrón) y las materias (art. 145), contenido (art. 147), trámite (art. 148) e inadmisibilidad (art. 149). En el Capítulo II sobre referendun se legisla sobre referendun obligatorio (art. 150), proyectos del Departamento Ejecutivo (art. 151), referéndun facultativo y materias (arts. 152 y 153), requerimiento del *referéndun* obligatorio (art. 154), validez de la ordenanza (art. 155) y promulgación y reglamentación (art. 156).

En el Capítulo III sobre revocatoria popular se indica el número de electores (no inferior al 10 % del padrón) (art. 157), cobertura de vacantes (art. 158), prohibición de candidaturas (de los removidos y para completar su mandato) (art. 159), plazos para la revocatoria (al menos de un año desde el ejercicio del cargo y siempre que no faltaren 9 meses para su expiración (art. 160) y prohibición de actos (art. 161).

En el Capítulo IV sobre ejercicio de estos derechos se regula el número de electores y término (no inferior al 3% del padrón para solicitar el referéndun facultativo y la revocatoria, que en los 15 días hábiles posteriores deberán llegar al 10 % del padrón en ambos casos) (art. 162), requisitos (art. 163), vista (de la revocatoria al funcionario afectado para que conteste en un plazo de 5 días hábiles) (art. 164), suscripción de solicitudes (art. 165), resolución de la Junta Electoral (art. 165), apelación (ante el Juez Electoral Provincial) (art. 167), convocatoria a elecciones (art. 168), constitución de la Junta Electoral (art. 169) y gastos (art. 170).

Por último, el Capítulo V sobre Convocatoria a elecciones ordena los plazos (art. 171), el decreto de convocatoria (art. 172), la mayoría requerida (absoluta sobre los votos válidos emitidos) (art. 173) y obligatoriedad (art. 174)

---

<sup>10</sup>Véase el “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba”, el Cap. VIII de las ediciones de nuestra obra *Derecho municipal*, además del informe presentado en la Cámara de Diputados, anteriormente citados.

El Título X es también de especial importancia pues regula “Otras formas de participación ciudadana” y termina de perfilar a un municipio de plena participación, tanto política como cotidiana, como base de la democracia local<sup>11</sup>. Reiteramos aquí que el municipio debe ser la escuela social de la democracia y a eso apunta este título que comprende los siguientes institutos: Audiencia Pública (Capítulo I), Consejo Asesor Municipal (como órgano de consulta y asesoramiento que expresa a las asociaciones de vecinos y entidades representativas de diversas actividades en el Capítulo II), Voluntariado (aporte de bienes o medios económicos o trabajo personal en actividades de interés municipal en el Capítulo III), Oficina Municipal de Reclamos (para la defensa de los derechos de los vecinos, de la prestación de servicios y la vigencia del orden jurídico local en el Capítulo IV) y la descentralización municipal (en atención a las características propias de cada población en el Capítulo V).

El Título XI es de enorme trascendencia pues trata sobre las relaciones municipales y la asistencia provincial, como reglamentación de los arts. 190, 191 y 192 de la Constitución Provincial antes comentados, que sentaron las bases de los gobiernos locales para este siglo de la globalización y el conocimiento.

En el Capítulo I destinado a la acción municipal coordinada se reconoce ampliamente la posibilidad de celebrar convenios con otros municipios, con los gobierno provincial y federal y con organismos descentralizados y se admite la creación de organismos intermunicipales (art. 183). Asimismo se permite la cooperación y promoción municipal mediante la participación en entidades de carácter provincial, nacional o internacional que tengan dicha finalidad (art. 184).

En el Capítulo II sobre asistencia provincial se prescribe que las municipalidades y comunas podrán solicitar asesoramiento y asistencia técnica a los poderes públicos del Estado provincial, siempre en el área

---

<sup>11</sup>La anterior reforma constitucional de 1923 había posibilitado el ejercicio de estos derechos en el art. 152 y en 1939 se dictó la ley 3836 que hemos considerado de gran calidad y que fuera reproducida por la ley 4754 de 1964. Dicha normativa fue la base que tuvimos presente en nuestro “Anteproyecto” y que fuera como lo hemos dicho, el antecedente de la actual Ley Orgánica. Véanse asimismo las sucesivas ediciones de nuestra obra *Derecho municipal*, antes citadas como nuestras intervenciones en el debate de la Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, págs. 3534/3536.

especializada respectiva y sin que se afecte la autonomía municipal (art. 185). Y seguidamente en el art. 186 se crea el Instituto Provincial de Capacitación Municipal que tendrá los siguientes fines: “a) Estudio e investigación de temas municipales. b) Organización de cursos permanentes y transitorios de perfeccionamiento del personal que actúe en materia municipal. c) Organización de congresos municipales. d) Toda otra actividad tendiente al afianzamiento del régimen municipal, pudiendo por tal motivo vincularse con organismos similares del país o del extranjero. La reglamentación deberá prever la participación de autoridades municipales en la conducción de este organismo”.

Habíamos formulado esta propuesta de innegable trascendencia para la profundización de los estudios locales ya en nuestro “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal”, publicado en 1977, antes citado y al informar este Título en el debate legislativo, recordábamos instituciones similares en el derecho comparado y especialmente al Instituto de Estudios de Administración Local de España, donde cursamos estudios de posgrado en 1978 <sup>12</sup>.

El Título XII se refiere a las comunas y fue otro de los grandes cambios operados en el régimen municipal cordobés por la reforma constitucional de 1987. Dijimos al respecto en la Cámara de Diputados al informar este tema: “Se han jerarquizado las comisiones municipales o de fomento dándoles el carácter de comunas y por el art. 194 de la Ley Suprema Provincial se ordenó a la Legislatura la reglamentación de este mandato para mantener el espíritu constitucional, hemos asegurado la autonomía comunal. Las comunas ciertamente no son lo mismo que los municipios, pero hemos indicado el reconocimiento de los mismos por su naturaleza sociológica y como creemos en la libertad de todo conglomerado humano, hemos apostado al reconocimiento de la autonomía comunal. Por eso esperamos que estos embriones de la vida local sirvan también, indiscutiblemente, a la libertad y a la democracia de Córdoba” <sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Véase el “Anteproyecto de Ley Orgánica Municipal para la Provincia de Córdoba”, el Cap. VIII de las ediciones de nuestra obra *Derecho municipal*, además del informe presentado en la Cámara de Diputados, anteriormente citados.

<sup>13</sup> *Diario de Sesiones* de la Cámara de Diputados, 1990, sesión del 30 de octubre, pág. 3438. Posteriormente hicimos referencia al título en sus diversos capítulos, remitiéndonos por razones de brevedad a dicho debate.



En el Capítulo I sobre constitución de las comunas se destaca el art. 188 que indica que podrán ser constituídas en las poblaciones estables de menos de 2.000 habitantes que no se encuentren comprendidas en ningún radio municipal. En cuanto al radio de la Comuna, como en los municipios, comprenderá la zona beneficiada por cualquier servicio municipal de carácter permanente más la zona aledaña de futura ampliación. Dichos radios se fijarán por ley, con un procedimiento también similar al de los municipios (art. 190).

En el Capítulo II sobre autoridades y funciones se indica que las comunas serán gobernadas y administradas por una comisión de 3 miembros electos por el pueblo, que serán presidente, secretario y tesorero (arts. 192 y 193), con un mandato de 4 años pudiendo ser reelectos (art. 195). En cuanto a las funciones, el art. 197 efectúa una amplia enumeración en 9 incisos que pueden ser resumidos en el ordenamiento urbanístico y “todo otro servicio necesario para el normal desarrollo urbano” (inc. 1). Ello comprende por cierto un amplio ejercicio de poder de policía, como lo hemos sostenido reiteradamente.

En el Capítulo III sobre asambleas se distingue entre las ordinarias y las extraordinarias (arts. 205, 206 y 207).

En el Capítulo IV sobre régimen electoral debe destacarse la creación de una Junta Electoral Comunal, con similares criterios a las existentes en las municipalidades y en reconocimiento a la autonomía comunal (art. 214).

En el Capítulo V sobre recursos y administración de fondos resalta el art. 220 con una exhaustiva enumeración de los recursos de las comunas, a las que se reconoce un poder tributario amplio -aunque sin poder crear impuestos específicamente-, además de la coparticipación acordada en las leyes provinciales.

En el Capítulo VI sobre intervención, disolución e institutos de democracia semidirecta merece particular consideración el art. 222 que dispone que las comunas podrán ser intervenidas por ley cuando concurren algunas de las siguientes causales: “1. Grave deficiencia en la prestación de servicios públicos. 2) Grave desorden administrativo, económico o financiero imputable a las autoridades. 3) Enajenación ilegal de sus bienes. 4) Acefalía total”. Dicha intervención no podrá durar más de 90 días.

El art. 225 prescribe la posibilidad del ejercicio de los institutos de democracia semidirecta también en las comunas. Más adelante señalare-

mos que este es otro de los aspectos donde se advierte una muy grave violación de las normas de la ley y de la Constitución Provincial, ya que hace años que no se permite la creación de nuevas comunas, por parte del gobierno provincial. Se trata una vez más de la “anomia” boba que nos caracteriza, como muestra de nuestra falta de una adecuada cultura constitucional y de la legalidad <sup>14</sup>.

El Título XIII sobre disposiciones varias regula aspectos de importancia práctica como las expropiaciones en el Capítulo I y el cobro judicial, responsabilidad de los escribanos y sentencias contra el municipio en el Capítulo II.

Finalmente el Título XIV es de disposiciones transitorias, donde destacamos el art. 235 que había fijado un plazo no mayor de 5 años para que el Poder Ejecutivo confeccione el mapa de los radios municipales. Ya nos referimos a este otro incumplimiento que ha traído no pocas consecuencias negativas para el régimen municipal cordobés, puesto que afecta gravemente a la seguridad jurídica en aspectos vinculados entre otros, al ejercicio del poder tributario y de policía.

Insistimos en sostener la *especial trascendencia* que significara la sanción hace 20 años de la Ley Orgánica Municipal N° 8102, en la configuración del régimen local cordobés, considerado uno de los más logrados del país, por su consagración de la autonomía municipal <sup>15</sup>.

En este aspecto, y en primer lugar, no se puede obviar que esta ley sirvió de *fundamental antecedente para la sanción de las cartas orgánicas municipales*, por parte de las ciudades de la provincia. La pri-

---

<sup>14</sup>Véase la obra *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, de la que somos coautores junto a Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, en base a un proyecto conjunto de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional -que presidíamos- y de Idea Internacional. En particular hemos analizado el concepto de anomia, recordando a Carlos Santiago Nino en su libro *Un país al margen de la ley*, donde estudia en profundidad esta trascendente cuestión y caracteriza a la misma como “boba”, por sus efectos negativos y “antidemocrática”, ya que importa el desconocimiento de una deliberación y sanción democráticas de las normas.

<sup>15</sup>Remitimos a nuestro artículo sobre “El régimen municipal cordobés”, publicado en la Revista de Derecho Público de Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, “Derecho Municipal”, Tercera Parte, 2005, pág. 45 y ss.

mera en hacerlo fue la de Marcos Juárez y hasta la actualidad han sancionado además sus cartas orgánicas las ciudades de Almafuerde, Alta Gracia, Arroyito, Bell Ville, Córdoba, Carlos Paz, Colonia Caroya, Corral de Bustos, General Cabrera, Laboulaye, La Falda, Las Varillas, Morteros, Río Ceballos, Río Cuarto, Villa Allende, Villa Dolores, Villa María y Villa Nueva.

Por razones de brevedad, no podemos efectuar un análisis particularizado de los instrumentos sancionados, pero como reflexión general expresamos que las convenciones actuaron con un ponderable nivel de cultura política democrática y que alcanzaron importantes acuerdos para conseguir el valor más importante de una carta constitucional, que es la legitimidad<sup>16</sup>. Asimismo podemos advertir que el más importante antecedente de las cartas fue la Ley Orgánica Municipal que acabamos de comentar y que en consecuencia, existe una cierta similitud entre dichas normativas, a lo que se suma una plena coherencia con las bases constitucionales establecidas por la Ley Suprema provincial.

En segundo lugar, la trascendencia de la ley alcanzó al *resto del derecho municipal argentino*, pues ha servido de antecedente en la sanción de otras leyes orgánicas municipales, de la misma manera que la Constitución Provincial lo fue para otras leyes supremas provinciales.

En tercer lugar, estamos convencidos que esta ley, además de reglamentar y concretar *el aspecto más relevante y destacado de nuestro constitucionalismo provincial*, que es para nosotros el régimen municipal cordobés junto a la parte dogmática de la Constitución Provincial, ha contribuído de manera incuestionable al adelanto y desarrollo de nuestras ciudades y localidades.

En este análisis de 20 años de vigencia de la ley, no podemos dejar de señalar las *violaciones que ha sufrido y que sufre el gran principio de la autonomía municipal que la inspira*, particularmente en los momentos actuales.

---

<sup>16</sup>Un particular ejemplo de ello fue la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba, que de 160 normas tuvo 87 votadas por unanimidad, no obstante el alto número de miembros de la Convención Municipal Constituyente, 64, que representaron a 4 bloques políticos. Tuvimos el alto honor de presidir dicha Convención que cumplió la misión de colocar a Córdoba como la primera ciudad de más de 1.000.000 de habitantes de América Latina en tener su propia Carta Orgánica.

Nos hemos referido a ello en algunos trabajos nuestros <sup>17</sup>, a los que remitimos en razón de brevedad y donde señalamos entre otras leyes y actos inconstitucionales: la Ley Orgánica de Regionalización de la Provincia N° 9206, la falta de creación de nuevas comunas, la ley 8980 de utilización de dispositivos reguladores y controladores del tránsito y la ley 10.059 del Código de Procedimiento Tributario municipal unificado, entre otros ejemplos, que muestran el desconocimiento de la autonomía local en sus aspectos institucionales, fiscales y de poder de policía y que en consecuencia, afectan la plena vigencia de la ley 8102.

Sin poder desarrollar en esta oportunidad esta temática de extraordinaria importancia, sólo nos permitimos detenernos en el análisis de la primera de las leyes mencionadas, para fundamentar nuestra opinión.

En tal sentido, hemos escrito lo siguiente: “En general se advierte que esta ley no guarda coherencia con nuestra legislación municipal básica, pues no se adecua a los principios de la Constitución Provincial, que establece claramente la autonomía municipal, otra clase de regionalización y que en modo alguno autoriza la instauración de un nuevo nivel de gobierno entre los gobiernos locales y el provincial y la delegación de funciones que se establece a favor de las comunidades regionales.

Hay violaciones a la autonomía municipal, pues aunque en el art. 6° se indique que es voluntaria la pertenencia por parte de municipalidades y comunas, dicha conformidad no alcanza para legalizar esta superestructura de poder que afecta incuestionablemente a los gobiernos locales y que ha sido creada desde arriba, por ley inconstitucional de la Legislatura. Esta superestructura es una copia del sistema municipal español, no sólo muy distinto del nuestro, sino que además carece del grado de reconocimiento a la autonomía municipal que caracteriza a nuestra legislación a partir de la Constitución Nacional en su art. 123.

---

<sup>17</sup> Véase Antonio María HERNÁNDEZ, “Las violaciones a la autonomía municipal en Córdoba”, en *El Derecho, Constitucional*, del 22 de agosto de 2006, *Novedades del constitucionalismo provincial*, págs. 20/22 y los artículos periodísticos publicados en *La Voz del Interior*: “Las violaciones a la autonomía municipal en Córdoba”, de los días 13 de febrero, 15 de marzo y 20 de marzo de 2006; “La planificación urbanística, competencia municipal exclusiva”, de fecha 20 de agosto de 2007 e “Inconstitucionalidad de un proyecto del Gobierno Provincial”, en *La Voz del Interior*, del 23 de marzo de 2012, donde nos referíamos al proyecto de Código de Procedimiento Tributario Municipal Unificado, que luego fuera sancionado por la Legislatura como la ley 10.059, en este año 2012.

En cuanto a la regionalización prevista por el art. 175, de la lectura de la norma resulta palmaria la contradicción con los objetivos y funciones de las comunidades según los arts. 9º y 10. Si algo pretendía el texto constitucional era un estudio profundo e interdisciplinario para una regionalización que tuviese en cuenta una planificación estratégica para el desarrollo, mediante regiones o microregiones o zonas que no se pueden compadecer con los distintos mapas de la provincia en materia judicial, policial o de salud ni tampoco con los departamentos, que son divisiones administrativas que provienen de la historia y que están más vinculadas con el sistema electoral y político de la provincia.

Por otra parte, no puede desconocerse el notable grado de desarrollo de las relaciones intermunicipales de Córdoba, ejemplar en el país, como hemos antes mencionado y que surgiera desde abajo, con pleno respeto de las autonomías locales.

La Constitución no autoriza la instauración de un nuevo nivel de gobierno entre la Provincia y las municipalidades y comunas ni de manera expresa ni implícita. En consecuencia la Legislatura no pudo haber sancionado esta ley de creación de estas comunidades, a las que se pretende otorgar funciones y competencias que corresponden sólo a la Provincia y a las municipalidades y comunas. Es preciso recordar que la Legislatura es un poder constituido cuya misión es la de respetar los mandatos del poder constituyente y que en el Estado de derecho la incompetencia es la regla de los órganos estatales, pues siempre es necesaria la asignación de la competencia de manera expresa o implícita.

Asimismo también se ha violado la Constitución Provincial en sus arts. 13 y 185, al disponerse la delegación de funciones en las comunidades regionales en varios artículos como el 8º, 10 y concordantes de esta ley. En efecto, el art. 13 prohíbe la delegación de funciones en personas o poderes, “salvo los casos previstos en esta Constitución” y de ninguna manera nuestra Ley Suprema autoriza dicha delegación en estos entes, pues el art. 185 es expreso en mencionar a los municipios como aquéllos en los que puede delegar su poder de policía “en materias de competencia municipal en las zonas no sujetas a su jurisdicción territorial”.

En definitiva, aunque los legisladores de la mayoría mencionaron el art. 175 de regionalización, para tratar de revestir de constitucionalidad a la ley, lo que hicieron fue crear un injerto inconstitucional en el régimen municipal de Córdoba, como es la superestructura de las comunidades

regionales, en flagrante desconocimiento de las normas y principios constitucionales citados.

Tampoco guarda coherencia esta ley con las otras normas básicas del régimen municipal cordobés como son la Ley Orgánica Municipal y las cartas orgánicas municipales. Es tan notorio ello que no existe referencia alguna a dichos instrumentos. Es casi como si no existiesen, lo que resulta gravemente sorprendente. Véase por ejemplo, que algunos de los títulos y textos de los artículos han sido tomados directamente de la Ley Orgánica Municipal como los relativos a la cooperación y la asistencia provincial, pero sin mención de dicha normativa.

Terminamos este comentario con una breve referencia al art. 24 de la ley, que dispone que todo conflicto normativo sobre la aplicación de la ley debe interpretarse y resolverse en beneficio de la presente ley. Debemos expresar al respecto que es una norma sin precedentes, que revela un desconocimiento de principios elementales de nuestro estado de derecho.

En consecuencia, estimamos pertinente la derogación de esta ley por las razones aducidas e insistimos en la pronta implementación de un proceso de regionalización acorde a los principios constitucionales de nuestra Ley Suprema Provincial <sup>18</sup>.

Finalizamos esta exposición reiterando nuestra convicción sobre la imperiosa necesidad de cumplir estrictamente los principios autónomos, libertarios y democráticos del régimen municipal cordobés, que emergen de nuestras leyes supremas provincial y de la Nación y que fueran desarrollados con especial acierto por la Ley Orgánica Municipal N° 8102, sancionada hace 20 años <sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Confr. Antonio María HERNÁNDEZ, *El régimen municipal cordobés*, ob. cit. y el artículo periodístico “Una propuesta confusa”, de *La Voz del Interior*, del 30 de septiembre de 2004.

<sup>19</sup> Ello sin perjuicio de realizar en el futuro algunas modificaciones tanto en la Constitución Provincial como en esta Ley Orgánica Municipal, a los fines de profundizar la autonomía local en nuestra provincia, tal como lo postulamos en el libro *Así no va más - Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos para la reforma político-electoral de la Provincia de Córdoba*, editado por las universidades Nacional y Católica de Córdoba, Córdoba, (2008), del que somos coautores, en nuestro carácter de miembro de dicha Comisión. Tampoco podemos detenernos en esto, por razones de brevedad, remitiéndonos a la obra indicada.

---





# UNA REVISIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO FISCAL EN LA ARGENTINA

*POR ALBERTO PORTO*<sup>1</sup>

**Sumario:** Resumen. I. Introducción. II. La “perversidad fiscal” de los gobiernos subnacionales. II.1. Modelo simple. II.2. La perversidad fiscal de los gobiernos subnacionales en la Argentina. III. El rol del gobierno nacional. III.1. Externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales, de Nación a provincias. III.2. Cuantificación. III.3. Un cambio de visión en la literatura. IV. Política fiscal hacia el futuro. Referencias.

## ***Resumen***

En los estudios de casos sobre el funcionamiento del federalismo fiscal, la Argentina ocupa un lugar destacado para mostrar el lado malo de la descentralización debido a la existencia de restricción presupuestaria blanda. Estos estudios destacan la “perversidad fiscal” de las provincias argentinas que desestabilizan el sistema fiscal y la economía del país. Este trabajo aporta una visión alternativa que adjudica el mal funcionamiento del federalismo a la acción del gobierno nacional que ha utilizado distintos instrumentos que afectan negativamente el equilibrio presupuestario provincial -entre otros, transferencia de gastos sin contrapartida financiera, limitaciones al poder tributario propio, fijación centralizada de salarios y disminuciones de la parte provincial en los impuestos coparticipables. Se presenta evidencia para 1983-2006 mostrando que el

---

<sup>1</sup> Profesor Emérito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Miembro Titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Fecha del trabajo: marzo 2012.

déficit registrado en las cuentas oficiales se transforma en superávit si se descuenta el impacto de las políticas nacionales; este impacto es mayor que la deuda que acumularon las provincias en el período.

## I. Introducción

En los estudios de casos de funcionamiento del federalismo fiscal, la Argentina ocupa un lugar destacado para mostrar el “lado malo” (“*dark side*”) de la descentralización. Frente a las ventajas generalmente atribuidas a la organización federal del sector público -ganancias de bienestar por mejor adaptación de la oferta a la demanda de bienes públicos subnacionales, mayor control a los políticos y burócratas, y mayor participación política de los ciudadanos- la teoría del federalismo fiscal de segunda generación ha enfatizado el lado malo originado, principalmente, en la restricción presupuestaria blanda <sup>2</sup>.

La Argentina se exhibe como uno de los ejemplos en el que los gobiernos subnacionales (GSN) han desestabilizado todo el sistema fiscal y, de ahí, toda la economía del país. En este trabajo se muestra que esa conclusión no refleja, al menos totalmente, la realidad de lo sucedido y que el mal funcionamiento del sistema fiscal federal argentino se debe, principalmente, al comportamiento del gobierno nacional (GN).

El trabajo se divide en tres secciones además de esta Introducción. En la Sección II se presenta el argumento usualmente utilizado para mostrar la “perversidad fiscal” de los gobiernos subnacionales de la Argentina y se recorre brevemente la literatura que les adjudica ese comportamiento. En la Sección III se presenta evidencia que muestra que el mal funcionamiento del federalismo en la Argentina se debe, principalmente, a la acción del gobierno central (GC). El modelo de la Sección II que presenta a los GSN corriendo sobre los recursos fiscales comunes, debe modificarse para mostrar que es el GC el que corre sobre los comunes y logra captar para sí la parte del león. Este avance del GC sobre la autono-

---

<sup>2</sup> Para la evolución de la teoría del federalismo fiscal de la primera a la segunda generación ver, entre otros, OATES (2005, 2008) y WEINGAST (2009).

mía fiscal de los GSN, asume distintas formas que se reiteran a lo largo del tiempo y que llevan en sí el germen de las crisis financieras del nivel inferior de gobierno. La literatura ha observado este fin de la historia y ha adjudicado la responsabilidad a la “perversidad fiscal” de los GSN; pero la “perversidad” surge del GC que viola las reglas del sistema fiscal federal. En la Sección IV se concluye.

Una lección importante es que la Argentina más que un ejemplo de “perversidad fiscal” de los GSN es ejemplo de falta de equilibrio de poderes dentro del sistema fiscal, con predominio del GC. La literatura reciente se aparta de la teoría del federalismo fiscal de primera generación, desarrollada en un vacío histórico-institucional, y plantea la necesidad de avanzar a partir de la descripción de *lo que es* en el federalismo fiscal de un país, siguiendo con la explicación de *por qué funciona de esa forma* (Bird, 1992, Weingast, 2009). Sólo cuando se tengan en claro esos dos pasos se podrán sugerir cambios institucionales y de funcionamiento del federalismo que mejoren -en el margen- la situación. No ha sido el caso de la Argentina en el que un diagnóstico parcial llevó a crear instituciones para el control de los comportamientos perversos de los GSN dejando un amplio arbitrio para que el GC seleccionara instrumentos que condujeron a la destrucción del sistema fiscal federal.

## II. La “perversidad fiscal” de los gobiernos subnacionales

### II.1. Modelo simple <sup>3</sup>

El problema de la restricción presupuestaria blanda se representa con un juego secuencial entre el GC y los GSN. Un punto central del juego es que los GSN no tienen información completa sobre la política del GC en cuanto a financiar o no eventuales déficit presupuestarios y suponen, uno u otro de esos escenarios, al tomar sus decisiones presupuestarias. En el primer paso del juego, el GC crea instituciones fiscales y anuncia que no auxiliará a los GSN en casos de déficit. En un segundo paso,

---

<sup>3</sup> INMAN (2003) y RODDEN, ESKELAND y LITVACK (2003).

los GSN juegan según la credibilidad que asignen al anuncio del GC. Si creen en la política anunciada, el juego termina con comportamiento fiscal prudente de los GSN. Si no creen, incurrirán en déficit. En este caso, el GC tiene ante sí la alternativa de ofrecer un subsidio o negarlo. Si lo otorga, revela que la política anunciada no era cumplible. El punto central es que si los GSN tienen bases firmes (por el tipo de servicios que proveen, por el comportamiento a lo largo del tiempo, etc.) para creer que el GC no cumplirá con la política anunciada, incurrirán en déficit. Este es un “lado malo” de las transferencias, el más usualmente encontrado en la literatura, tal como se muestra en el punto II.2 siguiente.

El resultado de este juego es que, debido a los incentivos que enfrentan los GSN y la falta de reglas del juego creíbles, todos terminan -como en el dilema del prisionero- en peor situación que la que resultaría del comportamiento fiscal prudente.

*Tabla 1: transferencias intergubernamentales como dilema del prisionero*

A	B	NR	R
	NR	(10,9)	(7,11)
	R	(12,6)	(8,8)

En la Tabla 1 se representa el comportamiento de los gobiernos subnacionales A y B cuando parte de sus gastos se financian con transferencias intergubernamentales. El nivel de utilidad en el GSN A precede, en cada casilla, al del GSN B. Supóngase que NR es la estrategia de comportamiento fiscal prudente de un gobierno subnacional y R la de comportamiento fiscal imprudente. Cada jurisdicción sabe que si se comporta en forma imprudente, aumentando gastos y/o disminuyendo sus impuestos propios, puede obtener del gobierno central una transferencia que se financia con impuestos recaudados en todo el territorio. De esa forma se beneficia de la estrategia R. Pero como todas las jurisdicciones tienen el mismo incentivo, las dos elegirán la estrategia R y finalizarán en peor situación -utilidades (8,8)- que con la estrategia NR -utilidades (10,9)

Dos preguntas importantes sobre este juego son:

(i) ¿Por qué los GSN esperan el salvataje o, dicho de otra forma, ¿qué es lo que subyace en las relaciones entre los GSN y el GN que hace que la política de “no salvataje” no sea creíble?;

(ii) ¿Cómo puede modificarse la situación de modo que esos comportamientos no se repitan hacia el futuro?

Más adelante se vuelve sobre estos dos puntos.

Existe otro lado malo (otro “*dark side*”) de las transferencias debido a que en la realidad de muchos países, las transferencias más que establecerse y utilizarse para compensar desbalances verticales y horizontales como surge de la teoría normativa, se las utiliza como medio de control político. El gobierno central recauda la mayoría de los impuestos y distribuye parte a los GSN (y a las personas) como transferencias. El objetivo de esa centralización de recursos es contar con un medio de disciplinar y controlar a los gobiernos subnacionales (y a las personas). De esa forma se crea un régimen de dependencia política <sup>4</sup>.

## *II.2. La perversidad fiscal de los gobiernos sub-nacionales en la Argentina*

En esta sección se recorre, en forma no exhaustiva, la literatura que ejemplifica con el comportamiento de los GSN de la Argentina el (un) “lado malo” de la descentralización fiscal debido a la restricción presupuestaria blanda <sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Este mecanismo -considerado una patología de la democracia y del federalismo- es denominado “*tragic brilliance*” (WEINGAST, 2009). “Tragic”, porque fuerza a mantener un régimen que se desearía cambiar. “Brilliance”, porque la discrecionalidad política queda escondida en el mecanismo democrático y en el supuesto funcionamiento normal de las instituciones de la democracia (p. ej. en el voto en las urnas y en el Congreso Nacional).

<sup>5</sup> La restricción presupuestaria blanda es de gran relevancia en la Argentina dada la asimetría entre la descentralización de los gastos y la de los impuestos. Los GSN realizan, en promedio, alrededor del 50% de los gastos públicos -excluidos los pagos de jubilaciones- y recaudan alrededor del 20% de los impuestos. En la mayoría de las provincias la dependencia de las transferencias del GN es muy superior al promedio.

*“Argentina provides a good illustration of ... the “fiscal perversity” of subnational governments” (Prud’home, 1995, pág. 206).*

*“The recent move towards decentralization... and the difficulties that central governments have had in dealing with fiscal irresponsibility on part of regional governments in countries such as Argentina...” ... “As the recent crisis in Argentina...makes clear, the problem confronted in the design of a federal system of government, particularly the problem of bailouts, are much more of purely theoretical interest...” .... “...one might wonder why some countries such as Argentina find regional fiscal responsibility so difficult...” (Goodspeed, 2002, págs. 409, 410, 419).*

*“The recent financial crises in Argentina and... largely precipitated by excessive local government borrowing, are prominent recent examples of how a fiscally irresponsible local sector can impose significant costs on a national economy” (Inman, 2003, pág. 35).*

*“The issue of soft budget constraints and the perverse incentives they create is a major theme in much of the recent literature in fiscal federalism... Indeed, we have seen intergovernmental fiscal behavior in some countries (like Argentina and Brazil) reach such proportions as to destabilize the entire fiscal system and the economy as well” (Oates, 2005, pág. 361).*

*“But it is in the more recent literature that the ‘dark side’ of fiscal decentralization has been spelled out more fully. This has been prompted, it seems to me, by two developments. First, we have seen several major fiscal and macroeconomic collapses (such as those in Argentina and Brazil)...” (Oates, 2006, pág. 17).*

*“In contrast, subnational governments facing a soft budget constraint have incentives to spend beyond their means...The expectation of a bailout lowers the financial costs to the subnational governments (though not to the country) of these expenditures. The fiscal incentives of a soft budget constraint work against fiscal prudence. Argentina in the 1980s and Brazil in the 1990s both experienced hyper-inflation as their state governments spend without limits, forcing the federal government to bail them out” (Weingast, 2006, pág. 8).*

*“This new body of work on fiscal federalism has its roots (at least in part) in a series of fiscal crisis that were largely driven by*

*destabilizing fiscal behavior at decentralized levels of government. In several countries (most notably perhaps Argentina and Brazil), powerful provincial authorities effectively “raided the fiscal commons” by running huge deficits and accumulating enormous stocks of debt that resulted ultimately in a national financial crisis and in a bailout by central government”* (Oates, 2008, pág. 313).

*“... both Argentina and Brazil in the late twentieth century had local branches of the Central Bank that essentially allowed provinces to transfer debt to the central government, leading to massive financial problems”* (Weingast, 2009, pág. 284).

### **III. El rol del gobierno nacional**

#### *III.1. Externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales, de Nación a provincias*

Como se vio en la sección anterior, en el caso argentino hay una abrumadora cantidad de trabajos empíricos y citas bibliográficas, nacionales e internacionales, que adjudican a los gobiernos subnacionales la responsabilidad del colapso del sistema fiscal y de la generación de los graves problemas macroeconómicos que ha sufrido el país. La literatura reciente presenta una visión más amplia y reconoce que los comportamientos destructivos pueden surgir del gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales. Esta literatura reconoce que dentro de la sociedad y del sector público hay fuerzas operando que pueden debilitar la estructura y el funcionamiento del sistema federal. Esas fuerzas son de dos tipos (de Figueiredo y Weingast, 2005):

- i) *La intromisión del gobierno central* que disminuye el poder de los gobiernos descentralizados y puede llevar a la *destrucción de la estructura federal*.
- ii) *Los comportamientos oportunistas de los gobiernos descentralizados* que buscan obtener beneficios para sus jurisdicciones transfiriendo los costos al resto del país.

La estabilidad y gobernabilidad del sistema fiscal es un delicado equilibrio entre esas dos fuerzas. Estos dos mecanismos generan externalidades fiscales interjurisdiccionales indirectas (Dahlby, 1996); el primero, de arriba

hacia abajo -las decisiones fiscales del gobierno nacional impactan sobre la restricción presupuestaria de las provincias-; el segundo, de abajo hacia arriba -ahora las decisiones fiscales provinciales impactan en el presupuesto nacional-. En los estudios sobre la Argentina se han enfatizado las segundas de las externalidades y se han omitido las primeras.

En el caso argentino el rol del GC -generando externalidades fiscales interjurisdiccionales de arriba hacia abajo- ha sido, salvo muy raras excepciones <sup>6</sup>, ignorado, y la atención se centró en la supuesta “perversidad fiscal” de los GSN. El rol “destructor de la estructura federal” de parte del GC se puede apreciar a partir de un inventario (parcial) de medidas adoptadas, que se detallan en la Tabla 2.

**Tabla 2**

PERIODO	MEDIDAS ADOPTADAS por el GN	CONSECUENCIAS
1971/72	Equiparación de la política salarial de los empleados públicos provinciales y municipales con los nacionales.	Provocó desequilibrios en las finanzas provinciales. Los Aportes (discrecionales) del Tesoro Nacional (ATN) que representaron entre el 10 y 15% de la coparticipación provincial (CP; son aportes automáticos establecidos por Ley) en 1967/69 pasaron al 50% en 1972.
1975	Eliminación del impuesto provincial más importante (Impuesto a las Actividades Lucrativas) al introducirse el Impuesto al Valor Agregado Decisiones salariales centralizadas.	La eliminación tuvo vigencia sólo por un año dado el grave desequilibrio financiero originado. Se reemplazó en 1976 con el actual Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Los ATN representaron el 260% de la CP en 1975.
1980	El Gobierno Nacional eliminó las contribuciones patronales para seguridad social y vivienda, además de otros impuestos menores. La pérdida la compensó modificando el régimen de coparticipación federal introduciendo la novedad de las pre-coparticipaciones -o sea, ciertos gastos nacionales se financiaban antes de la distribución primaria -entre la Nación y el conjunto de provincias- establecida por Ley.  Transferencias de servicios (especialmente educación primaria) sin contrapartida financiera	Los desequilibrios financieros provinciales originados por la política nacional tuvieron que ser financiados con ATN, que pasaron del 8% de la CP en 1979/80 al 230% en 1983.  Se generó una gran inestabilidad legislativa que culminó con la reversión de varias de las políticas.  Desarticuló totalmente el régimen de coparticipación de impuestos que caducó el 31-12-1984, al cumplir medio siglo de existencia.

<sup>6</sup> PORTO (2009).



1988	<p>Ley 23.548: Se limitan los ATN al 1% de la recaudación de impuestos coparticipables para evitar los excesos de las experiencias anteriores. La intención fue que ese límite fuera una pieza para establecer una restricción presupuestaria fuerte.</p> <p>Se reconoce en la nueva distribución primaria el impacto de los servicios transferidos sin contrapartida financiera.</p>	<p>Los ATN no pueden superar el 1,8% de la CP.</p> <p>Se suma 8,16% a la distribución primaria de la anterior ley 20221/73 que la había fijado en 48,5%, resultando el 56,66% fijado en la Ley. Según los cálculos el 8.16% compensaba la transferencia de servicios de los ochenta.</p>
Los 90	<p>Se repiten las medidas de los años 80.</p> <p>Se limita el poder tributario de las provincias fijando restricciones sobre las bases impositivas y alícuotas de los recursos propios.</p>	<p>Al estar limitados los ATN por la Ley 23548 y al haber fácil acceso a fuentes de financiamiento, los desequilibrios provinciales originados en gran medida en las políticas nacionales, se cubren con endeudamiento (con sus propios Bancos y endeudamiento externo).</p>
Actual	<p>Mantenimiento de la situación de los noventa.</p> <p>Reimplantación de impuestos nacionales no coparticipables.</p> <p>Fijación central de ciertos gastos nacionales (p.ej. Ley de Educación).</p> <p>Fijación central de la política salarial (salario mínimo de los docentes).</p>	<p>El ajuste de las finanzas provinciales se realizó por las siguientes vías: (a) caída en la remuneración de los empleados públicos; (b) reestructuración de la deuda pública provincial; (c) recuperación de la recaudación propia y de la coparticipación.</p> <p>Varias de esas vías tienen efectos temporales acotados por lo que los desequilibrios provinciales reaparecen.</p>

*Nota:* Los impuestos recaudados por la Nación son, en general, coparticipables entre la Nación y las Provincias, excepto los impuestos sobre el comercio exterior, los impuestos sobre la nómina salarial y otros de menor importancia cuantitativa. La distribución de lo recaudado, entre la Nación y las Provincias se establece en la Ley de coparticipación de impuestos (Revenue-sharing); las transferencias a las provincias son automáticas. Las provincias se financian con sus recursos propios (RP) y con la coparticipación (CP). Existen además transferencias discrecionales que el GN entrega a los GSN denominadas Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

Del inventario parcial resulta claro que el origen de los problemas financieros de los gobiernos provinciales se ha debido, principalmente a las intromisiones del gobierno nacional. El gran incremento en las transferencias discrecionales (ATN) en 1971/72, 1975, y en los ochenta, se debió más a esas intromisiones que a comportamientos estratégicos de los GSN

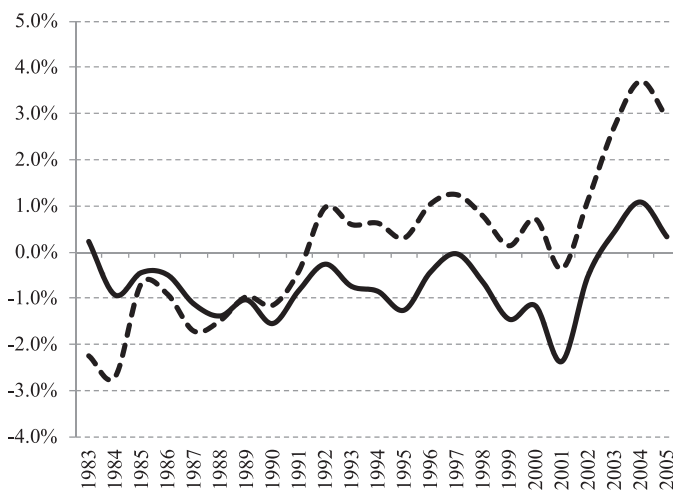
-que también existieron, alentados por la inexistencia de reglas claras del juego. Del mismo modo el origen del endeudamiento provincial de los noventa se debió a intromisiones centrales similares.

### III.2. Cuantificación <sup>7</sup>

En la Figura 1 se representa el sendero temporal del resultado financiero con y sin el efecto de las políticas nacionales mencionadas. El panorama es bien distinto en los dos escenarios. Los resultados sin ajustar por políticas nacionales son negativos (déficit provinciales) entre 1984 y 2002; a partir de 2003 son positivos con un máximo en 2004. Si se descuentan los efectos de las políticas nacionales -de las que las provincias son meros agentes “receptores”- el resultado es distinto en signo, tendencia y magnitud. Desde 1992 se registra superávit provincial, con fuerte aumento a partir de 2003.

**Figura 1**

*Evolución del resultado financiero en términos del PIB sin el efecto de políticas públicas nacionales*



<sup>7</sup> Para más detalles sobre la cuantificación ver PORTO y DI GRESIA (2007).

- Resultado financiero contable  
 - - - Resultado financiero sin políticas nacionales

*Nota:* Elaboración propia en base a datos oficiales (Secretaría de Hacienda de la Nación) y la cuantificación de Porto y Di Gresia (2007) de las políticas listadas en la Tabla 2.

El porcentaje del resultado financiero del conjunto de provincias que se debe a políticas nacionales (externalidad fiscal interjurisdiccional vertical de la Nación hacia las provincias) puede resumirse del modo siguiente (Tabla 3). En el período 1983-2006 el conjunto de provincias muestra un déficit acumulado, según la contabilidad oficial, equivalente al 12,3% del Producto Interno Bruto del país (PIB) del año 2006; si se corrige por el efecto de políticas nacionales, el resultado se transforma en un superávit acumulado equivalente al 9,1% del PIB de 2006. El componente exógeno del resultado financiero de las provincias es equivalente al 21,4% del PIB del 2006.

**Tabla 3**

*Impacto de las políticas nacionales sobre el resultado financiero provincial agregado período 1983-2006 (en porcentaje del PIB de 2006)*

Resultado financiero contable acumulado	-12,3
Impacto de políticas nacionales (componente exógeno)	-21,4
Resultado financiero sin impacto de políticas nacionales	9,1

*Fuente y método:* en base a datos de Porto y Di Gresia (2007). Los resultados financieros de cada año se calcularon en precios de 2006 utilizando el índice de precios combinado (precios al consumidor y precios mayoristas, con igual ponderación). El valor acumulado se relacionó con el PIB de 2006.

El mismo cálculo se efectúa para cada provincia. La Tabla 4 presenta el resultado financiero que surge de los datos oficiales y el impacto fiscal de las políticas nacionales para el período 1983-2006. Este impacto es negativo en todas las provincias, con una única excepción (La Rioja).

**Tabla 4**

*Impacto de políticas nacionales sobre el superávit financiero de cada provincia en 1983-2006 (en millones de pesos de 2006)*

Provincia	Resultado financiero [1]	Efecto políticas nacionales [2]	Resultado financiero sin políticas nacionales [3]=[1]-[2]
Buenos Aires	-30114	-33518	3404
Catamarca	-1422	-3035	1613
Chaco	-3429	-9160	5731
Chubut	-1846	-1049	-797
Ciudad de Buenos Aires	-1135	-4336	3202
Córdoba	-7322	-16872	9550
Corrientes	-2002	-5499	3497
Entre Ríos	-2700	-8304	5604
Formosa	-3720	-6256	2536
Jujuy	-3440	-2113	-1328
La Pampa	-284	-2174	1890
La Rioja	-1715	4369	-6085
Mendoza	-1553	-5239	3686
Misiones	-2198	-3397	1199
Neuquén	-2079	-2007	-72
Rio Negro	-3904	-2565	-1339
Salta	-2409	-4557	2148
San Juan	-2124	-3447	1323
San Luis	1347	-2707	4054
Santa Cruz	-970	-435	-535
Santa Fe	-4465	-15704	11239
Santiago del Estero	756	-4645	5401
Tierra del Fuego	-531	-1994	1462
Tucumán	-3282	-5276	1994
Total	-80542	-139919	59376
PIB 2006	654413		
% PIB 2006	-12,30%	-21,40%	9,10%

*Nota:* Los valores de las columnas [1] y [2] representan la sumatoria de la situación de cada año, para cada provincia, en pesos de 2006.

Ver nota de Tabla 3.

Un punto de interés es la relación entre el stock de deuda provincial<sup>8</sup> y el impacto de las políticas nacionales. En la Tabla 5 se presentan los cálculos en pesos del año 2006 para el conjunto de provincias. Como puede observarse en la tabla, el stock de deuda al 31/12/2006 es menor que el impacto negativo de las políticas nacionales.

**Tabla 5**

*Resultado financiero con y sin impacto de las políticas nacionales y stock de deuda al 31/12/2006 (en millones de pesos de 2006)*

Resultados financieros provinciales acumulados (1983-2006)	-80542
Resultados financieros provinciales acumulados sin impacto de políticas nacionales (1983-2006)	59376
Impacto políticas nacionales	-139919
Stock de deuda provincial al 31/12/2006	83478

*Fuente y método:* ver nota de Tabla 3.

En la Figura 2 puede apreciarse una clara relación entre el impacto de las políticas nacionales y el stock de deuda. La relación entre ambas variables es tal que por cada peso de impacto negativo de las políticas nacionales, 77 centavos se trasladan al stock de deuda provincial<sup>9</sup>. En el

<sup>8</sup> Stock de deuda al 31/12/2006, según Ministerio de Economía y Producción.

<sup>9</sup> Los problemas de financiamiento de los gobiernos subnacionales quedaron ocultos en los años noventa debido a la acumulación de deudas que si bien no podían crecer sin límite en el tiempo, llevaron a creer que la política había sido exitosa en crear una restricción presupuestaria fuerte.

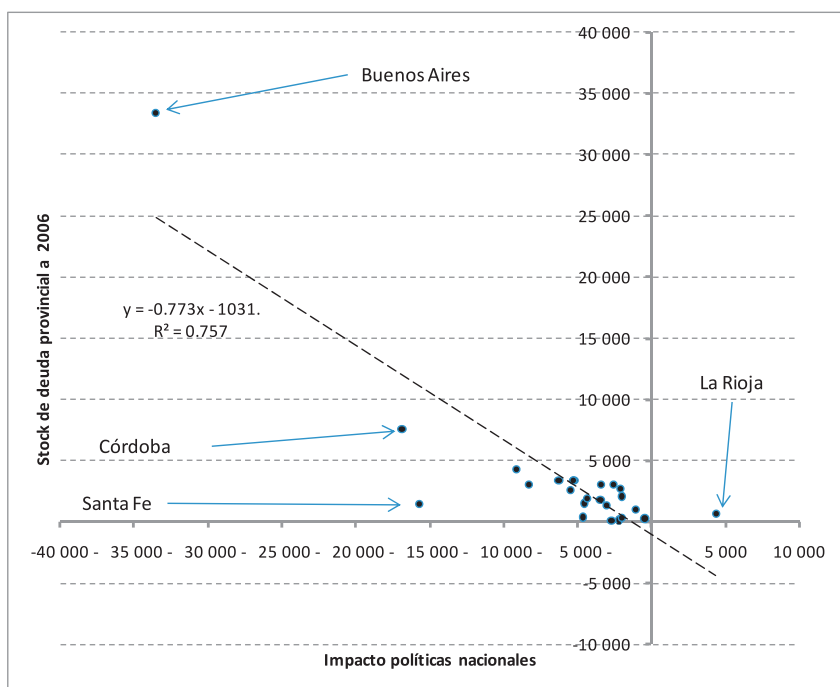
*“In setting hard budget constraint on subnational finances, Argentina went from being one of the worst countries in the 1980s to being one of the most promising in the 1990s...”* (WEBB, 2003, pág. 190).

Esta afirmación tiene dos partes que merecen atención. Las provincias hicieron un fuerte ajuste aumentando su presión tributaria propia y disminuyendo la calidad de los servicios, para compensar, parcialmente, la externalidad fiscal que le generaba el gobierno nacional. Pero una parte se transformó en deuda que llevó a graves problemas financieros a comienzos del 2000 y a la reversión de algunas políticas; como el mismo Webb reconoce *“... economic difficulties since 1999 exposed the weaknesses and prompted the federal government move to a more flexible and broader strategy”* (pág. 189).

gráfico se observa que las provincias de Córdoba y Santa Fe han logrado compensar en parte el impacto negativo de las políticas nacionales y se ubican por debajo de la línea de regresión. En la provincia de Buenos Aires, el impacto negativo de las políticas nacionales (33.518 millones de pesos de 2006), resulta prácticamente igual al stock de deuda al 31/12/2006 de 33.374 millones de pesos. Por otro lado, el caso atípico de la provincia de La Rioja refleja un impacto positivo de las políticas nacionales.

### Figura 2

*Impacto de políticas nacionales vs. deuda pública provincial (millones de pesos de 2006)*



*Nota:* en base a datos de la Tabla 4 y de deuda provincial del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

La segunda cuestión a considerar es la conclusión de que *“Argentine provinces in the mid-1980s faced exceptionally soft budget constraint and, as one would therefore*

Los argumentos presentados muestran una de las dimensiones en las que el federalismo fiscal argentino fracasa. Es la relación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales<sup>10</sup> en la que ha estado ausente uno de los principios básicos que deben cumplirse para que funcione el federalismo fiscal, el de “lealtad institucional”. En términos simples este principio establece que ningún nivel de gobierno tome decisiones que afecten a otro nivel, sin compensación. En términos más técnicos el principio establece que las “externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales”<sup>11</sup> (de la Nación a las provincias, en este caso) se paguen<sup>12</sup>.

La no compensación del impacto de las políticas nacionales sobre las finanzas provinciales se estima, para el período 1983-2006, en 139 mil millones de pesos de 2006. Sin esas políticas nacionales el resultado fi-

---

*expect, had high deficits that were about half of the overall public sector deficit*” (pág. 190). Gran parte del déficit que se adjudicó a las provincias en 1985-1987 se debió a contabilización heterogénea de la coparticipación de impuestos. Hasta 1984 y después de 1988 la parte provincial en la coparticipación no pasa por el presupuesto nacional; el organismo recaudador la transfiere directamente a las provincias de acuerdo a lo establecido en las leyes de coparticipación. En el trienio 1985-1987 no existió una ley de coparticipación y los fondos coparticipables se contabilizaron en su totalidad en las cuentas del gobierno nacional que transfirió luego la parte de las provincias como Aportes del Tesoro. Este cambio contable que incrementó el déficit provincial y las transferencias nacionales a las provincias fue una de las fuentes para fundamentar la “perversidad fiscal” de las provincias (PRUD`HOME, 1995). Con posterioridad el Ministerio de Economía (Secretaría de Hacienda de la Nación) homogeneizó los datos.

<sup>10</sup>No es la única dimensión en la que fracasa, pero es la que constituye el objetivo de este trabajo.

<sup>11</sup>DAHLBY (1996).

<sup>12</sup>Este principio es muy relevante en la Argentina y ha ocupado un papel tan importante que en el art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional de 1994 se incluyó la disposición de que “*No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la Ley del Congreso y la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso*”. La disposición es una salvaguarda incompleta ya que no contempla la compensación por la fijación centralizada de ciertas variables (por ejemplo salarios), avances sobre fuentes tributarias, etc. Pero es interesante como reconocimiento constitucional. Un antecedente legal de salvaguarda frente a las políticas nacionales con impacto sobre las finanzas provinciales es el art. 7° de la ley 23.548 que establece un límite para los recursos nacionales no coparticipables; a partir de ese límite las provincias también reciben una parte de los no coparticipables; para detalles ver PORTO (1990).

nanciero provincial hubiera sido positivo en 59 mil millones de pesos, versus el resultado contable negativo de 80 mil millones (Tabla 5).

Más de la totalidad del stock agregado de la deuda provincial se debe a la no compensación de la externalidad fiscal interjurisdiccional vertical de la Nación a las provincias. La estimación de la relación entre las variables indica que por cada peso de externalidad, 77 centavos se trasladan al stock de deuda provincial.

### *III.3. Un cambio de visión en la literatura*

En los últimos tiempos se ha comenzado a dejar de lado, tibiamente, la explicación basada exclusivamente en la “perversidad fiscal” de las provincias argentinas y se pasó a considerar la responsabilidad del gobierno nacional. El federalismo argentino, como el de otros países de latinoamericanos, se caracterizan por el existencia de un gobierno nacional que concentra los recursos fiscales y el control de los gobiernos subnacionales.

*“... many Latin American federations have resulted in degenerate federal arrangements... Along with the revenue comes the national government’s rules and restrictions. Further, in many Latin American states, the national government, not the local government, remains the control over the economy. Any attempt to ignore the rules risks the withdrawal of all the funds”* (de Figueiredo y Weingast, 2005, pág. 105).

*“A related problem in the developing world is that decentralization in a truly predatory state is not likely to succeed. A central government that is not committed to decentralization has numerous ways to undermine subnational government performance”* (Weingast, 2009, pág. 282). La breve síntesis de la Tabla 2 es concluyente.

## **IV. Política fiscal hacia el futuro**

Se planteó antes la pregunta de por qué los GSN esperan salvatajes, o ¿qué es lo que subyace en las relaciones entre los GSN y el GN que hace que la política de no salvataje no sea creíble? Queda para otra



etapa el desarrollo de este punto, pero se puede avanzar una idea sujeta a indagación empírica: en el último medio siglo el gasto provincial ha tenido una dinámica propia que surge del tipo de servicios provistos (sujetos a la enfermedad de los costos de Baumol, con alta elasticidad-ingreso y baja elasticidad-precio). Esa dinámica es la que haría no creíble los anuncios de no salvatajes del gobierno nacional. Los desvíos del gasto provincial de la línea de tendencia se corrigen rápidamente. ¿Cómo puede modificarse la situación de modo que esos comportamientos no se repitan hacia el futuro?

Un primer paso es contar con una regla clara, transparente, no negociable y no manipulable, que fije los derechos de propiedad de los recursos fiscales entre el GN y los GSN sobre los recursos coparticipables y no coparticipables. Esos derechos de propiedad deben garantizar un financiamiento adecuado de los dos niveles de gobierno en el punto de partida y, a partir de allí, que cada nivel de gobierno sea responsable, política y financieramente, de sus políticas.

## Referencias

- BIRD, Richard M. (1992), *Tax-Policy and Economic Development*, John Hopkins University Press.
- DE FIGUEIREDO, Rui J. P. y Barry R. WEINGAST (2005), "Self-enforcing Federalism". *Journal of Law, Economics and Organization*, 21 (1): 103-135.
- DAHLBY, Bev (1996), "Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants". *International Tax and Public Finance*, N° 3, 397-412.
- GOODSPEED, Timothy (2002), "Bailouts in a Federation". *International Tax and Public Finance*, vol. 9, N° 4, 409-421.
- INMAN, Robert P. (2003), "Transfers and bailouts: enforcing local fiscal discipline with lessons from the U.S. Federalism". En *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*, editado por Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie Litvack, cap. 2, págs. 35-83.
- NOGUÉS, Julio y Alberto PORTO (coord.) (2007), *Evaluación de impactos económicos y sociales de Políticas Públicas en la Cadena*

- Agroindustrial*. Buenos Aires, Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.
- OATES, Wallace E. (2005), "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *International Tax and Public Finance*, vol. 12, N° 4, 349-373.
- (2006) "On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization". *IFIR Institute for Federalism and Intergovernmental Relations, IFIR Working Paper N° 2006-05*, pág. 17.
  - (2008) "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions". *National Tax Journal*, vol. LXI, N° 2.
- PORTO, Alberto (1990), *Federalismo fiscal. El caso argentino*, Tesis, Buenos Aires.
- (2009), *Federalismo fiscal en la práctica. Aplicaciones al sector público argentino y ejercicios teóricos*, La Plata, Edulp.
- PORTO, Alberto y Luciano DI GRESIA (2007), "El resultado fiscal de las provincias: ¿exógeno o endógeno? Una mirada de mediano plazo". *Documento de Trabajo N° 73*, Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- PRUD'HOMME Remy(1995), "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, N° 2, 201-220.
- RODDEN, Jonathan A., Gunnar S. ESKELAND y Jennie LITVACK (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*. The MIT Press.
- (2003), "Introduction and Overview". En *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*, editado por Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie Litvack, op. cit., cap. 1, 1-31.
- WEBB, Steven B. (2003), "Hardening the provincial budget constraint". En *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*, Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland, and Jennie Litvack, op. cit., cap. 6, págs. 189-212.
- WEINGAST, Barry R. (2006), "Second generation fiscal federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development", *working paper, Hoover Institution, Stanford University*.
- (2009), "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, 65, págs. 279-293.

¿IERAL o IIERAL?  
corregido si original  
10-12-12 AA

## **DISTORSIONES DEL FEDERALISMO COMO PIEDRA ANGULAR DE LOS PROBLEMAS FISCALES EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS**

*POR MARCELO CAPELLO, NÉSTOR GRIÓN Y GABRIELA GALASSI \**

**Sumario:** ¿Qué variables estructurales explican la situación fiscal en provincias? ¿Por qué provincias grandes están más complicadas fiscalmente? Provincia de Buenos Aires. Córdoba y Santa Fe: el financiamiento de las jubilaciones locales

En la Argentina de la última década se han visualizado progresivas complicaciones fiscales, tanto a nivel provincial como nacional. El resultado fiscal conjunto de ambos niveles de gobierno, después de pagar intereses y sin incluir utilidades de BCRA y ANSES, pasó de un superávit del 3,7% del PIB en 2004 a un déficit del 3,6% en 2011, con un deterioro de cerca de 7 puntos porcentuales del PIB en 7 años, a pesar tratarse de uno de los períodos de mayor aumento del PIB de la historia económica argentina.

Si las complicaciones son crecientes en ambos niveles de gobierno, ¿por qué son actualmente más visibles en los gobiernos provinciales? Para comprender, se debe consultar la tabla que se expone a continuación.

---

\* IERAL de Fundación Mediterránea.

*Fuentes de recursos y financiamiento en Nación y Provincias  
Situación en 2012*

	<b>Recaudación Propia</b>	<b>Transferencias Automáticas Recibidas</b>	<b>Transferencias Discrecionales Recibidas</b>	<b>Financiamiento Voluntario Extragubernamental</b>	<b>Financiamiento Compulsivo Intragubernamental</b>
<b>Nación</b>	Sube 26.2% (ene-jun)	No tiene	No tiene	No accede / No desea	En 2011: \$20.000 millones sobre la línea (utilidades BCRA y ANSES) y \$98.500 bajo la línea <sup>1</sup>
<b>Provincias</b>	Sube 33% (ene-may)	Sube 23% (ene-jun)	Sube 14% (ene-may)	Tiene acceso pero limitado, especialmente en 2012 tras evento YPF	No tiene – Potencialmente Cuasimonedas

<sup>1</sup> Fondo del Desendeudamiento y Fondo para pagos a Organismos. Internacionales. (\$41.400 millones), emisión neta de letras y otros títulos intra sector público (\$30.400 millones), adelantos transitorios netos del BCRA (\$21.500 millones) y financiamiento neto del BNA (\$5.200 millones).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

El aumento del gasto público ha sido muy importante tanto en Nación como en el conjunto de provincias entre 2003 y 2011, superando ampliamente a la inflación, e inclusive a la suba del PIB. Aquí, ambos niveles de gobierno actuaron con escasa responsabilidad fiscal. La clave está en los recursos y las fuentes de financiamiento. En primer lugar, los recursos tributarios propios aumentan en 2012 más en provincias que en Nación (32% versus 26%), de modo que no hay que buscar aquí las actuales dificultades en los gobiernos subnacionales. Sí debe aclararse que dicha buena performance de los ingresos provinciales se está logrando con un aumento en la presión tributaria legal, es decir, con subas de alícuotas y valuaciones fiscales en muchas de ellas, que llegan a destiempo con relación al ciclo económico.

En cambio, puede observarse que las transferencias automáticas que envía el gobierno nacional a las provincias se han desacelerado en el primer semestre, con una variación interanual del 23%, cuando lo habían

hecho al 31,1% en el primer semestre de 2011. Más grave, las transferencias que las autoridades nacionales aprueban discrecionalmente para enviar a las provincias (destinadas a gastos corrientes y de capital), han subido sólo un 14% en los primeros 5 meses del año, exhibiendo claramente que ante las propias dificultades fiscales en el poder central se decidió morigerar los envíos a las provincias, cuando éstos no se hallan asociados automáticamente a la inercia de la recaudación de impuestos.

Finalmente se debe tener en cuenta el acceso al financiamiento, intra o extra sector público. Aquí se halla la mayor diferencia entre la situación financiera de Nación y provincias en 2012: mientras la primera tiene acceso a cuantiosos recursos del financiamiento intra sector público, ya sea de flujos o stocks (BCRA, ANSES, Banco Nación, otros organismos estatales), que le permiten cerrar financieramente sus necesidades este año, las provincias deben conseguir financiamiento para su déficit primario y sus servicios de deudas, aun después de la reprogramación de la deuda con Nación aprobada hace pocos meses. Tales necesidades netas ascienden a aproximadamente \$32 mil millones en 2012, y el financiamiento voluntario al que podrían este año difícilmente supere la mitad de esa cifra.

Resumiendo, las principales diferencias financieras entre Nación y provincias este año es que la primera tiene la posibilidad de “pisar” las transferencias discrecionales a provincias, mejorando su propia situación financiera, y especialmente que cuenta con financiamiento compulsivo intra sector público para cumplir con sus obligaciones por deudas, mientras las provincias deben conseguir sus recursos extras del financiamiento voluntario (en un mercado difícil después del evento YPF) y aumentando sus impuestos, además de la contención que puedan realizar por el lado del gasto.

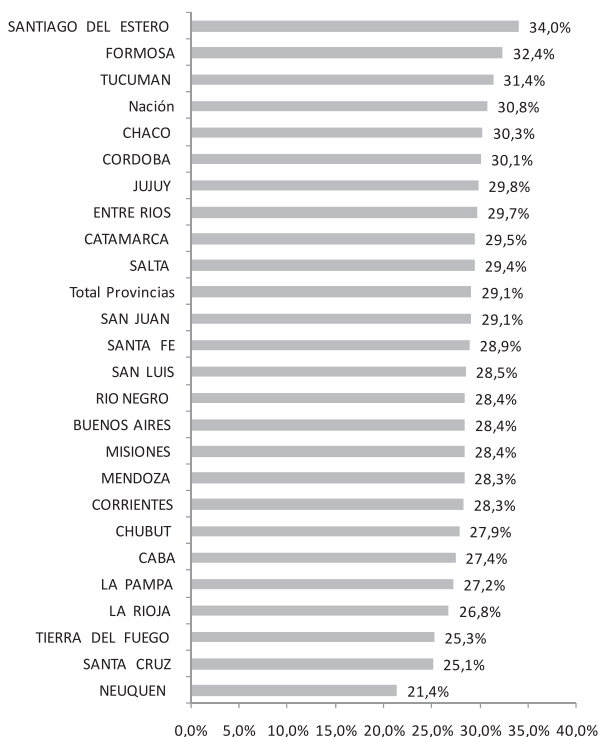
¿Podrían las provincias generar también su propio financiamiento compulsivo? Fue lo que hicieron a comienzos de la última década con la emisión de cuasimonedas, y ya lo habían hecho en la década del noventa.

### **¿Qué variables estructurales explican la situación fiscal en provincias?**

Una primera pregunta a dilucidar es si las provincias han mostrado un comportamiento fiscal más dispendioso que el gobierno nacional en los últimos años, que las condujera a la actual situación de *stress* fiscal. Para

responder, en primer lugar se presenta la evolución a largo plazo del gasto público primario en ambos niveles de gobierno. En el gráfico que sigue puede observarse que en el período 2003-2011 el gasto en provincias aumentó a una tasa del 29,1% nominal anual, 13 puntos por arriba de la inflación promedio del mismo período, pero casi 2 puntos porcentuales menos que en el nivel nacional, en que el gasto subió a un 30,8% anual. Sólo Santiago del Estero, Formosa y Tucumán aumentaron más el gasto primario que el gobierno central desde 2003. Todas las provincias grandes (más pobladas) subieron sus erogaciones menos que la Nación. Por ejemplo, Buenos Aires y Santa Fe aumentaron sus gastos a un promedio cercano al 29% anual <sup>1</sup>.

*Variación promedio anual en Gasto Primario en Nación  
y provincias (2003-2011)*



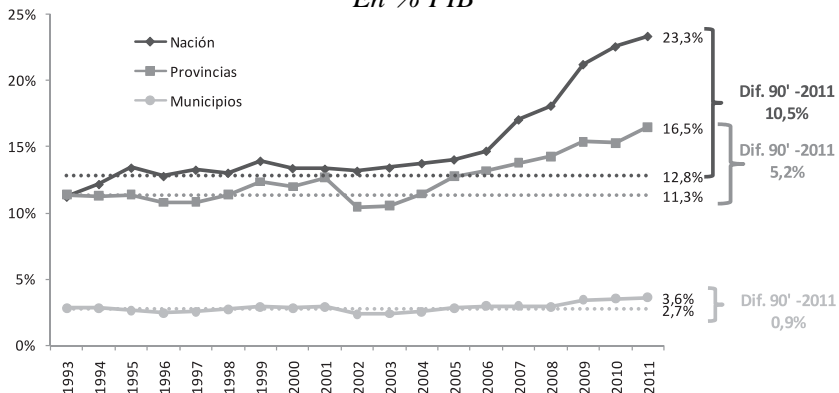
<sup>1</sup> Para las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza se considera el período 2003-2011. Para el resto, el período 2003-2010.

*Nota:* Para las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza se considera el periodo 2003-2011. Para el resto, el periodo 2003-2010.

*Fuente:* IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

Si se considera la evolución del gasto primario en los tres niveles de gobierno en las últimas dos décadas, puede observarse claramente en el gráfico que sigue que aún cuando en el año 2001 las erogaciones de Nación y provincias se llevaban un porcentaje muy parecido del PIB, en torno al 13%, la suba que se dio desde entonces fue muy superior en el nivel nacional, ubicándose en 23,3% en 2011, con un aumento de 10,5 puntos porcentuales del PIB respecto del promedio de los 90s, mientras que en provincias el gasto subió 5,2 puntos respecto al mismo período. En municipios, el gasto subió menos de 1 punto del PIB en la última década.

### *Evolución del Gasto Primario en Nación, provincias y municipios desde 1993* *En % PIB*

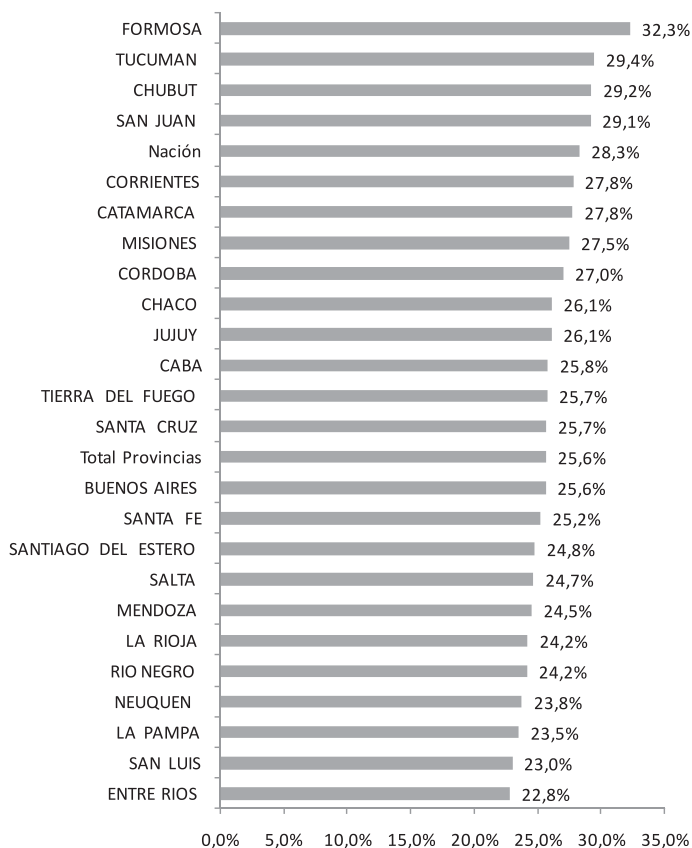


*Fuente:* IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

¿Lograron las provincias aumentar sus ingresos propios más o menos que la Nación desde 2003? Como se observa en el gráfico que sigue, el gobierno central pudo aumentar sus ingresos tributarios propios al 28,3% anual desde entonces, mientras que en el conjunto de provincias tal suba fue del 25,6% anual. En ambos casos, el incremento fue producto tanto de los mayores niveles de cumplimiento tributario como del aumento de la

presión legal, por lo que no puede considerarse linealmente como una característica de responsabilidad fiscal el hecho de haber aumentado a tasas altas los ingresos tributarios, por cuanto afectó también la competitividad de la economía. Sólo Formosa, Tucumán, Chubut y San Juan lograron subir sus ingresos propios en mayor medida que el poder central desde 2003.

*Variación promedio anual en recaudación propia en Nación y provincias (2003-2011)*



*Nota:* Para las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza se considera el periodo 2003-2011. Para el resto, el periodo 2003-2010.

*Fuente:* IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.



Lo que ha ocurrido en materia de presión tributaria efectiva (PTE: Recaudación en % del PIB) en Argentina es que aumentó primero a nivel nacional, especialmente con la introducción de nuevos impuestos en 2001 y 2002, y el insuficiente ajuste por inflación en Ganancias, de modo que de los 11 puntos porcentuales que aumentó la PTE nacional entre 2000 y 2011 (pasó de 17,3% del PIB en 2000 a 29,3% en 2011), un 61% de la suba se dio entre 2000 y 2007, mientras que en el caso del conjunto de provincias, de los 1,3 puntos del PIB que aumentó la PTE entre 2000 y 2011, un 68% del incremento se produjo después de 2007. Esto es, el gobierno nacional aumentó la presión legal en los primeros años de la última década, introduciendo impuestos de emergencia que luego nunca eliminó, mientras que las provincias debieron ajustar sus tributos ante las dificultades fiscales que enfrentaron con la crisis 2008-2009, y frente a las recientes complicaciones de 2011-2012 (especialmente subas de ingresos brutos y sellos, y ajustes de valuaciones en el impuesto inmobiliario). En cualquier caso, los recientes aumentos en la presión tributaria provincial llegan a destiempo, cuando la actividad económica se halla fuertemente comprometida, al igual que la competitividad de la producción local.

*Variación en la presión tributaria legal en Nación y provincias en la última década*

**Variación en la presión tributaria legal en Nación y Provincias en la última década**

	Presión Tributaria			Aumento (puntos porcentuales)			Distribución		
	2000	2007	2011	2000-07	2007-11	2000-11	2000-07	2007-11	2000-11
Nación	17,3%	24,6%	29,3%	7,3%	4,7%	12,0%	60,7%	39,3%	100,0%
Provincias	3,8%	4,2%	5,1%	0,4%	0,9%	1,3%	31,6%	68,4%	100,0%
Total	21,1%	28,8%	34,4%	7,7%	5,6%	13,3%	58,0%	42,0%	100,0%

*Fuente:* IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

Así las cosas, puede afirmarse que el gobierno nacional aumentó en mayor medida tanto sus ingresos como sus erogaciones, respecto del conjunto de provincias, desde 2003 en adelante. No obstante, las transferencias automáticas desde Nación a provincias han perdido importancia relativa, y ayudan en buena medida a explicar las actuales dificultades fiscales en los gobiernos subnacionales.

En el período 1993-2001, el poder central derivaba en transferencias a los gobiernos provinciales un 35,7% de sus recursos tributarios. De este

guarismo, 33 puntos correspondían a transferencias automáticas y 2,7 puntos a envíos discrecionales para gastos corrientes y de capital. Entre 2003 y 2011, las transferencias totales a provincias habían caído a 33,2% de los recursos tributarios nacionales (caída de 2,5 pp de participación en una década), cambiando también la composición, dado que en este período 26,9 pp fueron envíos automáticos y 6,3 pp discrecionales. Esto es, en la última década los fondos que se asignan a provincias con mayor grado de arbitrariedad han más que duplicado su participación relativa, constituyendo ésta una característica central del federalismo fiscal argentino del nuevo milenio, la de la menor autonomía financiera de las provincias y su mayor dependencia de las decisiones coyunturales del poder central.

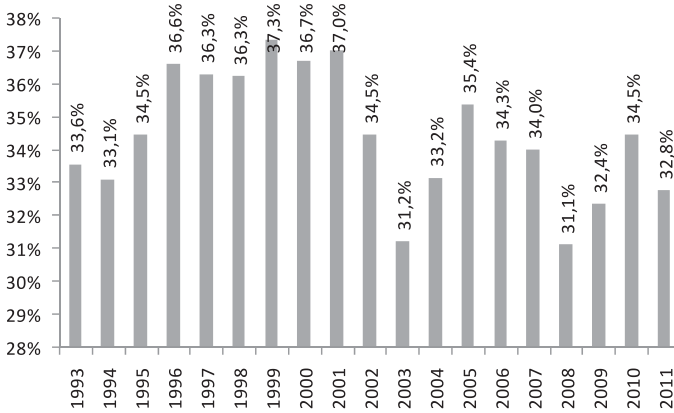
*Participación de las transferencias a provincias en los recursos tributarios nacionales*

	Promedio 1993-2001 (a)	Promedio 2003-2011 (b)	2011			
			2011 (c)	Diferencia (d=a-c)	Mill. \$	En % del Deficit Primario
Transf. Automáticas	33,0%	26,9%	25,1%	8,0%	43.078	
Transf. Discrecionales	2,7%	6,3%	7,7%	-5,0%	-27.231	
<b>Total Transferencias</b>	<b>35,7%</b>	<b>33,2%</b>	<b>32,8%</b>	<b>2,9%</b>	<b>15.847</b>	<b>195,6%</b>

*Fuente:* IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

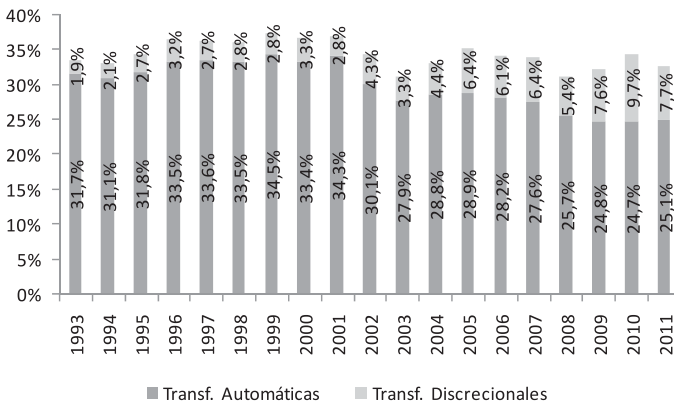
En 2011, los envíos a provincias ascendieron a 32,8% de los recursos tributarios nacionales, y siguió creciendo la importancia de los discrecionales, que explicaron 7,7 pp del total. Así, los recursos que las provincias dejaron de recibir en materia de transferencias, con respecto a lo que hubiese reflejado el reparto relativo efectivo existente en la década del noventa, representan el equivalente a \$15.847 millones, prácticamente el doble que el déficit primario que los gobiernos de nivel intermedio mostraron en 2011. Claramente, en esta situación debe buscarse una de las principales causas estructurales por la actual situación fiscal en provincias.

*Evolución de la participación de las transferencias totales a provincias en los recursos tributarios nacionales*



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

*Evolución de la participación de las transferencias automáticas y discrecionales a provincias en los recursos tributarios nacionales*



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

## **¿Por qué provincias grandes están más complicadas fiscalmente?**

En el último lustro, entre las provincias con mayores complicaciones fiscales suelen aparecer las más pobladas, como Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, además de otras como Santa Cruz y Entre Ríos. ¿Qué razones estructurales explican tal situación?

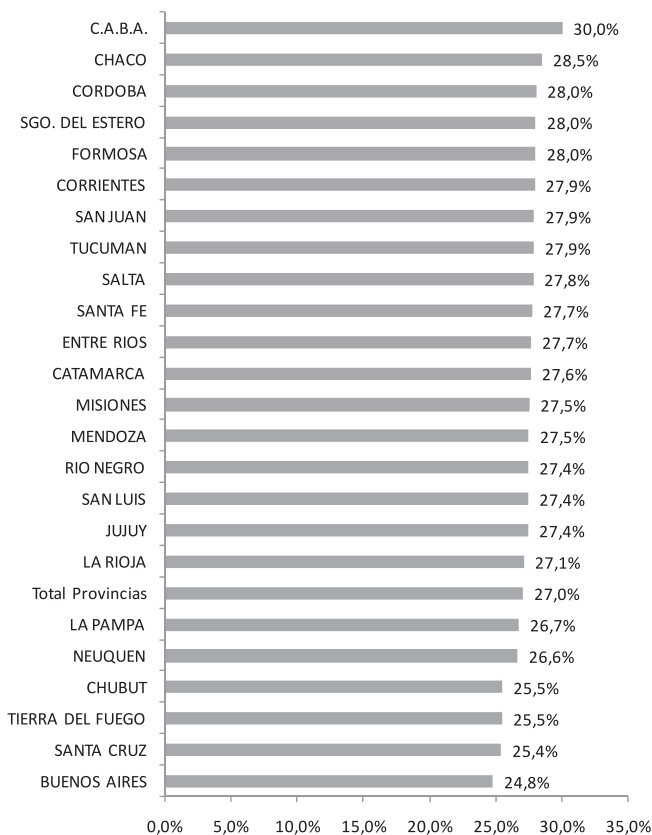
### **Provincia de Buenos Aires**

En la última década, la provincia de Buenos Aires ha resultado una de las más vulnerables, fiscalmente hablando. Ello por cuanto representó un 70% del déficit primario del conjunto de provincias en 2011, cuando su participación en la población total es del 39%. Los problemas fiscales de dicha provincia, en términos relativos al resto, podrían derivarse de una o más de las siguientes tres alternativas, las primeras dos endógenas y la tercera exógena: ¿sus erogaciones aumentaron más que en el resto de jurisdicciones? ¿Sus ingresos propios subieron en menor proporción? ¿Los recursos que recibe de la Nación aumentaron menos que en otros casos?

De acuerdo con la información presentada anteriormente, pudo verificarse que el gasto primario en Buenos Aires aumentó 28,4% anual promedio desde 2003, similar al promedio de provincias, aunque menos que el guarismo del 30,8% anual de crecimiento del gasto nacional en ese lapso. Del mismo modo, sus ingresos propios aumentaron menos que los nacionales en tal período (25,6% anual versus 28,3%, respectivamente).

La variable que en realidad explica en mayor medida las dificultades fiscales en Buenos Aires en el último lustro, es la evolución de las transferencias automáticas a provincias: dicha jurisdicción muestra el menor incremento anual promedio desde 2003 (24,8%), contra 27% para el conjunto de provincias. No obstante, como puede observarse en un gráfico posterior, Buenos Aires estuvo entre las provincias que más aumentaron las transferencias discrecionales recibidas desde el poder central en ese período.

*Variación promedio anual en transferencias automáticas a provincias (2003-2011)*



*Fuente:* IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

Ahora bien, ¿cuál es la razón de que Buenos Aires resulte la jurisdicción en la que menos han crecido las transferencias automáticas enviadas por la Nación en estos últimos años? Tiene que ver con las mutaciones del régimen de coparticipación federal de impuestos, al calor de los posicionamientos políticos de cada momento. Si nos remontamos a la ley de coparticipación federal de impuestos del año 1973 (ley 20.221), con vigencia hasta 1984, se verifica que dicha normativa fijaba coeficientes de distribución secundaria entre provincias sobre bases objetivas (según población, brecha de desarrollo e inversa de la densidad poblacional), y

que en el caso de la provincia de Buenos Aires el coeficiente de distribución secundaria era del 28% de la masa de recursos que fluía a las provincias.

En cambio, la ley 23.548, en vigencia desde 1989 (aunque con decenas de modificaciones), determina un reparto secundario sin bases objetivas claras, en que para Buenos Aires el coeficiente de distribución secundaria neto es del 21,21% <sup>2</sup> (casi 7 pp. por debajo del fijado por el método de la ley 20.221). Tal guarismo, además, no se sostuvo en el tiempo en términos efectivos netos, dadas las numerosas modificaciones efectuadas sobre aquella normativa.

Existen dos fondos, constituidos mediante detracciones del Impuesto a las Ganancias, que otorgan un tratamiento diferencial a la provincia de Buenos Aires. En primer lugar, el Fondo del Conurbano Bonaerense, creado por la ley 24.073 de 1992 y el decreto 879/92 (su nombre original es "Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense"). A modo de transferencia automática, el fondo, conformado por el 10% del Impuesto a las Ganancias, tenía por objetivo atender las necesidades de la provincia de Buenos Aires, compensando parcialmente a esa provincia por la caída en el índice de coparticipación de la ley 23.548, con relación al que surgía de la ley 20.221.

No obstante, para compensar al resto de las provincias, se aprobó una detracción adicional de 4% del mismo gravamen, a ser distribuida en función del índice de NBI entre todas las jurisdicciones, excluida Buenos Aires. Sin embargo, en 1995 se estipuló un tope (\$650 millones al año) al Fondo del Conurbano Bonaerense, mediante ley 24.621. El excedente de dicho tope debía ser repartido entre las demás provincias, con los coeficientes de distribución secundaria de la ley 23.548.

Este entramado de legislación, que intentó primero otorgar un financiamiento adicional a Buenos Aires, mientras que luego pasó a compensar al resto de las provincias, derivó en que, si se compara la participación efectiva de la provincia de Buenos Aires en el total de las transferencias

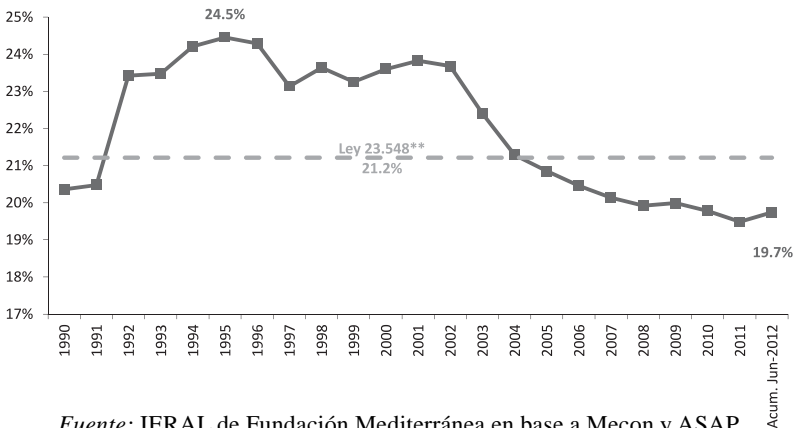
---

<sup>2</sup> El coeficiente originalmente estipulado en la ley 23.548 es de 19,93%. Sin embargo, éste es modificado si se considera un adicional estipulado por el art. 3º, inc. c, de la misma ley, y la incorporación de la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego que no estaban incluidas en el planteo original.

automáticas con los coeficientes originales de la ley 23.548 (que, en cierta forma, expresan el espíritu de la distribución planteada en dicho momento), es posible ver que dicha jurisdicción fue beneficiada en un inicio con la introducción del Fondo del Conurbano Bonaerense, pero que en años posteriores resultó perjudicada por la existencia de dicho fondo.

Tomando como referencia el coeficiente del 21,21% de la ley 23.548 (con la incorporación de CABA y Tierra del Fuego), se observa que la participación efectiva de la provincia de Buenos Aires resultó del 20,4% en 1991, llegando a un máximo de 24,5% en 1995 por el efecto de la introducción del Fondo del Conurbano. Luego su participación comenzó a descender, hasta llegar a un coeficiente efectivo de 19,7% del total distribuido automáticamente entre provincias en el primer semestre de 2012<sup>3</sup>. Así, Buenos Aires habría perdido casi 5 puntos porcentuales netos de coparticipación contra el año 1995, 1,5 pp. efectivos cuando se compara con las previsiones de la ley 23.548, y 8,3 pp. si se evalúa contra la ley 20.221 de 1973.

*Evolución del coeficiente efectivo de participación de la provincia de Buenos Aires en el total de transferencias automáticas a provincias*



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon y ASAP.

<sup>3</sup> Estos coeficientes corresponden a la distribución de recursos automáticos, incluyendo el Fondo Federal Solidario vigente a partir de abril de 2009. Sin embargo, si se excluye dicho fondo, la situación no varía significativamente.

Durante 2011 las provincias recibieron \$10.760 millones por el 10% del impuesto a las Ganancias y \$4.288 millones por el 4% de dicho impuesto que se distribuye según NBI, es decir, un total de \$15.048 millones. Por dichos conceptos, en términos netos la provincia de Buenos Aires recibió \$689 millones, del Fondo del Conurbano. Si el 14% del impuesto a las ganancias que ahora se distribuye en la forma mencionada se repartiese directamente según las coeficientes secundarios de la ley 23.548 (incluyendo a CABA y Tierra del Fuego), por ende eliminando el Fondo del Conurbano y sus consecuentes, Buenos Aires habría recibido \$2.503 millones adicionales a los que efectivamente le llegaron por aquella vía, monto que habría perdido el conjunto del resto de las provincias.

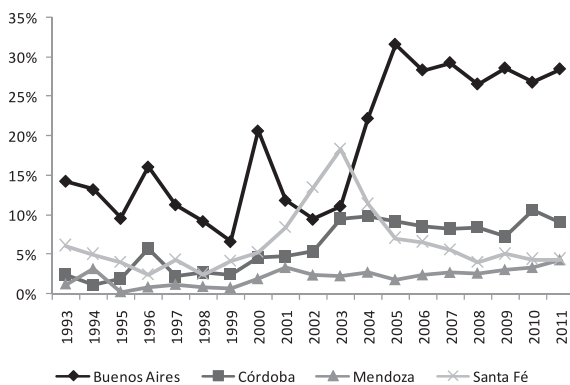
Con los datos del primer semestre de 2012, la ganancia para Buenos Aires por eliminar el Fondo del Conurbano y sus fondos consecuentes habría ascendido a \$1.255 millones (esto es así ya que esa provincia recibió durante el primer semestre la totalidad de los giros en concepto del Fondo del Conurbano, \$650 millones).

En consecuencia, no quedan dudas que la existencia del Fondo del Conurbano significó un lastre para la provincia de Buenos Aires durante la última década, siendo que fue creado a principios de los 90s para beneficiarla o recuperarla en términos relativos. Ahora bien, como se anticipó, también podría decirse que en el mismo lapso con la cercanía política al gobierno nacional dicha provincia se pudo haber beneficiado con la distribución nacional de transferencias discrecionales, compensando total o parcialmente el anterior problema. Ello puede observarse en tablas y gráficos que siguen, que indican, por ejemplo, que Buenos Aires recibió en el último año para el que se dispone datos (julio 2010 a junio 2011) un 30,8% más de transferencias discrecionales que lo que hubiese correspondido si el monto total de transferencias discrecionales que se otorgaron ese año se hubiese distribuido según los coeficientes de la ley 32.548. En este aspecto, Santa Cruz fue la más beneficiada (+155,3%) y Catamarca y San Luis (-70,3%) las más perjudicadas.

Una forma alternativa de evaluar estas transferencias discrecionales es considerar el crecimiento promedio anual respecto a un año base. Tomando como referencia el periodo julio 2003-junio 2004 se advierte que las jurisdicciones que más vieron crecer estos ingresos fueron Tierra del Fuego (82%), Buenos Aires (74,7%) y Formosa (74,6%). En el extremo opuesto se sitúan Santa Fe (27,3%), San Luis (27,0%) y CABA (25,9%).



*Transferencias discrecionales (Corrientes y de Capital)  
En porcentaje del total distribuido cada año*



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

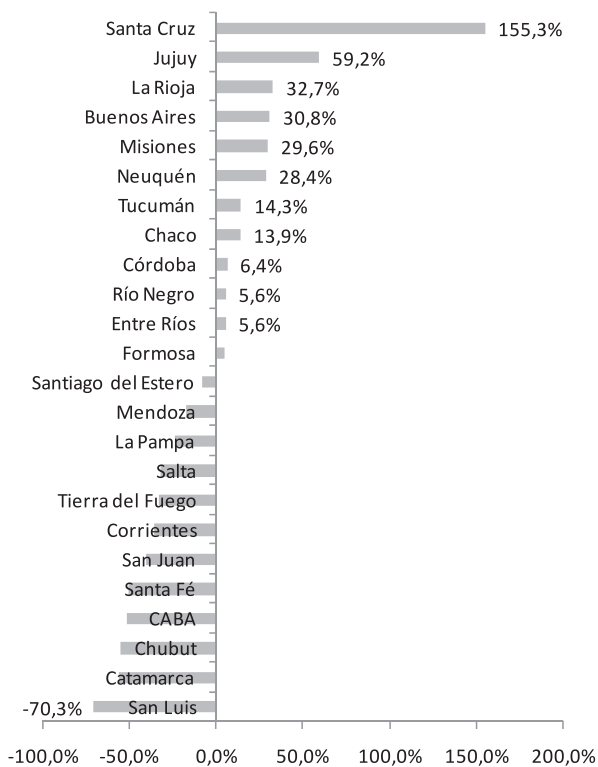
*Transferencias discrecionales (Corrientes y de Capital)  
En millones - julio 2010 a junio 2011*

	Efectivas	Según Coparticipación	Diferencia	Dif. %
CABA	513	1.048	-535	-51,1%
Buenos Aires	12.209	9.331	2.878	30,8%
Catamarca	517	1.170	-653	-55,8%
Córdoba	4.015	3.773	242	6,4%
Corrientes	1.016	1.580	-563	-35,7%
Chaco	2.414	2.120	294	13,9%
Chubut	301	672	-371	-55,3%
Entre Ríos	2.190	2.075	115	5,6%
Formosa	1.622	1.547	75	4,8%
Jujuy	1.921	1.207	714	59,2%
La Pampa	613	798	-185	-23,2%
La Rioja	1.167	880	287	32,7%
Mendoza	1.462	1.772	-309	-17,5%
Misiones	1.819	1.404	416	29,6%
Neuquén	947	737	210	28,4%
Río Negro	1.132	1.072	60	5,6%
Salta	1.103	1.629	-525	-32,3%
San Juan	854	1.436	-583	-40,6%
San Luis	288	970	-681	-70,3%

Santa Cruz	1.716	672	1.044	155,3%
Santa Fé	1.884	3.797	-1.913	-50,4%
Santiago del Estero	1.622	1.755	-133	-7,6%
Tucumán	2.310	2.021	289	14,3%
Tierra del Fuego	354	524	-170	-32,4%
<b>Total</b>	<b>43.990</b>	<b>43.990</b>		

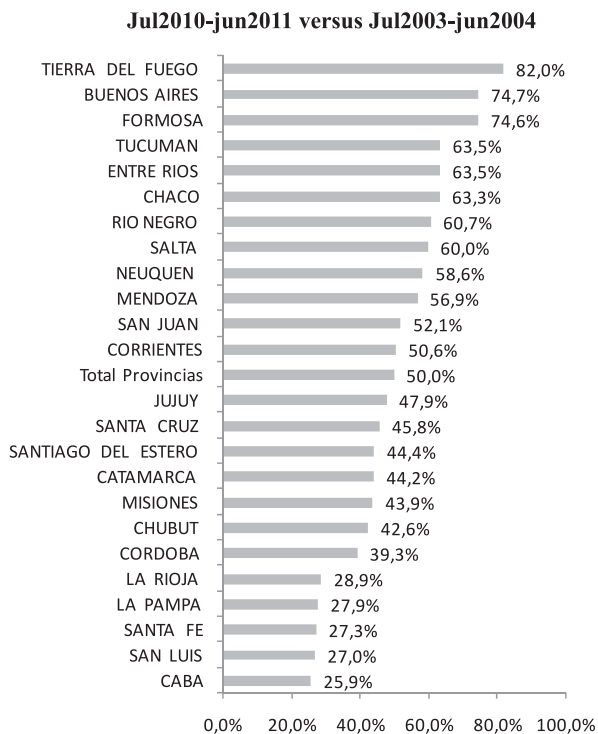
*Fuente:* IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

*Transferencias discrecionales (corrientes y de capital)  
Exceso recibido con respecto al criterio de la coparticipación  
Julio 2010 a Junio 2011*



*Fuente:* IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

*Transferencias discrecionales (corrientes y de capital)  
Crecimiento anual promedio  
Jul. 2010-jun. 2011 versus jul. 2003-jun. 2004*



*Fuente:* IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mecon.

Para evaluar si Buenos Aires ganó o perdió recursos en términos netos, se debe comparar lo que dejó de recibir Buenos Aires por transferencias automáticas frente a los montos discrecionales <sup>4</sup> recibidos en ex-

<sup>4</sup> Se consideran sólo transferencias sobre la línea, y no las ayudas bajo la línea que suelen recibir algunas provincias, entre ellas Buenos Aires, por parte del gobierno nacional, generalmente dirigidas a pagar obligaciones de deudas.

ceso respecto a lo que le hubiese correspondido con un reparto automático hipotético. Como se observa en la tabla que sigue, Buenos Aires ha alternado años en que ganó o perdió recursos en términos netos, por el hecho de recibir recursos discrecionales en exceso y automáticos en defecto, respecto a otras provincias. Por ejemplo, en 2010 obtuvo una ganancia neta por \$617 millones. En el primer semestre de 2011 (últimos datos oficiales disponibles), el resultado neto fue neutro para dicha jurisdicción.

*Compensación con transferencias discrecionales (corrientes y de capital) de la pérdida de Buenos Aires por Fondo del Conurbano y NBI*

<i>Mill de \$</i>	<b>Pérdida por Envíos Automáticos</b>	<b>Ganancias por Envíos Discrecionales</b>	<b>Ganancia Neta</b>
2007	605	1,024	420
2008	926	777	-149
2009	980	1,700	720
2010	1,607	2,224	617
Primer semestre 2011*	1,182	1,182	-0.1

*Nota:* \* Si las transferencias por el Fondo del Conurbano se hicieran uniformemente a lo largo del año (la mitad el primer semestre).

Claro que el resultado no deviene neutro en términos de incentivos y consecuencias políticas. El hecho de que dicha provincia dependa en mayor medida de las transferencias discrecionales de la Nación para su normal funcionamiento, ha deteriorado sus grados de autonomía fiscal y política, que queda claramente evidenciado con los acontecimientos de julio de 2012 en torno al pago del aguinaldo y la ayuda nacional recibida.

### **Córdoba y Santa Fe: el financiamiento de las jubilaciones locales**

En el caso de Córdoba y Santa Fe, la mayor complicación en 2011 y 2012 proviene del hecho que ANSES no cumple con los envíos que debie-

ra realizarles para financiar el déficit en sus sistemas de pensiones. Por caso, la provincia de Córdoba resignó alrededor de 3.500 millones de pesos para financiar a ANSES en 2011, por las detracciones a la coparticipación que se realizan con ese fin desde inicios de los 90s, pero no recibió de vuelta los \$1.040 millones que según convenio suscripto debían ingresar a la Caja de Jubilaciones local desde ANSES ese año. Tales atrasos en los envíos nacionales derivaron en un aumento de la deuda flotante con proveedores y contratistas, que complicó adicionalmente la actividad económica local. Algo similar ocurre con Santa Fe.

Al respecto, vale decir que más allá de la discusión existente entre ambos niveles de gobierno respecto a si las provincias adaptaron sus regímenes previsionales al nacional, no quedan dudas que a las provincias que no transfirieron sus Cajas de Jubilaciones al poder central les asiste el derecho de recibir alguna compensación desde ANSES por el hecho de que aportan con recursos de coparticipación al financiamiento de este organismo nacional, y por cuanto las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación si logran compensación por sus aportes, al menos parcial.



*FEDERALISMO COMPARADO*





# PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO SISTEMA FEDERAL BRASILEIRO

POR MARCELO FIGUEIREDO<sup>1</sup>

**Sumário:** I. Introdução. II. A Federação como sistema de organização política. III. As transformações constitucionais recentes na América Latina segundo Uprimny. IV. Os poderes Executivo e Legislativo no sistema federal brasileiro

## I. Introdução

Inicialmente gostaria de agradecer imensamente os organizadores desse magnífico Congresso<sup>2</sup>, a Universidade Federal do Maranhão, e seu Centro de Ciências Sociais, sobretudo seu Curso de Direito na pessoa do Professor *Paulo Roberto Barbosa Ramos*.

Esse Congresso é extremamente atual na medida em que pretende discutir os efeitos da *Globalização* nas relações de poder estabelecidas no Estado.

---

<sup>1</sup> Marcelo Figueiredo é advogado, consultor jurídico Professor Associado do programa de graduação e pós-graduação em direito constitucional da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, onde é atualmente o seu Diretor reeleito de seu curso de Direito. Autor de inúmeras obras e artigos jurídicos publicados no Brasil e no Exterior. Professor Convidado para cursos, conferências e palestras em diversas Universidades na América Latina e na Europa. É igualmente Presidente da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democratas- ABCD, seção brasileira do Instituto Ibero-Americano de Direito Constitucional, com sede no México. É também membro do Comitê Executivo da Associação Internacional de Direito Constitucional (IACL) na qualidade de jurista brasileiro. E mail: mfigueiredo.adv@uol.com.br

<sup>2</sup> 1º Congresso Internacional de Direito Constitucional em São Luís, Maranhão. 4º Congresso Brasileiro de Direito Constitucional.

É dizer, que tipo de influências recebemos, a partir de um mundo globalizado, e como elas podem afetar as relações no e (do) Estado e na sociedade.

Mais especialmente, devemos conectar esse tema com a *Federação* que é também uma forma de organização e ajuste nas relações de poder que afeta a nossa postura enquanto cidadãos no mundo.

A essência do federalismo, segundo *Daniel Elazar*<sup>3</sup>, não se encontra em determinado conjunto de organizações, mas na institucionalização das relações entre os interessados na vida política.

Ou podemos lembrar *Croisat*<sup>4</sup>, para quem o conceito de federalismo adota uma “filosofia compreensiva da diversidade na unidade”. Podemos acrescentar ainda a cooperação. Não conheço nenhum federalismo em que não haja implícita ou expressa a ideia de cooperação entre as unidades federadas. Deve haver uma solidariedade intersubjetiva, uma cooperação e não uma separação entre as unidades que compõem um determinado modelo de federação.

Desse modo, podemos dizer que o federalismo não se verifica apenas em sociedades estatais, mas em qualquer tipo social que admita o *pluralismo* e estabeleça um regime de cooperação eficiente entre seus membros.

Podemos dizer que a partir da década de 80 do século XX uma série de reformas na área econômica foram realizadas, sobretudo nos países desenvolvidos e logo a seguir nos países em desenvolvimento. A modificação profunda do modelo anterior de intervenção econômica e a adoção de novas formas de gestão marcaram o período.

No primeiro caso, o Estado reduziu sua participação direta na economia por intermédio das privatizações, concessões e desregulamentação. Mas ao mesmo tempo em que isso ocorria, foram reforçadas as estruturas públicas regulatórias, especialmente nos setores privatizados.

Assim houve uma saída de cena do Estado enquanto ator principal, como protagonista econômico indutor direto do desenvolvimento social

---

<sup>3</sup> Daniel ELAZAR, *Exploración del federalismo*, Barcelona, Hacer, pág. 32.

<sup>4</sup> Maurice CROISAT, *El federalismo en las democracias contemporâneas*, Hacer, Barcelona, 1995, pág. 20.

para uma atividade regulatória forte em face dos agentes privados, nacionais ou multinacionais.

No Brasil falou-se muito nesse período em Administração Gerencial, transparência governamental, *accountability* e atendimento ao consumidor- usuário do serviço público.

Desse modo creio que seja importante remarcar que caminhamos de um modelo de Estado centralizado unipolar para um Estado Regulador que funciona cada vez mais em rede.

Lembro-me da lição de *Manuel Castells* que mostra que os governos nacionais devem atuar em rede com instituições supranacionais (blocos regionais), entidades da sociedade civil, administrações públicas regionais e a iniciativa privada.

As relações intergovernamentais nesse contexto são muito importantes. Mais do que nunca os entes federativos necessitam constituir mecanismos de parceria e de cooperação para a realização de suas políticas.

A bem pouco tempo, participei de um seminário em que se discutia o federalismo brasileiro e a realidade municipal e tive a oportunidade de remarcar que mais do que uma tábua equilibrada de competências na Constituição Federal, o federalismo contemporâneo trabalha com a ideia de cooperação e subsidiariedade.

Mais importante que uma lista de competências constitucionais claras (seja para o Município, seja para os Estados) será a coexistência de diversos graus de intervenção estatal; ações conjuntas entre esferas de governo; autonomia decisória, capacidade de financiamento de parte da despesa por parte das unidades subnacionais (estados e municípios).

Hoje em dia não se procurar tanto uma distinção conceitual rígida entre assuntos locais e regionais, cada vez mais autores entendem que não é possível delimitar claramente- como se fossem objetos ou matérias distintas- os assuntos próprios de cada esfera governamental.

Vejam os senhores que constatamos hoje, mais do que nunca uma forte “sobreposição” de interesses gerando assuntos mistos. Água, esgoto, resíduos, energia, hospitais (saúde), transportes, são temas que hoje são decompostos em tarefas parciais e atribuições a diferentes entes, podendo-se falar de certa «promiscuidade de competências» na Federação brasileira, e em vários modelos federativos contemporâneos.

Compartilho da visão de *Andreas J. Krell* para quem, seria importante que o futuro sistema regulamentar possibilitasse chegar a um

inventário mais realista dos encargos constitucionais, os respectivos deveres, os recursos necessários para a prestação efetiva dos serviços públicos, a forma de atuação conjunta, o nível federativo “ótimo” de intervenção, etc.

Até porque, não só o exercício de competências comuns exige uma melhor articulação entre as diferentes esferas estatais para a prestação desses serviços, mas também é preciso lembrar que o mero fato de se atribuir uma competência ao Poder Público para realizar determinada atividade não significa necessariamente que essa deva ser desempenhada sob o regime de serviço público.

Nas áreas da educação, da saúde e da agricultura, as empresas privadas podem atuar independentemente de delegação estatal<sup>5</sup>.

Pois bem, vamos então focar com mais clareza o tema da federação no Brasil.

## II. A Federação como sistema de organização política

O federalismo é uma forma de organização territorial do poder que se expressa através de uma grande variedade de fórmulas político-constitucionais no mundo atual, desde as federações clássicas até os Estados Unitários que nos últimos tempos tem também adotado soluções federais ou federalizadas.

Uma das principais características do federalismo ou se quisermos o seu “segredo” de sucesso, constitui, sem dúvida alguma na sua enorme capacidade para a *diversidade*, pois nenhum modelo de organização política é apropriado para todo tipo de circunstancias.

Evidentemente que o federalismo não é uma panaceia ou um remédio para todos os males, nem será sempre a melhor solução porque como todo sistema tem pontos positivos e negativos.

---

<sup>5</sup> Andreas J. KRELL, *Leis de Normas Gerais, Regulamentação do Poder Executivo e Cooperação Intergovernamental em Tempos de Reforma Federativa*, Belo Horizonte, Forum, 2008, pág.53 em diante.

Também não garante a democracia e um bom governo em comparação a um sistema unitário<sup>6</sup>. Sabemos do mesmo modo que nem todo país pode adotá-lo com sucesso. Tudo dependerá da cultura política em que se instale e onde se instale.

Historicamente o federalismo é a forma mais bem sucedida de (teoricamente) equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo.

Presente hoje em vinte e oito (28) países, o federalismo nasceu nos Estados Unidos da América, tendo como referência teórica os textos de “O Federalista”, de Madison, Hamilton e Jay<sup>7</sup>.

Estes autores tinham por objetivo político fundar uma nova nação que mantivesse a liberdade das antigas colônias, ou seja, propunham um modelo para conciliar a autonomia dos estados com a criação de um poder político federal (União), que deveria ser capaz de estabelecer um universo mínimo de regras para todo o território nacional.

O que surgia nos Estados Unidos, portanto, era uma forma de organização política em que o princípio da independência deveria conviver com o da interdependência entre as esferas de poder. Assim, o federalismo segue a fórmula enunciada por Daniel Elazar<sup>8</sup>: *self rule plus shared rule*.

É muito difícil falar de uma “essência” do federalismo, mas se ela existe, certamente ela está na existência (ela pressupõe) ao menos duas ordens normativas (e de governo) constitucionalmente estabelecido com um grau de autêntica autonomia recíproca, sendo que os governos de cada nível são normalmente responsáveis em face de seus respectivos eleitorados.

---

<sup>6</sup> Entretanto constatamos que quase todas as democracias com territórios muito extensos ou com uma população muito numerosa são Estados Federais. Hoje são Estados Federais: Argentina, Austrália, Áustria, Belau, Bélgica, Bósnia, Brasil, Canadá, Congo, Etiópia, Alemanha, Índia, Iraque, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, Rússia, São Cristóvão e Neves, África do Sul, Espanha, Sudão, Suíça, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos da América e Venezuela.

<sup>7</sup> As duas federações mais antigas são os Estados Unidos da América do Norte e a Suíça. Ambas começaram como confederações e depois evoluíram para federações.

<sup>8</sup> Daniel ELAZAR, “American Federalism - A view from the states”, Harper& Row Publishers, New York, 1984, pág. 17 e seguintes.

Como regra geral, como já dissemos, o federalismo requer ou demanda a democracia e o Estado de Direito. Em outras palavras, os regimes não democráticos não permitem o exercício de uma verdadeira autonomia em suas unidades fazendo com que neles não floresça uma verdadeira federação ou um desejado federalismo.

Em relação à divisão de poderes em uma federação podemos dizer que existem diversas terminologias ou divisões.

*Raul Machado Horta*, por exemplo, fala em “federalismo centrípeto” (Georges Scelle) para designar o federalismo por agregação ou associação, com o fortalecimento do poder federal, ou ainda, federalismo centrífugo ou por segregação para designar um federalismo preservar o poder estadual.

Há ainda o federalismo de cooperação ou de equilíbrio. A ênfase na supremacia da União fará predominar as relações de subordinação dentro do Estado federal, enquanto a tônica no equilíbrio conduzirá a um razoável campo para o desenvolvimento das relações de cooperação, sem prejuízo do primado da União Federal nas questões de suas competências de Estado soberano<sup>9</sup>.

Como regra geral, a distribuição de poderes legislativos e tributários está estabelecida na Constituição. Em algumas federações, as competências do governo de cada unidade podem estar determinadas em acordos ou convênios bilaterais com o governo federal, em outras no próprio texto constitucional.

Algumas federações permitem a delegação de poder legislativo entre as diversas unidades subnacionais, outras não admitem tal delegação.

Os conflitos e sua resolução nas federações a respeito das distribuições de competências normalmente serão equacionados por um Tribunal ou por uma Corte com poderes designados na Constituição do Estado Federal.

---

<sup>9</sup> Conforme Raul MACHADO HORTA, *Direito Constitucional*, 2ª edição, Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 1999, pág. 305.

### III. As transformações constitucionais recentes na América Latina segundo Uprimny

Parece-me interessante trazer em um encontro como esse que pretende discutir os arranjos do Poder no mundo globalizado, a experiência recente das transformações constitucionais na América Latina<sup>10</sup>.

Recentemente estive no México em um Congresso que analisava exatamente essa perspectiva e tive a oportunidade de encontrar diversos colegas latino-americanos que expunham as mudanças em seus países. Tentarei trazer o que colhi daquele encontro, sobretudo a partir de um texto que me foi fornecido pelo Professor *Rodrigo Uprimny*<sup>11</sup>, da Colômbia, que será, segundo o autor, oportunamente publicado na Argentina.

Tentarei fazer uma resenha do trabalho de *Uprimny* que me parece extremamente interessante no intuito de demonstrar essas recentes e profundas transformações em nosso continente.

O autor ressalta que desde meados da década de 80, em especial a partir dos anos 90, a América Latina tem conhecido um intenso período de mudanças constitucionais. Brasil (1988), Colômbia (1991), Paraguai (1992), Equador (1998 e 2008), Peru (1993), Venezuela (1999), Bolívia (2009), Argentina (1994), México (1992), Costa Rica (1989), introduzem reformas importantes em suas constituições vigentes.

Embora existam naturais diferenças nas alterações de suas constituições entre esses países citados, seja em razão da origem ou natureza do processo, pois enquanto em alguns casos as novas constituições foram resultado natural da queda de regimes militares, em outros, as reformas buscaram reforçar regimes democráticos que já existiam, mas que conheciam problemas de legitimidade, como é o caso do México e da

---

<sup>10</sup>Para uma análise sobre *o Federalismo x Centralização. A eterna busca do equilíbrio*, vide meu artigo com esse título na obra “As Novas Fronteiras do Federalismo”, organizado por Monica Hernann Caggiano e Nina Ranieri, São Paulo, Imprensa Oficial, 2008, págs.117 a 135.

<sup>11</sup>Rodrigo UPRIMNY, “Las Transformaciones constitucionales recientes en America Latina: tendencias y desafíos”, a ser publicado em C. Rodrigues, coordenador, In, *El derecho en América Latina: Los retos del siglo XXI*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2011.

Colômbia, em outros casos como na Venezuela, Equador e Bolívia, a nova constituição se encontra vinculada a queda do sistema de partidos anterior e à ascensão de novas forças políticas, como o “chavismo” na Venezuela, ao movimento indígena na Bolívia e ao “correísmo” no Equador.

As reformas variaram também em intensidade. Houve casos de países que adotaram novas constituições, às vezes muito distintas das derogadas, como o Brasil, a Colômbia, a Venezuela, a Bolívia e o Equador. Já outras nações mantiveram suas constituições e introduziram mudanças menos transcendentais, sem que deixassem, entretanto, de ser importantes, como sucedeu com a Argentina, com o México e com Costa Rica.

Finalmente houve diferenças relativas à orientação ideológica das constituições. Assim, por exemplo, o Equador (2008), a Bolívia (2009) apresentam diferenças importantes com a Constituição Peruana de 1993, pois enquanto que as primeiras são expressões de um movimento popular ascendente e representam, segundo certos analistas, um constitucionalismo transformador com claras orientações anticapitalistas e anticoloniais, a segunda foi aprovada por uma assembleia constituinte dominada por Fujimori, no momento em que dominava o chamado Consenso de Washington que trazia em seu bojo a necessidade de reformas neoliberais do Estado.

Contudo, apesar dessas diferenças nacionais, essa verdadeira onda de reformas constitucionais na América Latina parece ter alguns elementos comuns.

Primeiro, em sua maioria, as reformas e os novos textos constitucionais modificam de forma importante, o entendimento da unidade nacional a fim de enfatizar que esta não se faz por uma homogeneização das diferenças culturais, com tentaram os constituintes do passado, mas por um reconhecimento acentuado das diferenças e por uma maior valorização do pluralismo em todas as suas formas.

Muitas constituições começam então a definir suas nações como pluriétnicas e pluriculturais e estabelecem como princípio constitucional a promoção da diversidade, firmando uma noção de constitucionalismo da diversidade.

Segundo, as reformas constitucionais amparam especialmente a grupos tradicionalmente discriminados, como os indígenas e as comunidades negras, as quais inclusive em determinados países, se lhes reconhecem direitos especiais e diferenciados de cidadania, na medida em que



estabelecem circunscrições especiais de representação política para essas comunidades, suas línguas, seus idiomas, e até um poder judicial próprio e autônomo em seus territórios para a decisão de certos conflitos, de acordo com suas cosmo visões.

Essas constituições, não só avançaram para uma ideia mais definida de identidade nacional, mas também incluíram e incorporaram elementos e formas de cidadania diferenciada e multicultural.

Essa tendência ao reconhecimento à diversidade e a multiculturalidade e ao reconhecimento de direitos especiais a comunidades indígenas adquire feições ainda mais radicais nas recentes constituições boliviana e equatoriana que contemplam a existência de uma nação de povos o de um Estado plurinacional e constitucionalizam concepções provenientes da tradição indígena, como a noção de bem viver e aos direitos que lhe são associados. Ademais, estas constituições fortalecem também o reconhecimento de uma maior autonomia dos povos indígenas para o manejo e a solução de seus problemas.

Para muito analistas, essas transformações no constitucionalismo boliviano e equatoriano superam o marco do constitucionalismo liberal e avançam para um constitucionalismo de transformação em sua versão multiétnica e pluricultural.

Terceiro, a quase totalidade dessas reformas foram muito generosas no reconhecimento dos direitos constitucionais de seus habitantes, pois não só incorporam os direitos civis e políticos herdados das tradições demo liberais, (como o direito a intimidade, o devido processo, a liberdade de expressão, o direito de voto, etc.), como também estabelecem amplamente os direitos econômicos, sociais e culturais, como a educação, a habitação, a saúde, e também avançam no reconhecimento de formas de direitos coletivos, em especial de autonomia e de cidadania reconhecendo a certos grupos populacionais, em especial aos indígenas tais direitos.

Nesse sentido, também a constituição equatoriana traz novidades, pois não só estabelece direitos não reconhecidos em textos anteriores, como o direito a água, como também reconhece direitos à (da) natureza, como o “Pachamama”, que é assim, ao menos formalmente, sujeito jurídico, sem que esteja até o momento muito claro, quais podem ser a implicações de seu reconhecimento.

Remarque-se ainda que as constituições latino-americanas reconheceram de forma generosa os direitos constitucionais internacionais

dos direitos humanos, por intermédio de tratados ou mesmo de avanços em seus textos.

A própria noção de Estado social e democrático de Direito na América Latina assume uma conotação diferenciada na medida em que avança e não só incorpora os Standards europeus do pós-guerra, mas enfatiza a busca de uma ordem social justa pelo reconhecimento de vários direitos de terceira, quarta e quinta geração.

O fortalecimento e o aperfeiçoamento da Justiça Constitucional com a previsão ou o aperfeiçoamento da Jurisdição Constitucional também foi uma característica das reformas constitucionais na América Latina, como também a criação de escritórios ou agências promotoras dos direitos humanos, com a figura de “ombudsman” ou “defensores do povo”, a exemplo do que ocorre no Brasil com o Ministério Público.

Houve ainda importantes alterações nos mecanismos de participação institucional da população com criação de justiças eleitorais especializadas, em países onde elas não existiam, descentralização e participação na gestão orçamentária (orçamento – participativos), fortalecimento do poder judicial com reconhecimento da importância de mecanismos que reforcem a independência dos juízes e do sistema judicial.

O autor anota que aqui e ali houve esforços para limitar o poder presidencial e reequilibrar a relação entre os poderes, mas também é preciso reconhecer que em alguns países ocorreu o inverso. Um forte movimento para ampliar mandatos de presidentes da república, como é o caso da Argentina, do Brasil, do Peru, da Colômbia e da Venezuela.

Finalmente reconhece a existência e a proliferação de agências reguladoras autônomas, encarregadas de funções técnicas de regulação, sobretudo econômica, rompendo ou desequilibrando uma visão clássica dos poderes e sua dinâmica.

#### **IV. Os poderes Executivo e Legislativo no sistema federal brasileiro**

Acabamos nos desviando um pouco do rumo previamente traçado pelos organizadores que propunham uma análise sobre a relação no Brasil entre os poderes executivo e legislativo. É dizer, como o federalismo brasileiro trata esse relacionamento político e institucional.

Entretanto não foi perdido nosso desvio de rota, pois ao menos permite conhecermos melhor a realidade da América Latina. Vamos então retornar a realidade brasileira para, se for o caso, voltar a um plano um pouco mais elevado de análise, do sistema federal.

Se consultarmos os tratados e obras a respeito dos diversos sistemas federais no mundo, vamos encontrar um capítulo sobre as relações intergovernamentais e a política nas federações.

E vamos verificar que em todas as federações existe uma considerável interdependência entre os governos. A maneira como os políticos, os legisladores, o Parlamento e os servidores, os funcionários civis, os cidadãos e os demais agentes políticos, enfim o Executivo age e interage nas decisões do Estado e do governo é algo que está no centro de qualquer sistema federal.

É dizer, existe uma inevitável interdependência do Executivo e o Legislativo na medida em que ambos estão alocados sob o pacto constitucional e, nessa medida, ambos devem respeitar e implementar a vontade constitucional.

É claro que é no documento constitucional que devemos encontrar como está arranjado o pacto federativo nesse particular, mas também existem países onde há possibilidade de acordos informais ou mesmo *ad hoc* para resolver questões atinentes às relações intergovernamentais.

Podem predominar as relações, e assim, a vontade do Executivo, dos chefes de governo e de seus Ministros, ou do Legislativo, do Parlamento, dos Deputados ou Senadores e dos partidos políticos, tudo a depender de como está “arrumado” aquele determinado sistema político-constitucional.

O que é certo é que em toda federação há certo grau de cooperação e de conflito nas relações inter-estatais entre os chamados “poderes” ou funções

Em questões controvertidas, o governo central, no nosso caso, à União procura influir os governos estaduais e municipais através de seus poderes financeiros, de seu poder tributário, de sua força tributária ou jurídica, ao passo que estes podem contrapor-se a essa força quando tenham legalmente poderes e competências para tanto.

Nas federações modernas, o poder executivo em geral domina ou predomina em relação ao poder legislativo. Isso ocorre especialmente nos regimes parlamentares porque os partidos necessitam a disciplina e o apoio do legislativo para formar o governo. Mas os governos nos regimes

parlamentares podem ser débeis porque carecem de uma maioria estável ou se mantêm no poder por uma coalizão fraca de forças políticas.

Os regimes presidenciais ou presidencialistas estabelecem, em geral, uma divisão de poderes entre o executivo e o legislativo e isto pode levar a uma difusão do poder, com um legislativo que desempenha um papel independente e que se implica diretamente nas relações com os governos constitutivos (os quais fazem lobby ante os membros do Legislativo, como é o caso dos EUA).

Mas alguns regimes presidenciais ou presidencialistas têm executivos fortes, como é o caso, em geral, da América Latina, como já vimos, seja porque o Executivo controla o Legislativo, com trocas políticas e benesses, seja porque a Presidencia, o Executivo mesmo detém poderes e competências constitucionais supervalorizadas, verdadeiros superpoderes.

Mas vamos mais diretamente ao tema das relações Legislativo-Executivo ou Executivo-Legislativo em uma federação.

Em primeiro lugar penso que seja importante recordar a lição tradicional segundo a qual Democracia significa consenso, não imposição, mesmo que por intermédio da regra da maioria.

Quando refletimos a respeito da relação entre o Legislativo e o Executivo em uma Federação o que nos preocupa? Evidentemente que estamos preocupados com o *sistema de decisão* em determinado Estado, com a governabilidade.

Por governabilidade, entendemos a capacidade existente em um sistema político para tomar uma ou várias decisões de maneira rápida, e que tal decisão seja eficaz, é dizer, que consiga concretizar políticas públicas a que se preordena.

Também parece claro que essa governabilidade não se apresenta uniforme nos diferentes países, mesmo sendo federais esses Estados analisados. Uma série de circunstâncias influencia a governabilidade de determinado Estado.

Quando o governo (Executivo) em um sistema Presidencialista típico detém maioria no Parlamento (Congresso), é evidente que a governabilidade é menos complicada do que em situação inversa.

A necessidade de formar constantemente grupos de apoio no Congresso, tendo o Executivo fraco com um partido minoritário em princípio apresentará (em tese), maiores problemas de decidibilidade, de governabilidade.

De todo modo, pensando no continente latino-americano<sup>12</sup> como um todo, não há dúvida que a balança pesa mais para o poder presidencial, para o Poder Executivo em geral.

Creio que devemos pensar em reformas que incentivem a colaboração entre os poderes e que premiem ou permitam uma conjugação de esforços e uma coresponsabilidade das várias forças políticas existentes em determinado Estado, inclusive no Brasil.

Por outro lado não podemos desconsiderar que um equilíbrio desejável entre os diversos braços do poder também passa pela rediscussão das competências federativas.

Assim, se pensarmos principalmente em termos da interação federalismo-democracia, o Estado federal tanto mais propiciará a democracia quanto mais perto dos destinatários estiver a sede do poder decisório.

Raciocinando nestes termos é que *Celso Bastos*<sup>13</sup> pondera que “a regra de ouro (da Federação) poderia ser a seguinte: nada será exercido por um poder de nível superior desde que possa ser cumprido pelo inferior”.

Com razão também *Fernanda Dias Menezes de Almeida*<sup>14</sup>, que ao analisar o artigo 21 da CF, “reconhece que a grande maioria dos poderes arrolados não poderia deixar de ali estar”(…). “Mesmo assim algumas competências, a nosso ver, poderiam com vantagem sair da esfera privativa da União, para integrar o rol das competências comuns do artigo 23”.

Por fim podemos acompanhar *Gilberto Bercovici*<sup>15</sup>, para quem que as tensões do federalismo contemporâneo, situadas basicamente entre a exigência da atuação uniformizada e harmônica de todos os entes federados

---

<sup>12</sup>Sobre o tema, vide o trabalho de Francisco José EGUIGUREN PRAELI, “El Régimen Presidencial “Atenuado” en el Perú y su Particular Incidencia en las Relaciones entre Gobierno y Congreso”, págs. 357 a 388, na obra, *Tendências del Constitucionalismo en IberoAmérica*, coordenação de Miguel Carbonell, Jorge Carpizo e Daniel Zovatto, México, UNAM, IDEA, AECID, 2009.

<sup>13</sup>Celso RIBEIRO BASTOS, *Curso de Direito Constitucional*, 11ª edição, São Paulo, Saraiva, pág. 249.

<sup>14</sup>Fernanda DIAS MENEZES DE ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, 5ª edição, São Paulo, Atlas, 2010, pág. 75.

<sup>15</sup>Gilberto BERCOVICI, *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2004, pág. 58.

e o pluralismo federal, são resolvidas em boa parte por meio de colaboração e atuação conjunta das diversas instâncias federais.

O grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional.

Por fim, para que não digam que não falei absolutamente nada a respeito da relação constitucionalismo e globalização, digo algumas palavras breves.

Penso que o principal desafio que nos coloca a globalização ao constitucionalismo é a universalidade de certos direitos, especialmente os sociais.

A pergunta que devemos nos fazer é a seguinte: Estamos realmente dispostos a distribuir e reconhecer os direitos de natureza econômica que sempre supõe a repartição de bens escassos? Até que ponto o chamado mundo desenvolvido de fato tem essa intenção?

O constitucionalismo liberal sempre postulou a universalidade dos direitos; e mais, muitos ainda pensam que um direito só se faz realmente qualificado como “humano” ou “fundamental” quando é um direito universal ou universalizável, quando pode ser usufruído por qualquer pessoa em qualquer parte do mundo.

Aliás, a Declaração de Virgínia de 1776 já dizia que “todos os homens são por natureza igualmente livres e independentes e tem certos direitos que lhe são inerentes”. É dizer, ou um direito é moralmente de todos e de cada um, e se postula juridicamente como universal, ou não é um direito fundamental.

O constitucionalismo social não está muito preocupado com a forma de organização do Estado, segundo acredito, desde que ela respeite o padrão democrático. A organização do poder no mundo contemporâneo deve sim respeitar a cidadania, a vontade popular, os grupos majoritários e minoritários, as identidades culturais e multiétnicas.

Lamentavelmente ainda no século XXI encontramos tiranos e tiranias em várias partes do mundo. Hoje há uma degradação da qualidade democrática do poder com uma dissolução do espaço público e com uma banalização da violência, da corrupção.

Verificamos uma mediatização das campanhas eleitorais, das Presidências, do Executivo, dos líderes dos países, impulsionada pelas televisões e mídias (redes sociais, twitter, etc), sem a correspondente vinda do cidadão para o debate público.

Será que a cidadania está mais presente e participativa atualmente? Difícil dizer. A crescente complexidade social dá espaço a um populismo e a uma democracia quase plebiscitária. Creio que há uma grande parte da população (a maioria), ao menos no Brasil que simplesmente fica a margem do debate público, da vida pública, da coisa pública.

E àqueles que tem condições de opinar e participar estão esmagados pela massificação da informação ou simplesmente estão desencantados da política. Temos que pensar fórmulas que façam com que o cidadão volte a se entusiasmar e a participar da política.

Se conseguirmos isso, já teremos dado um enorme passo na caminhada da democracia.





# DESCENTRALIZACIÓN VÍA CONVENIOS: LA EXPERIENCIA MEXICANA

POR JOSÉ MA. SERNA DE LA GARZA

**Sumario:** I. Introducción. II. Tipología de convenios característicos del esquema de relaciones intergubernamentales en México. III. Reflexión general del régimen de convenios como instrumentos de la descentralización

## I. Introducción <sup>1</sup>

Como ya lo hacía la Constitución mexicana de 1857, el Constituyente de 1917 consagró el sistema federal como forma del Estado mexicano, pero adicionalmente constitucionalizó al municipio, estableciendo una serie de bases relativas a este nivel de gobierno en el artículo 115 de la norma fundamental. Sin embargo, las tendencias centralizadoras del sistema federal mexicano desarrolladas durante prácticamente todo el siglo XX, hicieron que los niveles estatal y municipal de gobierno no tuvieran en realidad un peso institucional importante. El gobierno federal tendió a concentrar un gran cúmulo de facultades y poderes respecto de las entidades federativas. De manera análoga, los gobiernos de las entidades federativas tendieron a absorber poderes y facultades diversas, en detrimento del nivel municipal, reproduciendo “hacia abajo” el patrón que sufrían “hacia arriba”.

---

<sup>1</sup> El presente ensayo deriva de la ponencia presentada por el autor en el X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional organizado en Lima, Perú, los días 16-19 de septiembre de 2009. Dicha ponencia fue publicada en IIDC, *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. 2, IDEMSA, Lima, Perú, 2009.

No obstante lo anterior, a partir de mediados de la década de los setenta del siglo XX, comenzaron a darse una serie de reformas que tendieron a introducir una cierta descentralización en el esquema federal mexicano. Así, por ejemplo, con la reforma constitucional de 6 de febrero de 1976, se estableció la concurrencia entre federación, estados y municipios, en la materia de asentamientos humanos, lo cual permitió que los gobiernos locales y los ayuntamientos tomaran algunas decisiones importantes en relación con la planeación y desarrollo urbano en sus respectivos ámbitos territoriales. Pero la reforma que marcó un parteaguas en el desarrollo del sistema federal mexicano, fue la llamada Reforma Municipal de 3 de febrero de 1983, la cual modificó de fondo el artículo 115 constitucional, a efecto de dotar al municipio de una base jurídica que permitiera su desarrollo más pleno. Con dicha reforma, se establecieron garantías, criterios y límites para la supresión y desaparición de ayuntamientos, así como para la revocación de munícipes<sup>2</sup>; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos<sup>3</sup>; se enumeraron los servicios públicos que son de la competencia exclusiva de los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad de que el gobierno del Estado colabore cuando se considere necesario<sup>4</sup>; se consagró la hacienda municipal, al enumerarse las fuentes de ingresos que les corresponden a los municipios<sup>5</sup>; se permitió la coordinación y asociación de municipios; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se esta-

---

<sup>2</sup> En virtud de las reglas establecidas en 1983, por ejemplo, las legislaturas locales pueden suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, pero sólo por las causas graves que establezca la ley. Asimismo, se reconoció la garantía de audiencia a los miembros de los ayuntamientos involucrados.

<sup>3</sup> Se reconoció expresamente su personalidad jurídica, y su capacidad para manejar su propio patrimonio.

<sup>4</sup> Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, pero se estableció que dichos servicios podrían proporcionarse con el concurso del gobierno estatal, en el caso de que ello fuese necesario y así lo establecieran las leyes respectivas.

<sup>5</sup> Se enumeró como las fuentes de ingresos municipales: las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

blecieron reglas sobre las relaciones laborales de los ayuntamientos con sus trabajadores <sup>6</sup>.

Posteriormente, y siguiendo la misma línea de fortalecimiento municipal de la reforma de 1983, en 1999 se dio otra reforma al artículo 115, con la cual se reconoció al municipio como ámbito de gobierno <sup>7</sup>; se hicieron varias precisiones sobre el alcance de la autonomía jurídica y sobre las leyes estatales relativas a cuestiones municipales <sup>8</sup>; se establecieron reglas más flexibles para la asociación de municipios <sup>9</sup>; se adicionaron otros servicios y funciones públicas que son de competencia exclusiva de los ayuntamientos <sup>10</sup>; y se reformularon las reglas sobre

---

<sup>6</sup> Salvador VALENCIA CARMONA, “Constitución, Municipio y Reforma”, en Salvador VALENCIA (coordinador), *El Municipio en México y en el Mundo*, México, UNAM, 2005, pág. 529.

<sup>7</sup> Antes de la reforma de 1999, el texto del artículo 115 establecía que los municipios serían “administrados” por un ayuntamiento; con la reforma referida, se estableció que los municipios serán “gobernados” por un ayuntamiento.

<sup>8</sup> La reforma de 1999 añadió el siguiente párrafo a la fracción II del artículo 115 constitucional: “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”. Y después, en cinco incisos, estableció cinco bases que definen el objeto de las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas de las entidades federativas.

<sup>9</sup> La reforma de 1983 simplemente había establecido que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrían coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. Por su parte, la reforma de 1999 al 115 estableció en este aspecto que “Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

<sup>10</sup> Tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento de calles, parques y jardines; y policía preventiva municipal.

la intervención de los ayuntamientos en el desarrollo urbano, ecología y planeación regional<sup>11</sup>.

Cabe aclarar que, si bien estos dos “paquetes” de reforma se identificaron en su momento con el nivel municipal de gobierno, en realidad sentaron las bases para dar una nueva configuración al esquema de relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano. Esto es así, en razón de que con dichas reformas se abrió la posibilidad de que los diferentes niveles de gobierno pudiesen suscribir una variedad de convenios, para coordinar la acción pública, para transferir competencias de un nivel a otro, o bien para colaborar en el ejercicio de alguna competencia<sup>12</sup>.

Los convenios referidos han ido cobrando mayor importancia en la práctica real del federalismo mexicano, y han permitido flexibilizar en alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales a favor de las entidades federativas), es bastante rígida. Sin embargo, a pesar de su relevancia, son muy pocos los esfuerzos que desde la doctrina se han realizado para tratar de clasificar y racionalizar de alguna forma este denso aspecto “convencional” del sistema federal mexicano. La presente ponencia tiene por objetivo ofrecer una panorámica general de este tipo de convenios, algunos de los cuales han sido empleados como instrumentos para la descentralización de ciertas competencias, así como aludir a algunos conflictos que se han presentado en la práctica en relación con los mismos.

## **II. Tipología de convenios característicos del esquema de relaciones intergubernamentales en México**

La Constitución mexicana prevé una serie de normas que en conjunto conforman un esquema de relaciones intergubernamentales a través

---

<sup>11</sup> VALENCIA, op. cit., pág. 529.

<sup>12</sup> Debemos mencionar que a pesar de estas reformas, todavía falta mucho por hacer en este sentido, para que el objetivo de fortalecer política, financiera y administrativamente al municipio se convierta en una realidad. Para un análisis prospectivo y propositivo acerca de la problemática municipal puede consultarse Senado de la República e IGLOM, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, Senado de la República, Comisión de Desarrollo Municipal, México, 2007.

de convenios. A continuación se hará referencia a dichas normas, a los distintos tipos de convenio, así como a diversos ejemplos que ilustran cómo es que se han puesto en operación en la práctica.

### *1. Convenios para la planeación y regulación conjunta y coordinada de zonas metropolitanas que incluyen dos o más centros urbanos*

De acuerdo a la fracción VI del artículo 115 constitucional, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia<sup>13</sup>.

La ley federal en la materia es la llamada “Ley General de Asentamientos Humanos”, la cual establece reglas generales sobre planeación y regulación urbana, las mismas que deben seguir las legislaturas de las entidades federativas al aprobar sus propias y respectivas leyes sobre desarrollo urbano (el nombre que estas leyes locales recibe en cada Estado varía)<sup>14</sup>. Asimismo, las reglas municipales sobre desarrollo y planeación urbana deben conformarse a los términos establecidos tanto por la ley federal como por las leyes locales en esa misma materia<sup>15</sup>.

Ahora bien, según la Ley General de Asentamientos Humanos, el instrumento para que Federación, Estados y municipios planeen y regulen de manera conjunta y coordinada las conurbaciones, es un tipo de convenio. Específicamente, el artículo 22 de la referida ley señala cuál es el

---

<sup>13</sup> Este texto data de la reforma en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero 1983.

<sup>14</sup> Por ejemplo, en el Estado de Veracruz se le denomina “Ley de Desarrollo Regional, Urbano y Vivienda del Estado de Veracruz de la Llave”; en Tamaulipas es la Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas; y en Colima se le denomina Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima.

<sup>15</sup> Nos referimos aquí, por ejemplo, a los reglamentos municipales sobre uso de suelo, imagen urbana, fisonomía urbana, desarrollo urbano o zonificación.

contenido mínimo de dichos convenios, a saber: I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada; II. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada; III. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada; IV. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva, y V. Las demás acciones que para tal efecto convengan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

Nótese que la disposición de la Constitución General aquí analizada y la Ley General de Asentamientos Humanos, se refieren a zonas conurbadas situadas en territorios municipales de dos o más entidades federativas. Pero debemos mencionar también que las constituciones y leyes de las entidades federativas permiten la planeación y regulación conjunta y coordinada de zonas metropolitanas dentro de un solo Estado. En estos casos, el gobierno federal no es parte en el convenio que da lugar a las acciones conjuntas y coordinadas para el manejo de la conurbación respectiva.

Por ejemplo, la Constitución de Tabasco, establece en su artículo 65, fracción III, párrafo cuarto, que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más municipios formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, el Estado y los municipios respectivos en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

De manera más escueta, el artículo 93 de la Constitución de Tlaxcala establece en su último párrafo que se expedirá una ley que promueva, coordine y regule, la conurbación, la asociación y la cooperación entre los municipios. Como un ejemplo de convenio de conurbación entre municipios que pertenecen a una sola entidad federativa, podemos mencionar el que se suscribió en 1998 entre el Gobierno del Estado de Tlaxcala, por un lado, y los gobiernos municipales de Apizaco, Santa Cruz Tlaxcala, Tetla, Tzompantepec, Yauhquemecan y Xaloztoc. El propósito de este convenio es el establecimiento del marco legal para la planeación de manera conjunta y coordinada sus políticas relativas a uso o destino de tierra urbana; reservas territoriales; zonas de preservación ecológica y desarrollo urbano.

Ahora bien, en el marco general que establece la mencionada fracción VI del artículo 115 constitucional, el artículo 122, Base Quinta, apartado G de la propia Constitución establece reglas más específicas relativas a la coordinación de la planeación y la ejecución de acciones en la zona metropolitana de la Ciudad de México, en temas como planeación urbana, protección del medio ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y alcantarillado, recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos y seguridad pública. En relación con estas materias, el gobierno del Distrito Federal y de los gobiernos de los Estados que circundan a la Ciudad de México, pueden establecer convenios para la creación de comisiones metropolitanas en el marco de las cuales pueden cooperar en dichas materias, y “con apego a sus leyes”. Y en los convenios, como señala la Constitución, se debe determinar la forma de integración, estructura y funciones de las comisiones. Es decir, dichas comisiones han de ser creadas por medio de convenios suscritos por las entidades participantes. Cabe observar que el lenguaje empleado por el texto del artículo 122, Base Quinta, apartado G de la Constitución, no es claro en lo que se refiere al tema de si los municipios han de ser parte en el convenio o no. En la práctica, los municipios que circundan a la Ciudad de México no son parte en los convenios para la creación de las diversas comisiones que se mencionarán más adelante <sup>16</sup>.

El artículo 122, Base Quinta, apartado G de la Constitución es todavía más detallado, al señalar que “A través de las comisiones se establecerán”:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territo-

---

<sup>16</sup> El texto vigente del artículo 122, Base Quinta apartado G de la Constitución data de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto 1996. El texto es el siguiente: “G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones”.

riales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Ahora bien, para ilustrar la forma en que estas normas constitucionales se han puesto en operación, debemos mencionar que desde mediados de la década de los noventa del siglo XX, los gobiernos del Estado de México, del Distrito Federal y el propio Gobierno Federal, comenzaron a crear una serie de “Comisiones Metropolitanas” para la planeación y ejecución conjunta y coordinada de políticas públicas en diversas materias. Actualmente, dichas comisiones son las siguientes:

- a. Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje (creada el 27 de junio de 27, 1994).
- b. Comisión Metropolitana de Transporte y Tránsito (creada el 27 de junio de 1994).
- c. Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Justicia (creada el 27 de junio de 1994).
- d. Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (creada el 23 de junio de 1995).
- e. Comisión Metropolitana de Medio Ambiente (creada el 13 de septiembre de 1996).
- f. Comisión Metropolitana de Protección Civil (creada el 6 de marzo de 2000).

Cada una de estas comisiones ha sido creada por un convenio suscrito por los gobiernos del Estado de México, el Distrito Federal y el Gobierno Federal. En general, dichos convenios contienen reglas sobre:

- a. La estructura de la comisión: la comisión está integrada por servidores públicos de alto nivel de los tres gobiernos, que son responsables de atender el área de políticas públicas correspondiente.



No hay de manera necesaria una representación paritaria en la comisión, pero las decisiones se toman por consenso.

- b. Cada comisión tiene que aprobar su propio reglamento interno.
- c. La presidencia de la comisión se alterna entre servidores públicos del Estado de México y el Distrito Federal.
- d. Cada comisión es apoyada por un Consejo Asesor, formado por especialistas y académicos con conocimiento experto en la materia correspondiente, mismos que son invitados a pertenecer al Consejo por la propia comisión.
- e. Cada comisión tiene una secretaría técnica, que se encarga de llevar el registro de las decisiones de la comisión de de hacer el seguimiento de la implementación de dichas decisiones.
- f. En los convenios para la integración de estas comisiones, las partes se comprometen a contribuir con distintos tipos de recursos para apoyar el trabajo de éstas.

Por otra parte, debemos mencionar también que el 23 de marzo de 1998, los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal firmaron un convenio para conformar la llamada “Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana”, cuyo objetivo es ser la máxima instancia de coordinación entre ambos gobiernos. Asimismo, esta Comisión es responsable de coordinar, evaluar y monitorear los planes, programas, proyectos y acciones que se han acordado de manera conjunta en el seno de las comisiones metropolitanas mencionadas en párrafos anteriores. Y también es responsable de definir una “Agenda Metropolitana” y de “jerarquizar los asuntos prioritarios de ésta”.

La “Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana” tiene una presidencia compartida por el gobernador del Estado de México y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Está integrada por siete servidores públicos de alto nivel del Estado de México, y ocho del Distrito Federal, y sus decisiones se toman por consenso. Asimismo, es apoyada por un “Consejo Técnico” cuyos miembros son designados por el gobernador del Estado de México y el Jefe de Gobierno del D.F., quienes también pueden invitar a especialistas para que formen parte del referido consejo. Además, hay una co-secretaría formada por el Coordinador General de Asuntos Metropolitanos (quien es un servidor público del Estado de México), y el Sub-Secretario de Coordinación Delegacional y Metropolitana (quien es un servidor público del Distrito Federal).

Esta Comisión ha sido creada por convenio entre los respectivos gobiernos, como primera instancia de coordinación bilateral, para fortalecer la colaboración en áreas de interés común; para coordinar, evaluar y dar seguimiento a los planes, programas, proyectos y acciones conjuntamente acordadas; para fortalecer el trabajo de las comisiones metropolitanas por conducto de sus representantes en ellas, así como de las comisiones que en el futuro se llegaran a crear, con la participación que corresponda a la federación cuando se trate de facultades concurrentes y el cumplimiento estricto de las disposiciones legales y constitucionales<sup>17</sup>.

## *2. Convenios para la coordinación intermunicipal y para formar asociaciones de municipios*

Por la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, la fracción III del artículo 115 de la Constitución General dispone que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

Como un ejemplo de coordinación entre municipios puede mencionarse el “Convenio de Coordinación y Colaboración para la Construcción de Obras Públicas”, suscrito por los municipios de Huimanguillo y Cárdenas (ambos del Estado de Tabasco). El objetivo específico de dicho convenio es la pavimentación de dos caminos que une un centro urbano que se ha expandido y que ahora se localiza dentro del territorio de ambos municipios. Las cláusulas de este convenio establecen distintos tipos de obligaciones de las partes. Por ejemplo, el deber de pavimentar una parte determinada de ambos caminos; el deber de terminar las obras correspondientes dentro en un tiempo determinado; el deber de hacer avanzar

---

<sup>17</sup> Ver Cláusula Primera del Convenio de creación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, suscrito entre el Gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México, por conducto de sus respectivos Ejecutivos, el 23 de marzo de 1998.

todos los procedimientos administrativos que sean necesarios para adjudicar los contratos requeridos para la realización de la obra pública en cuestión, entre otros.

Como ejemplo de asociación de municipios, podemos mencionar el convenio de asociación intermunicipal suscrito en 2007 entre el municipio de Torreón (Estado de Coahuila) y los municipios de Gómez Palacio y Lerdo (ambos del Estado de Durango), en los términos de la fracción III del artículo 115 constitucional. Como lo dispone esta última disposición, dicho convenio ha requerido la aprobación de los respectivos ayuntamientos y, dado que la asociación involucra a municipios de diferentes entidades federativas, se ha requerido también la autorización de las dos legislaturas estatales.

De acuerdo con el convenio, los tres municipios deberán hacer esfuerzos conjuntos para la provisión de los servicios públicos y la construcción de obras públicas; además, deberán determinar las políticas de planeación urbana en la Zona metropolitana, y diseñar propuestas para la organización y distribución de los diferentes usos de suelo dentro de dicha zona. Asimismo, deberán establecer políticas comunes para la disposición de residuos sólidos, la administración de agua potable, drenaje, y el tratamiento y disposición de aguas residuales, entre otras áreas de política que son competencia del nivel municipal de gobierno.

Es importante mencionar que, por lo general, los convenios para la asociación de municipios incorporan cláusulas relativas a los siguientes temas:

- a. Objeto del convenio
- b. Instancias para la toma de decisiones
- c. Las contribuciones financieras de las partes para que la asociación pueda funcionar
- d. Definición de las instancias operativas
- e. Validez del convenio
- f. Cláusula de terminación y de retiro del convenio.
- g. Método para la toma de decisiones.

*3. Convenios entre un municipio y el Estado para permitir que este último se encargue temporalmente de servicios o funciones que son*

*de la competencia exclusiva de los municipios, o bien para permitir que servicios o funciones que son de la competencia exclusiva de los municipios se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el o los municipios*

La fracción III del artículo 115 también establece que cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios o funciones públicas municipales, o bien para permitir que servicios o funciones que son de la competencia exclusiva de los municipios se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el o los municipios<sup>18</sup>. En este supuesto, estamos en presencia de una posibilidad de disponer del sistema de competencias ejecutivas (no legislativas) admitida expresamente por la Constitución. Se trata de una transferencia de funciones y/o servicios de carácter potestativo, por la que el Estado, directamente o a través del organismo correspondiente, puede ejercer aquéllas de manera temporal.

Es preciso aclarar que este tipo de convenios transfiere el ejercicio mas no la titularidad de la competencia, lo cual significa que la función o servicio que en su caso hubiere sido transferido es recuperable en todo momento por el municipio involucrado. La transferencia es, entonces, revocable y así lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia, como se puede apreciar en la siguiente tesis:

*“TRÁNSITO. ES UN SERVICIO PÚBLICO QUE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN RESERVA A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI ALGUNO LLEGA A CELEBRAR UN CONVENIO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO PARA QUE ÉSTE LO PRESTE EN EL LUGAR EN EL QUE RESIDE, EL MUNICIPIO, EN TODO MOMENTO, PUEDE REIVINDICAR SUS FACULTADES, PUES UN CONVENIO NO PUEDE PREVALECE INDEFINIDAMENTE FRENTE A LA CONSTITUCIÓN. El artículo 115 de la Constitución reserva a los Municipios, entre diversas atribuciones, la de prestar el servicio público de tránsito. Por lo tanto, si un Municipio celebra un convenio con el*

---

<sup>18</sup> La posibilidad de celebrar este tipo de convenios fue establecida por la reforma de 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional. Sin embargo, con la reforma de 17 de marzo de 1987, la disposición correspondiente pasó a la fracción VII del artículo 116 constitucional.

*Gobierno del Estado para que éste lo preste en el lugar en el que reside, el mismo no puede prevalecer indefinidamente frente a la disposición constitucional, por lo que el Municipio, en cualquier momento, puede reivindicar las facultades que se le reconocen en la Constitución y solicitar al Gobierno del Estado que le reintegre las funciones necesarias para la prestación de ese servicio, lo que deberá hacerse conforme a un programa de transferencia, dentro de un plazo determinado y cuidándose, por una parte, que mientras no se realice de manera integral la transferencia, el servicio público seguirá prestándose en los términos y condiciones vigentes y, por otra, que en todo el proceso se tenga especial cuidado de no afectar a la población, así como que el plazo en el que se ejecute el programa deberá atender a la complejidad del mismo y a la razonabilidad y buena fe que debe caracterizar la actuación de los órganos de gobierno”*<sup>19</sup>.

Resulta pertinente mencionar que el conflicto a que se refiere la tesis anterior se dio en el siguiente contexto y circunstancias:

El 5 de junio de 1996, el Ayuntamiento de Xalapa<sup>20</sup> suscribió un convenio con el Gobierno de Veracruz, por el cual se acordó coordinar de manera conjunta el servicio público de tránsito y vialidad a través de la Delegación de Tránsito dependiente de la Dirección General de Tránsito del Gobierno de dicho Estado. Posteriormente, por acuerdo de cabildo del 16 de abril de 1998<sup>21</sup>, se determinó anular y dejar sin efecto el convenio referido, y se requirió al Gobernador para que transfiriese y entregase al Municipio los bienes muebles, inmuebles, parque vehicular, recursos presupuestales y personal con que se venía prestando el “servicio público” de tránsito y vialidad. Lo anterior, con fundamento en el artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución, que desde la reforma de 1983 establecía que la función pública de tránsito (y la de seguridad pública), era exclusiva de los municipios.

---

<sup>19</sup> Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

<sup>20</sup> Período del Ayuntamiento 1995-1997, cuyo color partidista coincidía con el del Gobernador.

Sin embargo, cabe recordar que en el momento de la disputa aquí reseñada, la fracción III del artículo 115 constitucional tenía una redacción distinta a la vigente. Entonces decía: “III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos: ... h) Seguridad pública y tránsito”. Mientras que hoy se lee: “III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:... h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”.

Con base en diversos argumentos que en este momento no hay tiempo de detallar<sup>22</sup>, el Gobierno del Estado se negó a atender dicha solicitud, ante lo cual, el Ayuntamiento de Xalapa promovió controversia constitucional, para que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que determinase si le asistía o no la razón y, en el primer caso, que ordenase al Gobierno de Veracruz la transferencia de la función de tránsito y vialidad al Municipio, así como la entrega y transferencia material de los bienes y recursos solicitados, vinculados con dicha función pública.

Planteada así la controversia, la decisión de la Corte se basó en los siguientes argumentos:

- a. El “servicio público”<sup>23</sup> de *tránsito* se distingue de la *seguridad pública*.

---

<sup>21</sup> Período del Ayuntamiento 1998-2000, cuyo color partidista era distinto al del Gobernador.

<sup>22</sup> Básicamente, el argumento era el siguiente: Primera premisa, el artículo 115, fracción VII establecía antes de la reforma de 1999, que “El Ejecutivo federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.” Segunda premisa, el “servicio público” de tránsito se presta a través de la “fuerza pública”, cuyo mando corresponde al Gobernador, en términos de la fracción VII del 115 arriba referida. Luego entonces, el tránsito y la vialidad en Xalapa, Municipio en el que reside habitualmente el Gobernador, corresponden a este último y no al Ayuntamiento de Xalapa.

<sup>23</sup> Tanto las partes en la controversia constitucional como la propia Suprema Corte califican la regulación del tránsito como un “servicio público”. Sin embargo, como ha explicado el eminente jurista Jorge Fernández Ruiz, se trata de una “función pública”. Para una crítica del manejo confuso que de estos conceptos se hace en el propio texto constitucional, se puede ver en Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM, 2002, págs. 315-317, quien afirma que: “*La función pública está sujeta*

- b. Dentro del concepto de “fuerza pública” no cabe incorporar al “servicio público” de tránsito ni resulta necesario que este servicio sea prestado por corporaciones encargadas del orden y seguridad pública.
- c. La disposición del 115, fracción VII, que da al Gobernador el mando de la “fuerza pública” en el lugar en el que resida habitual o transitoriamente, debe entenderse referida a las fuerzas de seguridad pública.
- d. “No pasa inadvertido a este Tribunal Constitucional, como un hecho notorio, que tradicionalmente el servicio público de tránsito ha sido prestado por cuerpos policíacos; sin embargo, constitucionalmente esta forma de prestación no debe ser necesariamente así, existiendo la posibilidad de que se organice de manera diversa”.
- e. La redacción del artículo 115 establece (establecía) dos condiciones para que los servicios públicos que corresponden a los municipios sean prestados por los Estados: que se establezca en ley y que ello sea necesario. En el caso en disputa, la Corte no advertía que se cumpliera la segunda condición, es decir, que por la naturaleza y las características del servicio público de tránsito se requiriese *necesariamente* el concurso del Gobierno del Estado (se circunscribía al territorio del Municipio de Xalapa y no rebasaba las capacidades administrativas y financieras de dicho Municipio).
- f. La solicitud del Ayuntamiento de Xalapa debe entenderse como expresión y aviso de la decisión de dar por terminado el convenio que se había suscrito en 1996, a fin de que se municipalice la prestación del servicio público de tránsito y vialidad.
- g. Resulta inadmisibles que una prerrogativa que otorga la Constitución Federal al Municipio se pueda transferir en forma indefinida

---

*a un régimen de derecho público, en tanto que el servicio público está sujeto a un régimen exorbitante del derecho privado, lo cual significa que en buena medida habrá de ser de derecho público. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que, en principio, sí puede ocurrir con la prestación del servicio público. La función pública tiene por fin satisfacer la necesidad pública, o sea la del estado o de las personas jurídicas creadas por éste; a diferencia del servicio público, cuyo propósito es la satisfacción de la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales iguales”.*

a otro nivel de gobierno, por lo que si en un convenio se ha dado esta transferencia, en cualquier momento puede recuperarse puesto que no puede darse primacía al convenio frente a la Constitución General.

Cabe mencionar que en los meses en que la Corte estaba decidiendo esta controversia, se discutió y aprobó la reforma al artículo 115 constitucional<sup>24</sup> que, entre otras disposiciones, modificó la contenida en la fracciones III y VII. En virtud de ellas, se eliminó la redacción que condicionaba las competencias exclusivas de los municipios sobre ciertos servicios y funciones públicas y que permitía el concurso de los Estados (“III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos:...”); y se eliminó la disposición que daba al Gobernador el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiera habitual o transitoriamente, para quedar como sigue:

“**VII.** La policía preventiva estará al mando (sic) del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”.

Asimismo, resulta pertinente transcribir tres de los artículos transitorios de dicha reforma, pues informaron de manera importante parte de los considerandos de la sentencia de la Corte aquí examinada, a saber:

“**Segundo.** *Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001. En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.*

---

<sup>24</sup> La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1999.



**Tercero.** Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

**Cuarto.** *Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales”.*

Esta transcripción es relevante, puesto que orientó a la Suprema Corte de Justicia en la determinación de los alcances de la sentencia correspondiente, como se puede apreciar en los siguientes puntos:

- a. Se otorgó un plazo máximo de noventa días contados a partir de la legal notificación de la resolución de la Corte, para que el gobierno del Estado emita un acuerdo en el que acceda a municipalizar el servicio público de tránsito en el Municipio de Xalapa;
- b. Se estableció que dicho acuerdo debería transferir al Municipio de manera ordenada, conforme a un programa de transferencia que elabore el Gobierno del Estado, el referido “servicio público”;
- c. Además, se determinó en la sentencia el deber de cuidar que mientras no se realizara de manera integral la transferencia, “la función y servicio” seguirían ejerciéndose y prestándose en los términos y condiciones vigentes;

- d. Finalmente, se estableció el deber de cuidar que en todo el proceso se tuviese especial cuidado de no afectar a la población del Municipio de Xalapa en cuanto a la prestación del servicio público de tránsito.

Esta decisión es importante, puesto que marca una serie de pautas y criterios en el tema de los convenios de transferencia de funciones y servicios, además de fue la primera de una serie de decisiones relativas a controversias constitucionales que se han planteado en términos parecidos. En este sentido, resulta pertinente mencionar que una controversia muy similar se presentó entre el Municipio de Toluca y el Gobierno del Estado de México, también sobre la solicitud de transferencia de la función pública de tránsito y vialidad presentada por el Ayuntamiento de dicho Municipio. En ese caso, la Corte decidió también a favor del Municipio, y especificó que en el programa de transferencia se debería considerar y prevé la transferencia de los recursos y bienes muebles e inmuebles necesarios para que el Municipio prestase el servicio en los términos que establezcan las leyes locales. No bastaba, así, la transferencia aislada de la facultad:

“En efecto, una transferencia en la que sólo se transfiera la facultad para prestar el servicio sería innecesaria, pues la facultad para prestarlo ya le fue atribuida al municipio de manera exclusiva e imperativa por el propio mandato constitucional. Pero además de innecesaria, sería perjudicial para el municipio, pues si se considera que sólo se le asignan más atribuciones a las que debe hacer frente con los mismos bienes y recursos, el constituyente permanente, lejos de fortalecer al municipio con esta reforma constitucional, le resultaría lesiva, y ello es inconsistente con el objetivo perseguido por la reforma”<sup>25</sup>.

Por lo anterior, en los puntos resolutivos de la sentencia la Corte ordenó al Poder Ejecutivo del Estado de México que dentro del plazo de noventa días presentase el programa de transferencia correspondiente, y realizara la transferencia del servicio público de tránsito “con los recursos

---

<sup>25</sup> Controversia Constitucional 326/2001, Municipio de Toluca, Estado de México vs. Poder Ejecutivo del Estado de México. En los mismos términos se resolvió la Controversia Constitucional 42/2005, Municipio de Amecameca, Estado de México vs. Poder Ejecutivo del Estado de México.

necesarios para su prestación por parte del municipio actor, en términos del último considerando de la presente ejecutoria”.

Por otro lado, y en la vertiente de convenios de coordinación que permite la disposición aquí examinada, en 1994 los municipios de Veracruz y de Boca del Río (ambos del Estado de Veracruz), suscribieron un acuerdo de coordinación con el gobierno del Estado de Veracruz, para el ejercicio de la función de seguridad pública en ambos municipios. Es importante mencionar que la seguridad pública es una materia que en principio se ubica en la esfera de competencia exclusiva de los municipios (como ya se explicó anteriormente). El referido convenio estableció el “Sistema de Policía Intermunicipal en los municipios de Veracruz y Boca del Río”. Dicho sistema estaba formado por:

a. Un Consejo Técnico: formado con servidores públicos de alto nivel del gobierno del Estado y los presidentes municipales de ambos municipios; tomaba sus decisiones por mayoría de votos (los representantes del gobierno del Estado tienen la mayoría dentro del consejo); y su más importante responsabilidad era establecer las líneas generales de política en materia de seguridad pública en los municipios involucrados (en particular, la aprobación del Plan de Seguridad Intermunicipal).

b. Un Comité Asesor: formado por personas de reconocido prestigio que habitasen dentro del territorio de los municipios involucrados; eran designados por el Consejo Técnico, y tenían funciones de asesoría.

c. Un coordinador operativo: designado por el gobernador a propuesta del consejo técnico. Esta persona era la encargada de ejecutar el plan de Seguridad Intermunicipal, así como el Reglamento de la Policía Intermunicipal. Tenía poder de mando directo sobre las fuerzas de policía intermunicipal.

Sin embargo, en 2005 el Municipio de Veracruz optó por salir del referido convenio, que fue revocado por acuerdo de las partes. Esta revocación implicó la devolución de la seguridad pública al Municipio de Veracruz, lo que a su vez tuvo lugar a través del “Programa para la Transferencia del Servicio de Policía Preventiva al Municipio de Veracruz”, mismo que fue aprobado de acuerdo con las reglas y principios de la “Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios”.

Esta ley es relevante, pues fue la primera en su tipo en toda la República y de alguna manera ha servido de modelo a otras que se han aproba-

do en diversas entidades federativas (específicamente en Coahuila <sup>26</sup> y en Chihuahua <sup>27</sup>) para ordenar los procesos de transferencia se funciones o servicios públicos. Publicada en la Gaceta Oficial de Veracruz, esta ley tiene por objeto establecer las bases a que se sujetará la transferencia de las funciones y servicios públicos que, en términos de la Constitución General, sean competencia de los ayuntamientos y que, a la entrada en vigor de la propia ley, preste el Gobierno del Estado. A manera de resumen, esta ley contiene las siguientes reglas:

A. Para asumir las funciones y servicios públicos que les corresponden de acuerdo al artículo 115 constitucional, los Ayuntamientos deben dirigir una solicitud al Gobierno del Estado, acompañada del Acuerdo de Cabildo correspondiente en que se especifique la función o servicio público cuya transferencia se solicita (artículo 4);

B. Una vez recibida la solicitud señalada en el artículo anterior, presentará al Ayuntamiento el programa de transferencia correspondiente, a fin de que la asunción de la función o servicio público se efectúe en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la recepción de dicha solicitud (artículo 5);

C. El programa de transferencia de cualesquiera función o servicio público, del Gobierno del Estado a los Ayuntamientos, deberá señalar, al menos: I. Los bienes muebles e inmuebles, parque vehicular y el personal afectos al servicio, así como el recurso presupuestal pendiente de ejercer en el año de transferencia; II. Los derechos y obligaciones que asumirá el Ayuntamiento, derivados de las resoluciones, contratos, convenios o actos dictados o celebrados con anterioridad a la transferencia de la función o servicio público; III. El plazo para la transparencia de la función o servicio público, que en ningún caso podrá ser mayor a ciento ochenta días naturales; IV. Las autoridades responsables que, en sus respectivos ámbitos de competencia, designen tanto el Gobierno del Estado como el Ayuntamiento, para la debida suscripción y ejecución del programa de transfe-

---

<sup>26</sup> Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios para el Estado de Coahuila, publicada en el periódico oficial del dicho Estado, el 15 de marzo de 2005.

<sup>27</sup> Ley para la Transferencia de las Funciones y Servicios Públicos Municipales en el Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial del Estado N° 86 del 25 de octubre de 2008.

rencia; y V. La fecha en que, formal y materialmente, el Ayuntamiento asumirá la función o servicio público. Una vez transferida la función o servicio público solicitado, será de la competencia del Ayuntamiento de que se trate la determinación y cobro de las contribuciones y accesorios derivados de su prestación (artículo 7°);

D. La transferencia del personal, de base o eventual, se hará con absoluto respeto a sus derechos laborales (artículo 8);

E. Los ayuntamientos que, con motivo de la ejecución del programa de transferencia correspondiente, asuman cualesquiera función o servicio público, lo ejercerán o prestarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Municipio Libre, el reglamento municipal respectivo y demás disposiciones aplicables, con el fin de garantizar que dicha función o servicio se siga ejerciendo o prestando de manera ininterrumpida, de manera que no se afecte a los habitantes del municipio de que se trate (artículo 9);

F. El Ayuntamiento que solicite la asunción de una o más funciones o servicios públicos deberá aprobar, dentro del plazo que los artículos 5 y 7 fracción III de esta ley establecen para el programa de transferencia correspondiente, el respectivo reglamento municipal, sujetándose a lo que en esta materia disponen la Ley Orgánica del Municipio Libre y demás legislación aplicable (artículo 10).

Asimismo, y en función de lo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto que reformó el artículo 115 constitucional en 1999, la ley de transferencia de Veracruz (y también las de Coahuila y Chihuahua), establece un régimen especial para el caso del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. En relación con este servicio, el Gobierno Estatal podrá solicitar al Congreso del Estado, conservar en su ámbito de competencia dicho servicio, cuando la transferencia de Estado a Municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. El Congreso del Estado resolverá lo conducente <sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Artículo 5° de la Ley de Veracruz; 6° de la Ley de Coahuila y 14 de la Ley de Chihuahua.

Ahora bien, a diferencia de las correspondientes leyes de transferencia de los Estados Coahuila y Veracruz, la ley de Chihuahua contiene la regla según la cual si el Municipio se encuentra imposibilitado para ejercer las funciones o servicios públicos que le correspondan, el ayuntamiento respectivo, por acuerdo del Cabildo, en los términos que establece la Carta Magna, podrá autorizar la celebración del convenio correspondiente con el Poder Ejecutivo del Estado, para que éste, a través de sus dependencias y entidades, continúe bajo su cargo, o bien que el mencionado Ejecutivo asuma la función o servicio de que se trate (se entiende, en los casos en que la transferencia se haya realizado y se hiciera evidente con posterioridad que el Municipio no tiene la capacidad para prestar o realizar el servicio o la función transferida), en tanto el Municipio realiza las gestiones necesarias que le permitan estar en aptitud de reasumir dicha función o servicio de que se trate (artículo 12).

Finalmente, la ley de Chihuahua también es única al establecer en su artículo 13 que para que el Poder Ejecutivo estatal asuma una función o servicio municipal, sin que exista convenio previo, se necesitará que el Congreso del Estado declare que la administración municipal de que se trate está imposibilitada para prestarlos. La declaratoria se sujetará al siguiente procedimiento: I. Presentación de la solicitud del ayuntamiento, acompañando los elementos necesarios que acrediten que la administración municipal carece de los recursos indispensables para la adecuada prestación de la función o servicio público municipal; II. Una vez recibida, el Congreso del Estado la turnará a la comisión o comisiones correspondientes, escuchando la opinión del Poder Ejecutivo Estatal y de la administración municipal; III. La comisión o comisiones respectivas podrán en estado de resolución el asunto planteado, para que el Congreso del Estado en Pleno, declare si la administración municipal se encuentra imposibilitada para ejercer o prestar la función o el servicio público municipal; y IV. En la declaratoria del Congreso del Estado, se determinarán las circunstancias, modalidades y condiciones, mediante las cuales el Poder Ejecutivo estatal asumirá la función o servicio público de que se trate y la temporalidad de la misma.

*4. Convenios entre Municipio y Estado para permitir a este último administrar impuestos que en principio son de la competencia del nivel municipal de gobierno*

La fracción IV, inciso A) del artículo 115 de la Constitución mexicana establece que los municipios pueden celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que el propio artículo 115 identifica como de la competencia de los municipios<sup>29</sup>.

En el sistema federal mexicano es relativamente común encontrar los llamados “Convenios de Colaboración Administrativa”, suscritos por el gobierno de un Estado y el gobierno de un Municipio, por medio del cual este último transfiere al primero el poder de cobrar el impuesto predial (que en principio corresponde cobrar al municipio). Este es el caso, por ejemplo, del convenio firmado en 2006 por el gobierno de Yucatán y el gobierno del municipio de Tunkás. Las cláusulas de dicho convenio establecen, entre otras cosas: que el gobierno del Estado estará a cargo del cobro del impuesto predial que corresponde al municipio; que el gobierno del Estado tiene derecho a un 7.5% de lo que se colecte de dicha contribución; que el gobierno del Estado deberá transferir al gobierno municipal las cantidades que cobre del impuesto predial (descontando el 7.5% que le corresponde). Asimismo, las partes tienen la facultad de dar por terminado el convenio en cualquier tiempo, pero en dicho caso deben dar noticia a la otra parte de su intención con un mes de anticipación.

---

<sup>29</sup> Esta disposición data de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983. Las contribuciones a las que se refiere el artículo 115-IV, A) como de competencia de los municipios son las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

*5. Acuerdos entre un Municipio y el Gobierno Federal para permitir al primero hacerse responsable de la administración de zonas federales*

El artículo 115, fracción IV, inciso I) de la Constitución General dispone que los municipios pueden celebrar convenios con la federación para la administración y custodia de las zonas federales<sup>30</sup>.

El lenguaje empleado por la disposición arriba referida haría pensar que en la práctica se pueden encontrar convenios entre los municipios y la federación, sin embargo, lo que sucede en la práctica es que dichos convenios los firma el gobierno federal (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), el gobierno del Estado respectivo y el gobierno municipal, por medio del cual el Estado “a través del Municipio”, estará a cargo de funciones operativas de administración de impuestos federales relacionados con las concesiones, autorizaciones o prórroga de las concesiones para el uso de zonas federales (por ejemplo, playas, que están bajo la jurisdicción federal), o por el uso de bienes inmuebles localizados en zonas federales. Además, este tipo de convenios típicamente establece que el Estado “a través del Municipio”, ejercerá funciones operativas para la determinación y cobro de impuestos federales relacionados con la zona federal costera, en términos de la legislación aplicable y también de acuerdo con lo que establezca el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal firmado por el Gobierno Federal y el Estado respectivo.

*6. Convenios entre el Gobierno Federal y los Estados, por medio de los cuales éstos se hacen responsables del ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras públicas y servicios públicos que son de competencia federal*

De acuerdo al artículo 116 fracción VII de la Constitución General, la federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la

---

<sup>30</sup> La disposición es producto de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.



asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario<sup>31</sup>.

En la práctica es relativamente común encontrar los llamados “Convenios Específicos para la Asunción de Funciones de inspección y vigilancia forestal” signados por el gobierno federal (a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) y el gobierno de un Estado, por el cual el gobierno federal permite que el gobierno del Estado asuma funciones que en principio le corresponden al primero.

En casos como éste, y para ser más preciso, el marco normativo deriva de la Constitución general (artículo 116-VII); la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. El procedimiento para la transferencia de funciones incluye: la solicitud del gobierno del Estado correspondiente, para hacerse cargo de las funciones federales; una serie de requisitos que el gobierno del Estado debe cumplir para poder ser elegible para la transferencia; una evaluación conjunta de dichos requisitos por los gobiernos federal y estatal; y finalmente, la firma del convenio.

Conviene aquí aludir a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el cual señala que la Federación, por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus municipios, asuman las facultades que el propio artículo enumera, en el ámbito de su jurisdicción territorial (por ejemplo, la administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento; la protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales; el control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales; la preven-

---

<sup>31</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987.

ción y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes; la prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes; la realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, y la inspección y vigilancia del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones que de ella deriven.

Por su parte, el artículo 12 de la misma ley establece una serie de bases a las que deberán sujetarse los convenios referidos en el párrafo anterior, a saber:

*“I. Se celebrarán a petición de una Entidad Federativa, cuando ésta cuente con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumirá y que para tales efectos requiera la autoridad federal. Estos requerimientos dependerán del tipo de convenio o acuerdo a firmar y las capacidades serán evaluadas en conjunto con la Secretaría.*

Los requerimientos que establezca la Secretaría y las evaluaciones que se realicen para determinar las capacidades de la Entidad Federativa, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la celebración de los convenios o acuerdos de coordinación;

II. Establecerán con precisión su objeto, así como las materias y facultades que se asumirán, debiendo ser congruente con los objetivos de los instrumentos de planeación nacional de desarrollo y con la política ambiental nacional;

III. Determinarán la participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, así como los bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración. Además precisarán qué tipo de facultades se pueden asumir de forma inmediata a la firma del convenio o acuerdo y cuáles en forma posterior.

IV. Establecerán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, así como el cronograma de las actividades a realizar;

V. Definirán los mecanismos de información que se requieran, a fin de que las partes suscriptoras puedan asegurar el cumplimiento de su objeto;

VI. Precisarán la vigencia del instrumento, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas;

VII. Contendrán, los anexos técnicos necesarios para detallar los compromisos adquiridos;

VIII. Las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo de coordinación;

IX. Para efectos en el otorgamiento de los permisos o autorizaciones en materia de impacto ambiental que correspondan al Distrito Federal, los Estados, o en su caso, los Municipios, deberán seguirse los mismos procedimientos establecidos en la sección V de la presente Ley, además de lo que establezcan las disposiciones legales y normativas locales correspondientes;

X. Para el caso de los convenios relativos a las Evaluaciones de Impacto Ambiental, los procedimientos que las entidades establezcan habrán de ser los establecidos en el Reglamento del presente ordenamiento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, y serán autorizados por la Secretaría y publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa, con antelación a la entrada en vigor del convenio o acuerdo de coordinación.

Corresponde a la Secretaría evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere este artículo.

*Los convenios o acuerdos de coordinación a que se refiere el presente artículo, sus modificaciones, así como su acuerdo de terminación, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva entidad federativa”.*

*7. Convenios entre Estados y municipios, por medio de los cuales los segundos se hacen responsables de servicios y funciones públicos que el gobierno federal ha transferido a los Estados, en términos del artículo 116-VII párrafo primero*

El párrafo segundo del artículo 116-VII de la Constitución general, permite que las entidades federativas suscriban convenios con sus muni-

cipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la realización de funciones que la federación haya transferido a los Estados, en términos del primer párrafo de la fracción VII del propio artículo 116 constitucional<sup>32</sup>.

Sin embargo, en este caso estamos ante una disposición que no ha tenido operatividad en la práctica.

### **III. Reflexión general del régimen de convenios como instrumentos de la descentralización**

La relevancia de los convenios como instrumento de flexibilización del esquema de distribución de competencias del federalismo mexicano ha ido en aumento en las últimas dos décadas. En algunas entidades federativas, como por ejemplo el Estado de México, por la vía de convenios se han descentralizado a un buen número de municipios servicios y tareas como las siguientes: administración del impuesto predial, el servicio de tránsito, el otorgamiento de la licencia de uso de suelo, el establecimiento y consolidación de los organismos públicos descentralizados para la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado, la emisión de dictámenes de impacto vial, la administración de parques naturales y el registro y control de aguas residuales<sup>33</sup>.

No obstante, estos procesos de descentralización por la vía de convenios no han dejado de producir problemas de diverso tipo, como los que, por poner un ejemplo, documenta Pineda Pablos en un estudio sobre la transferencia del servicio de agua potable y alcantarillado en el Estado de Sonora. En su análisis, el mencionado autor divide la transferencia de los servicios referidos, del gobierno federal a los gobiernos locales (en el caso específico al Estado de Sonora) en tres etapas: a) la transferencia del

---

<sup>32</sup> Esta disposición data de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987.

<sup>33</sup> Ramón CUEVAS MARTÍNEZ, "Aspectos conceptuales y avances de la descentralización de facultades de las entidades federativas hacia sus municipios. La experiencia del Estado de México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 60, agosto de 1998, pág. 38.

gobierno federal al gobierno estatal en 1980; b) el primer intento de transferencia del estado a los municipios en 1984; y c) el segundo intento de municipalización del servicio de agua potable y alcantarillado en 1992-1994.

Dentro de este esquema, Pineda Pablos documenta que el 28 de noviembre de 1980 la SAHOP firmó un convenio con el Gobierno del Estado de Sonora para transferirle los 189 sistemas de agua potable y alcantarillado que dependían de la federación en el estado y que estaban a cargo de las Juntas Federales de Agua Potable. La transferencia incluyó todos los bienes que integraban el patrimonio de los sistemas, así como los trabajadores con que contaban a quienes se les respetó los derechos y el tipo de relación laboral que habían suscrito con sus anteriores empleadores<sup>34</sup>.

En la etapa de 1984, señala Pineda Pablos que sea por falta de incentivos estatales o sea por falta de capacidad técnica de los gobiernos municipales, no hubo una descentralización real y el gobierno del estado usó el recurso de la concurrencia para soslayar la política federal de fortalecimiento municipal<sup>35</sup>.

Asimismo, señala el mismo autor que la descentralización del agua potable hecha por el gobierno federal en 1980 perseguía fundamentalmente descongestionar el centro y deshacerse de una carga que estaba resultando muy pesada en un país cada vez más urbanizado y demandante. Por lo anterior, en la descentralización ocurrida en 1984 el gobierno del estado quedó atrapado entre los objetivos de la política federal y la incapacidad de los Ayuntamientos, ante lo cual optó por retener de facto el servicio cuyo manejo le redituaba imagen y control político. De esta manera, refiere Pineda Pablos que en la descentralización de 1992-94, el gobierno del Estado se deshizo de un servicio que le resultaba costoso y que no podía atender cabalmente, y menciona que en ninguno de los casos de descentralización analizados prevalecieron los intereses e incentivos de los ayuntamientos o de los usuarios<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Nicolás PINEDA PABLOS, "La municipalización de los sistemas de agua potable y alcantarillado", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 60, agosto de 1998, págs. 88-89.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>36</sup> "El éxito y resultado de la descentralización están en relación directa con el tipo de relaciones intergubernamentales. De este modo en el sistema inclusivo de relacio-

Por último, concluye Pineda Pablos que lo que se transfirió a los municipios no fueron tan sólo simples “nuevas responsabilidades” sino más bien “problemas candentes” que los niveles superiores de gobierno desechaban. En realidad -argumenta- los sistemas de agua que recibieron se encontraban en situaciones financieras deficitarias, con infraestructuras que no habían tenido mantenimiento adecuado durante mucho tiempo y con un padrón de usuarios que no estaba acostumbrado a pagar su consumo en base a un medidor pero que exigía el servicio como un derecho. Por lo anterior, recomienda el autor que pensando en el futuro, sería conveniente que, a fin de que los ayuntamientos participen con menos desventaja, los municipios se organizaran, analizaran y negociaran de manera conjunta las políticas de descentralización y municipalización de responsabilidades y no de manera aislada e individual<sup>37</sup>.

A pesar del surgimiento de problemas como los arriba referidos<sup>38</sup>, la descentralización por vía convencional ha incrementado a tal grado su presencia en el sistema federal mexicano, que incluso hay autores que han afirmado que las entidades federativas tienen dos tipos de competencias: las propias, que poseen conforme a la Constitución; y las que les son transferidas por ministerio de un convenio. De esta suerte, el ejercicio de las primeras es libre respecto del Ejecutivo federal y las segundas están sujetas a lo convenido con la Federación. Por otro lado, las primeras com-

---

*nes intergubernamentales existente en México tienen a prevalecer los objetivos de los niveles superiores de gobierno (federación sobre estado, y estado sobre municipio) sobre los objetivos e intereses que pueden tener los ayuntamientos o la ciudadanía” Ibid., pág. 93.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, págs. 93-94.

<sup>38</sup> Un estudio de Barrera Zapata ha identificado también problemas que tienen que ver con la falta de capacidad administrativa y financiera de los municipios para hacerse cargo de tareas que les han sido transferidas. Así, señala este autor que la reforma municipal de 1983 dio a los municipios un papel relevante en la regulación del desarrollo urbano, pero muchos de ellos no han tenido medios para materializarlo: la mayoría de los ayuntamientos no extienden las licencias y autorizaciones de uso de suelo y mucho menos deciden su cambio; en varios casos ni siquiera existen planes de crecimiento o desarrollo urbano que normen los criterios de uso del suelo, y si los hay, están tan rebasados por la realidad que no son útiles para la regulación u ordenamiento que pretenden. Rolando BARRERA ZAPATA, “La dinámica de la descentralización da los municipios en el Estado de México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 60, agosto de 1998, pág. 112.

petencias son iguales en todos los estados, mientras que las segundas pueden no serlo, ya que se trata de instrumentos de uso potestativo, casuístico y gradual<sup>39</sup>.

Por otro lado, resulta pertinente recordar que no todos los convenios entre niveles de gobierno del sistema federal mexicano tienen por objeto descentralizar competencias (lo cual implica la transferencia de facultades, programas y recursos, con acuerdos sobre ritmo, modo y tiempos)<sup>40</sup>, sino que un buen número de ellos está destinados a ordenar la coordinación y cooperación entre aquéllos, a efecto de atender problemas que les son comunes.

Ahora bien, no obstante la importancia creciente de los convenios intergubernamentales, la doctrina nacional ha dado poca cuenta de los convenios como instrumentos característicos del sistema federal mexicano. Elisur Arteaga es de los pocos autores que han tratado de definir los principios rectores de estos instrumentos convencionales. De esta manera, el referido autor ha señalado que los principios a los que están sujetos los convenios entre la federación y las entidades federativas son los siguientes:

---

<sup>39</sup> Apolinar MENA VARGAS, "El proceso de descentralización en México. aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 60, agosto de 1998, págs. 47-48.

<sup>40</sup> "Cuando se habla de transferencia de poderes se reconoce: primero, la existencia de un esquema de distribución de competencias fijado en el marco de la Constitución General, en el que se señala el ámbito de facultades y obligaciones de cada orden de gobierno. Segundo, la necesidad de 'equilibrar' las competencias entre ámbitos de gobierno, a efecto de lograr los valores políticos de democracia, participación, corresponsabilidad e identidad regional y los administrativos de eficacia, efectividad, racionalidad y congruencia, en el cumplimiento de los cometidos del estado en sentido estricto (gobierno). Así, la transferencia implicará, por un lado, el otorgamiento de capacidades de decisión para establecer objetivos, prioridades y modos de gestión útiles y propios para cumplir con los primeros; es decir, ceder medios y respetar el establecimiento de fines, derivados del ejercicio de las competencias constitucionales, en la medida en que se traducen en planes y programas, para atender demandas y necesidades sociales. Por último, la descentralización supone la existencia de gobiernos municipales libres". Ver Rolando BARRERA ZAPATA, "La dinámica de la descentralización da los municipios en el Estado de México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 60, agosto de 1998, págs. 107-108

1. Tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas estatales deben establecer las bases para la celebración de convenios;
2. Mientras esos no dicten esas bases no pueden celebrarse convenios;
3. Ambos cuerpos legislativos pueden dictar leyes que establezcan las bases generales para todo tipo de convenio, o específicas que consignen las que deban tomarse en cuenta para un tipo de convenio respecto de determinada materia;
4. Los convenios pueden celebrarse en forma potestativa;
5. La federación puede celebrar convenios distintos con cada Estado;
6. Al citarse en la Constitución "... cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario", se comprende tanto al desarrollo de ella federación como al de los estados;
7. Los convenios suponen únicamente la intervención de los poderes estatales en funciones federales, más no suponen la situación inversa (salvo el caso expresado en el artículo 18 constitucional, párrafo 3);
8. La intervención estatal puede ser respecto de tres actividades, las tres de carácter ejecutivo: ejercer funciones federales, ejecutar obras cuya realización corresponda a los poderes centrales y la operación de obras realizadas por el gobierno federal;
9. Los convenios únicamente pueden comprender actos de naturaleza ejecutiva que han sido confiados al presidente de la República y que se confían por convenio al gobernador de un estado; las competencias de los órganos federales judicial y legislativo no pueden ser objeto de convenio;
10. Si el gobierno federal confía la prestación de un servicio y éste no es prestado en los términos convenidos, existe la posibilidad teórica de que por el incumplimiento, la federación lo pueda dar por rescindido sin necesidad de declaración judicial;
11. La federación por virtud del convenio, no pierde la facultad que constitucionalmente le corresponde, simplemente declina su ejercicio, pero sigue siendo el titular; y
12. La federación, como titular de la facultad conserva en todo momento la facultad de supervisión y vigilancia sobre



los estados respecto de la materia que es objeto del convenio <sup>41</sup>.

Por su parte, en lo relativo a los convenios entre estados y municipios, los principios rectores que identifica Elisur Arteaga son los siguientes:

1. No existe posibilidad constitucional de que la federación celebre directamente un convenio con un municipio respecto de determinada actividad; debe ser con mediación de los gobiernos de los estados;
2. La legislatura local debe estar facultada para establecer las bases según las cuales puedan celebrarse esos convenios;
3. De las actividades susceptibles de ser sujetas a convenio entre la federación y los estados, estos últimos sólo pueden celebrar convenio con sus ayuntamientos respecto del ejercicio de funciones federales y la prestación de servicios públicos;
4. La naturaleza de las actividades que pueden ser confiadas a los ayuntamientos siempre es ejecutiva;
5. Si bien lo previsto en el último párrafo del artículo 116 constitucional se refiere a materias de competencia de la federación que son confiadas a los estados y que éstos, asimismo, las confían a los municipios, no existe impedimento legal para que las entidades federativas, cuando así los determinen sus constituciones, confíen, mediante los convenios respectivos, el ejercicio de ciertas funciones que son propias del Ejecutivo a los ayuntamientos;
6. Pueden ser objeto de convenio, exclusivamente, las facultades del Ejecutivo local, por, cuando menos, a nivel de Constitución General no es factible que los municipios cedan mediante convenios facultades que les son propias;
7. La celebración de convenios es potestativa;
8. Para los efectos de determinar quién representará a los municipios, deberá atenderse a lo que determine la Ley Orgánica Municipal respectiva, por regla general la representación recae en el Pre-

---

<sup>41</sup> Elisur ARTEAGA NAVA, "Algunas cuestiones de derecho municipal", *Revista de Estudios Municipales*, Cuaderno N° 5, sep.-oct, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985, págs. 92-96.

sidente Municipal y en los síndicos, y en el artículo 115, fracción IV, inciso A, párrafo 2, se prevé la existencia de un convenio específico, aquél por virtud del cual el gobernador de un estado se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones sobre bienes inmuebles. La celebración de estos convenios también es potestativa, pero el que los municipios deleguen la administración de esos fondos, no implica que el gobernador pueda disponer de ellos para fines diversos o fuera del municipio<sup>42</sup>.

No debemos dejar de reconocer el mérito que como punto de partida en la comprensión del alcance y características de los convenios en el sistema federal mexicano significan el listado que ofrece el maestro Arteaga. Sin embargo, debemos también señalar que todavía está pendiente elaborar una dogmática de los mismos, que permita *construir* de una manera sistemática su régimen jurídico, constitucional y legal.

No es este el lugar para elaborar tal dogmática, que requeriría un libro entero. Sin embargo, nos atrevemos a señalar algunos de los temas que consideramos tendrían que abordarse, a saber:

- A. Tipología de convenios: al menos, pueden distinguirse convenios de transferencia de competencias, convenios de coordinación y convenios de colaboración administrativa.
- B. Los sujetos o las partes de los convenios: órganos competentes para suscribirlos; en su caso, órganos competentes para aprobarlos (por ejemplo, casos en que las legislaturas tengan la facultad de aprobar o no un convenio celebrado por el ejecutivo).
- C. La forma de los convenios.
- D. El procedimiento para la suscripción y aprobación de los convenios.
- E. Objeto de los convenios: discusión sobre los límites constitucionales que recaen sobre el objeto de los convenios. Por ejemplo, no pueden alterar el régimen de distribución de competencias que establece la Constitución; o las transferencias pueden referirse solamente a competencias administrativas, pero no a competencias legislativas.

---

<sup>42</sup> *Idem.*

- F. Entrada en vigor de los convenios: la discusión sobre la necesidad o no de su publicación en el diario oficial correspondiente para que inicie su vigencia.
- G. Efectos de los convenios. Descripción de facultades y deberes de las partes, explícitos e implícitos, a raíz de la relación jurídica creada en virtud del convenio.
- H. Cumplimiento de los convenios.
- I. Consecuencias del incumplimiento de los convenios.
- J. Causales de rescisión de los convenios.
- K. Resolución de conflictos: vías políticas y vías jurisdiccionales.

Como comentario final, debemos observar que si los convenios se han de convertir en la piedra de toque del diseño institucional de sistema federal mexicano, que tome en cuenta las asimetrías existentes entre entidades federativas y entre municipios, será muy útil que en el futuro la doctrina constitucional y administrativa ponga su atención en la problemática técnico-jurídica correspondiente a aquéllos.



# *ACTIVIDADES*



## MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO CORRESPONDIENTES AL AÑO 2011

### I. Publicaciones

#### *I.1. Cuaderno de Federalismo N° XXIV*

En el año 2011 se editó el volumen XXIV del Cuaderno del Instituto, dando de este modo continuidad a esa clásica publicación anual.

La obra contiene la Memoria Federal del año 2010, la cual registra un informe general y la compilación de informes correspondientes a las jurisdicciones subnacionales de nuestro país. Asimismo, el Cuaderno trae la habitual sección de doctrina, las novedades del constitucionalismo provincial, y las actividades del Instituto realizadas durante 2009. Finalmente, mantiene el capítulo destinado a federalismo comparado, con el propósito de fortalecer los vínculos establecidos por el Instituto con otras instituciones, a través de la Asociación Internacional de Centro de Estudios Federales.

#### *I.2. Libro “Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino”*

Fue publicado el tercer tomo de la colección sobre Federalismo Argentino, bajo el título *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*. Se trata de una obra colectiva cuyo origen se remonta a las jornadas que con idéntico enunciado se llevaron a cabo en Mendoza, en diciembre de 2009.

El libro reúne el aporte de prestigiosos especialistas, los que desde diversas perspectivas ofrecen una visión interdisciplinaria de esta compleja temática. A la introducción, a cargo del suscripto, le siguen los artí-

culos “El federalismo en emergencia y su necesaria reconstrucción”, por María Angélica Gelli; “El Congreso y el federalismo”, por Juan Fernando Armagnague; “El Congreso Nacional frente a los conflictos federales: ¿protagonista o actor de reparto?”, por Pablo Riberi; “El federalismo y el poder de policía”, por Susana G. Cayuso; “La cuestión capital: asignatura pendiente. La reformulación del federalismo argentino”, por Humberto Quiroga Lavié; “Los recursos naturales tras la reforma constitucional de 1994”, por Pablo Luis Manili; “Integración regional ad extra y federalismo intraestatal: ¿compaginación o antagonismo?”, por Víctor Bazán; “Las provincias y sus relaciones con la Nación y los municipios en el federalismo argentino”, por María Gabriela Abalos; y “Servicios públicos en el constitucionalismo provincial”, por Alejandro Pérez Hualde.

## **II. Jornadas y eventos académicos nacionales**

### *II.1. IV Jornadas Nacionales sobre Federalismo*

Entre los días 12 y 13 de mayo de 2011, organizadas por el Instituto de Federalismo y la Universidad Católica Argentina, se celebraron las IV Jornadas Nacionales sobre Federalismo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la sede de dicha Universidad, las cuales versaron sobre “Aspectos sociales y culturales del federalismo argentino”. Siempre con el propósito de debatir con visión interdisciplinaria y pluralista, se cumplió el siguiente programa:

#### ***Jueves 12 de mayo.***

Salón de los Consejos, Edificio Santa María, 2º piso.

9,00 hs.: Acreditación.

9, 30 hs.: Apertura.

Palabras del Sr. Rector de la UCA, Pbro. Víctor Fernández.

10,00 hs. Conferencia inaugural: “Identidad nacional y autonomías locales”. Manuel Jiménez de Parga (España).

11,00 hs.; Receso.

11,30 hs. Panel: *Federalismo y educación* .



*Expositores:* José Manuel Benvenuti, Alberto Porto, Alfredo Van Gelderen.

*Relator:* Norberto Padilla.

13,00 hs.: Receso.

15,30 hs.; Panel “Federalismo y medios de comunicación social”

Aula 307, Edificio Santo Tomás Moro.

*Expositores:* Jorge Raventos, Tristán Rodríguez Loredó, Pablo Rossi.

*Relatora:* Cecilia Recalde.

17,00 Receso

17,30. Panel. “Federalismo e instituciones intermedias”.

*Expositores:* Enrique Morad, Horacio Meguira, Eugenio Palazzo.

*Relator:* Luis María Bandieri.

### ***Viernes 13 de mayo.***

9,00 hs. Panel. “Federalismo y cultura”.

*Expositores:* Mario Márquez, Lucía Gálvez, Olga Fernández Latour de Botas.

*Relator:* Ezequiel Abásolo.

10,30. Receso

11,00 Panel. “Federalismo y población”.

*Expositores:* Alberto Dalla Via, Mario Midón, Ignacio Garda Ortiz.

*Relator:* Pablo María Garat.

12,30 hs. Clausura.

Conferencia: “Aspectos sociales y culturales del federalismo argentino”. Antonio María Hernández.

Homenaje a la memoria del Profesor Doctor Pedro José Frías:

Alberto Dalla Via (Asociación Argentina de Derecho Constitucional).

Antonio María Hernández (Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba).

Orlando Gallo (Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina.)

## *II.2. Jornada conmemorativa de los 20 años de sanción de la Ley Orgánica Municipal N° 8102*

Con fecha 25 de noviembre de 2011 se realizó en la sede de la Academia dicha Jornada, conforme al Programa que seguidamente se indica.

- Discurso de recepción del presidente de la Academia, Prof. Dr. Juan Carlos Palmero, de 15 a 15.15 hs.
- Exposición del director del Instituto de Federalismo, Prof. Dr. Antonio María Hernández, de 15.15 a 15.45 hrs.
- Primer Panel de ex legisladores provinciales, diputados Juan Arato, Gonzalo Fernández y Alberto Abecasis y senadores Juan Manuel de Riva y Prudencio Bustos Argañaraz , de 15.45 a 16.45 hrs..
- Break de 16.45 a 17 hrs.
- Segundo Panel de intendentes municipales: Mario Blanco, Esteban Avilés, Hugo Graieb, Luis Brower de Koning y Martin Llaryora, de 17 a 18 hrs.
- Tercer Panel de profesores de Derecho Público Provincial y Municipal: Guillermo Barrera Buteler, Luis Cordeiro Pinto y Armando Mayor, de 18 a 18.45 hrs.

## **III. Eventos académicos internacionales**

Asistí a la Reunión Anual de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales que se celebró en Speyer, Alemania, entre el 29 de septiembre y 1° de octubre de 2011, conforme al siguiente programa oficial desarrollado:

Conference of the International Association of Centres for Federal Studies (IACFS):

“Governing from the centre: the influence of the federal / central government on subnational governments”

Hosted by the German Research Institute of Public Administration Speyer

(FöV / GRIPA)

***Thursday, September 29***

Conference Room (Guest House)

- 4:00 p.m. Business Meeting (IACFS Center Directors)  
 7:30 p.m. Dinner for IACFS Center Directors and Spouses

***Friday, September 30***

Conference Room (Guest House)

- 9:00 a.m. Welcome / Opening of the Conference  
 Chair: Alan Tarr  
 (Center for State Constitutional Studies, Rutgers University, Camden, USA)
- 9:20-10:00 a.m. Michael Burgess, Frédéric Lépine  
 (Centre for Federal Studies, University of Kent, UK; CIFE Nice, Frankreich)  
 “What is the Federal Centre?”
- 10:00-10:45 a.m. Carles Viver Pi-Sunyer  
 (Institut d’Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, Spain)  
 “Governing from the Centre: The Influence of the Federal/Central Government over Subnational Governments. Recent developments in Spain”.
- 10:45-11:00 a.m. Coffee Break  
 Chair: Jutta Kramer  
 (Deutsches Institut für Föderalismusforschung, Hannover, Germany)
- 11:00-11:45 a.m. Stelio Mangianelli  
 (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie ISSiRFA, Rome, Italy)  
 “Governing from the Centre: The Influence of the Federal/Central Government over Subnational Governments. The Italian case. General report”.
- 11:45-12:30 p.m. John Kincaid  
 (Center for the Study of Federalism at the Meyner Center for the Study of State and Local Government, Lafayette College, USA)

“States in Revolt: The Constitutional Crisis Precipitated by President Obama’s National Health-Care Legislation”

12:30-2:00 p.m. Lunch

Chair: Antonio María Hernández

(Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina)

2:00-2:45 p.m. Christian Leuprecht, Alain Juneau, Ronald Watts  
(Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, Canada)

“Modelling the conditions of the intervention of the central government in subnational affairs?”

2:45-3:30 p.m. Hans-Peter Schneider

(Deutsches Institut für Föderalismusforschung, Hannover, Germany)

“The Berlin Republic – Germany: A Federal State without Federalists”

3:30-3:50 p.m. Coffee break

Chair: Andre Juneau

(Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, Canada)

3:50-4:35 p.m. Nicolas Schmitt

(Institut für Föderalismus, Universität Freiburg, Switzerland)

“Governing from the Center: The case of Switzerland“

4:35-5:20 p.m. Yonatan Fessha

(Faculty of Law, University of the Western Cape, Cape Town, South Africa)

“Federal-state relations in Ethiopia“

5:20-5:30 p.m. Coffee break

Chair: Ron Watts

(Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, Canada)

5:30-6:30 p.m. Gisela Faerber

(German Research Institute of Public Administration- Speyer)

***Saturday, October 1***

Chair: John Kincaid

(Center for the Study of Federalism at the Meyner Center for the Study of State and Local Government, Lafayette College, USA)

9:40-10:20 a.m. Miguel Ángel Asensio

(Instituto de Federalismo, Córdoba, Argentina)

“From the Constitution to the ‘Fiscal Constitution’. The Central Influence in the Working of the Federal System in Argentina”

10:20-11:00 a.m. Giancarlo Pola

(Centro Interuniversitario di Finanze Regionale e Locale, University of Ferrara, Italy)

“Italy: Financial implications of the transition to fiscal federalism. Fears and hopes”

11:00-11:30 a.m. Coffee break

Chair: Jutta Kramer

(Deutsches Institut für Föderalismusforschung, Hannover, Germany)

11:30-12:10 p.m. Kira Baranova

(German Research Institute for Public Administration, Speyer, Germany)

“Reform of Fiscal Federalism and Unfunded Mandates in Russia”

12:10-12:50 p.m. Graham Sansom

(Centre for Local Government and Australian Centre of Excellence for Local Government, University of Technology, Sydney, Australia)

“Federal-local relations in Australia: a change in direction?”

Debemos destacar especialmente también la presencia del Miembro del Instituto, Dr. Miguel Angel Asensio, que efectuó la exposición indicada en el Programa y en referencia a los aspectos fiscales de nuestro federalismo.

#### IV. Publicaciones del Director

##### *Capítulos de libros*

- En el libro *Nuevos derechos del hombre*, Elva Roulet y Jaime Sergio Cerdá (compiladores), Buenos Aires, Eudeba, 2011, autor del Capítulo “Reflexiones constitucionales sobre el derecho a la salud”, junto a otros artículos de Hipólito Solari Irigoyen, Raúl Ricardo Alfonsín, Jaime Sergio Cerdá, Juan Jaime Cesio, Leandro Despouy, María Teresa Flores, Francisco Mugnolo, Enrique Pareja, Horacio Ravenna, Raúl Ricardes, Elva Roulet y Waldo Villalpando.

- En el libro *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*, Enric Argullol i Murgadas y Clara Isabel Velasco Rico (directores), Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2011, Capítulo de Argentina. Este libro también ha sido editado en inglés, bajo el título *Institutions and Powers in decentralized countries*.

##### *Prólogo*

Autor del prólogo del libro *Alberdi y el federalismo*, de Miguel Ansel Asensio, de la Editorial de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2011.

##### *Artículos*

- “Presidencialismo y federalismo en Argentina”, en la Revista *Civildad*, año XXVII, N° 29, marzo de 2011, pág. 9.
- “El incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia por la Provincia de Santa Cruz y la posibilidad de la intervención federal”, diario *La Ley*, Buenos Aires, 30 de marzo de 2011.
- “The distribution of competences and the tendency towards centralization in the Argentine Federation”, en *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Neue Folge*, Band 59, Herausgegeben von Peter Häberle, Mohr Siebeck 2011, págs. 687/702.

- “Presidencialismo y federalismo en Argentina”, en el libro *Nos ad justitiam esse natos*-Libro de Homenaje a la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso en el Centenario de su Fundación (1911-2011), volumen 1, directores Luis Diez Picazo, Ernesto Garzón Valdés, Claudio M. Grossman y Eugenio Raúl Zaffaroni, Universidad de Valparaíso y Edeval, Chile, Valparaíso, 2011, pág. 483 y ss.
- “Presidencialismo y federalismo en la Argentina”, en la Revista *Civilidad*, 3ª Época, año XXVII, N° 29, marzo de 2011, pág. 9 y ss.
- “El régimen municipal en nuestra organización constitucional”, en la Revista *Civilidad*, 3ª Época, año XXVII, N° 30, septiembre de 2011, pág. 25 y ss.
- “El incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la Provincia de Santa Cruz y la posibilidad de la intervención federal”, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 2011.
- “La autonomía municipal”, en el libro del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios, sobre *Cooperación intermunicipal y autonomía local*, Lima, Perú, 24, 25 y 26 de mayo de 2010, editado por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal y la Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, España, 2011, págs. 219/280.
- “Comentario al Manual de Derecho Constitucional de Daniel Alberto Sabsay”, en *La Ley*, del 6 de septiembre de 2011.
- “Los aspectos financieros y económicos del federalismo argentino”, en *Anales* de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, t. XLIX, año académico 2010, Córdoba, 2011, pág. 165 y ss.
- “A quince años de la reforma constitucional de 1994”, en el libro *Horizontes contemporáneos del Derecho Procesal Constitucional*, Liber amicorum Néstor Pedro Sagüés, t.II, Gerardo Eto Cruz, Coordinador, editado por el Centro de Estudios Constitucionales, Adrus y Tribunal Constitucional, Lima, Perú, 2011.
- “Judicial Federalism and the protection of fundamental Rights in Argentina”, en *Rutgers Law Journal*, volume 41, Issue 4, editado por la Rutgers School of Law-Camden, de la Universidad de New Jersey Rutgers, Camden, New Jersey, 2011.

*Artículos periodísticos*

- “Las lesiones al patrimonio histórico-cultural de Córdoba”, en La Voz del Interior, del 12 de enero de 2011.
- “Hay que apuntar a la descentralización”, reportaje en La Voz del Interior, del 15 de febrero de 2011.
- “Debe mantenerse el nombre de Agustín Tosco a la avenida de circunvalación”, en La Voz del Interior, del 9 de marzo de 2011.
- “La limitación del poder”, en La Voz del Interior, Sección Temas, domingo 3 de abril de 2011.
- “Por qué se debe recordar el Día de la Constitución Nacional”, en La Voz del Interior, del 30 de abril de 2011.
- “Contrastes entre Córdoba y Santa Fe”, en La Voz del Interior, del domingo 29 de mayo de 2011.
- “Un fideicomiso inconstitucional”, en La Voz del Interior, del 14 de junio de 2011.
- “Contrastes entre Córdoba y Santa Fe - Reflexiones”, en La Capital de Rosario, del 15 de junio de 2011.

**V. Exposiciones efectuadas por el director**

1. Orador en el Homenaje al Profesor Doctor Pedro José Frías con motivo de su muerte, organizado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en la sede de la ciudad de Córdoba, con fecha 3 de abril de 2011.

2. Expositor sobre “Presidencialismo y federalismo” en el Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, en su sede de Madrid, con la presencia del Dr. Eduardo García de Enterría, el 4 de mayo de 2011.

3. Expositor sobre “Federalismo iberoamericano”, en la Maestría de Derecho Parlamentario, organizada por el Instituto de Derecho Parlamentario de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, dirigida por el catedrático Javier García Roca, en 3 horas de cátedra, con fecha 5 de mayo de 2011.



4. Conferenciante sobre “Aspectos sociales y culturales del federalismo argentino”, en las Jornadas homónimas, organizadas por el Instituto de Federalismo y la Universidad Católica Argentina, en la ciudad de Buenos Aires, con fechas 12 y 13 de mayo de 2011.

5. Expositor en el Homenaje al Profesor Doctor Pedro José Frías, en las Jornadas sobre “Aspectos sociales y culturales del federalismo argentino”, organizadas por el Instituto de Federalismo y la Universidad Católica Argentina, en la ciudad de Buenos Aires, con fecha 13 de mayo de 2011.

6. Panelista sobre “Régimen municipal”, en el II Encuentro de Concejales de la Provincia de Salta, en el Centro Cívico Municipal de la ciudad de Salta, con fecha 27 de mayo de 2011.

7. Expositor sobre “Reflexiones sobre la reforma político-electoral”, organizado en la ciudad de Córdoba, en la ciudad de Córdoba, el 7 de junio de 2011.

8. Conferenciante sobre “Cartas Orgánicas Municipales”, en las Jornadas Internacionales “Derecho a la ciudad”, organizadas por la Municipalidad de la ciudad de Salta, la Universidad Católica de Salta y el Colegio de Abogados de Salta, con fechas 9 y 10 de junio de 2011, en el Salón Abaco del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Salta.

9. Exposición sobre “Incumplimiento de las sentencias de la C.S.J.N. por la Provincia de Santa Cruz y la posibilidad de la intervención federal”, en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 14 de junio de 2011.

10. Exposición sobre “El federalismo en el derecho y la Constitución”, en el Ciclo de Federalismo, organizado por la Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza y la Universidad del Aconcagua, en la sede de dicha Universidad, en Mendoza, con fecha 21 de junio de 2011.

11. Exposición sobre “Incumplimiento de las sentencias de la C.S.J.N. por la Provincia de Santa Cruz y la posibilidad de la intervención federal”, en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires, con fecha 22 de junio de 2011.

12. Conferencia sobre “Perspectivas políticas y filosóficas para el estudio del constitucionalismo provincial”, en el Congreso Internacional de Teoría Constitucional, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Córdoba, en el Auditorio de dicha Universidad, con fecha 11 de agosto de 2011.

13. Conferencia sobre “Problemas del hiperpresidencialismo em Argentina y América Latina”, en el Seminario Latinoamericano de Pós Graduacao “Tendencias e desafios do Constitucionalismo Latinoamericano”, organizado por las facultades de Derecho de la Universidad de San Pablo, de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo y la Universidad Presbiteriana Mackenzie, en el aula Calvino de esta última Universidad, con fecha 16 de agosto de 2001, en la ciudad de San Pablo, Brasil.

14. Conferencia sobre “Las posibilidades constitucionales actuales para un federalismo exitoso”, en el Congreso “Quo vadis Argentina”, organizado por AAPRESID para la formulación de un Agenda Federal, en la ciudad de Rosario, con fecha 19 de agosto de 2011, junto a los Dres. Natalio Botana, Juan José Llach y Orlando Ferreres y al diputado federal de Brasil Domingo Savio, con la coordinación del periodista Alfredo Leuco.

15. Panelista en la Mesa Académica de Homenaje a Pedro José Frías en XX Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional Pedro José Frías, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional en el Salón de Actos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza, con fecha 25 de agosto de 2011.

16. Expositor sobre “El régimen de autonomía municipal en nuestra organización constitucional” en el seminario “Municipio y régimen municipal en la organización federal argentina”, organizado por la Fundación Civildad, en la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, con fecha 2 de septiembre de 2011.

17. Chair en la Reunión Anual de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales, sobre “Governing from the centre: the influence of the federal/central government on subnational governments”, celebrada entre los días 29 de septiembre y 1 de octubre de 2011, en el Instituto Alemán de Investigación sobre Administración Pública de Speyer, Alemania.

18. Expositor sobre “El debate del Cabildo Abierto de Buenos Aires del 22 de mayo de 1810 y las bases del constitucionalismo argentino”, en el seminario “Dos siglos de municipalismo y constitucionalismo iberoamericano: La construcción de la civilidad democrática”, organizado por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal y el Ayuntamiento de Cádiz, en la ciudad de Cádiz, España, entre los días 4, 5 y 6 de octubre de 2011.

19. Disertante en el “Primer Seminario de Gestión Municipal”, en el Módulo “Marco Jurídico Municipal Carta Orgánica Municipal de Villa Carlos Paz”, organizado por Carlos Paz Unido, en la ciudad de Villa Carlos Paz, con fecha 15 de octubre de 2011.

20. Disertante sobre “La república federal, hoy”, en el Congreso Interprovincial de Derecho Público, organizado por el Centro de Estudiantes de Derecho, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, con fecha 27 de octubre de 2011.

21. Conferenciante en la “Conferencia Internacional Gobernanza, libertad y democracia local - Ruta crítica para el desarrollo”, organizada por el Senado Federal de la República Mexicana, entre los días 9 y 11 de noviembre de 2011 en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, México, en el Panel Libertad Política, donde expusiera sobre Reelección de Gobiernos locales, Participación ciudadana efectiva y Fórmulas representativas para los ayuntamientos.

22. Conferenciante en la “Jornada Conmemorativa de los 20 años de sanción de la Ley Orgánica Municipal N° 8.102”, organizada por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 25 de noviembre de 2011, en la sede de la Academia.

23. Director Académico del I Congreso Interprovincial de Derecho Público, organizado por el Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, en la sede de la Facultad, entre los días 26 y 28 de octubre de 2011.

## **VI. Premio recibido por el Director**

Primer Premio ADEPA (Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas) -FACA (Federación Argentina de Colegios de Abogados) *al periodismo 2011* en la categoría *Abogacía Argentina*, por tres artículos publicados en la prensa: “Violación del federalismo” en La Nación, “Lesiones al patrimonio histórico cultural de Córdoba” en La Voz del Interior y “Contrastes entre Córdoba y Santa Fe” en La Capital de Rosario, otorgado luego de un concurso público y con un jurado integrado por representantes de ambas instituciones, en acto público realizado en el Salón de la Prensa Argentina, en la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 15 de diciembre de 2011.



## ÍNDICE

### I. MEMORIA FEDERAL 2011

Informe sobre el federalismo argentino <i>por Antonio María Hernández</i> .....	
Informes subnacionales	
Ciudad Autónoma de Buenos Aires <i>por Eugenio Luis Palazzo</i> .....	
Provincia de Buenos Aires <i>por Orlando Daniel Pulvirenti</i> .....	
Provincia de Córdoba <i>por José Manuel Belisle (h)</i> .....	
Provincia de Corrientes <i>por Oscar Ernesto Dotti</i> .....	
Provincia de Chaco <i>por Isabel Grillo</i> .....	
Provincia de Chubut <i>por José Raúl Heredia</i> .....	
Provincia de Entre Ríos <i>por Norberto Ramón Marani</i> .....	
Provincia de Jujuy <i>por Federico Canedi</i> .....	
Provincia de La Pampa <i>por Gustavo Arballo</i> .....	
Provincia de La Rioja <i>por Edgar Gustavo Fernández Suárez</i> .....	
Provincia de Mendoza <i>por María Gabriela Abalos</i> .....	
Provincia de Misiones <i>por Martín R. Pancallo D'Agostino</i> .....	

Provincia de Neuquén	
<i>por Armando Mario Márquez</i> .....	
Provincia de Río Negro	
<i>por Jorge E. Douglas Price</i> .....	
Provincia de San Juan	
<i>por Alberto Sánchez</i> .....	
Provincia de San Luis	
<i>por Luz María Viñals</i> .....	
Provincia de Santa Fe	
<i>por José Manuel Benvenuti y Mariela Uberti</i> .....	
Provincia de Tierra del Fuego	
<i>por Demetrio Martinelli</i> .....	
Provincia de Tucumán	
<i>por Federico A. M. Lannes</i> .....	

## **II. DOCTRINA**

A 20 años de la sanción de la Ley Orgánica Municipal N° 8102	
<i>Antonio María Hernández</i> .....	
Una revisión del funcionamiento del federalismo fiscal en la Argentina	
<i>Alberto Porto</i> .....	
Distorsiones del federalismo como piedra angular de los problemas fiscales en las provincias argentinas	
<i>Marcelo Capello, Néstor Grión y Gabriela Galassi</i> .....	

## **III. FEDERALISMO COMPARADO**

Poderes Ejecutivo e Legislativo no Sistema Federal Brasileiro	
<i>Marcelo Figueiredo</i> .....	
Descentralización vía Convenios: la experiencia mexicana	
<i>José Ma. Serna de la Garza</i> .....	

## **IV. MEMORIA 2011 DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO** .....

Se terminó de imprimir en  
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,  
en el mes de diciembre de 2012

