

CUADERNO DE FEDERALISMO

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

Año Académico 2012

**CUADERNO DE
FEDERALISMO
XXVI**

ISSN 1667-622X

Córdoba
2013

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

© Copyright 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
Consulte novedades doctrinarias en la
Página Web: 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 J. SESIN

DR. DANIEL PIZARRO

COMITÉ EVALUADOR

DRA. MARÍA ANGÉLICA 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 R.
 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 Luis
 Pulvirenti, Orlando Daniel
 Sabsay, Daniel
 López Alfonsín, Marcelo

Entre Ríos

Acevedo Miño, Martín
 Maraní, Norberto Ramón
 Quinodoz, Roberto

Formosa

Allende, Eugenio

La Pampa

Arballo, Gustavo
Pessini, Alfredo

La Rioja

Fernández Suárez, Gustavo

Mendoza

Abalos, María Gabriela
Armagnague, Juan F.
Pérez Hualde, Alejandro
Seisdedos, Felipe

Misiones

Pancallo D'Agostino, Martín R.

Neuquén

Márquez, Armando Mario
Prieto, Hugo

Río Negro

Douglas Price, Jorge E.
Lozada, Martín

Salta

Martínez, Luis
Pérez Alsina, Juan Agustín

San Juan

Sánchez, Alberto M.
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 E.

Tucumán

Díaz Ricci, Sergio
Garzón, Benito
Lannes, Federico A. M.
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 2012

INFORME SOBRE EL FEDERALISMO ARGENTINO

-2012-

POR PROF. DR. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ *

Sumario: I. La continuidad de las violaciones constitucionales. II. La arbitrariedad en el destino del gasto público federal

I. La continuidad de las violaciones constitucionales

Durante el año 2012 se han mantenido las violaciones constitucionales relacionadas con el proyecto federal de la Constitución Argentina que anualmente, desde 2006, hemos venido señalando en las sucesivas ediciones de esta publicación (ver *Cuadernos de Federalismo*, N° XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV y XXV).

En efecto, recordamos que: a) todavía no se sancionó la ley convenio de coparticipación impositiva ni se reglamentó el organismo fiscal federal con los criterios fijados en el art. 75 inc. 2 C.N., que conforme a la cláusula transitoria sexta de la Ley Suprema debían estar establecidos a fines del año 1996; b) siguen dictándose leyes de presupuesto que no se adecuan a los mandatos del art. 75 inc. 8 C.N. en cuanto a los principios federales para el gasto público, c) el Congreso prorrogó la legislación de emergencia y mantiene la delegación de funciones en el Poder Ejecutivo, lo cual también lesiona el federalismo y centraliza el país, mediante el gobierno por decreto; d) continúa una notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional dentro del país, o peor aun, se ha detenido casi por completo; e) no se cumplen otras normas referidas a los aspectos

* Director del Instituto de Federalismo.

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. Persiste 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.

Por otra parte, como hemos sostenido con anterioridad, la inadecuada ordenación territorial argentina -cuyo eje central es la superpoblación de la provincia de Buenos Aires- y las obsoletas comunicaciones terrestres, acrecientan el aislamiento de las provincias, y exigen soluciones imposterables, a esta altura del siglo XXI.

II. La arbitrariedad en el destino del gasto público federal

Además de las deficiencias apuntadas, son también recurrentes los problemas observados respecto a la arbitrariedad en el destino del gasto público federal. No sólo por la creciente concentración en favor del gobierno nacional, que modifica la distribución primaria en desmedro de las entidades subnacionales (al punto que ronda actualmente cerca del 84% de los recursos disponibles, lo que obviamente le permite acumular mayor poder al Ejecutivo Nacional). Sino además por el desigual reparto de los fondos, porque se privilegia sólo a gobiernos alineados con referentes de la Nación, restringiendo e incluso impidiendo el envío de remesas a otras jurisdicciones cuyas autoridades no manifiesten expresamente adhesión a ese espacio político. Los indicadores son elocuentes al respecto, los hemos citado en informes anteriores de este Cuaderno, y lamentablemente la tendencia se ha mantenido a lo largo del año 2012.

Por otro lado, la política de subsidios (en materias variadas como transporte, energía, obra pública -a su vez igualmente diversa, tal como infraestructura vial, edificación, etcétera-) es también absolutamente discrecional. Los criterios de adjudicación o asignación son asimismo idénticos, es decir, de completa sumisión política de autoridades locales con el go-

bierno nacional. De modo tal que en la práctica cotidiana, gobernadores e intendentes del país tienen que deambular por lugares como el Ministerio de Planificación Federal -denominación, por cierto alejada de la realidad- o por otros despachos públicos situados en Buenos Aires, en procura de obtener la gracia del funcionario nacional de ocasión, para satisfacer intereses esenciales de su comunidad.

Otro tanto ocurre con el financiamiento del déficit previsional, especialmente para aquellas entidades de la federación argentina que han conservado sus organismos de seguridad social, como autoriza el art. 125 C.N. El irregular cumplimiento de pautas acordadas, o su desconocimiento liso y llano por parte de la Nación, produce desequilibrios constantes en las cajas de jubilaciones locales, algunas de las cuales han debido recurrir a los estrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, nuevamente, para reclamar por el envío de fondos.

A ese cuadro se le suman las severas restricciones cambiarias y al mercado de capitales, con lo cual no es posible para las provincias acceder al crédito público, ni tampoco explorar las posibilidades que la Constitución Nacional acuerda para celebrar convenios internacionales en los términos del art. 124, con eventual importación de capitales que autoriza el art. 125 C.N.

Estas circunstancias, de las que dan cuenta a diario los periódicos y medios de comunicación del país, demuestran acabadamente de qué manera no se cumplen los criterios constitucionales en materia económica, y cómo por contrario, sólo reina la arbitrariedad del gobierno federal en esta cuestión fundamental para nuestro federalismo.

III. La distribución de competencias en materia de medio ambiente

Por otra parte, es también un asunto pendiente la necesaria complementariedad y distribución precisa de competencias en materia de medio ambiente. Temáticas como la explotación minera, de hidrocarburos y de pesca, en las que se mantiene un rol preponderante de las políticas nacionales en las respectivas áreas, en vez de la opinión e iniciativas de las jurisdicciones locales, revelan que el dominio originario provincial sobre los recursos naturales, sigue cediendo en la práctica frente al concepto de “jurisdicción”.

Tampoco las provincias han logrado, a pesar de esfuerzos significativos pero aislados de algunas de ellas, soluciones integrales respecto a la propiedad comunitaria, la gestión de recursos naturales y demás intereses que afectan a los pueblos originarios, aspecto en el cual por imperio del art. 75 inc. 17, pueden ejercer atribuciones concurrentes con el gobierno nacional. La reciente problemática de la comunidad *qom* por un lado, y la movilización de comunidades mapuches en la Patagonia, entre otras, han mantenido esta aflictiva situación en la escena pública. Esto demuestra no sólo el incumplimiento de los postulados constitucionales, sino también la postergada ejecución de leyes vitales como el relevamiento de territorios previsto en la ley 26.160.

Tampoco se visualiza la participación de las provincias en los organismos de control de servicios públicos de competencia nacional (por caso, telefonía), a pesar de su notoria prestación deficiente, a juzgar por las múltiples denuncias cotidianas de usuarios.

IV. Necesidad de debatir el proyecto federal

En 2012 -un año sin calendario electoral- sectores sociales, actores políticos, y la ciudadanía en general, se movilaron en distintas ciudades y poblaciones a lo largo y ancho del país, en un movimiento inorgánico llamado “indignados”. Las consignas de tales manifestaciones fueron múltiples, y entremezclaron cuestiones diversas como inseguridad, inflación, pobreza, corrupción, arbitrariedad en el manejo de la cosa pública, y también se proclamó la necesidad de mayor federalismo, la defensa de la república, en fin, el cumplimiento de la Constitución.

A esta altura de los acontecimientos, a casi tres décadas de la recuperación de la democracia, es tiempo que en Argentina se cumpla la Constitución y se ejecuten sus postulados.

Entre otras materias pendientes, resulta imperioso:

- sancionar la ley convenio de coparticipación
- promover una política solidaria y equitativa respecto al financiamiento del régimen previsional
- promover en serio el crecimiento armónico y la adecuada población del territorio, como establece el art. 75 inc. 19 C.N., para lo cual se hace impostergable reordenar territorialmente al país.

- equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, 75 inc. 19, para lo que es necesario -entre otras medidas- una infraestructura con sentido federal, especialmente en materia de comunicaciones, tanto aéreas, como terrestres -red vial y restablecimiento de ferrocarriles-.
- abordar con sinceridad una razonable política energética y de reparto de subsidios en esa y otras materias como transporte,
- fijar políticas de estado en materia de medio ambiente y de explotación de recursos naturales.
- proponer soluciones justas, razonables y adecuadas para los pueblos originarios.
- finalmente, también proponemos nuevamente el traslado de la Capital Federal, porque consideramos que es esencial para cumplir el gran proyecto federal de la Constitución Nacional. Los políticos comunes sólo piensan en las próximas elecciones, mientras que los que alcanzan la categoría de estadistas, piensan en las próximas generaciones. Es lo que necesitamos en nuestro país: debates profundos con la audacia intelectual y política necesaria para cambiar la deprimente realidad de la anomia, del subdesarrollo y de la concentración extrema en el puerto de Buenos Aires.

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

Provincia de Corrientes, por Oscar Ernesto Dotti

Provincia de Chaco, por Iride Isabel María Grillo

Provincia de Chubut, por José Raúl Heredia

Provincia de Entre Ríos, por Norberto Ramón Marani

Provincia de Jujuy, por Luis 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 M. Sánchez

Provincia de San Luis, por Luz María Viñals

Provincia de Santa Fe, por José Manuel Benvenuti y Mariela Uberti

Provincia de Tucumán, por Federico A. M. Lannes

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

1. Las tensiones con el gobierno central

Los conflictos entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional continuaron durante el año 2012.

La pelea por el traspaso de los subtes estalló a fines de 2011, se prolongó durante todo 2012. Un momento álgido fue la difusión de un spot publicitario del gobierno nacional atacando al local, culpándolo de una huelga de los trabajadores de ese servicio, que lo interrumpió durante varios días. La juez en lo penal, contravencional y de faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dra. Gabriela Zangaro, suspendió su emisión.

Pero a fines de este año, sin dejar de reclamar por las obras no realizadas por el Estado, la ciudad anunció que se iba a hacer cargo de los subtes, lo que se concretó en enero de 2013. No obstante ello, los enfrentamientos continuaron, pues al pretender disponer un aumento en la tarifa, llovieron críticas de funcionarios nacionales. El aumento fue suspendido por una decisión judicial que se encuentra apelada.

Otro enfrentamiento se ha producido en torno del proyecto presidencial para construir un “polo audiovisual” en la isla Demarchi, para lo cual las autoridades locales consideran que se requiere la autorización de la Legislatura porteña.

También colisionaron ambas jurisdicciones por el traspaso de los depósitos judiciales, que se efectuaban en el Banco Ciudad, al Banco de la Nación Argentina, dispuesto por la ley 26.764.

Acusaciones cruzadas siguieron siendo frecuentes en el tema seguridad, aunque algo menos que en años anteriores. Se produjeron por el control de manifestaciones y piquetes, por el retiro de custodia de lugares públicos y por el desalojo de predios tomados.

En todos estos temas se requieren acuerdos que coordinen soluciones, y no, como ha ocurrido hasta ahora, decisiones unilaterales.

En contraste, con relación a los residuos que la ciudad envía a la provincia de Buenos Aires, luego de trabajosas negociaciones se suscribió un acta, en diciembre de 2012; que firmaron el gobernador de la provincia, el jefe de gobierno de la Ciudad, el jefe de Gabinete provincial, el ministro de Ambiente y Espacio Público porteño, el presidente de la CEAMSE, y el responsable del organismo ambiental bonaerense (OPDS). Allí se acordó que la Ciudad reducirá en enero un 10 por ciento el envío de residuos; que la baja deberá alcanzar el 29 por ciento en marzo, en julio el 31 por ciento, en noviembre el 44 por ciento y, finalmente el 78 por ciento que se concretaría a mediados de 2014.

2. La actividad legislativa

Nuevamente en el año 2012 la actividad legislativa, en lo cuantitativo, superó su promedio histórico, algo inferior a 300 leyes anuales. Fue casi igual a la cantidad sancionada el año anterior de 354 leyes. Tampoco alcanzó el crecimiento producido en 2009, cuando se llegó a casi 400 leyes. He localizado, registradas por la Dirección General Centro Documental de Información y Archivo legislativo -CEDOM-, 345 leyes.

En cuanto a su composición cualitativa: casi la mitad -167- son de alcance general (es decir, alcanzaron el 48 %, mientras que en 2011 fueron el 36%, en 2010 el 52%, y en 2009 el 47%). De esas 167 correspondieron a acuerdos con otras jurisdicciones nacionales o extranjeras 17, esto es el 5% del total (en 2011 fue el 2%, en 2010 el 4%, en 2009 un 6% y en 2008 se había llegado al 12%). Disminuyeron nuevamente las modificaciones del Código de Planeamiento Urbano, que se constatan en 17 leyes, e implican otro 5% del total, contra el 6% del año anterior y el 15% de 2010.

Se redujeron, con relación al año anterior, las leyes de alcance particular: fueron 173 (el 50% frente al 57% de 2011, el 43% de 2010, y el 53% de 2009). De esas 173 leyes, 121, es decir el 35% del total, fueron reconocimientos de honores, a través de declaraciones como “personalidad destacada”, imposición de denominaciones, etc. (bastante menos que en 2011 cuando llegaron al 42%, y casi igual a 2010, año en el cual este rubro representó el 33%); y 20 leyes (poco más del 5% del total) otorgaron subsidios, condonaciones, uso de inmuebles, o conceptos similares

(en 2011 fueron el 9% y en 2010 fueron el 11%, es decir que esta subcategoría se está reduciendo año a año). Hubo solamente 5 vetos, todos ellos totales, que implican el 1,5% del total; mucho menos que el 6% de los dos años anteriores y del 5% del 2009).

Igual que en los años previos, las designaciones de personalidades destacadas son casi todas del ámbito de la cultura popular, mientras que no se reconoce a personas del ámbito científico, académico, o a instituciones de bien público.

3. Acta propiciando la difusión, enseñanza y compromiso con los derechos fundamentales y principios democráticos de la Constitución Nacional

La Asociación Argentina de Derecho Constitucional, la Fundación Americana para la Educación y la Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FECIC) promovieron la firma de un “Acta propiciando la difusión, enseñanza y compromiso con los derechos fundamentales y principios democráticos de la Constitución Nacional”, la cual se concretó en la Facultad de Derecho de la U.B.A. el 29 de agosto de 2012.

La suscribieron, con claro sentido federal, además de ellas, el Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos (Mendoza), el Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Salta, el Centro de Investigación en Derecho Constitucional y Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán, el Centro de Estudios Constitucionales del Neuquén, el Consejo Profesional de Abogados y Procuradores de Resistencia (Chaco), la Biblioteca Popular Mitre (Chamical, La Rioja), la Junta de Estudios Históricos de Mendoza, la Asociación del Personal Legislativo (APL) (La Plata), el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES), la Fundación Civilidad, la Fundación Contemporánea, el Centro de Derecho Constitucional de la Universidad Católica Argentina, la Asociación ex Becarios Fulbright, el Colegio San Román, el Instituto Nuestra Señora de Lourdes, la Asociación de Abogados de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, el Centro de Estudios de Gestión Pública y Responsabilidad, la Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, el Foro Permanente para la Educa-

ción, la Ciencia y la Cultura por la Paz (FOPAZ), la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Nordeste, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF), Diálogo Ciudadano, la Junta Central de Estudios Históricos de la Ciudad de Buenos Aires, el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, el Foro del Sector Social, el Colegio de Abogados de Rosario, el Centro de Investigación y Desarrollo Institucional, el Instituto de Estudios Constitucionales (IEC), la Confraternidad Argentina Judeo Cristiana, la Fundación Sociedad Rural Argentina, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Católica de Salta, la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de La Plata y numerosas personas a título individual.

Los compromisos asumidos fueron: “a) Proponer a las legislaturas y autoridades educativas de cada jurisdicción que, al igual que ocurre con la promesa de lealtad a la Bandera Nacional, se establezca la obligatoriedad para los niños del último curso del nivel primario, de la promesa de lealtad a la Constitución Nacional el primer día hábil siguiente al 1° de mayo de cada año, Día de la Constitución establecido por la ley N° 25.863 en conmemoración de su sanción, el 1° de mayo de 1853. b) Efectuar jornadas de capacitación docente en la cuales se trabaje la Constitución y su rol con referencia a las Instituciones Políticas, los Derechos Humanos y las Garantías Fundamentales. c) Facilitar a los docentes materiales didácticos para utilizar en el aula. d) Acordar con las autoridades docentes la realización de eventos en conjunto con integrantes de las instituciones firmantes, a fin de colaborar en su tarea. e) Realizar encuentros, debates abiertos, conferencias, seminarios y congresos de difusión de la Constitución Nacional y su sentido en todo el país. f) Promover la realización de campañas de difusión de la Constitución Nacional a través de los medios de comunicación masiva y de redes sociales”.

4. Promesa de lealtad a la Constitución

Uno de los propósitos de dicha Acta logró concretarse en el ámbito de la Ciudad. El 15 de noviembre de 2012 fue sancionada por la Legislatura de la CABA la ley 4358 disponiendo que los alumnos de séptimo

grado prometan la lealtad a la Constitución el primer día hábil siguiente al 1° de mayo.

5. Cobertura de vacantes en el Tribunal Superior y en la Procuración General

El jefe de gobierno propuso a la jueza de la Cámara Contencioso Administrativa, Inés Weinberg de Roca, para cubrir la vacante que dejó Julio Maier en 2009 en el Tribunal Superior de Justicia. El 11 de abril de 2013 se celebrará la audiencia pública para la cobertura de la vacante.

La Legislatura prestó acuerdo a la designación del candidato a procurador general de la Ciudad propuesto por el Ejecutivo porteño, doctor Julio Marcelo Conte Grand, quien asumió en marzo de 2012.

6. Las obras

El gobierno porteño concluyó la construcción del segundo túnel aliviador del arroyo Maldonado, la obra hidráulica más grande de la ciudad; tiene 9,8 kilómetros y va desde la calle Cuenca hasta Costa Salguero. El arroyo Maldonado atraviesa la ciudad en dirección sudeste-noroeste y está canalizado por un conducto de hormigón armado de 3,60 metros de altura y entre 15 y 18 metros de ancho. La mayor parte de su recorrido va bajo la avenida Juan B. Justo y descarga en el Río de la Plata. Aún no se han podido encarar las obras de los arroyos Vega y Medrano, que mejorarían, en otros sectores, la prevención contra inundaciones, cada vez más frecuentes por la falta de una adecuada planificación urbana en toda el área metropolitana y por los cambios climáticos. El gobierno nacional, en otra muestra de las tensiones ya referidas, demoró los avales a los préstamos internacionales obtenidos para esas obras.

Otro esfuerzo importante se dirige a mejorar la circulación, para lo cual se han priorizado el transporte público, el traslado peatonal y en bicicleta, con el consiguiente enojo de los automovilistas, ya perjudicados por piquetes, obras y eventos deportivos o culturales que afectan a las calles de Buenos Aires. Para favorecer dichas prioridades (entendiendo que acer-

tadas) se inauguró en 2011 el metrobús que recorre la Avda. Juan B. Justo, y se está concretando otro en la Avda. 9 de Julio; se construyeron numerosas bicisendas; y se están transformando en peatonales muchas calles del microcentro.

También se continuaron y encararon numerosas obras en hospitales, escuelas y otros edificios públicos; sin que ello implique haber solucionado la totalidad de los problemas existentes, pero sí importantes mejoras.

• **PROVINCIA DE BUENOS AIRES**, por *Orlando Daniel Pulvirenti*

1. Introducción

No fue un año fácil, ni para la provincia, ni para su gobernador, Daniel Scioli. El mes de enero sorprendió con el mandatario provincial soportando complicaciones en su salud, al ser internado por cólicos renales; para luego, mientras la presidente se recuperaba de su operación de tiroides, jugar un partido de fútbol con Macri. Ese evento y la consecuente foto -como muchas otras que se repetirían durante el año, mereció todo tipo de reparos de parte del Frente Para la Victoria- fue un símbolo de uno de los períodos más complicados en la relación entre Cristina Kirchner y quien admitiera por primera vez, que en caso de no haber reelección (claramente prohibida por la actual Constitución Nacional) se apuntaba como candidato a la sucesión.

Pero esa tirante relación que se anticipó en el partido gobernante, se acrecentó durante el mes de febrero, cuando empezaron los primeros cortocircuitos entre el grueso del sindicalismo y el gobierno nacional, y el ulterior fraccionamiento que culminara con el alejamiento de la conducción del dirigente camionero Hugo Moyano con proyección a favor del presidente del Partido Justicialista provincial, Daniel Scioli. Las idas y vueltas, el “apriete” y el “afloje” teñirían todo el 2012.

2. Las tensiones políticas

Desde la propia inauguración de las sesiones legislativas, en la que confrontaron dirigentes de La Cámpora, conducidos por el diputado

Ottavis y el vicegobernador, Mariotto, con las fuerzas de Scioli, se observó que comenzaba un arduo término para la convivencia dentro del propio gobierno provincial. Desde actos organizados por el vice en distritos en los que se reunió con opositores internos al gobernador, hasta el pedido de informes vinculados con el juego y a la contratación de la empresa Boldt S.A. como una manera de neutralizar el escándalo de Ciccone, todo fue disputado, trasladando una discusión de poder de un partido político a la realidad institucional provincial. Este hecho se tornaría aún más evidente en las discusiones por el pago de aguinaldo en los meses de junio y julio de 2012.

En el mes de mayo, continuando con la presión sobre el gobernador, el Senado bonaerense aprueba un pedido de informes destinado a cuestionar los gastos publicitarios de la Provincia; ello en consonancia con una presidente que en sus discursos cuestionara la administración provincial y las erogaciones innecesarias en la difusión de actos de gobierno. La ulterior designación de Nora de Lucía tras la renuncia de Silvina Gvirtz al frente de la Dirección General de Cultura y Educación (hermana del productor televisivo de 6, 7, 8 e Indomables, Diego Gvirtz), fue vista como un nuevo mensaje contra el gobierno nacional. Finalmente, la polémica alcanzó su punto máximo, cuando el jefe de Gabinete provincial, Alberto Pérez, refiriéndose al diputado nacional ultrakirchnerista Carlos Kunkel manifestó: “Todo proyecto tiene su club de obsecuentes sin votos”, y agregó que “cuanto menor representatividad y votos tienen algunos dirigentes, mayores son las diatribas que sostienen”.

3. De las tensiones políticas al ahogo económico financiero

La provincia de Buenos Aires, hace años que viene manifestando su dificultad para financiar sus crecientes gastos, algunos de ellos generados por la propia ineptitud para lograr una administración eficiente; pero a ser justos, la mayor parte de ellos, originados en fuertes demandas sociales en servicios prioritarios y derechos de impostergable ejecución (salud, educación, vivienda, cloacas, etc.) frente a una imposibilidad de mejorar la recaudación propia y una apropiación de recursos genuinos por la Nación. Si a ello se le añade el manejo discrecional de gran parte de esas ayudas por parte del gobierno central, se entiende la

dependencia que presenta la provincia más poblada del país de enfrentar el pago de esas necesidades.

Sin haber logrado la Provincia, desde 1994, un cambio en conjunto con el resto de las provincias sobre la coparticipación federal, y viendo cómo a través de impuestos tales como las retenciones agropecuarias (que particularmente grava a las provincias pampeanas, centrales y del Litoral), a los bienes personales (que nuevamente imponen cargas a los productores agropecuarios -ello sin contar el impacto de IVA y Ganancias-) y otros similares, se cae sobre los mismos contribuyentes, quitándoles toda capacidad de pago a tributos locales; tampoco pudo obtener una mejora notable de su recaudación. Esto último a pesar de haber elevado la alícuota de Ingresos Brutos para múltiples actividades, haber dejado sin efecto varias exenciones, haber aprobado un incremento excepcional de las tasaciones para elevar el inmobiliario rural (bajo imposición del gobierno nacional y su pelea con el agro); y hacia el final de 2012, imponer una cuota adicional de impuesto inmobiliario y patentes buscando cerrar sus cuentas.

Por ello, no extrañó que el gobierno nacional utilizara la necesidad de ayuda para intentar condicionar al “candidato a presidente”. Fue así que la cuerda fue tensada, particularmente aprovechando la necesidad de pago del aguinaldo durante el mes de junio. Finalizando ese mes, el gobernador anunció que el sueldo anual complementario se liquidaría en cuatro veces, de julio a octubre. La polémica fue tan intensa que inclusive se involucró en ella a la justicia (por su parte, el Poder Judicial y el Poder Legislativo manifestaron que cumplirían con sus obligaciones) interviniendo el Juzgado Contencioso Administrativo 1° de La Plata (juez Luis Arias), que ordenó una medida cautelar a pedido de los trabajadores estatales estableciendo la obligatoriedad del pago. El proceso judicial demostró por su parte, la desprolijidad de todo el procedimiento: no mediaba decreto o ley de emergencia que justificara el actuar provincial, más allá de la vía de hecho utilizada.

Las protestas realizadas tanto en La Plata como frente a la Casa de la Provincia en la Capital Federal, y el malestar general (aunque posiblemente el dato que permitió se destrabara la cuestión fueron las encuestas que demostraban que la imagen de la presidente caía más que la del gobernador), determinaron la liberación de 600 millones de pesos para que se abonaran los aguinaldos.

4. La demanda de seguridad

Pero si las dos cuestiones antes referidas de alguna manera marcaron la agenda pública, no deja de ser una realidad que para el común de los habitantes provinciales, la seguridad sigue siendo una cuestión prioritaria. Ciertamente que ella se vincula con la pobreza reinante en muchos sectores del Gran Buenos Aires, pero no menos, que también no se ha acertado con una política adecuada.

Por ello no sorprendió que en el inicio del año 2012, la Provincia elevara un Proyecto de Policía Judicial, de limitación de las excarcelaciones en los casos de uso de armas de fuego y de municipalización de la policía. Las primeras dos leyes fueron aprobadas, la última, tal vez como toda otra que pueda suponer algún grado mayor de autonomía local, sin embargo, no pasó el filtro de las cámaras.

Mientras tanto, se siguieron ampliando los vallados urbanos, las garitas que decoran cada una de las esquinas de la mayor parte de los cascos del Cono Urbano Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre) y la multiplicación de emprendimientos inmobiliarios y barrios cerrados; sin que ello pudiese mejorar la seguridad, sino tal vez brindar alguna sensación mejor, a quienes deben confinarse en ellos para paliar en parte, el déficit general estatal.

5. La autonomía municipal

La Provincia de Buenos Aires durante fines de 2011 y luego durante todo el 2012, alentó un proyecto de regionalización, proponiendo una descentralización de funciones en distintas cabeceras dispuestas en todo el territorio provincial, como una manera de reducir la centralización de funciones en la ciudad de La Plata. Sobre dicho eje, se realizaron numerosas reuniones, viajes (al extranjero, particularmente lo hicieron extensas comitivas a España e Italia), y seminarios con académicos. Pero tal como sostuvimos, tal iniciativa, que puede resultar saludable, no resulta posible si a la par no se cumple de una vez por todas con la manda del art. 123 C.N. y se fortalecen los municipios, dándoles la autonomía tantas veces reclamada. Tal vez ese déficit, sumado a la discusión respecto de dónde se ubicarían las cabeceras regionales, ha impedido que se aprobara el proyecto legislativo durante 2012.

Respecto de la autonomía local, la única iniciativa discutida con algún grado de profundidad partió de la senadora Malena Baró (U.C.R.) y aun a pesar de su limitación inicial, fruto de proponer un cambio legislativo, pero no, uno constitucional, no llegó a ser siquiera sancionada por su cámara de origen.

6. Conclusiones

El año 2012 rememora las tensiones políticas que se establecieron entre distintos gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y la Presidencia, bajo dirigentes afiliados al Partido Justicialista (Mercante-Perón, Duhalde-Menem, Solá-Kirchner, Scioli-Fernández de Kirchner). El resultado por el momento no parece ser distinto, la multiplicación de fuerzas políticas internas que defienden a uno y otro contendiente (La Dos, La Juan Domingo, La Cámpora, La Kolina, entre otras) buscando su propio espacio de poder, no ha hecho sino complicar la convivencia institucional.

Por su parte, esa discusión no puede eludir las necesidades económicas, las demandas sociales, educacionales, de seguridad, entre otras, particularmente en el área geográfica del conurbano bonaerense, que continuarán marcando la agenda política de una provincia que en ausencia de una adecuada ley de coparticipación federal, sigue requiriendo el auxilio inexorable de la Nación.

• **CÓRDOBA**, por *José Manuel Belisle*

1. Primeras palabras

En 2012, tal como ha ocurrido en los últimos años, Córdoba no logró revertir su marcada dependencia de la Nación ¹. La Provincia sobrelleva

¹ Ver, entre los más recientes, informes sobre Córdoba en *Cuaderno de Federalismo*, ediciones N° XXII (2009), págs. 29-38, N° XXIII (2010), págs. 29-36, N° XXIV (2011), págs. 31-34 y N° XXV (2012), págs. 33-37.

la persistente asignación arbitraria de recursos fiscales -por el reiterado incumplimiento del régimen constitucional de coparticipación-, junto con un claro proceso de aislamiento, debido a públicas y notorias diferencias políticas entre los gobiernos de ambas jurisdicciones.

En ese contexto, el período bajo comentario presentó como característica que problemáticas puntuales del trato Nación-Provincia se discutieran en sede judicial. Entre los episodios concretos, vale apuntar: a) el financiamiento del sistema previsional; b) la “tasa vial” impuesta por la Provincia; c) subsidios en materia energética; d) la instalación de antenas satelitales federales en suelo provincial.

2. Financiamiento del sistema previsional

En 2012 se reprodujo la disputa entre ambas jurisdicciones respecto a este crucial y recurrente tema², básicamente originada en las diferencias políticas de los respectivos gobiernos antes apuntadas.

La Provincia endilga a la Nación incumplimientos del acuerdo firmado en diciembre de 2009, celebrado -entre otras razones- con motivo de una acción entablada ese año por Córdoba ante el Estado Nacional en la Corte Suprema³. Además de otros puntos, allí se pactó renovar el convenio por el cual ANSES financiaría el déficit de la Caja local, a cambio de “armonizar” el sistema⁴, lo cual tampoco cumplió Córdoba⁵. Así las cosas, en

² Ver, entre los más recientes, informes sobre Córdoba citados en nota precedente.

³ Ver detalle en informe Córdoba, *Cuaderno de Federalismo* N° XXIII (2010), págs. 29-36.

⁴ Cuyas pautas 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-).

⁵ Durante 2010 y 2011 la Nación debía enviar cuotas mensuales de \$ 56,7 millones, ajustadas por movilidad previsional nacional. En 2011 el gobierno federal sólo abonó una de esas cuotas, pero suspendió las restantes argumentando el incumplimiento provincial.

julio de 2012 el gobierno provincial demandó otra vez a la Nación ante la Corte Suprema, reclamando en esta oportunidad 1.039 millones de pesos.

En el marco de este último pleito, el 10 septiembre de 2012 se celebró en los estrados de la Corte una audiencia a los fines de una eventual conciliación. En ella expusieron el gobernador De la Sota, por un lado, y por el otro, el ministro de Economía nacional Hernán Lorenzino y el director de ANSES, Diego Bossio. El primero argumentó que se había agotado la vía política, por “falta de diálogo”. Afirmó además que la provincia es discriminada, mientras otras (ejemplificó con Chaco, Santa Cruz y Entre Ríos) recibieron el dinero comprometido por el gobierno nacional, no obstante estar más atrasadas que Córdoba en armonizar sus regímenes previsionales a los estándares nacionales. Los funcionarios nacionales desestimaron ese planteo y sostuvieron que además de incumplir las pautas de armonización, Córdoba es la provincia que más recursos nacionales recibió entre 2002 y 2011 en el marco de los convenios firmados, además de ahorrar unos 1.351 millones de pesos por refinanciar su deuda con la Nación. En la audiencia, algunos ministros de la Corte formularon consultas puntuales, por caso se solicitó a ANSES que compare el monto de las jubilaciones pagadas por la Nación y las provincias, e instaron a las partes a buscar una salida política al conflicto.

En definitiva, a pesar 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, por un lado. Y por otro, que más allá de la decisión judicial que se dicte en el caso, el déficit previsional en Córdoba requiere una solución pronta y concreta a este problema persistente que se ha tornado crónico en la provincia.

3. La “tasa vial” de Córdoba

En agosto de 2012, la Legislatura unicameral sancionó la ley 10.081 creando una tasa para retribuir la prestación de los servicios de mantenimiento, conservación y/o modificación del trazado de la red vial provincial (incluyendo autovías, carreteras y nudos viales), disponiendo que los usuarios consumidores de combustibles líquidos y de GNC deben abonar respectivamente un importe de \$ 0,30 y \$ 0,15 por litro o metro cúbico

expendido. Con este gravamen, la administración provincial proyectó recaudar más de 500 millones de pesos anuales.

Entre los argumentos en favor de la medida, se ha dicho que la tasa fija una relación jurídica fisco-contribuyentes apoyada en la contraprestación por actividades inherentes al sector público, en servicios de carácter divisibles que este último pone a disposición de los usuarios, no siendo condición necesaria que la carga a soportar tenga una correspondencia matemáticamente exacta, sino razonabilidad con respecto al costo de los servicios en cuestión. Por otro lado, su coactividad se basa en el hecho de que las actividades o servicios prestados están efectivamente a disposición de los potenciales usuarios alcanzados por el tributo (sujetos pasivos). Finalmente, que por ser una tasa retributiva de servicios, no contraría la ley 23.548⁶.

Sin embargo, en noviembre de 2012 la Nación promovió ante la Corte Suprema una acción contra Córdoba, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de esa ley provincial y se dicte una medida de no innovar para suspender en forma inmediata la aplicación del tributo. Fundó el pedido en la existencia de una “doble imposición”, porque la tasa cuestionada a su criterio es en realidad un impuesto con afectación específica, contrario a la ley 23.548 de coparticipación federal (que prohíbe imponer tributos locales análogos a los nacionales coparticipables, aunque excluyendo expresamente las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados). Asimismo argumentó que ese tributo se superpone con el impuesto a los combustibles líquidos establecido en la ley 23.966 (también coparticipable) y con el Estatuto de creación de Vialidad Nacional (al cual adhirió las provincias, comprometiéndose a no establecer otros gravámenes locales sobre los combustibles líquidos).

Lo cierto es que con esta acción existen en la Corte Suprema dos procesos en trámite por sumas millonarias, en los que se dirime el vínculo Nación-Provincia en sede judicial por falta de elementales consensos políticos, que demuestran la inviabilidad en el caso de los postulados del federalismo de concertación.

⁶ Ver entre otros, Ernesto REZK, “La tasa vial cordobesa y la relación fiscal entre Nación y provincias”, en *El Cronista*, edición digital, disponible en <http://www.cronista.com/opinion/La-tasa-vial-cordobesa-y-la-relacion-fiscal-entre-Nacion-y-Provincias-20130214-0006.html>

4. Tarifas y subsidios de energía eléctrica

Hemos apuntado el impacto de la desigual y arbitraria distribución regional de subsidios en materia de servicios públicos, especialmente notable en sectores como energía y transporte ⁷.

En ese orden, a fines de 2011 la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) dispuso un aumento escalonado de tarifas. 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. Por otra parte, Cammesa dispuso retirar los subsidios -en la misma proporción del incremento tarifario- a aquellas empresas eléctricas, como en el caso, que aplicaran aumentos en la facturación a sus clientes ⁸.

En 2012, EPEC interpuso acción de amparo por estos hechos, argumentando su exclusiva potestad de fijar tarifas, por ser una empresa provincial. En ese proceso, se hizo lugar a una medida cautelar solicitada por la actora, para que se dejen sin efecto dichas sanciones hasta el 31 de diciembre de 2012⁹.

5. Antenas federales en suelo provincial

En diciembre de 2012, la Secretaría de Ambiente de Córdoba dispuso la clausura de predios ubicados en distintos puntos de la provincia donde se levantaron torres de televisión digital abierta (TDA) pertene-

⁷ Ver informe de Córdoba en *Cuaderno de Federalismo* N° XXV (2012), pág. 37.

⁸ SE N° 8752/11 y 199/12.

⁹ Ya en 2013, la justicia federal de Córdoba falló a favor de la provincia actora. Se argumentó que la medida adoptada por el Estado Nacional (la decisión de Cammesa de aplicar multas y quita de subsidios en la misma proporción del aumento tarifario dispuesto por EPEC) es inconstitucional, arbitraria e irrazonable y demuestra un claro abuso de poder, invadiendo la competencia y jurisdicción locales (distribución de energía y la asignación de la respectiva tarifa), además de vulnerar el principio de igualdad y el derecho de propiedad de la empresa provincial.

cientes al gobierno nacional, por infracción a la normativa vigente (básicamente, falta de estudios previos de impacto ambiental). Por esa situación, EPEC dejó sin efecto el contrato con la firma Ar-Sat, encargada de ejecutar la obra, además de decomisar bienes vinculados a la TDA¹⁰.

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

Se suponía que el año 2012, al no ser un año electoral, se presentaría tranquilo en la provincia. Todo lo contrario, la campaña a gobernador se adelantó un año y fue un año muy violento desde los discursos y los posicionamientos políticos.

En cuanto a lo nacional, el año comenzó con la operación a la presidenta de la República, la jefa de Estado superó sin inconvenientes la operación en la que le extirparon la glándula tiroides. Después se confirmó que no era un cáncer en la tiroides como se creía al principio.

En cuanto a la relación del gobierno con los gremios en Corrientes, los referentes de la Central de Trabajadores Argentinos (C.T.A.) y de la Confederación General del Trabajo (C.G.T.), confeccionaron un documento en el cual pedían al gobierno de la provincia se convocase cuanto antes a la negociación salarial.

La Provincia había suscripto un muy buen acuerdo con la Nación para extender los plazos de gracia de las deudas y en esas condiciones mejoraban las perspectivas para empezar a discutir salarios. La supuesta bonanza económica permitía mejorar la situación de los trabajadores.

El gobernador Ricardo Colombi había acelerado los tiempos electorales ya que después de las elecciones nacionales de octubre de 2011 se

¹⁰ Ya en 2013, el caso motivó un amparo promovido por el gobierno nacional en la justicia federal de Córdoba, a través de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), en cuyo marco se dictó una medida cautelar consistente en detener momentáneamente el cierre de las antenas de TDA en Córdoba y se fijó un plazo de 90 días para cumplir con los recaudos ambientales planteados por el gobierno provincial. También en la justicia federal de Río Cuarto se promovió acción de amparo por esta temática, proceso en el que se dictó una medida cautelar que ordena a la Secretaría provincial de Ambiente que se abstenga de dismantelar la antena o las instalaciones allí emplazadas por un plazo de cuatro meses, mientras se regularizan los estudios del caso requeridos.

preveía un año 2012 más tranquilo (como ya se dijo), pero a la postre esto no ocurrió. Corrientes elige gobernador en 2013, fuera del cronograma de elecciones a gobernadores del resto del país por las sucesivas intervenciones federales.

Haciendo alarde de su “perfil municipalista”, del cual se enorgullece, Colombi arrancó la actividad gubernamental y política recorriendo los distintos municipios de la provincia, en general con anuncios referidos a refacciones de escuelas, polideportivos, hacer viviendas y pavimentar calles.

La estrategia del mandatario era llevar a funcionarios de distintas áreas, ministros, al vicegobernador Pedro Braillard Pocard (Partido Popular); al presidente de la Cámara de Diputados, Pedro Cassani (Partido Liberal); al presidente de la U.C.R., el senador provincial Sergio Flinta a las recorridas semanales.

Colombi intenta pregonar con el ejemplo el pedido de “menos oficina”, “más gestión” y “mucho trabajo en terreno”. Y que, además, constantemente mezclen “gestión y política” partidaria.

Afianzando la relación con la curia (que es muy importante en la provincia) el gobierno se declaró “Pueblo Pro-Vida” en contra de la despenalización del aborto.

Además de mostrar gestión, Colombi utiliza estas recorridas para mantener encuentros con sus socios políticos y territoriales lejos de las cámaras y los flashes que abundan en la capital correntina y que integran la alianza gobernante Encuentro por Corrientes (ECO).

La alianza que se compone de referentes del Partido Liberal (P.L.), del Partido Popular (P.P.), Proyecto Corrientes (P.C.), Partido Nuevo (PANU), Partido Autonomista (P.A.) y otras fuerzas menores. Como la Provincia no se adhirió a la ley de primarias, pululan innumerables “sellos de goma”, cuyo verdadero caudal electoral nadie sabe a ciencia cierta cuál es.

La idea era comenzar a unificar posiciones, a casi dos años de las elecciones del 2013, para consolidar “una estrategia aliancista firme y permanente” (ya nadie cree en lo de permanente en la política correntina) para contrarrestar la arrasadora gestión del justicialismo en la capital de la mano del ex cuatro veces medallista olímpico Carlos Mauricio “Camau” Espínola que con el incondicional apoyo nacional y del gobernador de la Provincia de Buenos Aires (su mentor político) inundaron de obra pública y actividades deportivas y culturales la ciudad capital.

El intendente capitalino, Carlos Espínola, logró gestión gracias a las buenas relaciones con la administración nacional y encuentros con otros jefes comunales correntinos. Del mix institucional-partidario surgía su estrategia para competir en las elecciones para gobernador en 2013.

Para ello, el intendente de Capital se reúne con funcionarios de alto nivel del gabinete de Cristina Fernández de Kirchner. No es un secreto la excelente relación entre Espínola y la administración de la presidenta. Ello le permite al jefe comunal correntino la apertura de puertas de despachos oficiales a otros vedados. Así también, bajar a la capital correntina una serie de planes y programas nacionales. Con este sustento, Espínola busca el respaldo de los jefes comunales que militan en el Frente para la Victoria con quienes mantienen encuentros permanentes.

Del otro lado, el Partido Liberal (P.L.) proponía alternancia, pero desde la U.C.R. le decían que esto no está contemplado dentro de Encuentro por Corrientes (ECO).”Vamos a discutir la calidad de los candidatos en el momento adecuado”, decía el presidente de la Unión Cívica Radical.

Si bien faltaba más de un año para las elecciones generales, los distintos partidos buscaban marcar la diferencia. Dentro de la alianza gobernante, el Partido Liberal (P.L.) intentaba tímidamente exigir la alternancia, desde la U.C.R. primero silencio, después respuesta negativa.

El 7 de diciembre de 2011, durante las sesiones extraordinarias, la Cámara de Diputados le dio la media sanción final al proyecto que convirtió a la (ahora ex) Colonia 3 de Abril en el municipio N° 69 de Corrientes, que se desprendió de la Comuna de Bella Vista a través de la ley provincial 6096.

Colombi aprovechó la oportunidad para sentar la postura de su administración respecto de los proyectos legislativos para creación de nuevas comunas, que tanta polémica generó entre el oficialismo y la oposición. Justamente esta última acusó al gobernador de dividir sólo las comunas donde el justicialismo gobierna y no hacer lo propio donde gobierna la U.C.R. Además, en la primera etapa (después de la división) el gobernador en uso de facultades que le son propias designa un interventor que responde directamente a él.

El gobernador decía que estaba a favor de la creación de “todas las instituciones municipales que las comunidades demanden”, que eso no atenta contra ningún sector político; y por el contrario “hace a la filosofía democrática” de su política de gestión.

“El Gobierno apoya la creación de todas las municipalidades que las poblaciones así lo quieran y lo justifiquen; con su trabajo y su expresión clara y concreta”.

Todo esto debería normalizarse con la elección de sus autoridades en forma democrática en el 2013 junto con la elección a gobernador.

El gobierno envió a la Legislatura un proyecto de toma de deudas para obras de infraestructura, para ello los ministros de Hacienda, Obras Públicas y el secretario de Energía disertaron en las cámaras (Senadores y Diputados) sobre las necesidades y detalles de las obras en la que invertirían los \$1.100 millones en créditos para los que el Ejecutivo estaba pidiendo autorización parlamentaria para salir al mercado de capitales a buscar los préstamos.

El gobernador Ricardo Colombi salió a defender, en persona, la toma de estos empréstitos para volcarlos a infraestructura básica (electricidad, gas natural, agua, cloacas y rutas mayoritariamente).

Colombi usó como ejemplo para su argumento los casos actuales de que “muchas provincias están buscando dinero fresco (en el mercado de capitales), ya que la Nación paralizó el envío de dinero. Algunas no tienen ni siquiera para pagar sueldos. Nuestro caso es diferente, estamos pidiendo recursos para hacer obras públicas que son trascendentales”.

Además se pidió autorización para emitir \$300 millones en Letras del Tesoro, para hacer frente a los pagos de deudas a futuro”.

El mandatario radical aprovechó también la oportunidad para castigar verbalmente a los legisladores de la oposición (Frente para la Victoria) que critican la magnitud y las condiciones en las que el Ejecutivo pretende tomar estos \$1.100 millones en créditos.

“Algunos dicen una cosa, pero después les resulta difícil justificar por qué. Cuando le colocan ‘el fierrito’ (micrófono) tienen incontinencia verbal y eso los lleva a decir una sarta de estupideces. No sé qué dirán algunos legisladores en sus pueblos al negarse a obras trascendentales para la gente”, manifestaba el gobernador tratando de “ganar” adeptos de otros signos políticos.

Colombi insistió en que “algunos pretenden tener una exposición mediática. Por un lado dicen que es difícil oponerse, pero después en los medios dicen otra cosa. Hay que preguntarles con qué cara irán a sus pueblos al oponerse a obras que son fundamentales. No sé qué dirán los legisladores de Goya cuando se pretende extender y mejorar las obras en

materia energética, o los de Curuzú qué le dirán a la gente cuando decimos que vamos a llamar a licitación para llevar red de gas natural a esa ciudad. Son obras que benefician estratégicamente a todos los departamentos”.

El presidente de la U.C.R. decía que si las autorizaciones para tomar los préstamos no salen “el P.J., al fin y al cabo, deberá pagar un alto costo político al oponerse porque sí”.

“Muchos legisladores, cuyos nombres no voy a dar, son víctimas de las decisiones anticipadas de sus partidos. Me dicen que es difícil para ellos negarse a esto, pero deben hacerlo por instrucción partidaria”.

Los senadores del Partido Justicialista (P.J.) manifestaron su disconformidad con las exposiciones oficiales de los funcionarios del Ejecutivo, cuestionaron los fundamentos de los funcionarios y aseguraron que sería “una irresponsabilidad” autorizar la toma de los créditos. Afirmaron que hubo “falta de claridad” y mucha “incoherencia e improvisación” en las exposiciones. Además, el pedido de \$1.100 millones parecía excesivo y se sospechó por parte de la oposición que tenía un fuerte contenido electoral.

El P.J. sacó un comunicado en el que manifestaba que “quedó demostrada la falta de planificación, la incoherencia y la improvisación del gobierno. Hace pocos meses pedían \$650 millones sin decir para qué; cuando pedimos que especificaran, mandaron un papel donde enumeraban obras que se suponía eran prioritarias para la Provincia. Ahora piden \$1.100 millones pero ya no para aquellas obras sino para otras totalmente distintas. Además no contestaron concretamente a qué entidades se le pedirán los créditos y a qué costos, lo que es una obligación constitucional”.

Así feneció el proyecto sin tratarse en ninguna de las dos cámaras dejando al gobierno sin posibilidades de financiamiento extra.

Después del receso de invierno los gremios docentes volvieron a la carga con reclamos salariales, el gobernador había previamente vetado la ley de paritarias, aprobada por unanimidad, lo que provocó la furia de los opositores y el desconcierto de los oficialistas que quedaron presos de sus votos y sin discurso para la prensa que con sorpresa vieron cómo todos se llamaban a silencio. Suteco, ACDP, AMET y UDA de la docencia fueron acompañados por dirigentes y afiliados de ATE, Festramco, Luz y Fuerza, Soeme, la Asociación de Empleados Públicos, AOEM, Asprosa, Vialidad Provincial e Invico, es decir, todo el sindicalismo provincial ligado al sector público.

Volvieron los cortes del puente interprovincial General Manuel Belgrano que llevaron adelante delegaciones de gremios que forman parte de la C.T.A. provenientes de las localidades de Mercedes, Curuzú Cuatiá y Monte Caseros.

El presidente de la Cámara de Diputados, Pedro Casani, del Partido Liberal presentó su precandidatura para la gobernación en 2013 dentro de la alianza Encuentro Por Corrientes, mientras otros dirigentes, como la presidenta del partido y senadora nacional Josefina Meabe, mantienen aceitadas negociaciones con el kirchnerismo con el objeto de abandonar definitivamente a los Colombi y pasarse a las filas justicialistas integrando la fórmula de gobierno con el actual intendente capitalino.

Pasada la mitad del año apareció una ola de usurpaciones de propiedades que rozaron a la administración chaqueña, como que algunos colectivos de la vecina orilla llevaban a los “ocupas” a terrenos privados de la periferia de la ciudad de Corrientes. Los empresarios nucleados en la Federación Empresarial de Corrientes emitieron un duro comunicado en el que expresaron su preocupación por los ataques a la propiedad privada en Corrientes y en el país.

Los empresarios correntinos exigían a las autoridades municipales, provinciales y nacionales defender los derechos expresados en la Constitución Nacional. “Quienes creemos en la propiedad privada como un valor, porque entendemos que cada ciudadano tiene derecho a hacer uso del fruto de su esfuerzo, vemos con mucha preocupación cómo día a día, y desde diferentes sectores, se avanza sobre ella sin que los protagonistas principales reaccionen del modo adecuado”.

Se entiende que el Poder Judicial debe asegurarse de que los derechos de los ciudadanos no se vean avasallados, y que los gobiernos de cualquier signo y jurisdicción deben dar respuesta en tiempo a estos hechos que no son otra cosa que una nueva forma de violencia que empieza a ser tolerada por mucha gente con una resignación que también preocupa. La situación no pasó a mayores y los “ocupas”, uno a uno se fueron yendo, lo que de alguna manera parecía demostrar que fue una acción política más que algo espontáneo.

El senador nacional José María Roldán (U.C.R. disidente) presentó un proyecto de intervención al Poder Judicial de Corrientes, acompañado por otros legisladores nacionales; el Colegio de Magistrados de la provincia, obviamente, lo rechazó enérgicamente, expresando su mayor preocupación al respecto.

El remedio excepcional afecta directamente la independencia judicial, pues lo desarticula. Su existencia es condición esencial para garantizar la administración de justicia.

La cuestión es la independencia del Poder Judicial como garantía para el ciudadano y la preservación de las instituciones

La provincia de Corrientes tiene en su historia numerosas intervenciones; después de la última, los magistrados y funcionarios surgen de concursos de un Consejo de la Magistratura.

En otro orden de cosas, pero referido al tema judicial, se creó y se puso en funciones la Cámara Contencioso Administrativo Electoral con competencia provincial, que no existía, estas funciones eran competencia directa del Superior Tribunal de Justicia.

• **CHACO**, por *Iride Isabel María Grillo*

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

1) Se realizaron eventos de trascendencia nacional e internacional que merecen ser destacados, Resistencia, capital de la provincia, fue sede del 1^{er} Congreso Internacional de Derecho Constitucional Indígena, que se realizó los días 19 y 20 de abril de 2012, el acto inaugural en el Complejo Cultural Guido Miranda, y las deliberaciones en Casa de las Culturas. A través de conferencias de autores extranjeros y nacionales, el evento, bajo el título “Argentina, Estado Pluricultural y Multiétnico”, fue organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, la Facultad de Derecho de la U.N.N.E., el Superior Tribunal de Justicia y el Gobierno del Chaco, así como con los auspicios de la Asociación de Magistrados y Funcionarios, Asociación de Abogados de Derecho Indígena (A.A.D.I.), Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (A.P.D.H.), Consejo Profesional de Abogados y Procuradores y Colegio de Abogados y Procuradores, entre otras importantes entidades. La editorial y librería ConTexto, publicó el libro colectivo *Derecho constitucional indígena* que contiene las conferencias y ponencias del congreso, fue allí presentado y lo será en la próxima Feria del Libro (ya se ha publicado con gran éxito, la segunda edición).

La conferencia inaugural estuvo a cargo de Aldo Etchegoyen, copresidente de la A.P.D.H. y José Antonio Aylwin Oyarzún (Chile). Mientras que la exposición de cierre la efectuó el historiador Felipe Pigna. Entre el resto de los expositores, se pueden mencionar el Dr. Leonardo Alberto Tamburini Malloni (Estado Plurinacional de Bolivia), el Dr. José Antonio Ramírez Arrayás (Chile) y el Dr. Oscar Ayala Amarilla (Paraguay). Mientras que por Argentina, la representación estuvo a cargo de la Dra. Silvina Ramírez, Dr. Marcelo Alberto López Alfonsín, Prof. Andrea Charole, Dr. Ricardo Oscar González, Dr. Julio César García, Dra. Iride Isabel María Grillo, Dr. Armando Mario Márquez, Dra. Marta Helia Altabe de Lértora, Dra. Gabriela Alejandra Vázquez, Dr. Manuel Moreira, Lic. Andrés Cuyul, Miguel García, Mgter. Laura Rosso, Dr. Miguel Angel Benedetti, Dr. Juan Manuel Salgado, Dr. Alberto García Lema, Dra. Paula Bravo, Flora Cruz, Lic. Ana María Gorosito Kramer, Dr. Eduardo Hualpa, Dra. Marcela Basterra y el Dr. Julio René Sotelo.

Todo el Congreso se transmitió en directo vía Internet. Para la ocasión se definió un temario amplio teniendo como ejes las áreas: territorio, medio ambiente y pueblos indígenas; los derechos económicos sociales y culturales, pueblos indígenas y tutela constitucional efectiva; demandas de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de los derechos humanos, identidad e interculturalidad: invisibilidad y práctica judicial. ¿Hay jurisprudencia nacional y provincial sobre los derechos de los pueblos indígenas?; preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas; el derecho a la consulta; participación en los intereses que los afectan etc.

En el acto de apertura de este inédito Congreso Internacional Indígena, sin antecedentes en el ámbito de nuestro país, el presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Dr. Mario A. R. Midón, se refirió a la lluvia acaecida en el momento del acto y dijo: “El tiempo se congracia con nosotros, porque el sonido de la lluvia y el ruido del mismo viento prestan marco para el reclamo de los derechos sobre los que vamos a debatir”.

Se refirió a su convicción de que “la ciencia constitucional es una herramienta para transformar la realidad y agregar mejores condiciones de vida al ser humano”, por eso la Asociación Argentina de Derecho Constitucional estuvo presente en Resistencia. Agradeció el “aliento” y compromiso del Gobierno de la Provincia para posibilitarlo señalando que “para que la voluntad de la Constitución se realice, se necesitan de acti-

vas políticas estatales, y para acceder a ellas siempre es necesario el debate y la confrontación de ideas”.

El entonces ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Provincia, profesor Francisco Romero leyó el prólogo (que él escribió) del libro que contiene las ponencias de este congreso. “Lanzados, pacientes, dueños del tiempo, los pueblos indígenas luchan por una sociedad donde no existan excluidos y saben que la gran ausente todavía es la justicia”... “Caminos distintos que convergen en los sueños profundos de la gran patria, de un territorio para todos y nuestro, solamente nuestro hasta la médula. Este pensamiento, esta mirada, esta sensibilidad me la enseñó el doctor Julio García, batallador desde siempre por otro paradigma cultural, no ya por el crisol de razas, ese caldero en el que todos los componentes identitarios del Chaco se funden en un supuesto ser chaqueño, una identidad que disolvía todas nuestras singularidades, invisibilizando sobre todo el núcleo indígena, a la vez que colocaba al aporte criollo en un segundo plano” señaló el funcionario.

Reflexionó que en esta generación del bicentenario, “desde una tierra de culturas milenarias de la poética y la ética del Chaco, desde la recuperación de su acepción como reunión y conjunto de naciones”. “Desde este territorio de ideas, sentimientos y convicciones, pensamos, escribimos, charlamos e intentamos actuar para comprender al Chaco desde la trama polifónica de su principal riqueza: la diversidad cultural y lingüística, con profunda latinamericanidad” destacó en sus palabras de bienvenida a los participantes de este Congreso.

Subrayó la importancia de este espacio de debate y de intercambio de ideas “ya en la consagración de la conciencia de los derechos de los pueblos originarios” y indicó que es una señal positiva que todos los estamentos del Estado, instituciones representativas de los indígenas e inclusive la universidad hayan comprometido su participación en este Congreso para “proteger los derechos indígenas” y “defender a los hermanos indígenas de toda clase de discriminación”. Y que por este camino se podrá concretar la reparación histórica de los pueblos originarios ya que por décadas fueron “olvidados, oprimidos (al no poder utilizar su lengua y vivir bajo su cosmovisión), reprimidos y perseguidos”.

Seguidamente el ministro de Gobierno, Justicia y Trabajo de la provincia, Esc. Juan Manuel Pedrini, aludió a la necesidad de que mejores políticas amplíen los derechos indígenas y a que a todas las personas que

quizá se aproximan por primera vez a esta temática, deben saber que hay un mundo que los necesita, y necesita del cumplimiento de los derechos indígenas. “Se espera que desde el desarrollo doctrinario y desde la investigación, puedan llevar adelante nuevas y mejores políticas que sigan ampliando los derechos de los pueblos originarios en el Chaco y en la Argentina”.

El rector de la U.N.N.E., Eduardo del Valle, sostuvo la necesidad de elaborar políticas de inclusión de los pueblos indígenas, y que aunque a partir de la última reforma constitucional, los derechos de los pueblos indígenas están reconocidos, pero que aún existen los resabios de exclusión y olvido de los pueblos indígenas. “Debemos pensar y trabajar en atender y elaborar políticas de inclusión de los pueblos indígenas de nuestro territorio de Corrientes y Chaco”.

Anunció que en concreto, se está trabajando en la inclusión de los pueblos originarios mediante la asignación de becas a 44 estudiantes en distintas carreras de grado, y que también se está pensando en el diseño del profesorado en pedagogía para docentes indígenas destinados a trabajar en Nivel Inicial, Primario y Secundario de la Provincia del Chaco. Agradeció a los pueblos indígenas la posibilidad de poder concretar con ellos esta propuesta de parte de la universidad.

Finalmente, la decana de la Facultad de Derecho, Dra. Verónica Torres, indicó que con este Congreso se “trata de crear espacios para el análisis y la reflexión”. “Hoy estamos al final de un largo camino de reconciliación de nuestros pueblos originarios”. Y anunció la creación de la Cátedra Libre de Derecho Indígena que fue presentada oficialmente en el mes de diciembre en la Casa de las Culturas y que lleva el nombre de Ricardo Altabe, abogado egresado de la U.N.N.E., luchador en defensa del reconocimiento de los derechos de nuestros pueblos indígenas.

2) Se destacan también las Jornadas Regionales del NEA de Análisis y Aportes al Proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación, realizadas en Resistencia, Chaco, durante los meses de julio y agosto del año 2012, con la Conferencia Inaugural sobre el análisis integral de la reforma a cargo de la Dra. Aída Kemelmajer de Carlucci en el Aula Magna de la U.N.N.E., y a través de distintos paneles se abordaron temas relevantes a cargo de diferentes expositores, sobre derechos de las personas. Principios de interpretación. Normas procesales. Principio y fin de la vida. Derecho a la salud y actos médicos. Salud mental y restricción a la capacidad Civil. Persona con incapacidad y con capacidad restringida por ra-

zón de carencia de salud. Técnicas de reproducción asistida; inseminación artificial, fecundación in vitro y el problema de los embriones no implantados. Gestación por sustitución: voluntad procreacional como fuente de la filiación, consentimiento previo y libre, homologación judicial. La reforma del 94' y la constitucionalización de derechos privados. Derechos indígenas, etc.

3) Se concretaron en el año 2012, en la ciudad de Resistencia, las Jornadas sobre el Proyecto de Reforma del Código Civil, el jueves 15 y viernes 16 de noviembre, en el auditorio del Colegio de Escribanos del Chaco. Este encuentro fue en homenaje a la doctora Graciela Ljudgar, recientemente fallecida y destacada juez de la provincia y docente universitaria. Tuvo a importantes exponentes sobre los derechos de los consumidores, régimen patrimonial del matrimonio, obligaciones dinerarias, responsabilidad de los profesionales, derechos de la persona, muerte digna, derecho a la vida, prescripciones, entre otros. La lista de oradores estuvo encabezada por el gobernador de la provincia, Jorge Milton Capitanich, quien expuso sobre la importancia de la modificación del Código Civil en el contexto actual de la sociedad. A continuación, Félix Trigo Represas, sobre las obligaciones dinerarias en el proyecto de reforma. Marcelo López Mesa sobre modificaciones al régimen de la prescripción en el proyecto de reforma del Código Civil. Luego, Jorge Mosset Iturraspe desarrolló los derechos de la persona, entre otros conferencistas.

La actividad fue organizada por la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Chaco, el Superior Tribunal de Justicia, y librería ConTexto y auspiciada por el gobierno del Chaco, Consejo de Abogados de Resistencia, Lotería Chaqueña y Cámara de Diputados, entre otros.

4) En el ámbito de la Justicia Provincial durante el ejercicio 2012 se materializaron distintos emprendimientos en materia de infraestructura edilicia, creación y puesta en funcionamiento de nuevos tribunales, innovaciones tecnológicas, capacitación etc. Es valorable la labor del Centro de Estudios Judiciales que ha cumplido treinta y cuatro años de vida, recordando que el Superior Tribunal de Justicia “conciente 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 (C.E.J.), “como organismo permanente encargado de coordinar las medidas necesarias para

concretar la aspiración de superación de la Justicia Provincial”. El C.E.J. 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.

5) Debe ser materia del presente, la sentencia dictada por la Cámara del Crimen 1ª de la ciudad de Resistencia en el juicio por la muerte del joven artesano Juan Ángel Greco, detenido el 25 de junio de 1990 y que pocos días después murió por las graves quemaduras sufridas en la comisaría. Su madre, Zulma Bastianini de Greco, denunció el caso ante la C.I.D.H. y ésta admitió la petición. Allí se reconoció la responsabilidad institucional del gobierno chaqueño en el hecho, se acordó la creación de la nueva fiscalía, se dispuso el pago de \$ 300.000 en concepto indemnizatorio a la familia de la víctima y se ordenó la reapertura de la causa judicial. Comprometiendo al gobierno de Chaco a “continuar impulsando medidas legislativas y administrativas para una mejor protección de los derechos humanos”.

La causa en su momento había concluido y fue reabierta 13 años después, tras un acuerdo amistoso entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Estado provincial. Tuvo su resolución en el año 2012, cuando la Cámara 1ª en lo Criminal condenó a 1 año y 10 de prisión en suspenso a dos de los policías imputados, por incumplimiento de deberes de funcionario público, mientras que los dos restantes fueron absueltos. El caso fue apelado por el fiscal de derechos humanos y el fiscal de cámara.

El tribunal criticó la pésima actuación que tuvo en su momento la justicia provincial, afirmando que se perdieron pruebas y que no se investigó debidamente. Los jueces hicieron lugar al pedido del fiscal de derechos humanos y único querellante de investigación (órgano implementado en la provincia como consecuencia de este caso en la detención ilegal y vejaciones sufridas por el artesano). Por primera vez también en la historia de la justicia chaqueña se concretó una declaración testimonial mediante videoconferencia, en el marco de las audiencias debate del resonado caso, desde Villa Cura Brochero (Córdoba). El tribunal de la Cámara del Crimen 1ª de Resistencia se constituyó en el salón de conferencias del Centro de Estudios Judiciales donde la Dirección de Tecnologías de la Información del Superior Tribunal de Justicia puso en funcionamiento el sistema que permitió interconectarlos con el Juzgado de Competencia

Múltiple de Córdoba con la colaboración de la Policía Judicial de esta última provincia.

6) La Cámara de Diputados de la Provincia sancionó con 19 votos la reglamentación del segundo párrafo del art. 154 de la Constitución Provincial, conforme a los requisitos y condiciones que deberán reunir los magistrados y representantes del Ministerio Público que se encuentren en condiciones de acceder a la jubilación.

De esta manera, los magistrados y funcionarios alcanzados por esta norma, al cumplir los 60 años, podrán optar por su permanencia en el cargo hasta los 70. En tal caso y con 60 años cumplidos, dentro del plazo de 90 días contados a partir del cumplimiento de ese presupuesto, deberán formalizar dicha opción ante el Superior Tribunal de Justicia o el Poder Ejecutivo según corresponda, notificando dicha circunstancia. Además, aquellos magistrados y representantes del Ministerio Público que ya hubieren superado los 60 años de edad, a la entrada en vigencia de la presente ley, podrán optar por su permanencia en el cargo hasta haber cumplido los 70 años. En este caso el plazo estipulado para hacerlo se computará desde la entrada en vigencia de la presente, Serán de aplicación el art. 2º y ss.

Los magistrados y representantes del Ministerio Público que se encuentren en condiciones de acogerse a la jubilación y hubieren cumplido los 70 años, para permanecer en el cargo deberán, previo concurso abierto de antecedentes y oposición, requerir un nuevo nombramiento.

7) Fue reglamentado además, en el mes de diciembre de 2012, mediante ley 7157 el proceso de selección mediante concursos públicos de antecedentes y oposición de los jueces que integran el Superior Tribunal de Justicia (S.T.J.), a iniciativa del Poder Ejecutivo provincial. Experiencia inédita en nuestro país, y a tenor de lo establecido por la Constitución local desde la reforma de 1994, cuestión que fuera materia de informe en años anteriores.

8) Como se recrea cada año, entre el 17 y 26 de febrero de 2012, Resistencia, fue sede con gran éxito y afluencia de público de la **12ª Feria del Libro Chaqueño y Regional, de acceso gratuito**, en la cual participaron escritores locales, regionales y de los países que integran la Zona Centro Oeste de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. En esta oportunidad, bajo la consigna “Ideas, libros, y política editorial para la soberanía cultural latinoamericana”, con el acompañamiento de la Universidad Nacional del Nordeste, el Consejo

Federal de Inversiones, Lotería Chaqueña, y el Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco, entre sus auspiciantes y organizadores. El país invitado fue Cuba. Además de las visitas de los diferentes escritores, editoriales y especialistas, se dictaron conferencias y se desarrollaron talleres literarios, recitales y diversas actividades y presentaciones de obras de autores locales, de Misiones, Corrientes, Formosa, Córdoba, Buenos Aires y otras provincias y países.

9) Concluyo este informe compartiendo desde el Chaco otro hecho institucionalmente relevante que se realiza cada dos años, en la ciudad de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco, la Bienal Internacional de Esculturas. Resistencia fue declarada *Capital Nacional de las Esculturas* por el Congreso de la Nación. Y desde 1998, la UNESCO realiza el seguimiento de esta actividad, habiéndose iniciado las gestiones tendientes a declarar a Resistencia “Patrimonio Cultural de la Humanidad”, por la presencia de numerosas obras escultóricas en las calles, que la convierten en un verdadero museo a cielo abierto. Nuestra ciudad se destaca en Argentina, por poseer en sus calles, avenidas y parques una vasta estatuaría urbana de más de 500 esculturas, habiéndose emplazado las primeras obras desde comienzos del siglo XX. Lo fue a iniciativa de vecinos, luego del Fogón de los Arrieros y actualmente con el gran esfuerzo de la Fundación Urunday.

Sus espacios abiertos ofrecen la generosidad de una vegetación abundante y el arte al alcance de todos, cuyos prestigiosos autores fueron convocados alguna vez para construir este patrimonio cultural sin precedentes, como verdadera expresión de la imagen e identidad de un pueblo.

La edición 2012 de la Bienal Internacional de Escultura convocó a doce prestigiosos artistas internacionales que realizaron, a cielo abierto y ante miles de espectadores, obras originales e inéditas inspiradas en “La profecía”. A la par de la Bienal se realizó el premio “Desafío” en el que participaron 16 escuelas de Bellas Artes de diferentes provincias. La masiva concurrencia de público proveniente de los más variados puntos del país y del mundo, transformó a la Bienal en un suceso cultural y social que reunió a más de 150.000 personas. Las esculturas resultantes se emplazan luego en calles y avenidas de Resistencia, incrementando su actual patrimonio escultórico.

Caminando el siglo XXI, tiempo social de la justicia, de las igualdades, de los derechos humanos, tiempo fuerte de participación ciudadana,

de compromiso y responsabilidades, con infinita paciencia para el logro de las necesarias coincidencias, doy cuenta del presente, agradecida por la posibilidad de informar respecto de hechos de relevancia para la vida de mi amada provincia.

• **CHUBUT**, por *José Raúl Heredia*

1. Destaco como acto de trascendencia en la relación gobierno federal-provincias y en las relaciones entre éstas, la suscripción del *Pacto Federal Hidrocarburífero*. Desde luego, Chubut queda directamente relacionada. Como es sabido, el Congreso sancionó el 3 de mayo de 2012 -promulgada el día siguiente- la ley que lleva el número 26.471, por la que se declara de “Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos”, se crea “el Consejo Federal de Hidrocarburos” y se declara “de Utilidad Pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de Y.P.F. S.A. y Repsol Y.P.F. Gas S.A.”. Suele mencionarse con el *nomen* del Título I, Capítulo Único “*De la Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina*”.

Es el nombre que lleva el decreto reglamentario número 1277/012, de 25 de julio.

El 11 de agosto de 2012, el gobernador de Chubut junto con los de otras provincias agrupadas en la OFEPHI, firmó el Pacto Federal Hidrocarburífero. Este acuerdo, complementa la “Ley de Soberanía”; según se asevera, “garantiza las regalías para la provincia y conduce a la titularización del 25 por ciento del paquete accionario de Y.P.F. que se otorgará a los Estados petroleros”.

Según declaró el gobernador de Neuquén, más del 70% del texto y articulado del Pacto nació en su provincia y en la del Chubut. Dijo también que “La provincia de Neuquén tiene un concepto federal amplio, de sacrificio y esfuerzo. Estos diez años la república no hubiera podido salir adelante si no hubiese sido por el esfuerzo de las provincias productoras. A la Nación la integran las provincias que son autónomas y la Nación es la que tiene la soberanía y las integra a todas las provincias en un concepto federal. Y justamente este pacto federal de hidrocarburos entra en el concepto de reconstruir la OFEPHI”. Igualmente anunció que se marcha hacia un “*Pacto federal minero*”.

A su vez, el gobernador de Chubut señaló: “Tenemos que poner a producir a nuestro sector energético, avanzar en la exploración de yacimientos no convencionales, ser capaces de generar valor agregado y transparentar el mercado. A partir de la ley, el decreto que la reglamenta y este pacto, estamos generando el marco para hacerlo”.

Sin embargo, se han escuchado otras voces que denuncian, en uno de los calificativos más livianos, como “insincera”, dicen, esta “supuesta nacionalización”. Y destacan que “el miércoles 19 de diciembre de 2012, en Houston (Texas), Miguel Galluccio (C.E.O. de Y.P.F.) y Ali Moshiri (C.E.O. de Chevron para América Latina) cerraron un acuerdo por el cual se concede a esta última corporación el ‘derecho exclusivo’ para explotar las áreas ‘Loma de la Lata Norte’ y ‘Loma Campana’ en Neuquén. Chevron (...) invertirá inicialmente mil millones de dólares para desarrollar cien pozos petrolíferos y gasíferos no convencionales. Pero si avanzan los acuerdos (...) Y.P.F. le transferirá a Chevron dos áreas de 290 mil kilómetros cuadrados en la mítica Vaca Muerta, para obtener shale oil y shale gas, mediante el temible fracking, una nueva tecnología extractiva mucho más contaminante que la megaminería a cielo abierto”¹¹.

El diario La Nación, en su edición del 20 de diciembre de 2012, tituló la noticia: “Y.P.F. cerró con Chevron un acuerdo para invertir US\$ 1000 millones. La petrolera cederá participación en algunos yacimientos a cambio de aportes de capital; resta definir cuánto pondrá cada compañía; el plan completo llegaría a US\$ 15.000 millones”. Y después informó: “Luego de cuatro meses de conversaciones, cerró un acuerdo con la petrolera norteamericana Chevron, una de las más grandes del planeta, para avanzar en la explotación conjunta de recursos no convencionales en la formación Vaca Muerta, en Neuquén”.

Por su parte, el bloque de la U.C.R. propuso en la Legislatura de Chubut una declaración de rechazo al decreto nacional 1277/12, denominado “Reglamento del Régimen de Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina”. Sostienen que “La citada norma vulnera la autonomía territorial de la Provincia y los derechos sobre los recursos naturales que nos son propios por Constitución”. “El Poder Ejecutivo Nacional con el

¹¹Expresiones del ex diputado Miguel Bonasso, luego del acuerdo. Autor del libro *El mal*, Planeta, octubre de 2011.

dictado de dicho decreto no solamente viola la Constitución Nacional en el artículo 124, última parte, que establece ‘... *corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*’, sino también lo dispuesto por la ley nacional 26.197, denominada ley corta”.

En fin, no puedo dejar de recordar aquí lo que nos dijera el maestro Pedro J. Frías en Comodoro Rivadavia (diciembre de 1992): “... quiero decirles lo que vengo enseñando desde hace cuarenta años: me apoyo en dos cosas: si las empresas que explotaban recursos en el territorio provincial hubieran sido federativas, reconociendo a la Nación el 51% del capital, digamos para que tenga un liderazgo técnico y económico, y hubieran estado representadas las provincias productoras según sus reservas calculadas, el país argentino hubiera sido otro, porque hubiera habido mucha menos marginación...”. Y, añadió, los gobernadores no hubieran tenido que lidiar con la prepotencia de los gerentes de las empresas “nacionales”.

2. Sólo destacaré estas leyes que revelan relaciones federales: por la número I-466 se adhiere la Provincia del Chubut a los fines y alcances de la ley nacional 26.743, de “Identidad de Género”; la número III-38 se adhiere la Provincia del Chubut, a la ley nacional 25.854 “Registro Único de aspirantes a guarda con fines adoptivos. Por la ley V-141, se adhiere la Provincia a la ley nacional 26.691, que establece la preservación, señalización y difusión de sitios de memoria del terrorismo de Estado. La VII-61 sustituye el art. 3º de la ley VII N° 22 (antes ley 4219) de adhesión a la ley nacional 24.240 de “Defensa al Consumidor”. La XI-57, relativa a medio ambiente y bosques, aprueba los convenios celebrados entre la provincia del Chubut y la provincia de Río Negro, para dar cumplimiento a los proyectos “Conservación del hábitat del huemul en la comarca andina del paralelo 42º” y “Gestión sostenible de los recursos energéticos en el bosque de las áreas protegidas de Norpatagonia”. La XV-17 adhiere a la ley nacional 26.364 de “Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a la víctima”. La XVII-98, aprueba el Acuerdo de Cooperación sobre Investigación y Desarrollo de Ecosistemas Vegetales entre la Provincia y la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva de la Provincia de Misiones, cuyo objeto es el desarrollo de los ecosistemas vegetales, basados en el uso de capital genético de las zonas de influencia e implementar programas y proyectos que contribuyan al desarrollo sustentable. La XVII-99, aprueba el Acuerdo Marco de Co-

operación en Investigación, Desarrollo e Innovación para el fortalecimiento de Actividades Marinas en el Golfo San Jorge, suscripto entre la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Ente Autárquico Agencia Comodoro Conocimiento, con el fin general de cooperar en las mencionadas actividades. La XVII-100, aprueba el Acuerdo de Colaboración Internacional en Investigación, Desarrollo e Innovación para el Fortalecimiento y Desarrollo de Actividades Marinas en el Atlántico Sur, suscripto entre la Provincia y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y la Universidad de Quebec - Instituto de Ciencias del Mar en Rimouski, con el objeto de colaborar en iniciativas de cooperación internacional en el marco del Programa “Observatorio Golfo San Jorge” del Centro de Innovación y Desarrollo del Mar Austral. La XVII-101, aprueba los Convenios entre la Provincia y la Administración de Parques Nacionales y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, con el objeto de dar cumplimiento al Programa Experimental de Manejo y Conservación de Bosques Nativos y la creación de la Comisión Legislativa para el seguimiento de las inversiones y proyectos aprobados en el marco de la ley XVII N° 92.

La ley XIX-57, aprueba el Acta de Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y la Provincia del Chubut que tiene por objeto la afectación de personal de Gendarmería Nacional Argentina especializado en procedimientos e investigaciones asignando personal para reforzar tareas preventivas y de seguridad vial. La distribución de esta fuerza en el territorio de las provincias, especialmente en tareas de prevención y seguridad vial, es un hecho que puede llamar la atención. En Chubut hay que mencionar la potencial colisión con el art. 123 de su Constitución, en cuanto éste dice: “Salvo los casos de prevención de delitos federales, función auxiliar de la justicia federal y custodia de fronteras, espacios acuáticos y demás materias, cuya policía se ha conferido a la Nación, no se admite en territorio provincial actuación de fuerzas de seguridad nacionales. Con carácter excepcional y previa autorización de la Legislatura mediante el voto de los dos tercios del total de sus miembros, puede requerirse el auxilio de fuerzas de seguridad nacionales cuando se encuentren gravemente amenazados los derechos y garantías constitucionales o la plena vigencia de las instituciones democráticas, como así también cuando por cualquier causa se encuentran en peligro colectivo la vida, la libertad y el patrimonio de los habitantes de la Provincia”. El

objeto del Acta Acuerdo aprobada por esta ley no parece encuadrar en la norma constitucional.

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

Como es sabido, Entre Ríos integra el elenco de provincias fundadoras del Estado argentino y desde ella, con el Pronunciamiento de Urquiza del 1° de mayo de 1851, se proyecta el tramo final en la organización nacional republicana y *federal* (1853).

Un apreciable crecimiento de esta forma adoptada por nuestro Estado -que es, en fin, descentralización y autonomía espaciales- habrá de darse con la adición de la provincia de Buenos Aires (1860), luego con un proceso histórico-progresivo de provincialización territorial (que culmina en 1991) y, por último, con el nuevo status institucional de la Ciudad de Buenos Aires, plasmado por la reforma constituyente de 1994. Tal y tanto es la vocación federal de nuestro poder y proceso organizativo y fundacional; profundizado, además, al consagrarse la autonomía del municipio, “célula madre” del Estado argentino.

Es que el sistema federal latía embrionariamente en el espíritu fundacional desde los pactos preexistentes.

Sin embargo, el diseño federal plasmado fielmente en la Constitución histórica sería desvirtuado en los hechos por una recurrente gestión viciada de unitarismo. La reforma constituyente de 1994 encararía, decidida, este defecto desnaturalizador, proporcionando herramientas aptas para conjurarlo, confiando, claro, en la voluntad y honestidad políticas del gobernante ya nacional, ya local.

Lo dicho -una obviedad, se dirá- pugna decirse tanto como para aplacar la desazón anímica que causa la plácida indiferencia e indolencia que respecto del federalismo exhibe en la actualidad el gobierno federal con la obsecuencia de la mayoría de los gobernadores provinciales. Aquí, en Entre Ríos, donde su gobernador está alineado con vehemencia a la conducción central, no es la excepción. Existe, por cierto, una grave responsabilidad institucional por esa declinación de la autonomía provincial consumada en perjuicio el bien común provinciano.

Tamaño antifederalismo se advierte en la ausencia de políticas de Estado tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo como del Legislativo; órga-

nos de perfil político por excelencia. Basta con seguir la información pública, que evidencia un accionar local fuertemente alineado con la conducción nacional de turno, caracterizado por el cortoplacismo, el oportunismo y la indisimulada complacencia oficialista, que pone al desnudo la ausencia de un programa federal.

El reciente discurso de apertura de las sesiones legislativas pronunciado por el gobernador Urribarri el pasado 15 de febrero confirma la carencia y superficialidad apuntadas.

La reforma de la Carta provincial sancionada en el año 2008, más allá de sus desaciertos, plasmó un grado de fortalecimiento para el federalismo, desarrollando lo que a su turno y marco hiciera el constituyente nacional. Ya hemos comentado en ocasión similar a la presente el acogimiento y aplicación que del art. 123 C.N. hiciera el constituyente reformador; así como el trazado de lineamientos para una gestión de integración y complementación a nivel departamental, sin omitir las nuevas pautas progresivas pero eficaces para una remozada coparticipación a los municipios; pues bien, tal programa de acción y desarrollo no ha sido receptado aún por el legislador convocado al efecto, acotación ésta que ya fuera señalada en nuestra entrega informativa del año pasado.

Pese a una insipiente evidente en orden a resultados prácticos y ostracismo en cuanto a consideración alguna por parte del gobernante, uno insiste en proclamar en el desierto. Así, en agosto de 2012 presentamos nuestro libro *Nuevo régimen municipal de Entre Ríos*; no hay ánimo de promoción en esta mención, por supuesto; sí que procuramos un aporte sencillo, ameno y completo para el conocimiento de la materia y la aplicación práctica que necesita el operador municipal.

En la misma línea, va la creación de un instituto de formación integral de gestión pública municipal en la localidad de Cerrito (distante 55 kilómetros de Paraná) propuesta en noviembre de 2011 a las autoridades de la Facultad Teresa de Ávila de Paraná de la Pontificia Universidad Católica Argentina, encontrando eco favorable y avanzándose promisoriamente en la iniciativa.

En fin, que no queremos permanecer indiferentes y amodorrados de inacción y -parafraseando de alguna manera a Marcos Aguinis en su *¿Qué hacer?* (Planeta, 2005)- en la medida de lo posible buscamos formar y divulgar en pos de la específica concientización ciudadana que pueda ir despertando un renacimiento.

- **JUJUY**, por *Luis Federico Canedi*

Regalías mineras

I. Introducción

Desde 1986 la Constitución de la Provincia de Jujuy ha establecido que los recursos del Estado provincial se integran, entre otros, por “Las regalías, los derechos y cánones sobre explotaciones mineras, petrolíferas, gasíferas y otras fuentes de energía...” (ver art. 79)

El artículo citado se complementa con el art. 84¹² que hace alusión al destino que debe asignársele a tal recaudación, estableciendo que tendrán preferencia los proyectos de promoción y desarrollo, y las obras de infraestructuras que se realicen en las zonas mineras.

Ambas normas han servido de basamento para que la Legislatura sancione leyes que propendan a cumplir la manda constitucional. En lo que aquí importa, limitaré el objeto del presente informe al análisis de la nueva ley provincial 5750 de “Creación de un régimen de promoción y desarrollo de las regiones Quebrada y Puna con fondo integrado por recursos derivados de derechos de explotación de minerales”, la que muestra, según mi modesto entender, una regulación más centralista que atenta contra nuestro federalismo.

II. Antecedentes

El 28 de diciembre de 2012 fue publicada la ley 5750. Esta norma vino a derogar el anterior régimen establecido por la ley 5653, según la cual se fijaron pautas para la distribución del producido por las regalías mineras.

¹² “Art. 84.- *Destino de las regalías o derechos de explotación minera.* El Estado afectará preferentemente lo que recaude por regalías o derechos de explotación minera a la realización de programas de desarrollo y obras de bien común en los departamentos, municipios o zonas donde se encuentren los yacimientos o sustancias que generen la percepción de los mismos”.

Antes de la reforma se preveía que todo el ingreso que proviniese de regalías minera, que recauda la Provincia, se debería distribuir en un treinta por ciento (% 30) para el Municipio donde se encontrase el yacimiento, un veinte por ciento (% 20) entre los municipios emplazados dentro de la zona minera donde se encontrase el yacimiento -la facultad de establecer las zonas era del Ejecutivo provincial según art. 3º-, un veinte por ciento (% 20) para la policía minera, un veinte por ciento (% 20) para el parque industrial de Susques y un diez por ciento (% 10) para el desarrollo de proyectos mineros comunitarios.

Sobre los montos recaudados por la Provincia, debía detraerse el diez por ciento (% 10) para financiar la Corporación para el Desarrollo de la Cuenca de Pozuelos¹³.

Asimismo, se previó que los recursos provenientes del régimen se destinarían exclusivamente a programas de desarrollo y obras de bien común. Para ello, dichos proyectos deberían ser coordinados y visados por el Ministerio de Infraestructura y/o Hacienda (ver art. 2º).

Este sistema de distribución de lo recaudado por regalías mineras tuvo una vida efímera ya que desde su publicación, el 10 de septiembre de 2010, hasta su derogación sólo han transcurrido un poco más de dos (2) años.

En la práctica, el sistema no fue eficiente ya que generó pequeñas comunas o municipios -tengamos presente que las zonas mineras en la provincia son lugares muy inhóspitos con escasa densidad poblacional- con mucha capacidad económica e incapacidad para generar proyectos.

El resultado: comunidades con un gran parque automotor y sin choferes que puedan conducir los vehículos. No se generaron proyectos trascendentes que aumentasen la calidad de vida de los habitantes ni obras de bien común como mandaba la norma.

La situación aludida no fue culpa exclusiva de las comunas y municipios mineros que carecen de formación y de visión política global sino que a ello también ha contribuido la Provincia, que no les brindó el apoyo y la asistencia para cumplir el objetivo puesto de manifiesto en la ley.

¹³Entidad de derecho público, con autonomía presupuestaria, financiera, funcional y administrativa, creada por ley 4520 cuya principal finalidad es el estudio y relevamiento de información con el propósito de posibilitar el desarrollo de proyectos productivos en la zona.

Hay que recordar que la subsidiariedad federal, encarnada como la conocida “ley de autonomía”, se constituye como garante de la diversidad, acotando los efectos unitivos de la solidaridad hasta limitarlos a los aspectos en los que cada comunidad particular resulta insuficiente por sí misma para alcanzar sus fines ¹⁴.

Aquello implica reconocer al principio de subsidiariedad como organización, ya que el federalismo es el modo de expresión propio de este principio, el cual establece tres disposiciones: 1) que todo particular o sociedad menor que pueda cumplir sus fines propios mediante sus medios propios, no debe ser sustituido por su sociedad mayor. Por ello, se le debe reconocer y permitir todas las funciones y atribuciones que puedan ejercer por su propia iniciativa y competencia; 2) la sociedad mayor debe ayudar y promocionar a las sociedades menores con el fin de que logren por sí mismas sus fines propios; y 3) excepcionalmente, la sociedad mayor podrá intervenir y sustituir temporalmente a la sociedad menor toda vez que ésta no pueda cumplir por sí misma con sus fines propios.

Sin perjuicio de lo expuesto, entiendo que el sistema previsto por la ley 5653 ha tenido el mérito de haber respetado la autonomía municipal reconocida y garantizada por la Constitución de la Provincia desde 1986 ¹⁵.

Hay que señalar que las regalías mineras son de la Provincia. Sin embargo, con el sistema de distribución de regalías establecido por ley 5653 casi todo su producido quedaba en mano de las comunas y municipio, produciendo un gran proceso de descentralización.

Con el nuevo régimen la situación cambia; nos encontramos frente a un proceso de centralización a favor de la Provincia con el consecuente detrimento de las comunas y municipios.

III. El régimen de la ley 5750

El nuevo régimen devolvió a la Provincia gran parte de lo recaudado por las regalías mineras, ya no se distribuye entre las comunas y munic-

¹⁴ Guillermo BARRERA BUTELER, ob. cit., pág. 53.

¹⁵ “Art. 178. Todos los municipios tienen asegurada por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten, la autonomía necesaria para resolver los asuntos

pios el producido de las regalías mineras sino que crea un fondo, que maneja la Provincia -ver art. 3º-, del treinta y cinco por ciento (35%) de las regalías mineras con el propósito de promover y desarrollar la zona de Quebrada y Puna.

Asimismo, establece que un diez por ciento (10%) de lo que recaude en derecho de explotación de minerales se afecta directamente a los municipios o comunas donde se encuentre emplazado el yacimiento -art. 4º-.

Dichos montos, conforme el art. 5º, deberán "... financiar proyectos, planes o programas de desarrollo de infraestructura productiva, provisión de equipamientos y obras de bien público que se aprueben por la autoridad de aplicación...".

No desconozco que, según el art. 124 de la Constitución Nacional, "...Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio..."; sin embargo, creo que el nuevo régimen, así concebido, evidencia una tónica centralista que va en contra de un sano sistema federal de gobierno.

IV. Conclusión

La Provincia, al igual que la Nación, ha venido observando una conducta cada vez más centralista y atenta contra una auténtica relación federal que supone la presencia de tres principios fundamentales y ordenadores: solidaridad¹⁶, subsidiariedad¹⁷ y participación¹⁸.

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".

¹⁶ Guillermo BARRERA BUTELER, ob. cit., págs. 49/50. La solidaridad es "*El impulso primario que lleva a las diversas comunidades a relacionarse entre sí en una unión es la solidaridad (del latín 'solidus'), que implica el sentirse parte de un todo con otras comunidades, de modo tal que lo que a cualquiera de ellas le acontezca no le será indiferente a las otras. En definitiva, se trata de percibir un sentido de 'unidad de destino' entre las diversas comunidades, de modo tal que cada una es co-responsable con las demás de lo que suceda con todas*".

¹⁷ Guillermo BARRERA BUTELER, ob. cit., págs. 51/52. La subsidiariedad es aquel principio "... según el cual "una estructura social de orden superior no debe interferir

Lamentablemente, la Constitución de la Provincia ha efectuado una ferviente declamación de la autonomía municipal sin sustento fáctico que se traduce en un articulado vacío.

Hubiera sido más sano y acorde con el sistema federal de gobierno, que la Provincia hubiera procurado una capacitación y asistencia sobre aquellos municipios y comunas beneficiados con el anterior régimen antes que privarlos de los recursos. Sobre todo cuando la actividad minera genera grandes alteraciones ambientales que pueden incidir fundamentalmente en los habitantes de la región.

Sin perjuicio de lo expuesto, entiendo que una correcta política de desarrollo que busque eliminar las asimetrías sociales y económicas sólo puede generarse en la Provincia. Ésta debe tener una visión global que permita administrar los recursos conforme ese objetivo que debe tener como principales actores a las comunas y municipios.

En otro orden, el gobernador de la Provincia ha enunciado en la apertura de sesiones ordinarias de la Legislatura de la Provincia del periodo 2012, la intención de avanzar en una ley de coparticipación municipal. Es de esperar que de sancionarse una norma que regule la materia se incluya el producido por las regalías mineras entre los fondos coparticipables a fin de dar transparencia y acotar la discrecionalidad en la distribución de recursos.

en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común...”.

¹⁸Guillermo BARRERA BUTELER, ob. cit., págs. 52/53. La participación tiene como rol fundamental mantener el difícil y necesario equilibrio entre los extremos opuestos que conviven en el federalismo (unión y diversidad, solidaridad y subsidiariedad) a fin de que todas las comunidades que integran esa comunidad mayor forman parte del proceso de toma de decisiones. Consecuentemente, las decisiones que se toman no se rechazan porque no son extrañas a la comunidad sino que éstas coadyuvan a su formación.

• **LA PAMPA**, por *Gustavo Arballo*

1. Contexto político-institucional

La conformación resultante de las elecciones 2011 en la Cámara de Diputados (la provincia de La Pampa tiene Legislatura unicameral de 30 legisladores) daba representación a *tres* espacios políticos: una mayoría simple asegurada para el Partido Justicialista con 16 escaños; una segunda fuerza importante -el FREPAM- con 10 diputados, y una agrupación -Comunidad Organizada- que había obtenido 4 diputados. Esta última se encuentra hoy dividida en tres bloques diferentes (“Pueblo Nuevo” con 2 diputados y “Comunidad Organizada” y “PRO La Pampa”, 1 diputado cada una), lo que implica que existen ahora *cinco* bloques diferenciados. Además de esa dispersión, otros reajustes internos ocurridos en 2012 desvelan una tácita división en el bloque del P.J. que se revela en votaciones de leyes claves y que explica una dinámica de vetos ejecutivos e insistencias con mayorías calificadas (esa forma de promulgación se dio en leyes sensibles como la *Ley de Coparticipación de regalías hidrocarburíferas* que veremos más adelante y como la *Ley de Presupuesto 2013*, vetada por el gobernador con el fundamento de que las modificaciones introducidas por la Cámara al proyecto elevado por el Ejecutivo contradecían la prohibición de la Constitución local de votar aumentos de gastos que excedan el cálculo de recursos).

Por su número e influencia, esto suscita un escenario de virtual y contingente “gobierno dividido”, inédito en la política pampeana y de hecho harto infrecuente en legislaturas que renuevan totalmente sus cargos y que al elegirse juntamente con el gobernador hacen que exista una sintonía automática en los dos poderes por el esperable “arrastre” entre listas a través del sistema de “lista sábana” y el principio de unidad de conducción que generalmente se estructura en la praxis de la disciplina partidaria.

Como detalle de contexto debe decirse que la Constitución de la Provincia de La Pampa permite una sola reelección para el gobernador, y el mandatario en funciones (Oscar Mario Jorge) se encuentra en su segundo mandato lo que le impediría -salvo improbable reforma *ad hoc*- postularse nuevamente para el cargo optando a un eventual tercer período.

2. Actividad legislativa y normativa más relevante del período

En 2012 la Legislatura pampeana sancionó 49 leyes provinciales, dos más que las sancionadas en 2011.

Como pauta de comparación puede consignarse que en la década 2001-2010 se sancionaron en promedio 68 leyes por año.

Un par de adhesiones a leyes nacionales sancionadas al final del ciclo legislativo deben consignarse entre las leyes más importantes del período. Así debemos dar cuenta de la ley 2693 por la que la Provincia adhiere a la ley nacional 25.854 de 2003 para implementar un Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos, estableciendo como Autoridad de Aplicación al Ministerio de Bienestar Social en la órbita local, y de la ley 2703 que adhiere a los arts. 1º a 41 de la ley nacional 26.061 sobre *Protección Integral de Niñez y Adolescencia*, a la parte pertinente de su decreto reglamentario 415/2006, y establece además un sistema provincial de los derechos de la niñez y adolescencia.

De especial interés para la administración de justicia resulta la ley 2699 dedicada al *Régimen de Mediación Integral*. En cuanto a la mediación judicial establece su obligatoriedad en cuestiones patrimoniales del fuero civil, comercial y de minería, y también en algunas cuestiones del derecho de familia (excluye divorcios, separación personal y filiación personal entre otros supuestos). En el caso de los procesos de ejecución, de ejecución de sentencias y de desalojo el régimen es optativo para el reclamante, sin que el requerido pueda cuestionar la vía. Estaría vigente en el curso de 2013 y se dispone que el Superior Tribunal de Justicia dicte la reglamentación pertinente y cree su propio Centro Público de Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos Judiciales.

Finalmente cabe señalar la importante *Ley de Paritarias para el Sector Público* que establece un sistema de negociación colectiva para estructurar las demandas salariales de los agentes y empleados estatales. Esta ley está teniendo su momento inaugural en la negociación en curso por la pauta salarial para el año 2013 y sus resultados se avizoran positivos.

En cuanto a normativa reglamentaria, nos interesa destacar el *Protocolo hospitalario para la atención y asistencia sanitaria integral de prácticas de aborto no punible*, que fuera promovido por decreto 279/2012 en el marco del art. 86, incs. 1 y 2 del Código Penal, como consecuencia del fallo dictado por la Corte Suprema de la Nación en la

causa “F.A.L. s/ medida autosatisfactiva” para su implementación en la esfera provincial atendiendo la exhortación que el alto tribunal hiciera en tal sentido a las jurisdicciones locales.

3. Municipios

La falta de alineamiento entre los poderes Legislativo y Ejecutivo quedó patentizada en el veto dispuesto por el gobernador a la ley 2691 que imponía una coparticipación a municipios de las regalías hidrocarburíferas, previendo el reparto entre los municipios productores del 20% del total de lo recaudado en ese concepto. La Legislatura insistió con la sanción y habiendo superado holgadamente la mayoría de dos tercios exigida por la Constitución Provincial provocó la promulgación de la ley en cuestión, resistida por el Ejecutivo en la medida que esa coparticipación implicaba detracción de los fondos que hasta entonces eran provinciales. No obstante ello, muchos municipios se encuentran en una complicada situación financiera, siendo especialmente acuciante el caso de la ciudad de General Pico, donde en el mes de marzo de 2013 los funcionarios sólo cobraron el 40 por ciento de sus sueldos.

El contexto de efervescencia política canalizado en el Poder Legislativo también tuvo consecuencias locales tales como la inusual renuncia de un intendente electo antes de cumplir un año de mandato. Es lo que ocurrió precisamente en la ciudad de General Pico con la renuncia del intendente Jorge Tebes (P.J.), que formalmente fue presentada “por motivos personales” a fines de julio de 2012, asumiendo su cargo el viceintendente Juan José Rainone en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades.

También debe consignarse que durante el año 2012 se prosiguió la causa contra el intendente de la ciudad de 25 de Mayo, por el delito de abuso de autoridad por la habilitación municipal irregularmente concedida a un cabaret que funcionaba en esa localidad. El intendente imputado, David Bravo, sigue en su cargo y se encuentra apelada la sentencia condenatoria dictada en primera instancia en marzo de 2013. Ese fallo resuelve dos temas de interés para el derecho público municipal en orden a la eventual justiciabilidad penal: la efectiva responsabilidad del funcionario autorizante (desestimando exculpaciones basadas en el

principio de confianza y la delegación tácita del control a funcionarios de menor jerarquía) y el elemento normativo del tipo de abuso que, según se asume en la sentencia, pena tanto el incumplimiento de leyes como el de ordenanzas municipales.

4. Poder Judicial

Desde 2010 el Superior Tribunal de Justicia estuvo funcionando con cuatro de los cinco jueces que integran su formación. Esta situación se normalizó con la confirmación de la Legislatura provincial del nombramiento del Dr. Hugo Díaz -que al momento de su nominación era juez de la Cámara Penal de la 1ª Circunscripción- y su posterior jura para incorporarse formalmente al S.T.J. ocurrida el 27 de marzo de 2013.

No consignamos juicios de especial relevancia del Superior Tribunal de Justicia o causas que por su trascendencia doctrinaria o institucional puedan ser mencionadas en este informe.

Tampoco se registraron durante el año 2012 fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que revocaran o anularan sentencias del S.T.J. por la vía del Recurso Extraordinario Federal.

Durante 2012 el Poder Judicial continuó con su política de formación a través del Centro de Capacitación Judicial, concretando más de 80 actividades académicas en diversos puntos de la provincia de las que tomaron parte más de 1200 personas entre funcionarios, empleados y abogados de la matrícula.

En el marco del Poder Judicial existen cargos vacantes con concursos pendientes de realización y en varios casos éstos se encontraban impedidos de proseguir en virtud de amparos judiciales. Esto se produjo ante la inclusión de una norma en el art. 6º de la Ley Orgánica del Poder Judicial sancionada en 2010 que exigía a los magistrados en funciones el transcurso de un período de tres años en su cargo antes de postularse a otro concurso. Para destrabar temporalmente la situación mientras se resuelven los planteos de los funcionarios amparistas que obtuvieron medidas de no innovar la Legislatura sancionó en 2012 una ley que suspende por dos años la aplicación de esa restricción, lo que habilitó la continuidad de los procesos de selección de magistrados.

Cabe acotar que en el diseño constitucional de la provincia de La Pampa esa es la única incumbencia prevista para el Consejo de la Magistratura, que se compone de cuatro miembros y está formado por un representante elegido por los abogados de cada circunscripción, por un representante del Poder Ejecutivo, por un representante del Poder Judicial y por un juez del Superior Tribunal de Justicia. Se espera que los concursos a realizarse durante el año 2013 propendan a una normalización del Poder Judicial, regularizando cargos que son transitoriamente cubiertos por funcionarios sustitutos.

También debe resaltarse que en el segundo semestre de 2012 luego de la provisión de cargos y los procesos de selección de personal (en el Poder Judicial de la Provincia de La Pampa los cargos se proveen por concurso en todos los casos) finalmente se puso en marcha la Oficina de Atención a la Víctima de Delito, que opera bajo la órbita del Ministerio Público, con una dotación de personal mínima e interdisciplinaria (el personal incorpora psicólogos y asistentes sociales) y despliegue en las diferentes circunscripciones judiciales de la provincia.

Como novedad de posible plasmación legislativa, tiene dictamen favorable un proyecto de ley para dotar de autonomía a la Defensa Pública que actualmente está operando en la esfera del Ministerio Público (no como un organismo bicéfalo o con estructura espejada, sino con un defensor general que en su rango jerárquico es inferior al procurador que dirige el Ministerio Público).

Enjuiciamiento de funcionarios y magistrados

En esta sección deben señalarse dos casos que generaron gran interés y controversia públicos. Uno de ellos reconoce su origen en un sonado caso ocurrido en 2011, el homicidio de Carla Figueroa por parte de su pareja quien, beneficiado por el avenimiento que entonces preveía el Código Penal, había sido recientemente liberado luego de ser condenado por violación.

La conmoción provocada por el caso cobró amplia trascendencia nacional y entre otras derivaciones (notoriamente, el provocar la derogación del instituto del “avenimiento” por parte del Congreso de la Nación a través de la ley 26.738 sancionada en 2012) suscitó que un grupo de diputados de los bloques mayoritarios de la legislatura local formalizara

una acusación contra los dos magistrados del Tribunal de Impugnación Penal que votaron a favor de aplicar el avenimiento a la causa.

Este proceso tramitó durante el año 2012 ante el Jurado de Enjuiciamiento (órgano compuesto por el presidente del Superior Tribunal de Justicia, dos legisladores y dos abogados elegidos por sorteo) sólo contra uno de esos jueces (Carlos Flores) ya que el restante optó por presentar la renuncia y acogerse a la jubilación.

El jury sustanciado llegó a su término en octubre de 2012 y el magistrado no fue destituido: para así decidir, los votos de mayoría (juez del S.T.J. Eduardo Fernández Mendía, diputado U.C.R. Martín Berhongaray, abogados Sergio Escuredo y Ana Bonaveri) entendieron que el juez había actuado con negligencia en la concesión de una vía prevista como excepcional, pero que no correspondía la destitución en virtud de que la normativa vigente (ley provincial 313) requiere que la causal de destitución implique “existencia de negligencia reiterada”, lo que no se verificaba en el caso. En minoría, una integrante del Jury (María Silvia Larreta, diputada P.J.) entendió que la gravedad del hecho y el hecho de que el magistrado no hubiera juzgado el caso con perspectiva de género ameritaba la destitución.

Otro caso que tuvo secuelas institucionales relevantes y provocó alarma social fue el homicidio de Sofía Viale -una niña de doce años- ocurrido en la ciudad de General Pico. El trágico desenlace se conoció en noviembre de 2012, varias semanas después de ocurrido el hecho y de un modo casual, cuando -según fue reportado en medios locales- la policía encontró el cadáver en la casa del presunto homicida, ubicada en las cercanías de la vivienda de la menor, a raíz de un allanamiento ordenado en la investigación de un hecho de abuso sufrido por otra niña en el que se lo sindicaba como autor. Inmediatamente hubo sonadas protestas públicas y episodios de vandalismo que provocaron desmanes y cuantiosos daños al edificio de Tribunales de General Pico, y el fiscal general de la circunscripción fue golpeado y severamente lesionado en la vía pública en la secuela de esos incidentes. En el ínterin habían transcurrido casi dos meses de una investigación infructuosa donde la hipótesis predominante era que la menor se había fugado del hogar, lo que generó cuestionamientos sobre la diligencia y la profesionalidad de la actuación de los fiscales a cargo de la causa y motivó varios pedidos de destitución a funcionarios judiciales y policiales.

El más relevante de ellos fue promovido por varios diputados contra el procurador Mario Bongianino como titular del Ministerio Público, razón

por la cual se sustanció como juicio político ante la Cámara de Diputados. La acusación fue acogida por la Sala Acusadora por unanimidad en diciembre de 2012, y en este punto es pertinente aclarar que bajo el sistema del Código Procesal que entró en vigencia en marzo de 2011 la investigación de los delitos es competencia exclusiva de los fiscales, quedando los jueces limitados a la figura del “juez de control” para autorizar medidas restrictivas, ordenar allanamientos y detenciones, etc.

En el juicio político, realizado en febrero y marzo de 2013, la acusación no alcanzó el umbral de dos tercios requerido para sentenciar la destitución: 12 diputados (la totalidad de los ocho legisladores que la conformaban del Frepam, dos del PJ, y legisladores del PRO y de Pueblo Nuevo) se pronunciaron en ese sentido y otros 12 diputados (11 del P.J. y uno de Pueblo Nuevo) lo hicieron por la desestimación de los cargos. El mismo caso provocó un pedido de juicio político contra el ministro de Gobierno por la actuación de la policía provincial (pedido que no fue acogido por la Sala Acusadora, aunque posteriormente se relevó a la cúpula de la fuerza policial de la ciudad) y actualmente siguen tramitándose procesos de destitución contra el entonces fiscal general de General Pico y otros fiscales que estuvieron a cargo de la causa (por su jerarquía, las destituciones de estos funcionarios son resueltas por el Jurado de Enjuiciamiento y no por la Cámara en juicio político).

En todos estos procesos y más allá de las particularidades del “caso Sofía” se pusieron en cuestión temas concernientes al rol de los fiscales en la investigación de un caso, los límites y las obligaciones de su actuación en dirección de la fuerza policial, y el alcance de las responsabilidades jerárquicas de los funcionarios de rango superior (hubo incluso una asamblea especial del Consejo de Procuradores, Fiscales, Defensores y Asesores Generales de la República Argentina en ocasión del juicio a Bongianino), así como discusiones relativas a las estrategias de política criminal y debates más amplios sobre la preocupación por las causas y la dinámica de la inseguridad urbana y la violencia de género.

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

¿Voto electrónico en La Rioja?

Introducción

En los últimos treinta años, las denominadas nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) han marcado nuestra época por las profundas transformaciones acaecidas en las formas tradicionales de comunicación interindividuales y por su fuerte impacto en el ámbito de la política, sobre los partidos políticos y las instituciones de gobierno.

Las nuevas realidades necesitan de nuevos conceptos que las expresen. Surgen así los conceptos de *democracia electrónica* o *democracia digital* en Estados Unidos para referirse a la vinculación entre los ciudadanos y la administración pública con relación a los servicios y políticas públicas, los debates de opinión y la participación política. Este concepto implica diferentes niveles de accesibilidad, desde los sistemas que proporcionan exclusivamente el acceso a la información hasta aquellos que incluyen los sistemas de ventanilla electrónica para efectuar las gestiones administrativas por vía telemática¹⁹.

La expresión Democracia Digital también supone el uso del voto electrónico para la elección de autoridades y para posibilitar nuevas vías de participación ciudadana en los procesos de decisiones en materia de políticas públicas, a través de encuestas, debates y votaciones sobre temas de interés general mediante el empleo de plataformas telemáticas²⁰.

Vemos, por tanto, que la democracia virtual tiene dos acepciones bien definidas. Por un lado, el ejercicio de la *democracia representativa* y, por el otro, la participación ciudadana en materia de políticas públicas, la *democracia participativa*. En ambos casos las nuevas tecnologías

¹⁹ Mahmud ALEUY, “La votación electrónica”, Capítulo 6; en Enrique GANUZA et al, *Modernización del régimen electoral chileno*, 1ª ed., Santiago de Chile. CIEP - CIEPELAN, Libertad y Desarrollo y Proyectamérica, 2007, págs. 225-226.

²⁰ Ana GÓMEZ y Justo CARRACEDO, *Del voto electrónico al voto telemático: clasificación y valoración de las propuestas existentes*, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, 2006. Citado por M. ALEUY, ob. cit., págs. 223-225.

expresan la posibilidad de fortalecer y acercar la democracia a la gente en términos de transparencia, tiempo real, eficacia, eficiencia, costos y diversidad temática²¹.

La decisión política de incorporar las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información a las diferentes manifestaciones de la vida democrática, dio lugar a la puesta en práctica de medidas tendientes a materializar uno de los pilares de esa democracia digital, el *Gobierno Electrónico*.

Se denomina gobierno electrónico al uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs) para facilitar e intensificar la relación del gobierno con los ciudadanos, mejorar la gestión y los servicios, garantizar la transparencia y la participación cívica y facilitar el acceso a la información pública.

Como resultado del impacto tecnológico de las TIC's en la vida social, crecientemente se las ha incorporado a la interrelación entre ciudadanos y los gobiernos locales, provinciales y nacionales, poniendo en práctica nuevas estrategias comunicacionales que permiten establecer una mayor cercanía con aquellos, transmitiendo los logros de la gestión, la ejecución de proyectos y avances, como así también la disponibilidad para recepcionar demandas, apoyos, sugerencias y críticas de la población; gestionar trámites administrativos y atender servicios. La democracia electrónica tiene como finalidad construir una auténtica comunidad digital dentro de la jurisdicción territorial integrada por las empresas, los organismos gubernamentales, los ciudadanos y las organizaciones civiles²².

Para el propósito de este informe, nos interesa analizar un aspecto específico de la democracia electrónica de gran relevancia política, como lo es el voto electrónico en las prácticas electorales y demás formas de participación ciudadana.

²¹M. ALEUY, op. cit., pág. 239.

²²El gobierno argentino define al gobierno electrónico (GE) como “*el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para redefinir la relación del gobierno con los ciudadanos, mejorar la gestión y los servicios, garantizar la transparencia y la participación y facilitar el acceso a la información pública, apoyando la integración y el desarrollo de los distintos sectores*”. En www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=583

Una definición precisa de voto electrónico es la que nos ofrece el politólogo uruguayo Juan Rial, que *“se refiere a todos los actos electorales factibles de ser realizados a través de tecnología informática, incluyen el registro de los ciudadanos, la confección de mapas de los distritos electorales, la gerencia, administración y logística electoral, el ejercicio del voto en sí mismo, los escrutinios, la transmisión de resultados y su certificación oficial. El voto electrónico, en una acepción restringida nos remite exclusivamente al acto de votar, entendiéndose por tal a la posibilidad de votar utilizando Internet, o al voto electrónico, realizado por medio de máquinas y programas que no están conectados a la red de redes; sin embargo, es válido utilizar la misma expresión en un sentido más amplio y el contexto permite saber cuál es el que se utiliza en cada momento”*²³.

Las experiencias de votación electrónica nos presentan dos modelos: el estadounidense, cuya tendencia se orienta hacia una expansión de la democracia directa, mediante la promoción del uso de Internet para la participación de los ciudadanos en la política, y el europeo, que se limita al uso de las nuevas tecnologías para mejorar la democracia representativa²⁴.

Los análisis de los casos comparados demuestran que los procesos del voto electrónico tienen tres niveles de complejidad según la disponibilidad tecnológica, financiera y la decisión política puestas en juego en cada caso.

El primer nivel es el de la votación mediante el uso de tarjetas perforadas o de lectores ópticos. En el segundo escenario, *“consiste en aquellos que basándose en la forma de operar el método clásico, sustituyen alguno de sus elementos físicos y procedimientos manuales por algún tipo de sistema o de proceso electrónico”*, como tarjetas magnéticas (para autenticar al votante o para emitir el voto), urna electrónica (para la recepción y recuento de votos), pantalla de votación (para seleccionar de la opción de voto), cabina electrónica (para garantizar la privacidad), software (para el proceso de escrutinio). Así, este nivel su-

²³Juan RIAL, “Modernización del proceso electoral: voto electrónico”, Observatorio Electoral Latinoamericano [en línea], 2002, disponible en <http://www.elobservatorioelectoral.org/biblioteca>

²⁴M. ALEUY, ob. cit., pág. 225.

pone la autenticación del votante, la acción de votar propiamente dicha y lo relativo a la gestión y procesamiento del contenido de la urna electoral²⁵.

El nivel más avanzado en la automatización del proceso de votación, consiste en el uso de las redes telemáticas (voto telemático). En éstos, el votante se relaciona con un agente telemático ubicado físicamente en un lugar remoto, al igual que el resto de los agentes que intervienen en la supervisión del sistema. El voto telemático puede presentarse bajo dos modalidades, los que utilizan las redes telemáticas (públicas o privadas) para la interconexión de los distintos colegios electorales, o bien los que proponen la votación desde la casa (Internet). Sin embargo, este nivel está en una etapa experimental, ya que no se ha logrado garantizar las condiciones apropiadas para asegurar la privacidad y autenticidad de la libre elección del votante.

El modelo salteño de voto electrónico

En nuestro país, la provincia de Salta fue la primera en elegir gobernador a través del ***Sistema de Boletas de Voto Electrónico (BVE)***, en las elecciones del 10 de abril de 2011, las cuales contaron con observadores internacionales de Brasil y Uruguay, además de personal de los tribunales electorales de Buenos Aires, Corrientes, Neuquén, La Pampa, Tierra del Fuego, La Rioja y Tucumán²⁶.

En esta oportunidad, el sistema de boletas de voto electrónico fue utilizado por el 33 % del electorado, lo que representó unos 245.000 elec-

²⁵GÓMEZ Y CARRACEDO. Citado por M. ALEUY, ob. cit., pág. 223.

²⁶La primera vez que se usó el sistema de boleta única electrónica fue en una interna del P.J., en julio de 2009; el 27 de septiembre de 2009 se habilitaron 36 mesas con terminales electrónicas en capital y San Lorenzo, con 12.661 electores. Posteriormente se usó en el referéndum en Nazareno del 8 de agosto de 2010 con 585 votantes; en las internas de la Juventud Peronista de noviembre de 2010 hubo 12 mesas habilitadas en capital, San Lorenzo, San José de Metán, Cafayate y San Ramón de la Nueva Orán y en las últimas elecciones generales de abril de 2011. En Secretaría de Comunicación: "La experiencia salteña sobre voto electrónico se presentó en La Rioja", 10 de agosto de 2012 en *Portal del Gobierno de Salta*: <http://www.salta.gob.ar/noticia-gobierno-salta/18367/la-experiencia-saltenia-sobre-voto-electronico-se-presento-en-la-rioja>

tores, distribuidos en 725 mesas de los municipios de Capital, San Lorenzo, La Caldera, Cafayate, San José de Metán y San Ramón de la Nueva Orán. *Para las elecciones de 2013, serán aproximadamente 820 mil electores los que usarán este sistema.*

El sistema, *único en el mundo, utiliza una máquina que confecciona votos, los cuales son contabilizados electrónicamente mediante un recuento como el tradicional pero en forma electrónica*²⁷. El procedimiento es simple y se procede cuando el votante presenta su DNI para que el presidente de mesa digite el número en la microterminal. Si su identidad se comprueba, la máquina es habilitada para recibir el voto, permitiendo acceder a la pantalla táctil de la máquina electrónica en la que aparecen el nombre del partido o alianza, la foto del candidato y demás datos. Luego, el elector oprime la tecla para confirmar su elección e imprimirla sobre la Boleta Única Electrónica (BUE) y grabar la información en forma digital en el *chip* que contiene la misma²⁸. Cuando el presidente de mesa cierra el proceso, la urna totaliza todos los votos mediante la lectura de cada chip, imprime copia del acta de la urna y la graba en una *flash card*. Los datos que receipta la plataforma *software* se encriptan y se graban en un disco que se envía al centro de cómputos para un rápido procesamiento. La máquina de votar esta compuesta por un gabinete (valija), la Boleta Única Electrónica (BUE), el *software* de votación y el, por último, equipo de asistencia para no videntes. La finalidad de este conjunto tecnológico es facilitar y darle transparencia al proceso electoral mediante distintas prácticas.

Asimismo, la máquina también cuenta con un verificador de voto lo que posibilita al elector verificar su voto, acercando la BUE al mismo. Ni

²⁷ Carmela COLQUI y Diana E. SOLÓRZANO, “Emerge el voto electrónico en Argentina”, Universidad Tecnológica de Tucumán, 25 de abril de 2011 en <http://www.dvt.frt.utn.edu.ar/?p=466>. La compañía MSA Grupo Empresario es quien se encargó de proveer el *software*. Este grupo se caracteriza por la generación de “Software no convencional para procesos de misión crítica”. Esta especialización conlleva generalmente la integración de servicios de valor agregado, entre los que se destacan la provisión de licencias de software, desarrollos de software específicos, hardware de alta gama, desarrollo de hardware específico, capacitación profesional, etc. Ver <http://www.msa.com.ar>

²⁸ La BUE contiene un chip o memoria digital incorporada para alojar un voto en forma electrónica, quedando el chip inutilizado para volver a ser grabado.

la máquina de votar, ni el software de votación ni ningún otro elemento del conjunto tecnológico permiten que se guarde, aloje o grabe el voto en dispositivo alguno, distinto del especialmente dispuesto para ello (BUE). El programa informático permite generar tantas actas de apertura, acta de cierre y los certificados de escrutinio de mesa que se deseen.

El escrutinio de cada mesa se efectúa mediante un módulo en el mismo equipo utilizado para el proceso de votación, pasando cada una de las boletas por el verificador y permitiendo, al mismo tiempo, que los fiscales controlen que lo que se encuentra impreso en la BUE es lo que figura en pantalla y que la asignación y suma de votos sea la correcta. Una vez concluido el proceso de lectura, el sistema imprime y graba electrónicamente en el acta de escrutinio los resultados de la mesa.

Las ventajas y garantías que se le atribuyen a la máquina de votar son, entre otras, las del secreto del voto, la posibilidad de verificación del voto por parte del elector, la imposibilidad del “voto en cadena”, la factibilidad de recuperar los votos ante contingencia de equipos y, obviamente, una mayor precisión y velocidad de procesamiento de la fiscalización del escrutinio de mesa²⁹.

Tras el estreno en Salta, la Boleta Única Electrónica (BUE) tiende a extenderse en varias provincias acelerándose su implementación efectiva en aquellas que ya tenían legalizado el uso del voto electrónico como Santiago del Estero, Chaco, Tucumán, Salta, Río Negro, La Rioja y San Luis, y despertando el interés en otras, como el caso de La Pampa³⁰.

Hasta el momento, los ensayos de voto electrónico en Córdoba y en Buenos Aires, han tenido resultados auspiciosos y, en otras, como en las ciudades de Rafaela y Rosario, se lo utilizó para definir el presupuesto participativo y elegir autoridades vecinales.

Tierra del Fuego, que otrora fue pionera en este tipo de experiencias en el 2003, tuvo que dar un paso atrás. La gobernadora Fabiana Ríos también quiso implementar definitivamente el VE para las elecciones lo-

²⁹Información sintetizada de la página del Grupo Mepresario fabricante de este sistema de VE, <http://www.msa.com.ar>

³⁰Las constituciones de Misiones y Entre Ríos no limitan la utilización de medios electrónicos de votación. “29-M: Más provincias podrían usar el voto electrónico” *NOA Noticias*. En <http://www.noticiasnoa.com.ar>

cales en al menos, Río Grande y Ushuaia; pero la ratificación de la Legislatura se demoró por la fuerte resistencia del peronismo fueguino que no estaba dispuesto a abandonar el voto tradicional.

La Rioja: ¿hacia el voto electrónico?

La provincia de La Rioja estuvo cerca de ser el nuevo distrito en experimentarlo en forma parcial en las elecciones a gobernador del 29 de mayo de 2011, pero el intento resultó infructuoso y debió ser postergado.

El 23 de abril de 2011, el presidente del Tribunal Electoral de la Provincia de La Rioja elevó un informe sobre el voto electrónico al gobernador Beder Herrera, por el que sostenía que el funcionamiento de la máquina que imprime el voto, permitía *“la mínima posibilidad de impugnación”*, y una mayor seguridad, rapidez y garantía que el soporte en papel³¹.

Con el propósito de implementar el VE en la provincia de La Rioja, el Ejecutivo convocó a una sesión extraordinaria de la Cámara Legislativa para modificar la ley electoral provincial 5139 mediante la incorporación del art. 95 bis. Esta adición estableció la emisión del sufragio *“a través de medios electrónicos y/o implementar otras nuevas tecnologías que procuren una mayor seguridad y celeridad al proceso electoral”*. La norma aprobada por una amplia mayoría integrada por el oficialismo y los bloques del justicialismo, de Lealtad y Dignidad, y de Acción Riojana, fue objetada por el bloque del Frente Cívico y Social - Unión Cívica Radical-, por el poco tiempo que restaba para las elecciones del 29 de mayo de 2011.

Siguiendo el modelo salteño, el gobierno riojano impulsó el Plan Provincial *“100% Voto Electrónico”* en el marco del *Plan de Modernización del Estado*³² cuyos ejes son la infraestructura y la capacitación,

³¹“Presentaron el voto electrónico al gobernador de La Rioja”. Diario Época, edición digital, 23 de abril de 2011. <http://www.diarioepoca.com>

³²El gobierno provincial procura reformar el Estado riojano mediante “la modernización del Estado, el gobierno electrónico, expedientes y firma digital así como la continuidad de las líneas de capacitación para los agentes de la Administración Pública

para desarrollar este sistema de sufragio con la asistencia del gobierno de Salta y la Dirección Electoral Nacional, cuya finalidad es lograr “*un sistema moderno, seguro, eficaz y dinámico para sufragar*”³³.

La política gubernamental requirió la intervención de la Justicia Electoral de La Rioja para efectuar una prueba piloto de voto electrónico en las elecciones provinciales del 29 de mayo. Esta estaba prevista efectuarse en cuatro mesas instaladas en el edificio de tribunales, donde están empadronados unos 1.300 electores de la zona céntrica de la ciudad³⁴.

El intento de implementar parcialmente y como prueba piloto tuvo un impulso significativo, y algunos medios lo daban como un hecho cierto³⁵ pero, gradualmente, se fue debilitando por algunas resistencias político partidarias que despertó el proyecto, debido a la escasez de tiempo para preparar a los electores para utilizar el nuevo sistema de sufragio, que a treinta días de la elección, se consideraba una auténtica improvisación.

Finalmente, la Justicia Electoral de La Rioja descartó llevar adelante una prueba piloto de voto electrónico en las elecciones del 29 de mayo de 2011, aunque la Ley Electoral provincial ya había sido reformada como para posibilitar el nuevo sistema³⁶.

Pese a la suspensión de la prueba piloto, el gobierno provincial ha manifestado la continuidad del proyecto aunque no ha fijado fechas concretas para su implementación y, por el momento, promueve las bondades del sistema de votación electrónica mediante campañas de infor-

Provincial”. Véase “La Rioja busca implementar el gobierno electrónico”, Consejo Federal de Inversiones, <http://www.cfired.org.ar/Default.aspx?cId=65>

³³“El gobierno de La Rioja estudia implementación del voto electrónico”. En diario El Independiente <http://www.vocesescritas.com.ar/?p=33855>

³⁴“La Rioja quiere probar el voto electrónico”, Portal de *Todo Noticias*, 14 de abril de 2011 en http://tn.com.ar/politica/la-rioja-quiere-probar-el-voto-electronico_053589 Véase también en “Tendrían una experiencia piloto del voto electrónico en La Rioja capital”, Diario Chilcecito.com, edición digital, 12 de abril de 2011. <http://www.diariochilcecito.com.ar/articulo/12081.html>

³⁵“La Rioja también estrenará el VE”. Portal de *La Rioja a pleno*. En <http://www.lariojaaplano.com.ar/noticia.asp?id=8763>

³⁶“Al final La Rioja decidió no implementar el voto electrónico en esta elección”. *La Prensa*, edición digital. En <http://www.laprensa.com.ar/NotePrint.aspx?Note=374713>

mación que permitan generar apoyos en la ciudadanía y disipar todas las suspicacias.

En oportunidad de la *10ª Feria del Libro de La Rioja 2012* aparte de presentar el modelo salteño con autoridades de esa provincia, se efectuó una demostración para el público³⁷ con dos máquinas que pudieron demostrar las ventajas del sistema del VE. La simulación también dispuso de módulos para que las personas con discapacidades visuales pudieran participar de la experiencia³⁸.

Cabe aclarar que la diferencia entre Urna Electrónica y Voto Electrónico (VE) consiste en que la primera tiene memoria, mientras que el VE con la boleta única carece de ella, es decir, no queda registrado en la máquina cuándo se vota, simplemente se trata de una máquina para imprimir la boleta única. La utilización de la urna electrónica no está contemplada en el proyecto de La Rioja³⁹.

Posteriormente, el gobierno provincial, a través de la Subsecretaría Legal, Técnica y de Gestión Pública, puso en marcha un ciclo de capacitaciones sobre voto electrónico y sufragio a partir de los 16 años de edad en los barrios de la ciudad Capital y en el interior provincial para promo-

³⁷En esa oportunidad, el secretario de la Gobernación, Paredes Urquiza, manifestó su entusiasmo y decisión al afirmar: “Vamos a llevar las máquinas a todos los lugares posibles de la provincia para que vayamos preparándonos, no sabemos cuándo lo implementaremos porque eso es una decisión política que deberá adoptar la legislatura en forma conjunta con las autoridades electorales (...) “Llevaremos las máquinas a los diferentes puntos de la provincia, también iniciaremos un proceso de capacitación, tanto de los ciudadanos como de la dirigencia política y de las autoridades y por último con una implementación gradual, salvo que haya alguna directiva a nivel nacional que se instrumente en modo completo”. “Feria del Libro. Conferencia, El voto electrónico en La Rioja”. *Infonews*, La Rioja, 10 de agosto de 2012. En <http://www.infonews.com/2012/08/10/la-rija-33688-feria-del-libro-conferencia-sobre-el-voto-electronico.php>

³⁸“Simulacro del voto electrónico en la Feria del Libro 2012”. Portal de Radio Fénix951. En http://www.fenix951.com.ar/nuevo/noticia.asp?id_noticia=90888 Esta máquina tiene incorporado el sistema Braille que va a permitir que por primera vez voten los no videntes sin ser ayudados. La máquina tiene el sistema en el teclado y auriculares que le va diciendo qué tipo de operación está realizando.

³⁹“No es lo mismo urna electrónica que voto electrónico”. *DataRioja*, 5 de septiembre de 2012. Entrevista de Luis Lobos a Hugo Lucero (subsecretario de la Secretaría Legal y Gestión Pública) y Eduardo Matzkin (director de Gestión Pública). En <http://www.datarioja.com.ar>

ver la participación política de los jóvenes, además de informar a la población sobre los alcances en la implementación del voto electrónico⁴⁰. Las actividades estuvieron programadas con la finalidad de organizar y articular una agenda común entre funcionarios, entidades vecinales y capacitadores. Resulta destacable como dato relevante que, en buena medida, esta campaña estuvo motivada por las inquietudes de los mismos vecinos y dirigentes juveniles, particularmente del interior de la provincia como los casos de los departamentos de Independencia, Chilecito y Sanagasta.

Consideraciones finales

El voto electrónico representa no sólo un desafío tecnológico, sino también político ya que se debe lograr que todos los actores involucrados perciban a estas nuevas tecnologías como legítimas herramientas de la democracia participativa; hecho que requiere de cambios graduales que ganen la confianza del electorado y generen nuevos hábitos y mentalidades de *cultura política*. Para facilitar la implementación de estas tecnologías hace falta, no sólo contar con los medios financieros y tecnológicos, sino también con un ambiente sociocultural propicio mediante el constante adiestramiento del votante que haga posible un acceso igualitario de todos los ciudadanos al sufragio electrónico, cerrando al mínimo posible la brecha digital que mencionáramos anteriormente.

En este sentido, como señala María Inés Tula, una fuerte presencia del Estado como educador y como garante del derecho de sufragio y como regulador del proceso de modernización de los métodos que constituyen todo el proceso de electoral es, verdaderamente, insustituible e indelegable aunque sea necesaria la intervención privada en la instalación tanto de la infraestructura informática como de los sistemas de seguridad⁴¹.

⁴⁰“Comenzó la capacitación sobre voto electrónico en los barrios capitalinos y en el interior”, *El Diario de La Rioja*, 29 de septiembre de 2012. En <http://www.eldiariodelarioja.com.ar/noticia.asp?id=94919>

⁴¹Ma. Inés TULA (coordinadora), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Ariel Ciencia Política, 2005, págs. 29-31.

Pero la implantación definitiva y generalizada del voto electrónico en el sistema electoral de la provincia de La Rioja será factible si se logra generar un *contexto político* proclive al cambio sobre la base del consenso entre los partidos políticos y el establecimiento de garantías suficientes de transparencia que sustenten la confianza en el sistema y, con ello, la legitimidad de los procesos electorales y de sus resultados; tales como una convocatoria transparente para las contrataciones relacionadas con la logística y la asistencia informática del proceso de votación y la organización de una auditoría externa que despeje toda sospecha.

Las últimas experiencias en Argentina y en la región señalan una clara orientación en favor del cambio de las prácticas electorales no sólo para las facilidades operativas, algunas indicadas en este artículo, sino por la necesidad de lograr mayor legitimidad y transparencia de los gobiernos y las instituciones políticas afectadas por una muy baja consideración pública de su eficacia y representatividad.

- **MENDOZA**, por *María Gabriela Abalos*

1. Gobierno provincial aliado del gobierno nacional

El 2012 ha sido el primer año completo de gestión del gobernador Francisco Pérez y su vicegobernador Carlos Ciurca que fueron electos por el período 2011-2015 por la Alianza Frente para la Victoria.

Este gobierno se ha caracterizado durante este año, por una fuerte y expresa alineación con el gobierno nacional liderado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. En tal sentido, el gobernador Pérez ha apoyado, entre otras, las iniciativas re re eleccionistas de la presidenta como asimismo la propuesta de reforma de la Constitución Nacional impulsadas desde el gobierno nacional.

2. Proyecto de reforma parcial de la Constitución Provincial

Por su parte, el gobernador Pérez expresó al asumir la gobernación que tenía la intención de pasar a la historia por haber sido el gobernador que lograra la reforma de la Constitución Provincial.

Recuérdese que el texto constitucional vigente data de 1916 y desde el retorno a la legalidad institucional en 1983, han sido varios los intentos frustrados de reforma.

En este año 2012 el gobernador ha enviado a la Legislatura provincial un proyecto de reforma parcial de la Constitución, con más de ochenta puntos que incluyen aspectos relacionados con la inclusión de los nuevos derechos y garantías previstos en la Constitución Nacional de 1994, modificaciones en torno de los tres poderes, el reconocimiento de la autonomía municipal, y la tan polémica reelección del Poder Ejecutivo, entre otros temas.

La aprobación legislativa requerida por la Constitución Provincial todavía no se ha logrado pero deberá contar con los dos tercios de los votos de los miembros de cada Cámara para luego ser puesta a consideración del electorado en las próximas elecciones de diputados, en su caso, en octubre de 2013, y en dicha instancia, con la mayoría absoluta de los electores, el Ejecutivo debería convocar a una Convención Constituyente, todo ello de acuerdo con lo dispuesto por los arts. 219 a 225 de la Constitución de Mendoza.

3. Reunión del Mercosur en Mendoza

Durante el 2012 se desarrolló en Mendoza la reunión de mandatarios del Mercosur y Unasur. En el marco de la 43ª Cumbre de Mandatarios del Mercosur, Mendoza recibió a las delegaciones que representan a los países de Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Surinam; además de jefas y jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur.

Implicó un fuerte impacto turístico además, ya que alrededor de 5.000 personas se alojaron a través del sistema de alojamientos turísticos, y aproximadamente 3.500 visitantes se ubicaron en albergues municipales y casas de familiares y amigos.

4. El petróleo y la recaudación en Mendoza

La recaudación por regalías petroleras creció en el año 2012 más de un 20% respecto al año pasado y superó ampliamente lo presupuestado.

Así, el gobierno provincial contó con un plus de recursos para achicar el déficit y gastar. Hasta agosto de 2012, la provincia había cobrado por regalías petroleras 737.055.272 pesos. En el mismo periodo el año 2011 se habían liquidado 570.900.421 pesos, es decir, implicó en el 2012 un 30 % más que el año anterior. A eso se le suman otros 43 millones por regalías por la extracción de gas, más los pagos por prórroga de las concesiones a varias empresas (principalmente Y.P.F.) y los cánones extraordinarios.

En este 2012, Mendoza volvió a ratificar la excepción a la ley 6841 (art. 16) que establece que esos recursos deben ser usados para inversión (como obras y bienes de capital) de manera progresiva. Ello así porque a través de la ley de presupuesto para el 2012, sólo se destinaron 70 millones de los más de 1000 presupuestados para obras.

5. Endeudamiento provincial

El Banco Macro le otorgó 300 millones de pesos a la provincia de Mendoza, a 36 meses de plazo y con una tasa del 23 % anual, contando con la resolución de “excepcionalidad” del Ministerio de Economía de la Nación. Ello así dado que por la ley de responsabilidad fiscal (25.917) a la que adhirió Mendoza, los gobiernos provinciales están obligados a contar con dicha autorización para poder financiarse en el mercado emitiendo bonos de deuda.

En este contexto, el gobernador mendocino Francisco Pérez hizo gestiones para lograr otros créditos hasta completar los 1.500 millones de pesos que le autorizó la Legislatura provincial, tales como el préstamo de \$200 millones que tomó en el Banco Nación y el lanzamiento de la emisión de un bono por \$1.300 millones.

6. Empresa mendocina de Energía

La Legislatura provincial sancionó la ley 8517 de creación de la Empresa Mendocina de Energía Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (E.M.E.S.A.), que brindará al Estado Provincial y a los municipios que la integren, un valioso instrumento para interactuar entre los individuos desprotegidos y el mercado conformándose como un

catalizador político-institucional de las necesidades sociales a través del impulso de los recursos energéticos.

De igual manera, en 2010 mediante ley 8213 se creó Agua y Saneamiento Mendoza Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria -AYSAM- con el objeto de llevar a cabo la prestación de los servicios de provisión de agua potable y de saneamiento en las áreas territoriales de operación que se definan en la Provincia de Mendoza mediante el respectivo contrato de concesión que se celebre.

7. Minería: extracción de sales de potasio

En 2010 se aprobó la explotación de sales de potasio en Malargüe (al sur de la provincia) por la empresa brasilera Vale, aunque rodeada de críticas por parte de los ambientalistas. Luego las actividades se paralizaron atento a que no se dio prioridad a la contratación de empleados de la provincia por sobre trabajadores de otras localidades, más el panorama económico ciertamente desfavorable, situación que no ha mejorado en el 2012.

Por su parte, Mendoza es una de las provincias que integran la OFEMI (Organización Federal de Estados Mineros); a través del cual buscan coordinar acciones y criterios, reafirmar el desarrollo minero sustentable y sostenible.

8. Obras viales y rutas

En 2012 comenzó el proceso licitatorio para la construcción de una obra estratégica para Mendoza como es la autovía en la Ruta 40, con doble vía desde el Aeropuerto Gobernador Francisco Gabrielli hasta el límite con San Juan. El presupuesto oficial previsto para la megaobra en Mendoza fue de poco más de 540 millones de pesos y tiene un plazo de ejecución de 30 meses.

Asimismo se logró la habilitación total de la doble vía de la ruta nacional N° 7 hacia San Luis, de gran importancia dado que más de 10 mil vehículos transitan a diario por la ruta nacional N° 7 en el sector comprendido entre San Martín y el límite Mendoza-San Luis. De este total, un

40% está compuesto por transporte de carga pesada nacional e internacional (principalmente procedente de los países que integran el Mercosur). El resto se completa con usuarios particulares y micros del transporte público de pasajeros y de empresas provenientes de distintos puntos del país y el exterior.

9. Viviendas y educación

Con el Plan Estratégico de Viviendas 2012-2016, se comenzó la construcción de 2.273 viviendas en toda la provincia y se licitaron para su construcción otras 2.107 viviendas. Además se trabajó en la ampliación y mejoras de otras 879 viviendas.

Durante el 2012 las escuelas secundarias de Mendoza fueron cubiertas por el Plan Conectar Igualdad, con la entrega de 44.200 netbooks para los chicos y sus docentes. El 90 % por ciento destinado a estudiantes de nivel medio. Se intentó fortalecer el plan FINES, que estimula y facilita la terminalidad del secundario para quienes no pudieron hacerlo.

10. Economía, turismo y exportaciones en Mendoza

El turismo es la segunda actividad económica de esta provincia, en el 2012 representó el 7% del Producto Bruto Geográfico directo y movilizó un 8% adicional, llegando a un 15% en total. Existen 800 empresas registradas que prestan servicios turísticos. Durante el año 2012 la Provincia de Mendoza recibió más de 2,5 millones de turistas.

En dicho año crecieron las exportaciones en Mendoza, ya que se facturaron USD 1.754 millones, mientras que en el 2011, la facturación fue de USD 1.650 millones. Esto refleja un crecimiento de 6% en valores FOB, y representa en valores absolutos USD 105 millones más que ingresaron por exportaciones en relación al año 2011.

En cuanto al vino a granel, marcó tendencia positiva, mientras el vino fraccionado registra un crecimiento de 7% en valores FOB y una disminución de 2% en volúmenes, lo que representa 183 mil toneladas equivalentes 690 millones de dólares. En cuanto al mosto concentrado las facturaciones

crecieron un 29% y un 11% las cantidades enviadas al exterior, es decir 128 millones de dólares y 78 mil toneladas. El vino espumoso registró una suba durante el año 2012 de 17% en valores y 3% en volúmenes.

En cambio, hubo caída en las exportaciones de aceitunas en conserva puesto que los envíos disminuyeron en dólares un 9% y las cantidades un 9%. Las ciruelas desecadas sin carozo cayeron un 24% en facturaciones y 29% en volúmenes. La pulpa de frutas decrecieron 18% en dólares y retrocedieron 27% en cantidades. Duraznos en conserva, sus despachos fueron 28% menos en valores FOB y 29% menos en volúmenes. El aceite de oliva expuso una reducción con respecto al periodo anterior. En valores se facturó un 47% menos que el año 2011, mientras que en volúmenes, un 43% menos.

De forma similar fue la caída de las exportaciones en relación con los productos primarios: el ajo, sufrió una caída en valores de 24%, aunque registró un aumento de 14% en cantidades. La exportación total en 2012 fue de 122 millones equivalentes a 85.000 toneladas. Las peras: los envíos se redujeron en un 10% en dólares y 20% en cantidades. Las ciruelas: sufrieron una merma de 39% en valores facturados. Y una variación de 47% negativa en cantidades. Uvas: los envíos de esta fruta disminuyeron 37% en dólares y 42% en cantidades. Duraznos: importante contracción de las exportaciones de durazno fresco, tanto en cantidades, de 41%, como en valores monetarios, de 30%.

Por su parte, la vendimia 2012 concluyó en Mendoza con 14,9 millones de quintales, es decir, casi 22% menos que la cosecha del año 2011, lo que coloca a la cosecha de uva 2012 entre las tres menos productivas de la década. Las causas más importantes fueron de tipo climático, como las tormentas de granizo que afectaron al Este, entre otras zonas, a principio de año así como a la inédita y prolongada ola de calor que azotó a la provincia durante enero de 2012.

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

1. Enmienda legislativa a la Constitución Provincial

En la última sesión del año, la Cámara de Representantes sancionó una enmienda al art. 21 de la Constitución Provincial, por la cual se admi-

te la participación del damnificado o sus derechohabientes como querellantes particulares en los procesos penales por delitos de acción pública, junto con el Ministerio Público Fiscal. La nueva norma no desplaza la responsabilidad primigenia del Estado en este tema.

La vigente, nunca antes reformada, establece que la acción penal en los delitos de acción pública pertenece exclusivamente al Estado, instituyendo como único promotor y ejecutor al Ministerio Público Fiscal. A mayor abundamiento, impide que su ejercicio sea compartido. A los damnificados les permite participar en el juicio solamente para reclamar los daños y perjuicios.

Esta disposición, que en la década del 50' tuvo algún sustento doctrinario, con los años y el avance y amplitud del debido proceso, que ha ido adquiriendo a través de los tratados internacionales, principalmente la Convención Americana de Derecho Humanos, la hicieron anacrónica y discriminatoria. El derecho de acceso a la justicia y a la protección judicial efectiva para obtener amparo y justicia, es una garantía que no debe jugar sólo en favor de los imputados y acusados, sino también en respaldo y protección de los derechos de las víctimas que reclaman una respuesta judicial, y en amparo de la sociedad.

El nuevo art. 21 de la Constitución Provincial, sancionado por la Cámara de Representantes según ley IV N° 60 expresa:

“La acción penal en los delitos de acción pública corresponde al Estado sin perjuicio de la participación que se le concede a la víctima y al particular damnificado”.

“Toda persona particularmente ofendida por un delito de los que dan lugar puede intervenir en el proceso como querellante particular en la forma que la ley establezca”

“Los damnificados por el delito pueden hacer valer en sede penal sus pretensiones resarcitorias o indemnizatorias”.

Esta reforma, destinada a tener trascendencia en la represión de los delitos y en la seguridad pública, entrará en vigencia el año próximo, luego de su incorporación al texto constitucional con el referéndum a realizarse junto con el acto eleccionario provincial, conforme al mecanismo que fija el art. 178 C.P.

Lo que advertimos en el nuevo texto es la omisión del plazo que el Poder Ejecutivo tendrá para reglamentar esta norma a través de la modi-

ficación del Código de Procedimiento Penal, lo cual puede frustrar en el tiempo los fines que se tuvo en mira al sancionar la enmienda.

2. Libre acceso a la información pública

El 7 de junio de 2012 Misiones se sumó a las provincias que ya cuentan con una ley específica de acceso a la información pública. Lo hizo a través de la ley IV N° 58, cuyo contenido es bastante similar a otras leyes provinciales. Lo califica como un derecho de participación ciudadana que tiene toda persona física o jurídica de acuerdo al principio de publicidad de los actos de gobierno. Información completa, adecuada, oportuna y veraz de cualquier órgano de la administración pública, de la Constitución Provincial y entes autárquicos. Establece los principios de transparencia de la función pública y control ciudadano en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública. Gratuidad e igualdad en las gestiones, con libertad de formas y sencillez y celeridad de procedimiento.

Se establecen las formalidades de la petición y el plazo de 10 días hábiles administrativos y prorrogables para dar respuesta. Autoridad de aplicación: el Ministerio de Gobierno.

Se reconoce la facultad de acción judicial para garantizar el acceso efectivo a la información a través de un proceso sumarísimo.

Esta ley en el art. 6° enumera en qué casos no se suministrará información. Obviamos citarlos individualmente; pero hay un último inciso: n) “*sobre materias exceptuadas por leyes específicas*” (las comillas y la letra cursiva son nuestras). Del texto se desprende que, eventualmente, quedaría al criterio discrecional del gobierno de turno la facultad implícita de disponer limitaciones de conveniencia, las cuales podrían primar y frustrar en definitiva el libre acceso a la información.

3. Presupuesto

El 18 de octubre p.pdo. la Legislatura sancionó el presupuesto de gastos y recursos para el año 2013. La administración central del Gobier-

no tendrá 12.524 millones de pesos, y la Cámara de Representantes “189.5 millones. Éste contiene ciertas particularidades, algunas repetidas de años anteriores: otorga facultades especiales a la Dirección General de Rentas para modificar valores impositivos; autoriza al Poder Ejecutivo a ampliar directorios en entes como el Instituto Pcial. de Desarrollo Habitacional (Iprodha), al IFAI y a Vialidad Provincial; y le otorga facultades para crear por decreto sociedades o empresas del Estado como así también establecer un régimen de “Iniciativa Privada y genéricas delegaciones legislativas hacia el Poder Ejecutivo.

El segundo artículo tiene que ver con los superpoderes para “reestructurar, reconvenir, refinanciar y/o renegociar las deudas y/o compromisos contraídos o que contraiga el Estado Provincial”. Asimismo se mantiene la emergencia previsional y general, con lo cual el Estado mantiene un régimen salarial que cercena el derecho constitucional a un salario justo, ya que más del 60% del sueldo de los dependientes estatales es en negro, o sea sin aportes; lo cual restringe indirectamente el derecho a jubilarse con un estipendio acorde con los aportes realizados durante todo el desarrollo de la relación laboral.

4. Estadísticas

Desde febrero de 2012 el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (Ipec) no difunde la medición de índices de precios al consumidor y el valor de la canasta básica de subsistencia. Esta falta de guía de referencia se suma a la engañosa información que da el Indec. Con ello se pretende ocultar la verdadera incidencia de la inflación en la economía pública y en los presupuestos familiares.

5. Recursos financieros para la Provincia

La provincia de Misiones está entre las que menos recursos reciben por coparticipación federal, sin poder mejorar su posición desde hace mucho tiempo. Durante 2012 recibió un total de \$ 5.062 por habitante en ese concepto. Se ubica en el sexto lugar entre las que menos reciben, sólo

superando a la CABA, Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe que recibieron menos recursos por habitante. Tierra del Fuego es la que más dinero recibe: \$ 14.959.

En tanto, se advierte disparidad con otras provincias, como Formosa y Catamarca, que recibieron el doble que Misiones y Salta. Mencionamos esto sólo con fin ilustrativo, pues nos refleja el criterio arbitrario con que se distribuyen los fondos federales; y a la vez nos demuestra cuánto influye en estas cifras la falta de una ley de coparticipación que es un mandato constitucional, que hoy demuestra que fue programado equivocadamente por los constituyentes.

Como corolario de lo anterior, y pese a ello, la dependencia económica de Misiones de los fondos provenientes de la coparticipación nacional es muy alta: de cada 100 pesos que gasta el Estado, 78 pesos provienen de la Nación y sólo 22 de recaudación propia. Estos datos informa el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (Iaraf), que advierte sobre el alto grado de dependencia que tienen las provincias de la coparticipación federal, lo que condiciona su autonomía financiera primero y política después. Ello se agrava con la desaceleración que se está produciendo en el envío diario de esos recursos. Hay sólo dos jurisdicciones con autonomía tributaria superior al 50% que son CABA y provincia de Buenos Aires. Dos tercios de las provincias tienen autonomía inferior al 28%, según el informe del Iaraf.

Esto se agrava aún más, ya que -como en el caso de Misiones- hay un fuerte incremento de los impuestos y tasas provinciales, vía valuaciones inmobiliarias -en muchos casos desproporcionadas- duplicación y triplicación de montos a pagar, etc. O, el caso más grosero, de gravar con impuesto de sello al IVA en los contratos. Lo mismo cabe decir respecto del impuesto a los ingresos brutos que se elevó entre el 0,5 y 1% a varias actividades a través de un decreto del Poder Ejecutivo (léase voluntad unilateral de la Dirección de Rentas y silencio legislativo). Todo esto es para cubrir el 22% de recaudación al que nos hemos referido antes.

No podemos dejar de mencionar que preferentemente en las zonas periféricas de la capital de la provincia, Posadas, se realizan diversas obras de reacondicionamiento costero debido al anegamiento derivado del llenado del embalse de Yacyretá. Ello se realiza con recursos del EBY (Ente Binacional) provenientes de créditos internacionales.

6. Régimen jubilatorio para magistrados y funcionarios judiciales

La Cámara de Representantes sancionó el 12 de julio 2012 la ley XIX N° 56 por la cual se fijó el régimen jubilatorio para magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de Misiones, comprendiendo a los ministros y secretarios del Superior Tribunal de Justicia y al procurador general y a los que hayan obtenido beneficios previsionales por regímenes anteriores y/o las pensiones de sus causahabientes, teniendo derecho en tal caso a solicitar la adecuación del beneficio para acogerse a esta ley. Fija como requisitos tener 65 años de edad y 30 años de servicios computables en cualquier sistema de reciprocidad jubilatoria; y como mínimo 15 años de aportes al Instituto de Previsión Social de la Provincia y 15 años al Fondo Compensatorio para jubilaciones y pensiones de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial.

El haber jubilatorio se establece en el 82% de la remuneración total correspondiente al cargo desempeñado al momento de la cesación definitiva en el servicio, incluyendo los adicionales por antigüedad, los no remuneratorios, los no bonificables y todos aquellos que se asignen al cargo en el futuro. El Instituto de Previsión Social de la Provincia es la caja otorgante. Este haber jubilatorio y de pensión son móviles en forma automática, estableciéndose también la intangibilidad en las mismas condiciones de los sueldos de los magistrados y funcionarios en actividad.

Para complementar la conformación de los haberes jubilatorios, la ley crea un fondo compensatorio con un aporte del 2% de la remuneración bruta, que a los futuros beneficiarios se les está descontando de su sueldo. Este régimen ya está vigente en la provincia.

7. El voto a los 16 años

Consecuente con la decisión política del gobierno nacional, esta provincia también extendió a los 16 años el ejercicio del voto en las elecciones provinciales, aunque sin hacerlo obligatorio. Lo hizo modificando la ley electoral 4080 mediante la ley XI N° 6.

• **NEUQUÉN**, por *Armando Mario Márquez*⁴²

La vida político-institucional de la provincia del Neuquén es muy activa y muy dinámica, de allí que nos permitamos hacer una somera presentación de aquellos aspectos que concitan la especial atención de esta Memoria Federal, para lo cual daremos una exposición agrupada de tales aspectos, a fin de obtener una mayor claridad en su detalle.

1. Poder Ejecutivo y vida política

Desde esta expresión del poder del Estado consideramos de interés para con el presente informe lo que seguidamente detallamos:

- *Interinatos*: En razón de haberse producido dos hechos fortuitos: intervención quirúrgica del gobernador y accidente con fractura de la vicegobernadora durante el curso de un acto oficial, asumieron interina, contemporánea y momentáneamente en sus cargos dos diputados: la señora Graciela Muñoz Saavedra y el señor Darío Mattio, vicepresidentes 1° y 2° de la Legislatura provincial.

- *Designación*: Por decreto 1127 del 15 de junio de 2012 el PEP remitió a la Legislatura la propuesta para que Hugo Rodolfo Acuña se convierta en el nuevo presidente del Tribunal de Cuentas provincial, a fin de que ese cuerpo brinde el acuerdo exigido por el art. 260 de la Ley Mayor neuquina, por lo que el lunes 10 de septiembre de 2012 aquél asumió como vocal del organismo, y ese mismo día se hizo cargo de su presidencia.

- *Consejo de la Magistratura*: A raíz de la vacante producida por la asunción indicada en el punto anterior, el martes 18 de septiembre de 2012 la doctora Karina Miguel tomó el puesto dejado por el doctor Acuña. Lo destacado de ello es que la nueva consejera pertenece a la comunidad gitana, siendo la primera abogada -y ahora la primera funcionaria- de esa etnia en todo el país, luciendo orgullosamente la indumentaria pro-

⁴²Neuquén, febrero de 2013.

pia de ese grupo en la ceremonia, la cual fue presenciada por un gran número de personas, muchas de ellas de esa colectividad.

- *Adhesión:* Por medio del acuerdo celebrado en la ciudad de Buenos Aires el 22 de junio del año en curso entre autoridades provinciales y de la Nación, Neuquén adhirió a los términos de la ley 26.160, de ejecución del programa nacional de relevamiento territorial de comunidades indígenas en la provincia.

- *Voto joven:* En su reunión del sábado 1 de diciembre llevada a cabo en la ciudad de Chos Malal la Convención del Movimiento Popular Neuquino resolvió habilitar el sufragio de los jóvenes de entre 16 y 18 años en las internas partidarias, los que serán incorporados al padrón de la fuerza.

- *Audiencias públicas:* El miércoles 12 de diciembre de 2012 se llevó a cabo en Villa Lago Meliquina la audiencia pública convocada por el gobierno provincial para tratar el Proyecto de Ingeniería y Evaluación de Impacto Ambiental para la obra de pavimentación en Ruta Provincial 63, tramo empalme Ruta Nacional 40 (ex RN 234).

Convocada por la Subsecretaría de Ambiente del gobierno provincial, se realizó el 31 de octubre de 2012 en la delegación del municipio de Senillosa en la Villa Arroyito, de carácter no vinculante y destinada a dar tratamiento al estudio de impacto ambiental presentado por la empresa Frontera Sustentable S.A. para poner en producción unas 8.500 hectáreas de la zona desértica de Arroyito, con plantíos de cereales, oleaginosas y forrajeras.

2. La integración regional

La vasta actividad generada por la necesidad de los municipios de conectarse e interactuar ha sido muy profusa en la región, en especial en la provincia del Neuquén; lo exponemos seguidamente:

- *Asociación de Municipios de la Región de los Valles y Confluencia:* La entidad renovó sus autoridades en el encuentro llevado a cabo el martes 10 de julio de 2012 en la localidad de Barda del Medio, asumiendo la presidencia el intendente local, señor Fabián Galli. En la oportunidad también se aprobaron los balances correspondientes a los

ejercicios económicos de 2010 y 2011, se incorporó al municipio de Catriel como asociado pleno -pasan, ahora, a ser catorce los estados de las provincias de Neuquén y Río Negro involucrados- y se evaluaron los trabajos cumplidos por las comisiones que funcionan en su seno, como así también la marcha del Plan Estratégico Regional, habiéndose efectuado su presentación ante el Consejo Federal de Inversiones.

En otro de sus encuentros se analizó del proyecto GIRSU (Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos), con mayoría en el consenso para motorizarlo, ya que el municipio de Neuquén tiene una discrepancia en cuanto al manejo y al financiamiento, habiéndose acordado la instalación de una planta regional de tratamiento (estaría ubicada en Neuquén) y estaciones de transferencia (en San Patricio del Chañar, Contralmirante Cordero, Cipolletti y Plottier).

El martes 28 de agosto de 2012 en la ciudad de Neuquén se llevó a cabo la reunión mensual de la entidad. En el mismo se trató la implementación del tren que unirá a las vecinas ciudades de Cipolletti y Neuquén -informamos por separado-, lo que generó un enfrentamiento entre algunos de ellos, ya que el proyecto institucional es la puesta en marcha de un servicio regional, con dos ramales interconectados denominados “Tren del Valle”, que abarca no sólo ese trayecto, sino también uno que lo contenga, aunque de mucho más recorrido, y que una ciudades en paralelo con el curso del río Limay y su continuación, el Río Negro, y el llamado “Tren del Dique”, que unirá ciudades en sentido perpendicular a aquél, en paralelo con el curso del río Neuquén; aunque, como se apresuraron a aclarar, “la sangre no llegará al río”, hacemos votos por ello.

- *Tren Interurbano*: Tal lo adelantado en el punto anterior, los jefes y autoridades comunales de Cipolletti y Neuquén e integrantes de la “Comisión Pro Tren del Valle”, llevaron a cabo reuniones para implementar el servicio ferroviario que una ambas localidades, avanzaron en lo atinente a cuestiones de financiación y trayecto, aunque no definieron si será en coche motor o servicio combinado -el llamado ferrobús- y manifestaron que su puesta en marcha será el embrión que abra las puertas al servicio regional de trenes, en clara alusión a la cuestión indicada en el punto precedente.

- *Parlamento Patagónico*: Fue suspendida la reunión prevista para los días 17 al 19 de mayo del año en curso en la ciudad de Ushuaia, llevándose a cabo entre el 7 y 9 de junio en la ciudad de Rawson, oportu-

nidad en que se encontrarán los representantes de las legislaturas de los estados provinciales patagónicos para analizar temas de interés común. Una segunda reunión se concretó en la ciudad de Neuquén los días 14 al 16 de noviembre de 2012, destacando el abordaje de temas de trata de personas e hidrocarburos.

- *Encuentro de Parlamentarios del Mercosur*: Se llevaron a cabo en la ciudad de Mendoza los días 13 y 14 de septiembre de 2012, concurriendo legisladores de todas las provincias argentinas, en especial una nutrida delegación de Río Negro y Neuquén, quienes en conjunto trabajaron por tres cuestiones primordiales para la región: el apoyo al Corredor Bioceánico por el Paso Pichachén, el compromiso de las autoridades brasileñas de trabajar para eliminar las trabas aduaneras a las frutas del Alto Valle y un acuerdo federal en profundizar políticas de desarrollo de los hidrocarburos no convencionales.

- *Convenio entre Defensorías*: Los titulares de las Defensorías del Pueblo de la provincia de Río Negro y de la Ciudad de Neuquén, junto con el defensor del vecino de Centenario suscribieron el jueves 13 de septiembre de 2012 en la capital neuquina un convenio de colaboración mutua, de trabajo conjunto en el diseño de políticas para la atención de problemas comunes, de capacitación y de intercambio de información y documentación técnica.

- *Corredor Bioceánico del Sur*: El primer fin de semana largo del mes de abril fue aprovechado para llevar a cabo la reunión del título, que se celebró en la ciudad bonaerense de Bahía Blanca, y a la que concurrieron representantes de los diversos municipios de las provincias de Neuquén y Río Negro involucrados en ello, a los que se sumaron autoridades provinciales y nacionales, como así de sus pares de la República de Chile, en consonancia con el complementario proyecto de Corredor Trasandino del Sur.

- *Comité Bilateral Argentino Chileno de Integración de Los Lagos*: Entre los días 26 al 28 de setiembre de 2012 tuvo lugar en la ciudad chilena de Puerto Varas el cónclave de mención; participaron los embajadores y autoridades políticas de ambos países, los gobernadores de las provincias argentinas y los intendentes de las regiones de Chile involucradas. Los aspectos centrales fueron el monitoreo y emisión de alertas tempranas por actividades sísmicas y volcánicas y el aprovechamiento pleno del Paso Pichachén.

Poco después, en la sede de la cancillería argentina, en la ciudad de Buenos Aires, entre los días 7, 8 y 9 de noviembre de 2012, se llevó a cabo la reunión del organismo del título, de la que participaron las más altas autoridades del área de ambos países y sus embajadores, como así también los gobernadores de las ocho provincias argentinas involucradas y sus pares del país vecino, acordándose *“darles prioridad a los pasos El Manso, Puelo, Futaleufú, Pichachén y Hua Hum; y continuar el desarrollo de infraestructura de los pasos fronterizos de Pino Hachado, Icalma, Mamuil Malal, Carriniñe, Huam, y Lago Palena/Winter, y que en los estudios de factibilidad se tengan en cuenta los proyectos estratégicos de las provincias y regiones”*.

- *Región del Corredor de Los Lagos*: El 21 de febrero de 2012 en la ciudad de Neuquén se llevó a cabo la reunión de representantes de algunos de los municipios de las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut que conforman el área, a la que asistieron también delegaciones de las autoridades provinciales y nacionales involucradas en ello, durante su transcurso se avanzó en cuestiones de interés común tendientes a la conformación de esa microrregión.

Poco después, sus integrantes, reunidos en la ciudad neuquina de San Martín de los Andes, ratificaron la unión regional y solicitaron se integre a Chapelco -propiedad de la provincia del Neuquén- a la red de aeropuertos nacionales, abogándose por su privatización, postura expresamente acompañada por las autoridades provinciales neuquinas.

Por último, la entidad reclamó a las autoridades nacionales la puesta en marcha de la reglamentación de la ley 26.654 del año 2010 que haría operativo el aprovechamiento turístico del tramo vial que las vincula.

- *Región Centro*: El viernes 3 de agosto de 2012 la ciudad de Cutral Co fue sede de la reunión que llevaron a cabo los intendentes de las localidades unidas por las rutas nacional 22 y provinciales 7 y 17, los que analizaron diversas cuestiones de interés común, descollando la necesidad de asociarse para potenciar la actividad turística. Participaron los jefes comunales de Cutral Co, Plaza Huincol, Centenario, Vista Alegre, Añelo, San Patricio del Chañar, Zapala, Villa Pehuenia, Aluminé, Las Coloradas y Moquehue, los que fueron acompañados autoridades provinciales y representantes de la sociedad civil.

- *Liga de Municipios Hidrocarburíferos*: El martes 28 de agosto de 2012 el intendente municipal de Senillosa recibió a sus pares de Rincón de los Sauces, Buta Ranquil, Añelo, Plaza Huincol, Chihuidos y Villa El

Chocón, conformándose la entidad del título, conversándose sobre cuestiones de ambiente y unificación tributaria. Dado que todos los integrantes responden al oficialista Movimiento Popular Neuquino, se decidió que la reunión siguiente se llevara a cabo a fines de septiembre en Plaza Huincul, oportunidad en que se invitó al resto de las localidades hidrocarburíferas de la provincia gobernadas por otros signos políticos, con dispar aceptación.

- *Ente Minas*: El miércoles 21 de noviembre de 2012 se reunieron en la ciudad de Andacollo sus componentes, los representantes del municipio local y de Huinganco, El Cholar y Las Ovejas y de las comisiones de fomento de Los Miches, Guañacos, Villa del Nahueve y Manzano Amargo. Abordaron temas referidos a planificación, turismo, forestación, el uso del paso internacional Vaca Lauquén y el denominado “Proyecto cultural del norte neuquino”.

- *Cordecc - Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Curi Leuvú*: Autoridades del Ministerio de Desarrollo Territorial de la Provincia del Neuquén presentaron el Plan Estratégico del área que abarca los municipios de Tricao Malal, Chos Malal y Comisión de Fomento de la Villa del Curi Leuvú.

- *Comité Intermunicipal de la Zona Norte*: Autoridades de los municipios ubicados en el extremo noroeste de la provincia del Neuquén se reunieron el 15 de marzo en la ciudad de Chos Malal y dieron nacimiento a la entidad del título, compuesta por Andacollo, El Huecú, Caviahue-Copahue, Manzano Amargo, Tricao Malal, Taquimillán, Barrancas, Huinganco, Coyuco-Cochico, Buta Ranquil, Guañacos, Los Miches, El Cholar y Chorriaca, lista que no está cerrada ya que sus organizadores manifestaron la intención de integrar a todos los municipios del norte provincial, en especial del departamento de Pehuenches, sin asistentes a la ya citada reunión fundacional.

- *Corredor Bioceánico*: El martes 8 de mayo de 2012 las autoridades de Rincón de los Sauces junto a representantes de las fuerzas vivas locales invitaron a sus pares de las localidades de Octavio Pico, Barrancas, Buta Ranquil, El Cholar -todas ellas de Neuquén-, Peñas Blancas, Catriel -ambas de Río Negro- y 25 de Mayo -La Pampa-, a una reunión con el objetivo de impulsar el pedido por la obra de asfalto del corredor bioceánico hacia la vecina Chile. Asistieron también representantes nacionales y de las tres provincias involucradas.

- *Integración e interacción municipal:*

Desde el Portal “Corredor del Pehuén” los municipios de Zapala, Mariano Moreno, Villa Pehuenia-Moquehue, Aluminé y Caviahue-Copahue se reunieron para promocionar y potenciar la oferta turística.

El 21 de septiembre de 2012 autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo de los municipios de San Martín de los Andes y Junín de los Andes, se reunieron en la primera de las nombradas con el objeto de analizar y consensuar políticas de desarrollo conjunto sobre diversos temas de interés común tales como: afluencia turística, libre acceso a riberas, tratamiento de efluentes, vertedero de residuos, deportes, comercio, cultura y juntas vecinales.

- *Encuentros de integración regional con municipios de Chile:*

Autoridades de los municipios de Villa Pehuenia-Moquehue y su par chileno Melipeuco se reunieron en esta última ciudad y acordaron trabajar con objetivos comunes.

En la ciudad de Aluminé las autoridades municipales locales recibieron a sus pares de su vecina trasandina, la comuna chilena de Curarrehue, en un encuentro que congregó también a autoridades nacionales de ambos países, provinciales, regionales y de comunidades originarias de ambos lados de los Andes. En su transcurso se decidió profundizar los lazos de integración a través del Paso Internacional Reigolil, ubicado en el extremo centro-oeste de la provincia del Neuquén.

Con un interés mayoritariamente turístico, pero sin desatender otras áreas de posible explotación, las autoridades de los municipios de San Martín de los Andes y Junín de los Andes, y su par chilena de Valdivia, junto con autoridades provinciales, regionales y nacionales de los dos países, firmaron acuerdos para establecer un corredor binacional.

Organizadas por las comunas de Aluminé y Curarrehue (Chile), unidas por el paso cordillerano Mamui Malal, y consistentes en un encuentro institucional, cultural y deportivo, se llevaron a cabo los días 2 y 3 de junio en la primera de las localidades nombradas. Participaron autoridades regionales, provinciales y nacionales de ambos países, como así también representaciones de los pueblos originarios ahí asentados.

Los días 22 y 23 de noviembre de 2012 tuvo lugar en la ciudad de Neuquén un encuentro de representantes de Pymes de la provincia y de la región chilena de la Araucanía, con vistas a fortalecer el eje comercial y turístico Neuquén-Temuco.

3. El Poder Judicial

Como siempre, esta expresión del poder del Estado tuvo pronunciamientos que trascendieron lo meramente jurisdiccional en razón de su importante contenido político institucional; mencionamos los que merecen su atención:

- Justicia federal:

Por resolución del 28 de febrero de 2012 la jueza federal con competencia electoral en la provincia del Neuquén, doctora Carolina Pandolfi, aplicó la sanción de inhabilitación (art. 63 ley 26.215) al presidente del Movimiento Popular Neuquino, Jorge Omar Sobisch y a otras autoridades partidarias, por haber detectado anomalías en el incidente de control patrimonial iniciado con respecto a las elecciones de 2007. El fallo fue recurrido por los nombrados, por lo que las actuaciones fueron remitidas a tal efecto a la Cámara Nacional Electoral, tribunal que hizo lugar a la apelación presentada por las autoridades del Movimiento Popular Neuquino y revocó la sanción que le fuera aplicada a sus autoridades, declarando la nulidad de parte de las actuaciones en virtud de haberse vulnerado la garantía constitucional de la defensa en juicio. En esos mismos autos y en razón de los términos en que se pronunciara el tribunal ya indicado, el Ministerio Público Fiscal solicitó a la magistrada que decline su competencia y remita las actuaciones incoadas en su sede a la justicia provincial penal, a fin de que se investigue la posible comisión de un delito de acción pública.

La misma magistrada rechazó otro informe relativo a fondos electorales de esta agrupación política -en este caso referido a la campaña 2009- por similar motivo: las irregularidades que surgen del documento, disponiendo formar actuaciones por separado ante la eventualidad de nueva sanción de inhabilitación a sus responsables.

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 de 2012 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 anoticiado a ese organismo con escaso margen de tiempo para la materialización del padrón de extranjeros, presentación de boletas e instauración de la junta electoral municipal.

Delitos de lesa humanidad: El 28 de diciembre de 2012 el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Neuquén, leyó los términos de la sentencia que dictara en el marco de la causa “La Escuelita II”, cuyo veredicto hiciera público a mediados del mes de noviembre, inmediatamente después de finalizar el trámite regular del debate.

- *Justicia Provincial:*

Incompetencia: El titular del Juzgado Electoral de la provincia, rechazó, en primer lugar, un amparo y luego, ante otra presentación, declinó su competencia en favor de su par federal del distrito en la cuestión de renovación de autoridades suscitada en la seccional Cutral C6 del Movimiento Popular Neuquino. *Rechazo:* La jueza federal con competencia electoral en la provincia, doctora Carolina Pandolfi, rechazó la acción intentada por las autoridades de la seccional Cutral C6 del Movimiento Popular Neuquino, pronunciamiento que obtuvo la confirmación de la Cámara Nacional Electoral, por lo que el domingo 15 de julio de 2012 se llevaron a cabo las elecciones previstas a su renovación, tras la intervención que había decidido la Junta de Gobierno de esa fuerza política.

Citación: La Secretaría de Demandas Originarias del Tribunal Superior de Justicia citó a ediles del Concejo Deliberante de Centenario ante la presentación efectuada por dos de sus colegas para que se anule la sesión especial del cuerpo del 29 de mayo de 2012, en que se aprobó la ordenanza 6231/12 por la que se autorizaba al PEM a vender tierras fiscales, ya que -a su entender- se habría violado el art. 55 del Reglamento Interno del cuerpo, referido a la convocatoria y citación de sesiones.

Amparo presentado por el Colegio de Abogados: El 16 de octubre de 2012, el titular del Juzgado Laboral 3° de la Primera Circunscripción Judicial rechazó la acción de amparo interpuesta por los actores del título pidiendo se garantice el normal funcionamiento del servicio de justicia, afectado por las medidas de fuerza que llevan adelante los empleados judiciales, aduciendo que ello ha quedado “*descartado como mecanismo válido y eficiente para resolver un conflicto que a todas luces excede el marco de conocimiento y control jurisdiccional*”.

Loncopué y la minería a cielo abierto: En el contexto de un hecho que convocó la atención regional y nacional y aduciendo la violación a 13 artículos de la Constitución local, el Estado neuquino se presentó ante el Tribunal Superior de Justicia de la provincia en acción de inconstitucional-

lidad contra dos artículos y el Anexo I de la ordenanza 1054/12 dictada por el Concejo Deliberante de Loncopué, convocando al referéndum llevado a cabo el 3 de junio ppdo. por el cual los vecinos de la localidad se pronunciaron mayoritariamente por el apoyo a la ordenanza local que prohíbe la realización de la minería a cielo abierto en la localidad. Son destinatarias también de la acción, las resoluciones 260/12 y 299/12 del Departamento Ejecutivo loncopuense que, respectivamente, convocan al acto cívico y conforman la junta electoral respectiva.

Explotación minera: La justicia civil provincial decretó la caducidad de instancia en la demanda iniciada por la comunidad indígena Mellao Morales reclamando la nulidad del contrato firmado por Cormine S.E.P.-Corporación Minera Provincial- en 2007 con Emprendimientos Mineros S.A. para desarrollar el proyecto minero Campana Mahuida en la localidad de Loncopué. *Recurso de queja:* La Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó el recurso de queja interpuesto por la provincia del Neuquén en contra de la decisión del Tribunal Superior de Justicia local, dejando así firme la medida cautelar que ordena suspender la actividad en el territorio de la comunidad mapuche Mellao Morales sobre Campana Mahuida, en el municipio de Loncopué.

4. Los municipios

Neuquén tiene una vida municipal muy rica y dinámica, de ella nos permitimos resaltar lo siguiente:

Renuncia: Dos de los concejales electos el 10 de diciembre de 2011 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 integraban la lista como suplentes: María Guerrero y Luis Torres.

Juzgado de Faltas: En razón de no haber prosperado el acuerdo entre los municipios de Plaza Huincul y Cutral C6 para unificar su Justicia de Faltas, el titular del Ejecutivo del primero de los nombrados se dirigió a su Departamento Legislativo a fin de que provea las normas tendientes a la creación de un Juzgado de Faltas en la localidad.

Fiscal administrativo: Conforme lo estipula la COM de Zapala el abogado Simón Hadad asumió en el cargo del título por el término de cuatro años, es decir la duración de la actual gestión.

Código Municipal de Consultas Populares Vinculantes: Por el mismo instrumento institucional indicado precedentemente -art. 3º- el Concejo Deliberante de Loncopué sancionó el Código Municipal en Materia de Consultas Populares Vinculantes (Referéndum).

Banca del vecino: En su sesión del 1º de junio el Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén creó la institución del título, reglamentando también la forma de su ejercicio.

Reglamentación: Conforme lo decidido por la Comisión de Reglamentación de la COM, la Defensoría del Pueblo y del Ambiente de San Martín de los Andes, creada con motivo de la reforma practicada a la Ley Mayor local en 2010, tendrá la posibilidad de actuar con un defensor adjunto.

Defensor del Pueblo: La concejal Silvia Ortiz presentó un proyecto de ordenanza ante el Concejo Deliberante de Cutral Có para modificar la elección del cargo del título -creado en 1999 y jamás implementado- “para hacerlo más simple y sin tanto conflicto político” (sic).

Nueva estructura: El titular del municipio de Aluminé, Andrés Méndez, presentó el nuevo formato institucional del municipio, que ahora pasará tener tres secretarías: General de Gobierno, de Planeamiento y Desarrollo Económico y Desarrollo Humano, es decir una menos que la estructura anterior. De ellas dependerán diversas subsecretarías, haciéndose hincapié en que se han incorporado al municipio funcionarios con edad promedio de 25 años.

Boletín Oficial: Fue puesto en marcha en el municipio de Aluminé para garantizar la mayor transparencia del accionar municipal; se prevé una frecuencia mensual de aparición.

El Concejo Deliberante de San Martín de los Andes aprobó la creación de un Banco de Información Oficial Electrónico (BIOE) *on line* para la administración local, que será complementario del Boletín Oficial, también de formato electrónico. Tendrá hipervínculo de acceso directo.

Comisiones Vecinales: La concejal cutralquense señora Silvia Ortiz (M.P.N.) presentó ante el cuerpo que integra un proyecto tendiente a modificar la ordenanza 2331/05 de Asociaciones Vecinales, en especial el

art. 46, que regla el sistema de elección, proponiendo, en su reemplazo, que la lista ganadora de los comicios conforme definitivamente la Comisión Directiva, apartándose así, del actual sistema de proporcionalidad.

Tras un paréntesis de veinte años, el 24 de noviembre de 2012 se llevó a cabo el Segundo Congreso de Comisiones Vecinales del municipio de Neuquén. En él se propuso modificar la ordenanza 5403/92 que las rige.

Los vecinos del barrio Lanín, el más populoso de la localidad de Junín de los Andes, renovaron autoridades de la junta vecinal, en un acto eleccionario que contó con una importante participación popular.

El Departamento Ejecutivo del municipio de Zapala lanzó el Plan de Transformación Ciudadana, por el que se tiende a la regularización y conformación -según su caso- de las comisiones vecinales de la localidad, de acuerdo con lo que estipula sobre el particular la ordenanza 264/99.

Veto: El intendente del Municipio de Plottier, señor Andrés Peressini, vetó parcialmente (10 de los 44 artículos que la componen) la ordenanza que regula el procedimiento de juicio político, recientemente sancionada por el Concejo Deliberante local.

Haciendo uso de la facultad que da el art. 85 inc. 6 de la COM el intendente municipal de la ciudad de Neuquén, señor Horacio Quiroga, vetó totalmente las ordenanzas 12.639, 12.644, 12.666, 12.667, 12.684, 12.691 y 12.699, y en forma parcial las ordenanzas 12.641, 12.642, 12.643 y 12.692, todas las que fueran consagradas por el Concejo Deliberante en sus últimas sesiones del año 2012, en ambos casos por diversas cuestiones de forma y de fondo.

Audiencias públicas: Conforme lo autoriza el art.192 de su COM, el Concejo Deliberante de San Martín de los Andes convocó a los vecinos del municipio a las siguientes audiencias públicas:

- El 27 de febrero de 2012 se realizaron cinco audiencias, cuatro de ellas se refirieron al espacio público, mientras que la restante a la red de electricidad y de gas.

- A fin de tratar la derogación de la ordenanza 8390/09, que modificó los usos del suelo y los índices urbanísticos de la Vega de San Martín de los Andes, un espacio de más de 700 hectáreas con humedales que actúan como reguladores hídricos naturales de la cuenca Lácar.

- 27 de agosto de 2012, a fin de dar tratamiento al proyecto de Iniciativa Ciudadana presentado por el Foro para el Desarrollo Sustentable

local, que propone la derogación de la ordenanza 8309/09 que fijó las directrices urbanísticas para el sector denominado “Vega Plana”.

- 15 de octubre de 2012, a dos audiencias a fin de analizar el proyecto de subdivisión de tierras y loteo en el faldeo y la adjudicación del Plan 29 viviendas.

- Se llevó a cabo el lunes 23 de julio de 2012 en la ciudad de Centenario el acto de referencia -art. 41 inc. e, COM- en que se brindó un claro apoyo a la propuesta del Ejecutivo local en su propuesta de “Zona de Servicios Turísticos, Comerciales y Urbanísticos”.

- El Concejo Deliberante de Cutral C6 convocó a los vecinos a audiencia pública que se realizó el 30 de noviembre de 2012 en cuyo transcurso se analizó el presupuesto anual, conforme lo disponen el art. 69 de la COM local y su ordenanza reglamentaria dictada en el año 2005.

5. El Poder Legislativo

En oportunidad de brindar su informe de gestión legislativa la vicegobernadora de la provincia y titular de la Legislatura provincial, doctora Ana Pechén, destacó el elevado número de proyectos que tomaron estado parlamentario así, de las 601 iniciativas presentadas, 242 corresponden a proyectos de ley y que de esa cifra, 181 pertenecen a los diputados que ingresaron en 2011, agregando que se presentaron 113 de resolución y 246 de declaración, número que supera la cantidad de iniciativas presentadas durante los cuatro años anteriores y casi triplica los ingresos durante el período inmediato anterior. Se aprobaron 228 iniciativas, así discriminadas: 47 leyes -68% por unanimidad-, 21 resoluciones -76% por unanimidad- y 160 declaraciones -todas por unanimidad-.

Asimismo, también destacamos:

Asentamiento poblacional: Los diputados Enzo Gallia y Gabriel Romero, del bloque Nuevo Neuquén, presentaron un proyecto para que se inicien los estudios técnicos a fin de crear un asentamiento poblacional próximo a los rionegrinos Dina Huapi y San Carlos de Bariloche, a orillas del río Limay.

Escuela de formación política: La Legislatura provincial presentó su programa para la formación de líderes políticos y comunitarios dirigido

a 50 jóvenes de todas las ideologías -la mitad de ellos deben ser del interior del territorio y proporcionalmente en género- que durante ocho meses serán capacitados en distintas áreas de su injerencia.

Nuevo diputado: cumpliendo un compromiso de campaña en diciembre de 2012 asumió su banca Raúl Godoy en lugar de Alejandro López, ambos del FIT.

Reformas: En su última sesión del año la Legislatura neuquina sancionó las leyes modificatorias que seguidamente se indican:

- *Número 2.843:* Modifica el art. 12 de la ley electoral número 165 elevando hasta la edad de 75 años la obligatoriedad de sufragio e invita a los municipios de primera categoría que cuenten con Cartas Orgánicas a adherir a sus términos.
- *Número 2.844:* Modifica el art. 7° de la ley 165 de Jurado de Enjuiciamiento, referido a la duración de mandatos.
- *Número 2.845:* Modifica los arts. 1° y 12 de la ley electoral número 165, posibilitando el voto de personas menores a partir de los 16 años e invita a los municipios de primera categoría que cuenten con cartas orgánicas a adherir a sus términos.

Comisión Observadora Permanente: La Legislatura provincial designó a los diputados que la integrarán durante el receso estival de 2013, tal como lo establece el artículo de la CP 165 (v).

Reformas al Consejo de la Magistratura:

- El bloque Unión Popular presentó un proyecto de ley para modificar la ley 2.533 que regula el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, instituto que ha cosechado diversas críticas desde su puesta en funcionamiento tras la reforma constitucional provincial de 2006. Se suma a los otros tantos que se presentaron con anterioridad.
- Comenzaron las reuniones convocadas por la Comisión de Asuntos Constitucionales tendientes a analizar los proyectos presentados con vistas a modificar la ley 2.533.

Las deudas con la Constitución Provincial: Una vez más me debo referir a ello.

- Ley Reglamentaria de la figura del Defensor del Pueblo (art. 265 de la Constitución Provincial), aclaremos que el bloque de diputa-

dos del Partido Justicialista presentó un proyecto de ley referido a la figura de referencia, se suma así a los otros siete proyectos ya presentados.

Leyes reglamentarias de los mecanismos de Democracia Semidirecta:

- Iniciativa Popular (art. 309 Constitución Provincial), digamos que el bloque FG-MUN presentó ante la Legislatura provincial un proyecto de ley para reglamentar el derecho de iniciativa popular.
- Consulta Popular Vinculante (art. 310 Constitución Provincial).
- Consulta Popular No Vinculante (art. 311 Constitución Provincial).

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.

6. Actividad académica

Fueron las de mayor relieve:

Plenario de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina: Entre los días 22 y 23 de marzo de 2012 sesionó en la ciudad de San Carlos de Bariloche la entidad del título, que agrupa en su seno a los funcionarios nacionales, provinciales y municipales de ese organismo.

I Encuentro Nacional de Concejalas: Organizado por el Concejo Provincial de la Mujer se llevó a cabo el miércoles 28 de marzo de 2012 el encuentro del título que reunió a las ediles de la totalidad de los municipios de la provincia.

VII Congreso Regional de Historia del Neuquén: Organizado por la Junta de Estudios Históricos del Neuquén y presidido por el suscripto se llevó a cabo entre los días 20 al 22 de septiembre de 2012 en Junín de los Andes.

VII Jornadas del Foro Federal de Consejos de la Magistratura y Jurados de Enjuiciamiento: Se llevaron a cabo los días 22 y 23 de noviembre de 2012 en la ciudad de Villa La Angostura.

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

La provincia de Río Negro comenzó el año 2012 con la trágica noticia de la muerte del gobernador Carlos Soria, quien había comenzado apenas 20 días atrás su mandato. La desaparición del mandatario, puso a prueba los resortes institucionales provinciales y las relaciones entre la Nación y la Provincia, que contenían por entonces un plus político que no se podía obviar: el vicegobernador electo, no pertenecía a las filas del principal partido triunfante en las elecciones (FpV) sino a un partido aliado. Tanto en el orden local como en el nacional, primó el respeto por las instituciones y conforme la manda constitucional provincial asumió la gobernación el vicegobernador quien, a su vez, fue reemplazado por un legislador de aquel partido en la presidencia de la Legislatura⁴³.

Dado que este informe sólo pretende dar cuenta del funcionamiento institucional y su relación con el sistema federal de Estado, me limitaré a señalar que, objetivamente, las instituciones provinciales y nacionales sostuvieron frente a la emergencia la respuesta institucional adecuada.

Ello no implica, como hemos repetido en informes anteriores, desmentir que las relaciones Provincia-Nación, siguen mostrando parámetros significativos del modelo centralista que rige en nuestra forma de Estado, el que lejos de menguar tiende a profundizarse, máxime cuando, como en el año bajo análisis (lo vemos a renglón seguido), las cuentas fiscales se acercan al déficit.

⁴³ Vale destacar que un constitucionalista local, militante del mismo partido gobernante, ha señalado que este último reemplazo se ha producido de manera irregular pues la Constitución no prevé que el vicegobernador se transforme en gobernador, y quien reemplace a éste en la Legislatura es Vice, sino que serían, respectivamente, vicegobernador a cargo de la Gobernación y legislador a cargo de la presidencia de la Legislatura, por lo que la renuncia a su banca por parte de este último y su reemplazo como legislador por la persona que lo seguía en el orden de lista en la boleta electoral, violan el sistema constitucional.

Una evidencia de ello es que cuando la situación institucional volvió a tensarse a fin del año ante los saqueos ocurridos el 20 de diciembre en la ciudad de San Carlos de Bariloche, la intercesión de los actores políticos de los niveles territoriales superiores del Estado fue en extremo visible. En este episodio, cuyo desenlace final no se ha producido al tiempo de cerrar el informe, se volvieron a poner en juego las tensiones entre la autonomía municipal y poderes centrales. La trama, aún no completamente develada, de los sucesos, así como su gravedad, ameritan la preocupación de sus responsables institucionales, pero también resulta -cuanto menos preocupante- la franca intervención en los asuntos locales, en desmedro de la democracia local y también la falta de coordinación interinstitucional que es un rasgo, al que también nos hemos referido en otros informes, de la práctica política argentina.

Un dato que no puede considerarse menor es que desde el propio gobierno provincial se reconoció la existencia de un cuadro de pobreza estructural en la ciudad de San Carlos de Bariloche, que permite también poner en otra clave la interpretación de los sucesos de diciembre que, además, se replicaron en otras ciudades del país, dando una señal de alerta.

Como otra señal del mismo problema, durante 2012 se repitieron en la provincia, como en años anteriores, episodios de “tomas” irregulares de tierra urbana o semiurbana para asentamientos humanos; situación que redundaba en conflictos cada vez más intensos entre propietarios, autoridades y ocupantes, a punto de transformarse en un tema que ha convocado a los tres niveles territoriales del Estado, y a todos sus poderes, sin que hasta el presente se advierta la estructuración de una política consistente entre ellos, una que responda a un plan estratégico que pueda atender de manera congruente esta conflictiva.

1. Finanzas públicas: prórroga de la deuda provincial

Como sabemos, en mayo del 2010 se implementó el Programa Federal de Desendeudamiento, el que estableció un refinanciamiento de la deuda que las provincias tenían con la Nación por \$ 64.864 millones. En ese entonces se eliminó el ajuste por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), se fijó un plazo de 20 años (con dos de gracia y una

tasa fija en pesos del 6% anual). Ello permitía que las provincias “ahorran”⁴⁴ más de \$ 15.000 millones en esos dos años (2010-2011), con una prórroga que vencía el último día del 2011.

El 28 de diciembre de 2011, desde la Presidencia de la Nación se comunicó a los gobernadores, que recién asumían para un nuevo período gubernamental, una prórroga de gracia por dos años más y se destacó que el ahorro para las provincias sería de \$ 6.917 millones en 2012 y de 6.704 millones en 2013, señalando que ello permitiría “destinar recursos para seguir incentivando la obra pública y todo lo que sea actividad económica”. No obstante ello, se hizo saber también que los beneficios caerían si los estados provinciales no cumplieran con una obligación impuesta unilateralmente por el Estado Nacional, lo que puso de manifiesto una vez más la tendencia a la condicionalidad de las ayudas financieras de éste. Tal obligación consiste en el envío de información al Sistema Integrado Previsional Argentino sobre la nómina y la masa salarial del personal provincial y municipal, tanto en relación de dependencia como contratado, activo y pasivo (SIPA). No se reprocha la utilidad de la recolección de estos datos, ni la necesidad de coordinación, se verifica solamente la “unilateralidad” con que estas condicionalidades son impuestas por el Estado nacional.

El acuerdo implica sólo una prórroga de dos años, pero no una reprogramación integral de la deuda, que llega hasta el año 2030. Lo cierto es que en diciembre de 2011 varias provincias se encontraban en déficit, adeudaban servicios de esa deuda y registraban dificultades financieras. Tal era también el caso de Río Negro que se vio precisada ya en el mes de enero de 2012 a recurrir al auxilio de la Nación para afrontar el pago de sueldos.

En ese marco ya el gobernador fallecido, había enviado a la Legislatura y ésta había aprobado una muy discutida ley de prescindibilidad que ponía en disponibilidad a más de 20.000 empleados estatales, lo que afectaba, sin lugar a dudas, el principio constitucional de la estabilidad

⁴⁴El entrecomillado obedece a que, como también hemos señalado antes, el modo en que la Nación trató la deuda con las provincias, tras la crisis de 2001/2002, fue profundamente desigual a como la misma Nación negociaba con los acreedores externos su propia deuda.

en el empleo público. La oposición de los gremios estatales, sumada a la situación provocada por el mismo fallecimiento del gobernador, devino en que la medida quedase virtualmente congelada, aun cuando desde distintos sectores gremiales se dirigieron críticas contra aplicaciones puntuales de ésta.

Debemos recordar que durante 2012, las transferencias a las provincias crecieron menos que la recaudación nacional, reduciéndose a una tasa cercana al 31% del total de lo recaudado por Nación, contra un 37% alcanzado en el año 2005, lo que desvirtúa el régimen de coparticipación vigente (de por sí ya desactualizado y sumamente criticado por no atender los parámetros usuales de equidad fiscal, amén de implicar un desconocimiento implícito de las mandas del art. 75 inc. 2 y la cláusula sexta de las Disposiciones Transitorias de la Constitución Nacional conforme la reforma de 1994. Las provincias procuraron contrarrestar tal situación mediante la suba de impuestos provinciales y una restricción en el desarrollo de la obra pública.

Ello no obstante, también hay que señalar que las cuentas públicas del gobierno nacional registraron un resultado fiscal deficitario en \$55.563 millones, un 81% mayor respecto al déficit de 2011. En términos del PIB dicho déficit representó 2,4%. El resultado primario, por su parte, registró por primera vez desde 1996 un valor negativo, de \$4.374 millones, y equivalente a 0,2% del PIB.

Las transferencias de capital a provincias, que había crecido en 2010 mediante la creación del Fondo Federal Solidario (creado en 2009 y que participa a las provincias del producido de los derechos de exportación sobre el complejo sojero), se redujo también durante 2012.

Para diversos especialistas económicos, la crisis es afrontada de modo asimétrico entre Nación y provincias. Mientras que aquella lo hace acudiendo al financiamiento que procura en la renta del ANSES o del Banco Central, y recortando los envíos discrecionales a las provincias, éstas debieron subir impuestos, recortar obras públicas y recurrir (en algunos casos) a los difíciles mercados voluntarios de deuda.

Según algunas fuentes económicas, el conjunto de las provincias concluyó el 2012 con un déficit primario del 0,7% del PIB, déficit que resulta de una menor asistencia de la Nación, aunque fue disminuido por el aumento de la recaudación local.

2. Economía regional: refinanciación de la deuda de productores agrícolas

La Legislatura de Río Negro ratificó por unanimidad y mediante ley, en el mes de abril, el convenio suscripto en enero por el Poder Ejecutivo provincial con el Banco de la Nación Argentina, para que dicha entidad constituya un fideicomiso financiero, de administración y garantía, y ceda determinados créditos en propiedad fiduciaria a Nación Fideicomisos S.A., en carácter de fiduciario.

Se trata de créditos que fueron otorgados a personas físicas o jurídicas del sector agropecuario radicadas en Río Negro, y que al 31 de diciembre de 2011, se encontraban en situación irregular, o fueron reprogramados pero reconocen su origen con anterioridad a la crisis económica-financiera 2001/02. También se aplica a créditos que por tener un saldo contable menor a pesos 30 mil pesos, el Banco los transfirió a una cartera de Nación Fideicomisos S.A. entre los años 2003 y 2012.

La estimación formulada por la Legislatura del monto de créditos a ceder a Nación Fideicomisos S.A., asciende a un total de 33.704.901 pesos, lo que incluye el monto de los créditos fideicomitados, gastos judiciales, honorarios estimados y la comisión resarcitoria por gestión de cobranzas de cartera irregular.

Según se anunció desde la Legislatura, la ley, sancionada en única vuelta por unanimidad, se enmarca en una política de desendeudamiento llevada adelante por el gobierno nacional y provincial respecto de los sectores productivos, en la cual el Banco de la Nación Argentina propone a los gobiernos provinciales convenir mediante la suscripción de un convenio la instrumentación de un mecanismo de refinanciación de deudas para el sector agropecuario.

La norma autoriza al Poder Ejecutivo a suscribir e integrar certificados de participación y a afectar en garantía, los fondos que correspondan a la Provincia de acuerdo al Régimen de Coparticipación Federal de los Impuestos Nacionales.

Desde el oficialismo se anunciaba que el convenio posibilita solucionar la situación de los productores, puesto que les permite volver a la situación crediticia 1 y pasar a ser deudores de un fideicomiso financiero del Banco Nación en el que la provincia de Río Negro, el órgano productivo y el grupo de legisladores, determinará, por medio del Ministerio de

Economía, las políticas de cobranzas o pautas de repago a otorgarle a estos productores, pero en función al monto de la deuda, al tamaño de la explotación y a la situación económica de cada caso particular.

Desde algunos sectores periodísticos se cuestionó la medida, sosteniendo que en rigor la deuda se transfiere a la Provincia, y que serán los habitantes de ella en su conjunto los que terminarán pagando la deuda. Desde el mismo órgano se informó que conforme la nómina que utilizaba la Legislatura, un grupo de sólo 13 productores, deben en conjunto 14,5 millones, es decir el 43% de la deuda total. Se cuestionó que un solo productor, debía una suma cercana a 7 millones de pesos, y para el cual había trabajado como contadora una legisladora del oficialismo. Con posterioridad a ello, desde el Poder Ejecutivo se aclaró que tal productor sería excluido del listado de beneficiarios de la ley.

Meses más tarde, desde la oposición se reclamaba la necesidad de conformar de modo urgente el fondo fiduciario creado por la ley 4750 y la habilitación del convenio fiduciario en el marco de la vigencia de la referida norma provincial.

3. Convenio en materia educativa

En octubre el gobernador de la provincia, firmó con el ministro de Educación de la Nación, el convenio bilateral 2012-2016, a través del cual ambas partes fijan las metas de eficiencia interna del sistema educativo y sus logros de aprendizaje. Este acuerdo garantiza además un compromiso de recursos a invertir en materia educativa. Como parte del convenio, se acordaron metas de eficiencia interna del sistema educativo y logros de aprendizaje para los niveles Inicial, Primario y Secundario (CBC y CO). Asimismo, se identificaron las metas de avances intermedios para el año 2013 y finales para el año 2016, en base a 16 indicadores de eficiencia y 32 de nivel de desempeño de los operativos nacionales de evaluación. También se garantiza un compromiso de recursos a invertir en materia educativa para los próximos cuatro años.

Dentro de las acciones educativas que promueve, se incluye garantizar el 100% de la escolarización en las salas de 4 años y la disminución del abandono y de la repitencia en el nivel primario y secundario. Se apunta en este período, a la expansión de la jornada educativa, con nue-

vas escuelas incorporadas a la jornada extendida o completa y el 100% de las escuelas primarias-hogares con esa modalidad.

El convenio incluye también la ampliación de los programas de alfabetización y escolaridad de jóvenes y adultos, a través del Plan FINES; la construcción de nuevos establecimientos educativos; la intensificación de la enseñanza de matemática, ciencias, lectura y escritura, entre otras cuestiones.

Se enfatizaron las metas del Plan Conectar Igualdad que contempla el uso de netbooks tanto en el ámbito escolar como familiar y se destacó que en Río Negro se entregaron hasta el momento 41.635 netbooks, distribuidas en 86 escuelas secundarias de modalidad orientada y técnica; 12 escuelas de educación especial y 3 institutos de formación docente.

4. Convenio en materia de transportes

En enero se suscribió un acuerdo en materia ferroviaria entre la Provincia y la Nación. La Secretaría de Transportes de la Nación y el Poder Ejecutivo provincial, suscribieron un acuerdo marco para reactivar los servicios ferroviarios en la provincia e impulsar un Corredor Bioceánico que conecte la Patagonia con los países limítrofes. El convenio se propone como objetivos la integración territorial de Río Negro a través del ferrocarril, mejorar los servicios ferroviarios -los cuales por la emergencia volcánica son el medio de transporte alternativo más asequible-, reactivar los talleres ferroviarios y desarrollar centros logísticos multimodales de carga y transporte. Además, se plantea la necesidad de poner en funcionamiento la denominada “Trochita Sur” para unir la provincia con la localidad chubutense de Maitén. El acuerdo, además, suscribe la creación de la Unidad Ferroviaria Patagónica (UFEPa), la cual estará integrada por representantes de la Secretaría de Transporte y la provincia, y tendrá a su cargo coordinar el desarrollo de la infraestructura ferroviaria a nivel nacional, provincial y local.

Por su parte, la Secretaría de Transporte de la Nación instruyó a la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y a la Operadora Ferroviaria (SOFSE) a presentar un estudio sobre la situación del servicio patagónico y el plan de mejoras en materia de infraestructura y material rodante para la provincia.

5. Acuerdo interfederal: política hidrocarburífera

Río Negro acordó con otras provincias petroleras exigir a las empresas el aumento de la producción. El gobernador acordó en el marco de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI) exigir a las empresas del sector hidrocarburífero incrementar la inversión y el nivel de producción, en consonancia con la mejora de la actividad económica registrada en el país durante los últimos años, así como verificar que los concesionarios cumplan con el principio de explorar la totalidad de los permisos de exploración y concesiones de explotación otorgados en cada una de las cuencas, con el objetivo de incrementar el horizonte de reservas de petróleo y gas. Según se dio a conocer, el documento rescata como objetivo: “el autoabastecimiento del petróleo y gas mediante la aplicación de criterio de máximo desarrollo de las cuencas” y, en ese marco, se exigirá a las empresas “elevar los flujos de inversión”. Además, se procurará proceder a la reversión inmediata “de aquellos permisos de exploración o concesiones de explotación o porciones parciales de éstas, en donde se comprueben procesos de desinversión, inversión escasa o subinversión”.

Entre otras medidas, se incentivará la participación de terceras empresas en zonas de menos interés; se ejercerá de manera estricta el control y monitoreo ambiental de los yacimientos; se exigirá que los planes de inversión contengan las metas de volúmenes de producción por yacimiento, ya sean convencionales o no convencionales, y se acelerarán los procesos de medición de manera tal que la totalidad de la producción de hidrocarburos pueda ser controlada en tiempo real.

Se consensuó priorizar la mano de obra local en los yacimientos, al igual que la contratación de empresas locales de bienes y servicios; fijar como principio ordenador la sustitución de importaciones de hidrocarburos; requerir que las empresas refinadoras compartan los sobrecostos en que debe incurrir el Estado Nacional por importación de combustibles y realizar por parte de las empresas operadoras y refinadoras las inversiones necesarias para aumentar las capacidades de refinación de las plantas existentes.

Finalmente, se exige que los beneficios impositivos otorgados por el Estado Nacional y los Estados provinciales en la provisión de combustibles a determinadas regiones lleguen de manera integral a los consumidores y no sean capturados como renta por parte de las empresas refinadoras.

6. Megaminería

En la provincia de Río Negro aún está pendiente el debate sobre la megaminería, que cuenta en principio con el apoyo de los gobiernos nacional y provincial, bien que se aduce que las reglas ambientales se cumplirían, aunque se han presentado resistencias de organizaciones ambientalistas, de pueblos originarios o de comunidades locales, particularmente en la Línea Sur, zona de la provincia donde se establecerían, en principio, los principales proyectos de este tipo.

Cabe recordar que en el año 2005, la Legislatura Provincial sancionó la ley Q 3981, que aún se encuentra en vigencia, por la que se prohíbe en el territorio de la provincia de Río Negro la utilización de cianuro y/o mercurio en el proceso de extracción, explotación y/o industrialización de minerales metálicos, en el marco de la ley nacional 25.675, tratados y convenciones internacionales y demás leyes nacionales y provinciales vigentes en materia ambiental. También dispone que las empresas y/o personas que a la fecha de entrada en vigencia de la ley poseían la titularidad de concesiones de yacimientos minerales de primera categoría, y/o aquellas que industrialicen dichos minerales, adecuar todos sus procesos a las previsiones antes citadas.

Pero esto no es todo, y el debate, en el que concurren intereses muy diversos, se encuentra abierto y es de esperar que las instituciones locales participen de él activamente preservando los derechos al medio ambiente, de las comunidades que podrían resultar afectadas por dichos proyectos.

7. RENCAP

A raíz de constantes reclamos por incidentes y denuncias por discriminación en locales nocturnos, el representante del INADI en Río Negro, solicitó al ministro de Gobierno, la urgente implementación en la provincia del Registro de Empresas y Trabajadores de Control de Admisión y Permanencia (RENCAP).

El RENCAP fue creado por la ley nacional 26.370, a partir de la muerte de Martín Castellucci, un joven que fue agredido en la puerta de un local nocturno de Lanús. Esta ley define el “derecho de admisión y

permanencia” y delimita las condiciones que debe cumplir el personal que realice estas tareas (contar con el nivel educativo obligatorio, presentar un certificado de aptitud psicológica, cumplir con cursos de capacitación en derechos humanos, comunicación no violenta, técnicas de neutralización de agresiones, entre otros).

A pesar de haber adherido a la ley nacional, la provincia de Río Negro nunca implementó el RENCAP y según señaló el INADI: “Algunos municipios, como es el caso de Cipolletti, han avanzado con la normativa pero falta un registro provincial a fin de homogeneizar las políticas públicas referidas a este tema”.

8. Glaciares

La Legislatura rionegrina sancionó por mayoría la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo que establece presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial. La ley nacional a la que se adhiere fue promulgada el 28 de octubre de 2010.

Según las fuentes legislativas, con la ley se procura: “preservar los recursos hídricos estratégicos para el consumo humano, la agricultura y la protección de la biodiversidad como atractivo turístico, fuente de información y punto de partida de provisión de agua para las recargas de las cuencas hidrográficas”, aseguró el legislador.

Desde sectores de la oposición se señaló que la normativa nacional sólo contempla los presupuestos mínimos y que la Provincia debe avanzar en la protección de sus ecosistemas.

9. Conclusiones

Sin que la brevedad de este informe nos permita extendernos, debemos señalar que, observando los principales temas seleccionados, concluimos que los principales parámetros del régimen interinstitucional federal, en la relación Nación-Provincia, siguen mostrando los déficits que hemos señalado en anteriores informes y, aunque se observen algunas

iniciativas de valor al respecto (como la de la OFEHPI⁴⁵), las tendencias a la centralización, la condicionalidad y la mengua de las autonomías locales siguen siendo la constante inveterada de un sistema político que aún no procura revisar seriamente sus prácticas en pos de la elevación de la calidad institucional y la profundización de la democracia local.

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

Al no haberse tratado de un año electoral, el 2012 transcurrió con relativa calma institucional. Probablemente, lo más relevante fue el avance de las negociaciones con Chile por la construcción del paso Agua Negra, al que ya hemos hecho referencia en informes anteriores y que, de concretarse finalmente, será de vital importancia para la provincia y la región.

Otro aspecto a destacar ha sido el de algunas misiones comerciales enviadas al extranjero con la idea de ganar mercados para San Juan, en algunos casos en el marco de una estrategia nacional, pero en otros bajo iniciativa local.

Finalmente, un elemento auspicioso ha sido, sin dudas, la elevación de rango del área ambiental, que ha pasado de ser una subsecretaría a una Secretaría de Estado, con rango ministerial. La importancia del tema justifica con creces esta acertada decisión.

Como aspecto deficitario, sigo consignando el escaso diálogo institucional en la provincia. A mi juicio, no existe desarrollo posible sin políticas de Estado, y no existen políticas de Estado sin consensos institucionales. En este sentido, son los consensos los que aseguran la pervivencia de las políticas, con independencia de los cambios de gobier-

⁴⁵Ello sin perjuicio de los severos reparos del autor de este informe contra ciertas formas extractivas -particularmente las conexas al denominado shail oil- que según expertos reconocidos pueden devenir en serios perjuicios para el ecosistema (particularmente en las reservas acuíferas) y que forman parte, a su vez, de las estrategias diversas pero confluyentes de China y Estados Unidos (que poseen la primera y segunda mayores reservas mundiales conocidas de esquistos bituminosos) para reducir sus déficits energéticos a costa de sensibles perjuicios ambientales.

no. Sería, pues, deseable que se instauraran canales de comunicación que permitan a todos los sectores sociales manifestar su parecer sobre los diversos aspectos de la realidad cotidiana, lo cual no implica, claro está, cogobernar.

A nivel de relaciones interjurisdiccionales, puede destacarse lo siguiente:

1. Relaciones entre Nación y Provincia

- *Decreto 0366 del 19 de marzo de 2012*: Aprueba el convenio firmado el 22 de diciembre de 2011 por la Dirección Nacional de Vialidad y la Dirección Provincial de Vialidad para la financiación transitoria que asume el organismo provincial para el pago, con fondos provinciales, de las certificaciones pendientes de cancelación y/o a emitir, hasta la terminación de los trabajos contratados, todo ello en el marco del “Plan de Obras para todos los Argentinos”.

- *Decreto 0631 del 15 de mayo de 2012*: Ratifica el convenio entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Federal y la Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de San Juan, por el cual se le brinda a la provincia un aporte no reintegrable destinado a la implementación de los planes de manejo y conservación de los bosques nativos.

Decreto 0656 del 21 de mayo de 2012: Aprueba el convenio de ejecución Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Funcionamiento de Comedores Escolares, celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la Provincia de San Juan y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que tiene por objeto financiar acciones tendientes a garantizar la seguridad alimentaria de personas en condiciones de vulnerabilidad social, asistentes a comedores escolares de la provincia.

Decreto 0719 del 6 de junio de 2012: Ratifica el Convenio Marco celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de San Juan y la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina con el objeto de apoyar el desarrollo de la Energía Solar Fotovoltaica en la Provincia de San Juan, a

través del proyecto tecnológico denominado “Polo de Desarrollo Productivo Solar San Juan”.

Decreto 0766 del 14 de junio de 2012: Ratifica el convenio de préstamo subsidiario caminos rurales para el desarrollo agrícola del área bajo riego-San Juan suscripto entre Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Gobierno de la Provincia de San Juan.

Decreto 0993 del 16 de julio de 2012: Aprueba la Addenda del 15/12/10 entre la Dirección Nacional de Vialidad y la Dirección Provincial de Vialidad, con el objeto de la realización de la obra “Construcción Multitrocha R.P. N° 14; Tramo: Calle Rastreador Calivar Acceso Dique Ignacio de la Roza, Secciones: I, II Y III - Provincia de San Juan”, en el Marco del Convenio de Recuperación Vial, con acuerdo del Consejo Vial Federal.

Decreto 1007 del 24 de julio de 2012: Ratifica en todas sus partes el Convenio 29/12, celebrado entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Provincia de San Juan mediante el cual el Ministerio aportará a la Provincia la suma de pesos nueve millones ochocientos setenta y cinco mil (\$9.875.000,00) sujeta a disponibilidad presupuestaria, imputable al Programa de Desarrollo de las Economías Regionales.

Decreto 1095 del 31 de julio de 2012: Ratifica el convenio prórroga celebrado entre el Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Salud de la Provincia, para la continuidad del Programa Nacional de Médicos Comunitarios - Equipos de primer nivel de atención.

Decreto 1262 del 27 de agosto de 2012: Aprueba el convenio entre el Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Salud de la Provincia de San Juan para “la puesta en marcha del componente de formación de recurso humano vinculado al control del vector del Programa Nacional de Chagas”.

Decreto 1522 del 22 de octubre de 2012: Ratifica el convenio marco celebrado entre el Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, que tiene como objetivo la implementación de proyectos pedagógicos que permitan asegurar estrategias y acciones en la educación inicial, primaria y secundaria de la Provincia.

Decreto 1652 del 16 de noviembre de 2012: Ratifica convenio suscripto entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

y el Gobierno de la Provincia de San Juan, con el objeto de maximizar los niveles de inversión y productividad en el sector vitivinícola.

Decreto 1682 del 21 de noviembre de 2012: Ratifica el acuerdo marco complementación entre la Provincia de San Juan y la Administración Federal de Ingresos Públicos, referido a desarrollar un plan de trabajo conjunto con el fin de intercambiar información y ejecutar acciones coordinadas destinadas a optimizar la gestión.

Decreto 1723 del 23 de noviembre de 2012: Aprueba la Addenda del 28/8/12 del convenio firmado entre la Dirección Nacional de Vialidad y Dirección provincial de Vialidad, con el objeto de la realización de la obra: “ruta nacional N° 149”.

Decreto 1809 del 31 de diciembre de 2012: Aprueba el convenio celebrado entre la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, en el marco del Programa de Voluntariado Social de Adultos Mayores.

Decreto 1808 del 31 de diciembre de 2012: Aprueba el convenio celebrado entre la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, en el marco del programa de Prevención de la Discriminación, el Abuso y el Maltrato hacia el adulto mayor.

2. Relación entre Provincia y municipios

Decreto 0055 del 23 de enero de 2012: Ratifica el “Convenio Marco de Coordinación Institucional”, suscripto entre la Municipalidad del departamento Calingasta y la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano dependiente del Ministerio de Infraestructura y Tecnología.

Decreto 0523 del 25 de abril de 2012: Ratifica el convenio marco celebrado entre la Municipalidad de Jáchal y el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia de San Juan por medio del cual acordaron brindarse mutua asistencia para la implementación de políticas públicas, asesoramiento técnico y capacitación de proyección social y comunitaria.

Decreto 1211 del 16 de agosto de 2012: Ratifica las actas complementarias del Convenio de Asistencia y Cooperación suscriptas entre Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable y las munic-

palidades de Rivadavia, Pocito, Santa Lucía, Albardón, Chimbab, Caucete, Capital y Rawson, con el objeto de la articulación, ejecución e implementación de acciones tendientes a la educación ambiental en el marco de lo dispuesto en la ley 6634.

Decreto 1232 del 17 de agosto de 2012: Ratifica la Addenda N° 1 al convenio marco provincia-municipios de Capital, Chimbab, Rawson, Rivadavia, Santa Lucía, Pocito, Ullum y Zonda, referido al programa estratégico de gestión integral de residuos sólidos urbanos.

Decreto 1555 del 25 de octubre de 2012: Ratifica el acta complementaria del convenio de Asistencia y Cooperación celebrado entre el Gobierno de la Provincia, el Ministerio de Minería y la Municipalidad de Valle Fértil, referido a concretar obras de huellas mineras.

3. Relaciones con otras instituciones

Decreto 0208 del 13 de febrero de 2012: Ratifica el convenio marco sobre formación y capacitación integral para el ingreso y ascenso a las fuerzas armadas de seguridad celebrado entre el Ministerio de Gobierno y la Universidad Católica de Cuyo.

Decreto 0388 del 26 de marzo de 2012: Ratifica el acta suscripta entre la Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de San Juan y la Fundación Universidad Nacional de San Juan, con el objeto de encomendarle el dictado de un curso de capacitación en generación y administración de variables georreferenciales destinados a personal de la secretaría.

Decreto 0662 del 23 de mayo de 2012: Ratifica el acta complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y la Universidad Nacional de San Juan, mediante la cual la Secretaría de de la Gestión Pública de la Provincia encomienda a la Facultad realizar tareas de capacitación y evaluación del personal contratado e interinos de la administración pública para el ingreso a planta permanente en las diferentes jurisdicciones de la administración pública provincial.

Decreto 1302 del 3 de septiembre de 2012: Ratifica el convenio de colaboración suscripto entre el Fideicomiso Pro.Cre.Ar y la Provincia de San Juan referido al apoyo integral del desarrollo de proyectos urbanísticos destinados a familias e individuos.

Decreto 1330 del 10 de septiembre de 2012: Ratifica el acta complementaria suscripta entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan y la Secretaría de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno, referida a coordinar acciones conjuntas para la realización del trabajo “Participación y análisis en procesos administrativos en las distintas dependencias de los Juzgados de Faltas de la Provincia de San Juan”.

Decreto 1356 del 19 de septiembre de 2012: Ratifica el convenio para la construcción e instalación de simulador de sismos entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva de la Nación, la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Fundación Universidad Nacional de San Juan.

Decreto 1569 del 30 de octubre de 2012: Ratifica el convenio celebrado entre el Ministerio de Salud Pública de la Provincia de San Juan, la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Rosario y la Carrera de Posgrado de Especialización en Anestesiología de la Universidad Nacional de Rosario, con el objeto de consolidar la calidad en la formación de los médicos que aspiran a lograr la especialidad de anestesiología y de cualquier otra rama del arte de curar.

Decreto 1637 del 12 de noviembre de 2012: Ratifica el acta complementaria del convenio de asistencia y cooperación entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia de San Juan y la Universidad Nacional de San Juan, mediante el cual las partes acuerdan prestarse recíproca asistencia en todos aquellos aspectos que tengan relación directa con las actividades y fines propios de ambos organismos.

Decreto 1676 del 21 de noviembre de 2012: Ratifica el acta complementaria entre el Gobierno de la Provincia, el Ministerio de Minería, el Ministerio de Educación, la Universidad Nacional de San Juan y la Municipalidad de Jáchal, referido al apoyo financiero que brinda el Ministerio de Minería al personal docente y administrativo para el dictado de las materias en el Municipio de Jáchal.

Decreto 1606 del 5 de noviembre: Aprueba el acta complementaria suscrita entre la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, y la Fundación Universidad Nacional de San Juan, referido la realización de los cursos 2012 de “Entrenamiento para el trabajo” destinados a jóvenes y adolescentes de entre 14 y 21 años.

Decreto 1680 del 21 de noviembre de 2012: Ratifica el convenio de cooperación suscrito entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Provincia de San Juan y la Comisión para Intercambio Educativo entre los Estados Unidos de América y la República Argentina (Comisión Fulbright).

Decreto 1732 del 28 de noviembre de 2012: Ratifica el acta complementaria del convenio de asistencia y cooperación entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Universidad Nacional de San Juan referida al compromiso de convocar a proyectos de investigación.

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

El año 2012 fue el primer año de gestión al frente del Ejecutivo del gobernador Claudio Poggi, luego de las sucesivas reelecciones de los hermanos Rodríguez Saá desde el advenimiento de la democracia. Bajo el lema de la campaña “Un cambio y seguimos”, Poggi se mantuvo en el sutil equilibrio entre la legitimación de su mandato como continuidad de los anteriores y la necesidad de identificarse como líder emergente, multiplicando el eslogan “Gestión Poggi”, en toda la propaganda oficial.

1. Políticas públicas provinciales

Turismo

La difusión y la promoción de los atractivos turísticos de la provincia se desplegaron a nivel nacional e internacional, en eventos, publicidad, ferias y exposiciones,

Se concretaron desarrollos en infraestructura. Se puso en marcha el “Plan de Promoción de Desarrollo de Proyectos Turísticos Inmobiliarios en los peralagos de la provincia destinado a inversiones turísticas”. La propuesta consiste en la adquisición de tierras fiscales con un sistema de pagos diferidos, beneficios impositivos, acceso a créditos fiscales y planes de empleo.

Particularmente en estas áreas se lanzaron “Proyectos Especiales con Polos de Inversión”, interviniendo en la aprobación, fiscalización y control San Luis Agua S.E.⁴⁶. Se avanzó en los diques La Florida, Cruz de Piedra y Nogolí⁴⁷. Además, en el Dique Saladillo⁴⁸ se inauguraron obras en el denominado “Camino de Perilago”, y se efectuó el llamado a inversiones en el Dique Chico, colindante al edificio administrativo de Terrazas del Portezuelo⁴⁹.

Organizaciones ambientalistas efectuaron reclamos invocando la violación de la ley general del ambiente, y disposiciones de las leyes provinciales IX-0324-2004 que asignó condición de Monumento Ecológico y Cultural al Dique La Florida y IX-0309-2004 que contempla los diques como Áreas Naturales Protegidas de la Provincia.

Deporte

La más promocionada de las campañas fue la de la postulación de la candidatura de San Luis como sede de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos 2019. La ciudad de La Punta quedó seleccionada por el Comité Olímpico Argentino como la cabecera argentina donde se instalaría la Villa Olímpica a construirse.

En el mes de octubre de 2013 se definirá la sede definitiva en reunión de representantes de los comités olímpicos americanos.

Durante los primeros días del gobierno de Poggi se había creado el Ministerio de Deportes, dándole al deporte -en palabras del gobernador- la importancia de política de Estado y prioridad en la agenda pública.

⁴⁶Sociedad de participación total del Estado provincial, que administra los recursos hídricos de la provincia de San Luis.

⁴⁷Distantes 47, 12 y 49 kilómetros, respectivamente, de la ciudad capital.

⁴⁸Distante 50 kilómetros de la ciudad Capital, cubre una superficie de 296 has. volumen de 50 hm³, alcanzó su lleno total en noviembre de 2012.

⁴⁹Sede actual de la Casa de Gobierno.

Viviendas

Se retomó la política de construcción de viviendas sociales⁵⁰, por ello se autonomizó -como cartera separada- el Ministerio de la Vivienda a fines del mes de abril⁵¹.

Se sancionó la ley I-0802-2012 con el título “Política habitacional de la provincia de San Luis”. Introduce interesantes definiciones en su art. 3º, distinguiendo tres conceptos: *planes habitacionales*⁵², *soluciones habitacionales*⁵³ y *estrategia habitacional*⁵⁴.

Luego se presentaron diversos planes y se adjudicaron lotes, algunos bajo la modalidad de proyecto de autoconstrucción, ofreciéndose al adjudicatario el acceso a un crédito para la compra de materiales. Fueron entregadas más de mil quinientas viviendas en 2012⁵⁵.

⁵⁰Política sostenida de Adolfo Rodríguez Saá, durante cuyas gobernaciones se entregaron más de cuarenta mil viviendas sociales.

⁵¹La ley V-0795-2012 sancionada en abril, llevó el número de ministerios de diez a once, separándose el Ministerio de Inclusión Social y Política Habitacional en nuevas carteras de *Inclusión Social* y de *la Vivienda*, respectivamente.

⁵²Procedimientos tendientes a la adjudicación de lotes con o sin edificación, con destino específico a la construcción de vivienda, mediante llamados a licitación pública para su ejecución, sistemas cooperativos de autoayuda u otras modalidades a implementarse.

⁵³Planes de acción basados en el sistema de la autoconstrucción, incluyéndose el mejoramiento, refacción y/o ampliación de la vivienda única, tendientes a propiciar toda la asistencia necesaria para restituirle condiciones de habitabilidad, como centro de vida.

⁵⁴Decisión política de promover la urbanización de zonas, el fomento de beneficios especiales con destino directo, entre otros, a jóvenes, matrimonios y adultos de nuestra población, a la facilitación de emprendimientos productivos anexos y al arraigo de profesionales para el desarrollo de sus actividades en la Provincia.

⁵⁵Según fuentes oficiales, que además indican que esta política disparó los índices de la construcción en San Luis, ya que subió 12,06% la construcción, mientras que a nivel nacional descendió.

Salud

En el mes de mayo se inauguró el hospital de baja complejidad⁵⁶ en la localidad de Santa Rosa⁵⁷ y en agosto un Banco Central de Sangre dentro del Complejo Sanitario San Luis⁵⁸, principal Policlínico de la Provincia. Contándose con un vehículo para efectuar colectas.

Se entregaron trece nuevas ambulancias, dos de ellas de alta complejidad⁵⁹, a centros de salud de distintas localidades.

La Provincia recibió un reconocimiento por parte de la Organización Panamericana de la Salud por el control de la enfermedad de Chagas-Maza⁶⁰.

Por su parte, los profesionales de la Salud, nucleados en la Asociación de Profesionales y Técnicos de la Salud, continuaron con reclamos de mejores salarios, más recursos humanos y estabilidad laboral. Tras diversas acciones, se implementaron instancias de reválida de los cargos, las que comenzaron por los profesionales médicos.

En materia de Salud se sancionaron las siguientes leyes:

Ley VIII-0810, “Fomento a las inversiones en materia de salud”, destinada al desarrollo del sector privado.

Ley VII-0809, “Adhesión al Consejo Federal Legislativo de Salud”.

Ley III-0813, “Atención primaria de la salud”, que tiene como objetivo establecer régimen uniforme para atención, organización y financiamiento de la atención primaria integral e integrada de la salud en todo el territorio provincial.

⁵⁶En principio, sólo con seis camas para internación, y servicios de pediatría y radiografías.

⁵⁷Localidad sita en el Valle del Conlara, distante 140 kms. de la Capital.

⁵⁸Con una inversión de \$ 425.785.

⁵⁹Destinadas a los hospitales de San Luis y Villa Mercedes, se asimilan a una terapia intensiva móvil.

⁶⁰Esta enfermedad fue, hasta mediados de los ochenta, endémica en la provincia, y se halla en una etapa de consolidación de las acciones de control y encaminándose al siguiente paso que es el de la interrupción de la transmisión vectorial.

Educación

Entrega de computadoras

El Ejecutivo continuó con la entrega de netbooks para alumnos de escuelas primarias, estatales y privadas, totalizando 70.544 desde que comenzara a implementarse esta campaña.

Inversión educativa

En el mes de noviembre, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento dio a conocer el informe a partir del relevamiento del comportamiento del Estado Nacional y de las provincias desde la vigencia de la ley de financiamiento educativo, período comprendido entre 2005 y 2010 ⁶¹. Señala que la meta establecida por la ley no fue lograda por San Luis, entre cuatro provincias argentinas que no la alcanzaron.

Además, en San Luis el resultado de la inversión en educación por alumno es uno de los más bajos. Como dato alarmante se señala que San Luis fue la provincia que más bajó el porcentual en gasto educativo ⁶², en contradicción con la ley que obliga a las provincias a efectuar un incremento.

2. Poder Judicial

Sistema informático Iurix

Por Acuerdo 550 el Superior Tribunal aprobó el Reglamento General actualizado para el proceso de implementación del sistema informático Iurix ⁶³, como un avance en el proceso de despapelización en el ámbito de

⁶¹En http://issuu.com/cippecc/docs/im__monitoreo_de_la_ley_de_financiamiento_educativ?mode=window&viewMode=doublePage

⁶²Pasó de un 27 % en el 2005 a un 21 % en 2010.

⁶³En reemplazo del anterior sistema de gestión denominado TRAMIX.

la administración de justicia de la mano de la digitalización de las tramitaciones ⁶⁴.

Se implementó el Programa “Jueces en la escuela”, consistente en visitas y charlas de magistrados y funcionarios a las escuelas de la provincia en pos de un acercamiento justicia-comunidad, concretándose en las principales ciudades, en localidades del interior y en escuelas rurales.

A fines del mes de agosto se presentó ante autoridades del Ejecutivo el Proyecto “Justicia y Educación: buenas prácticas en el abordaje de la violencia en sus diversas formas” ⁶⁵.

Fue inaugurada una Oficina de Coordinación Interdisciplinaria de la Familia en Quines ⁶⁶ y nuevos Centros de Mediación en el interior.

A fines de diciembre se inauguró el edificio “Dr. José Ramiro Podetti” ⁶⁷, como nueva sede de los Tribunales de la Segunda Circunscripción Judicial con asiento en la ciudad de Villa Mercedes; resultó la respuesta a la emergencia edilicia y se concretó en un edificio moderno, con previsión para la ampliación e instalación de nuevas dependencias a futuro.

3. Poder Legislativo

Además de las ya mencionadas, puede destacarse el dictado de las siguientes leyes:

Ley V-0806: Incorporó modificaciones a la ley general de expropiaciones, incluyendo como pasibles de declaración de utilidad pública y, por ende, de expropiación “los bienes destinados a la instalación, funciona-

⁶⁴Entre otras, el expediente electrónico, la notificación electrónica y la firma digital.

⁶⁵Como impulso de la ley II-0826-2012, más tarde sancionada, que creó el Plan Provincial de Mediación Escolar y Convivencia Pacífica, con la explícita finalidad de educar para la paz, promoviendo, implementando y evaluando la apropiación paulatina de Técnicas de Resolución Alternativa de Disputas por parte de todos los actores del sistema educativo.

⁶⁶Ciudad distante 180 kms. de la Capital.

⁶⁷Con una inversión de más de \$ 90.000.000.

miento, reorganización, recuperación, reinstalación y/o reactivación productiva de establecimientos industriales públicos o privados ⁶⁸, o de actividades agropecuarias, comerciales, económicas y todas aquellas que sean declaradas de utilidad pública”.

Incorporó, además, la figura de la Ocupación Temporaria y la Ocupación de Urgencia, cuando resulte necesario el uso transitorio de un bien, con los cánones correspondientes.

Ley I-0808: Instauró el Plan Estratégico de Niñez y Adolescencia 2011-2021 “San Luis con los Niños, Niñas y Adolescentes”, declarando explícitamente a la protección de la niñez y adolescencia como política “de Estado” ⁶⁹.

Ley I-0817: Reglamentación del derecho de inclusión social del art. 11 bis de la Constitución de la Provincia de San Luis. Circunscripto al “Plan de Inclusión Social: Trabajo por San Luis” ⁷⁰, mas detalló que tanto los particulares como los municipios pueden incluir personas en igual o mejor forma, condiciones y modalidades que dicha política ⁷¹.

Ley VIII-0818: Creó un “Fondo Provincial para el financiamiento de nuevas empresas de jóvenes sanluiseños”.

Ley IX-0821: Aprobó el “Plan Estratégico de Energía 2012-2025” ⁷².

Ley I-0824: “Abastecimiento de combustible responsable”. Dispuso la prohibición general, y sujeta a sanción, del abuso de la posición domi-

⁶⁸En este punto fue crucial el antecedente de las fábricas y establecimientos recuperados por cooperativas de trabajadores, los casos de 2012 se citan más adelante.

⁶⁹Entre sus objetivos merece destacarse el de “Prevenir y proteger integralmente la Niñez y Adolescencia, generando políticas articuladas y transversales que, abarcando la diversidad de problemas, aporten instrumentos para desarrollar servicios y programas de protección integral que posibiliten identificar los obstáculos y oportunidades para poder llegar a todos los niños, niñas y adolescentes a tiempo, especialmente a los grupos vulnerables y excluidos”.

⁷⁰Ley I-0001-2004, Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis” y sus modificatorias y a la ley I-0658-2008 de Generación de Empleos.

⁷¹Agrega la norma que la inclusión social que realicen los particulares y/o los municipios, no tiene naturaleza laboral ni administrativa, debiendo adecuarse a las capacidades y posibilidades de la persona incluida (art. 2°).

⁷²Tiene como principal objetivo garantizar la disponibilidad energética presente y futura de la Provincia bajo un criterio de productividad aceptable para todos los actores sociales.

nante en el mercado del combustible dentro del territorio provincial. Establece el deber de información por las estaciones de servicios operativas, ubicadas en el territorio de la provincia.

Ley I-0825: Estableció un sistema de protección para los usuarios de servicios telefónicos (telemarketing) contra los abusos en los procedimientos de contacto realizados con fines de promoción, publicidad o propuesta de acceso a bienes o servicios de cualquier naturaleza y por cualquier título que fuere.

Ley XV-0827: Estableció un régimen especial de inasistencias justificadas no computables para alumnas embarazadas y alumnos en condiciones de paternidad que cursen estudios en instituciones del ámbito estatal o privado dependientes del Ministerio de Educación de la Provincia. Contiene previsiones relativas a la extensión de plazos en el caso de nacimiento múltiple, embarazo de riesgo o que la alumna fuera madre de hijos menores de cuatro años de edad y consagró el derecho a la lactancia.

Ley X-0834/decreto reglamentario 7020: Como una medida gubernamental de prevención y evitación de la trata de personas en el territorio de la provincia, esta ley prohibió en todo el territorio provincial el funcionamiento, instalación, habilitación y regenteo de locales de alterne -whiskería, cabarets, club nocturno, boite o establecimiento y/o local de alterne y/o cualquier otra denominación.⁷³

Introduce una presunción de fundamental trascendencia: cuando las mujeres presentes en el lugar no puedan acreditar su identidad y domicilio, serán tenidas como víctimas de la trata de personas, debiéndoseles brindar protección y contención mientras su situación es puesta en conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas competentes ⁷⁴.

⁷³Modificatoria del Código Contravencional provincial, Libro II, Título III de las "Contravenciones contra los sentimientos éticos individuales".

⁷⁴Dispuso que se proveerá protección y contención suficiente a las personas víctimas de trata y a su entorno familiar, a través del Centro de Asistencia de la Víctima del Delito del Ministerio de Relaciones Institucionales y Seguridad y/o el organismo que en el futuro lo reemplace, quien deberá disponer un área especial y específica a fin de atender esta problemática. Asimismo, la obligación de incorporar como contenido curricular del sistema educativo provincial la enseñanza de todos los aspectos que hacen a la trata de personas y los medios de prevención para no ser víctimas de este tipo de delitos.

4. Casos relevantes de 2012

Fábricas recuperadas

Cooperativa de Trabajo Indiel Limitada

Antes de concluir el mes de noviembre, el juez de la quiebra de Prestolite S.A., autorizó a la cooperativa conformada por los ex trabajadores de la fábrica, a continuar por el plazo de dos años con la explotación de las plantas metalúrgicas de propiedad de la fallida ubicadas en la provincia de Buenos Aires y en la ciudad de San Luis.

A fines de 2011 habían comenzado las demoras en el pago de los sueldos a los trabajadores, en febrero de 2012 se suspendió el pago de los salarios y se presentó la quiebra en abril.

La empresa contaba con dos plantas: una en La Matanza, provincia de Buenos Aires, y otra en San Luis Capital. Los trabajadores de ambas comenzaron a organizarse en torno a estrategias cooperativas a fin de continuar con la producción y asegurar la fuente de trabajo. Recibieron subsidios de los gobiernos nacional y provincial. Ambos municipios apoyaron el proceso, en el que contaron con el asesoramiento técnico y el apoyo económico del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

Prestolite Electric Indiel S.A. fue una de las referentes de la producción nacional de motores de arranque, alternadores y otros componentes, proveedora de autopartes para automotrices líderes y para empresas del rubro agromecánico. Contaba con 580 empleados, siendo 243 de San Luis.

La resolución estableció medidas para el seguimiento del proceso, ordenó el depósito a favor de la quiebra del 10% de lo producido en el primer año y el 20% en el segundo año y, además, dejó sin efecto la venta de los bienes inmuebles propiedad de la empresa quebrada solicitada por el síndico, ya que los bienes formaban parte del activo a ser explotado y administrado por la cooperativa, imprescindibles para la continuidad de la explotación.

Este fue el primer caso ante la justicia puntana que tornó plausibles los alcances de la nueva ley de quiebras ⁷⁵.

⁷⁵ Resolución completa en: <http://www.justiciasanluis.gov.ar/archivos/Prensa/pdf/incidentecontinuaciondeexplotacionprestoliteelectricindiel.pdf>

Otros casos

Noventa y tres trabajadores de la Fábrica Textil Circus de confección de uniformes, asociados en la Cooperativa Compañeros Unidos Para Siempre (CUPS) en enero y ante el abandono de la fábrica ubicada en la localidad de Concarán, decidieron permanecer en ella. En el mes de junio retomaron la producción.

También 45 trabajadores de La Negra, planta fabril procesadora de alimentos, cuya quiebra se decretó en el mes de julio, plantearon la recuperación de la fuente laboral.

5. Promoción industrial

La C.S.J.N. se expidió en dos causas en las que se había solicitado la suspensión de los efectos del decreto PEN 699/2010 ⁷⁶, que prorrogó los beneficios impositivos de la ley de promoción industrial para San Luis, San Juan, La Rioja y Catamarca, por dos años.

La Cámara de Comercio, Industria y Agropecuaria de San Rafael había recurrido la resolución de la Cámara Federal de Mendoza, que revocó el fallo de la primera instancia que había acogido la medida cautelar planteada por la recurrente ordenando al Estado Nacional se abstuviera de implementar lo dispuesto en el mencionado decreto, con resorte en la defensa de las condiciones de igualdad. La Cámara centró su resolución en la falta de requisitos para la procedencia de la medida requerida, la falta de configuración de una cuestión judicial, la falta de legitimación de la peticionaria para promover la demanda, entre otros. La Corte consideró improcedente la apelación extraordinaria (art. 280 C.P.C.C.).

La C.S.J.N. rechazó también, una presentación de la Provincia de La Pampa, que había promovido una acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad del mismo decreto. Rechazó la cautelar por entender que existía una coin-

⁷⁶Fallo completo: <http://www.cij.gov.ar/nota-8729-La-Corte-dejo-firme-la-pro-rogas-de-la-promocion-industrial-que-beneficia-a-cuatro-provincias.html> del 6 de marzo de 2012

cidencia con el objeto de la demanda y, por ende, de habilitarse la cautelar tendría los mismos efectos que la sentencia definitiva.

6. Ley de medios

La Legislatura provincial sancionó una ley de medios de modo concomitante con la Nación. La AFSCA interpuso ante la C.S.J.N.⁷⁷ una acción de inconstitucionalidad a fin de obtener que se declare la nulidad absoluta por inconstitucionalidad de la ley provincial. La Corte, en resolución del 29 de mayo, admitió su competencia originaria e hizo lugar a la medida cautelar y ordenó “al Poder Ejecutivo de la Provincia de San Luis que deberá abstenerse en forma inmediata de aplicar la ley I-0735-2010, su decreto de promulgación 2931/10 y de todo acto administrativo que se hubiera dictado como consecuencia o por aplicación de tales normas, como también de concretar cualquier otro acto relacionado con la radiodifusión que requiera la conformidad de la autoridad nacional y no cuente con ella”.

En la misma fecha, el máximo tribunal se expidió por unanimidad, en la causa en la que el Estado Provincial demandara al Estado Nacional⁷⁸ por inconstitucionalidad de diversos artículos de la ley 26.522 de servicios de comunicación audiovisual, rechazando la excepción de falta de legitimación activa planteada por el demandado.

Petracchi fundamentó y amplió en su voto el argumento contrario al de la inexistencia del “caso” que planteara la accionada, señalando que “es preciso indicar que en tanto la pretensión se encamina a precaver los efectos de un acto legislativo al que se le atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, sobre la base de que el gobierno nacional habría invadido un ámbito de competencia del gobierno provincial, se debe concluir en que existe la necesidad de dirimir la contienda”.

⁷⁷C.S.J.N., A.1140.XLVI, “Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual c/ San Luis, Provincia de s/ Acción de inconstitucionalidad”.

⁷⁸C.S.J.N., S.779.XLV, “San Luis, provincia de c/ Estado Nacional s/ ordinario”.

7. Municipio de la Capital

El veinticuatro de febrero el intendente, invocando la reivindicación de la autonomía municipal, anunció la decisión unilateral de revocar el Pacto Provincia-Municipio ⁷⁹. Además, recuperó el otorgamiento del carnet de conducir y puso en marcha la construcción de 42 viviendas denominadas “Neo Casas” ⁸⁰, y comenzó con la peatonalización de tres sectores del microcentro.

En mayo se firmó el acta acuerdo con el Ministerio de Defensa de la Nación, para el traspaso de las tierras pertenecientes a la granja La Amalia ⁸¹, al oeste de la ciudad y se compraron 13 hectáreas colindantes, con destino al emprendimiento urbanístico eje de la campaña electoral ⁸². A fines de noviembre se efectuó el acto de entrega de los certificados de preadjudicación de 242 viviendas.

8. Contrastes y conclusión

A fines de octubre se puso en marcha el Instituto Provincial de Derechos Humanos, creado para su defensa y promoción y se constituyeron sus primeras autoridades con tres representantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente.

No obstante, dicho Instituto no suple la ausencia de Defensor del Pueblo, vacante desde fines de 2004, lo que configura una gravísima inacción por parte de la Legislatura, siendo aquel un instituto de rango constitucional en la provincia y por ende de imperativa obligatoriedad.

⁷⁹ Acuerdo Quinquenal “de Saneamiento Financiero y Desarrollo” (ley 5717-2004) había sido firmado por la ex intendente perteneciente al oficialismo provincial en 2010 y por los intendentes afines a la línea de conducción provincial.

⁸⁰ Sistema constructivo “Casaforma” de bloques de poliestireno expandido de alta densidad (telgopor).

⁸¹ En el marco de la ley 23.985 de bienes inmuebles de las Fuerzas Armadas.

⁸² El intendente electo en 2011, es opositor al gobierno provincial y un referente del kirchnerismo en la provincia.

Por otra parte, San Luis es una de las provincias con menos hogares pobres e indigentes, según el informe del INDEC del primer semestre de 2012 y se ubica un 42% por debajo del promedio nacional de hogares pobres.

Dominada por los contrastes, presentes en una prolija administración de los recursos, una sostenida obra pública, el mantenimiento del empleo público local sin aumentos significativos, una Legislatura sin sorpresas, la alternancia se ha presentado. Independientemente de la sucesión partidaria y de la contundente continuidad de las políticas precedentes, habrá que poner la mirada en un análisis global y el comportamiento electoral de 2013 y 2015. Tal vez la democracia haya comenzado, aunque tímidamente, a consustanciarse.

- **SANTA FE**, por *Mariela Uberti y José Manuel Benvenuti* ⁸³

1. Consideración previa

Como resultado de las últimas elecciones generales en la provincia (24/julio/2011), y por el peculiar diseño constitucional de la Carta de 1962, la mayoría legislativa, en ambas cámaras, no coincide con el signo político del Poder Ejecutivo.

En esta particular etapa de la institucionalidad santafesina, que podríamos denominar de “cohabitación”, se puede rescatar en su primer año (2012) la convivencia civilizada de los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo que constituye una buena noticia, signo de madurez política, capacidad de negociación, no exenta de escaramuzas menores.

2. Legislación

La producción legislativa no fue prolífera, los acuerdos legislativos -especialmente en el caso de importantes designaciones en el Ministerio

⁸³ Santa Fe, marzo del 2013

Público de la Acusación y del Servicio Público Provincial de la Defensa Penal- dificultosos, pero de ninguna manera puede sostenerse que estuvo en peligro la gobernabilidad.

En tal marco, se destacan las modificaciones a la ley 10.160 -Orgánica del Poder Judicial- por la ley 13.269 (5/7/12), en especial en sus artículos:

Artículo 3º.- Modificase el artículo 77 de la ley 10.160, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 77.- Tienen asiento en las sedes de los Distritos Judiciales N° 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 y ejercen su competencia material en sus respectivos territorios.

En el Distrito Judicial N° 10 tienen asiento un Juzgado en lo Civil, Comercial y Laboral en la ciudad de San Cristóbal y otro en la ciudad de Ceres, con competencia territorial concurrente, en los términos del inciso a) punto 2 del artículo 2 de la ley 10.160”.

Artículo 4º.- Modificase el artículo 78 de la ley 10.160, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 78.- La Corte Suprema reglamentará el régimen de reemplazo. Los dos jueces de Distrito Judicial N° 11, se suplen automáticamente por orden de número, para lo cual se denomina de la Primera Nominación, al que tiene asiento en la ciudad de San Jorge; y de la Segunda Nominación, al que tiene asiento en la ciudad de El Trébol. Los dos jueces del Distrito Judicial N° 10 se suplen del mismo modo, para lo cual se denomina de la Primera Nominación el que tiene asiento en la ciudad de San Cristóbal y de la Segunda Nominación al que tiene asiento en la ciudad de Ceres. En ambos supuestos, en caso necesario por orden de número y turnándose en cada expediente por los Abogados de la lista de Conjueces designados por sorteo en acto público, notificado a las partes”.

Artículo 5º.- Modificase el artículo 79 de la ley 10.160, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 79.- Les compete el conocimiento de las causas mencionadas en los artículos 72 y 76; además, los jueces con competencia material en los Circuitos Judiciales N° 8, 9, y 35 tendrán la competencia establecida en el artículo 111, excepto inciso 3, 112 y 113; y los jueces con competencia material en los Circuitos Judiciales N° 16 y 32 tendrán la competencia establecida en los artículos 111, 112 y 113.

En tanto, los jueces de los distritos 8, 9, 11, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 tendrán las competencias establecidas en el artículo 108 quater de esta ley”.

Se continúa con la implementación, ya en su último tramo, del nuevo procedimiento penal.

3. Municipalidad

El 1° de mayo de 2012, al cumplirse 159 años de la sanción de la Constitución Nacional, el gobernador Antonio Bonfatti y el intendente José Corral colocaron la piedra fundamental del Parque Biblioteca de la Constitución Nacional como símbolo de la voluntad de los santafesinos de contar con un espacio conmemorativo de la Carta Magna.

Asimismo, se conformó la Comisión Directiva de la Asociación Pro Parque Biblioteca de la Constitución Nacional, presidida por el Dr. Gustavo Vittori y se iniciaron las tareas para licitar la primera etapa de la obra, para cuya concreción se llevó a cabo un concurso nacional.



4. Universidad

La Asamblea Universitaria de la Universidad Nacional del Litoral (U.N.L.) aprobó el 11 de octubre de 2012) la reforma del Estatuto. La

actualización de la carta que regula la vida de la institución fue aprobada tras aproximadamente siete horas de un rico debate de los asambleístas e introdujo temas vinculados con el cuidado del ambiente, la inserción en la región, las políticas de género con el cupo femenino, accesibilidad y nuevas tecnologías incorporadas a la enseñanza.

La reforma del Estatuto fue un proceso que comenzó a principios de año por encomienda de la Asamblea Universitaria, máximo órgano de gobierno de la Universidad, para aggiornarlo a los tiempos actuales y a la inserción de la U.N.L. en la región, y contó con sucesivas instancias de participación y debate de toda la comunidad universitaria.

Puntos innovadores

En consonancia con los lineamientos propuestos en el Plan de Desarrollo Institucional de la UNL 2010-2019, el nuevo Estatuto de la U.N.L. contempla las reglas de su vida institucional para las próximas décadas vinculadas a la calidad, legitimidad y pertinencia.

Así, la Carta Magna de la U.N.L. contempla el cupo femenino en similares condiciones que la ley nacional, garantiza la continuidad de sus políticas de accesibilidad, plantea la creación de un consejo de enseñanza preuniversitaria, estipula el derecho de año sabático para los docentes, promueve la internacionalización de la educación superior tanto como las posibilidades de la educación a distancia, plantea el afianzamiento de los centros universitarios en la región, modalidad de descentralización territorial que constituye una unidad de gestión académica administrativa en la que se despliegan todas las actividades que la Universidad desarrolla con el objetivo de fortalecer los vínculos con el sitio y contribuir a su desarrollo.

Se contempla especialmente la creación de un ámbito de coordinación de tareas para las escuelas preuniversitarias. Al respecto, el rector Cantard explicó que “siempre señalamos que somos unos permanentes demandantes de articular y coordinar con la jurisdicción provincial en lo que tiene que ver con la educación universitaria y la educación media, y nos estaba faltando a nosotros mismos, mirándonos autocríticamente, un órgano que coordine las escuelas preuniversitarias ya que tenemos dos, más una tercera en proyecto de creación, más la escuela primaria y el jardín de infantes”.

El Estatuto define que son “miembros de la comunidad universitaria del Litoral todos sus docentes, graduados, estudiantes y no docentes, cualquiera sea su carácter o categoría, inclusive aquellos que perteneciendo a otras universidades, instituciones educativas o del sector científico tecnológico estuvieren realizando actividades de intercambio en la U.N.L., los doctores *honoris causa* y los profesores honorarios”.

Otra de las novedades que introduce el aggiornado instrumento, es un preámbulo que reconoce a la U.N.L. como una República Universitaria hija de la Reforma Universitaria del 18, abrazando los principios reformistas que la guían. Además, se confiere carácter estatutario al Consejo Social como órgano consultivo de la U.N.L., lo que apunta a nutrir aún más el nexo entre la Universidad y la sociedad de la que es parte.

Con relación a los órganos de gobierno de la U.N.L. se produjo una modificación que incrementa la participación estudiantil en los consejos directivos de las unidades académicas, de cinco miembros a seis, y también la de los profesores auxiliares, que de tener un representante tendrán dos.

El Sr. rector aseguró: “Acabamos de dar a luz un Estatuto moderno, más adecuado a los tiempos que corren y particularmente a los de la Universidad Nacional del Litoral” y agregó: “Lo resalto porque son conatadas las universidades que puedan darse el gusto de generar un debate de tal amplitud y con tanta madurez institucional, ... con mucho respeto de todos los oradores y con mucho respeto desde las barras, lo que nos tiene que llenar de orgullo no sólo a las autoridades sino también a la comunidad universitaria del Litoral”, resaltó.

En el mes de diciembre, el Senado de la Nación aprobó una declaración expresando “su beneplácito por el logro conjunto de los investigadores del Conicet y de la Universidad Nacional del Litoral, en la aislación del gen que permite mejorar la tolerancia de los cultivos a la sequía y la salinidad”. En los fundamentos de la declaración se lee que “el fenómeno de la sequía es, entre las incertidumbres geográficas, la que ocasiona mayores pérdidas de producción”.

El reciente descubrimiento de científicos del Conicet y de la Universidad del Litoral (U.N.L.) del gen que permitirá a las plantas tolerar mejor el estrés hídrico y salino, duplicará la productividad e implicará una notable mejora, a partir de su implementación, en los principales cultivos del país, como soja, maíz y trigo”. Ese desarrollo deviene de un trabajo de

investigación que, desde hace casi de dos décadas, llevan adelante los científicos de la U.N.L. y del Conicet, dirigidos por Raquel Chan.

En síntesis, el desarrollo científico y el patentamiento internacional consiste en la modificación genética de semillas a partir de la inserción de un gen de girasol -gen HB4-, que generará especímenes más resistentes al incrementar notablemente la tolerancia al estrés hídrico y salino. El descubrimiento fue desarrollado conjuntamente por investigadores del Laboratorio de Tecnología Vegetal de la Facultad de Bioquímica y Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional del Litoral (FBCB U.N.L.), el Instituto de Agrobiotecnología del Litoral (U.N.L. Conicet), en colaboración con el laboratorio argentino Bioceres.

Los investigadores obtuvieron plantas transgénicas capaces de tolerar condiciones de sequía y salinidad; en otras palabras, capaces de sobrevivir en condiciones muy desfavorables.

• **TUCUMÁN**, por *Federico A. M. Lannes*⁸⁴

1. Enorme repercusión tuvo en Tucumán la manifestación de repudio efectuada por el cardenal Bergoglio respecto del cura Ilarraz acusado de abusos, calificando como “faltas graves” las conductas de quien ejerció en la Parroquia Sagrado Corazón, de la localidad de Monteros. En la provincia de Entre Ríos, un joven de 33 años se presentó ante la justicia y ratificó que fue víctima del sacerdote. El procurador general anticipó que hay otras víctimas dispuestas a brindar sus testimonios.

2. El gobernador cordobés José Manuel de la Sota y el líder de la C.G.T. Azopardo, Hugo Moyano, encabezaron una marcha para reclamar la reapertura de la causa por la muerte de José Ignacio Rucci, en la primera acción coordinada del nuevo P.J. antikirchnerista. La movilización fue organizada por la diputada peronista hija del dirigente sindical asesinado, Claudia Rucci. La participación de De la Sota fue resuelta durante una cena que compartió Rucci con una decena de referentes del peronismo disidente.

⁸⁴ San Miguel de Tucumán, 11 de marzo de 2013.

3. En este año, Tucumán presentó en materia económica un importante resultado positivo: y que se explica por las siguientes razones: 1) por los importantes ingresos obtenidos con la venta de la producción de azúcar, 2) si bien los costos de producción, se incrementaron en un 11,56% con respecto al año anterior, también los ingresos por ventas fueron superiores un 14,89%, 3) este ejercicio, en consecuencia, presenta cifras que indican la bondad de los resultados expuestos al realizar los diferentes análisis sobre la situación financiera, patrimonial, de solvencia, de ventas y costos y de rentabilidad de la economía del sector agroindustrial.

4. Respecto al tema de la votación a los 16 años, desde distintos sectores vinculados con la Justicia y la política, hubo voces de apoyo al sufragio voluntario de los jóvenes de entre 16 y 18 años. Ricardo Lorenzetti (presidente de la C.S.J.N.) opina que esto se puede hacer gradualmente; que se anoten en elecciones municipales, después en las nacionales. Para que esto funcione, el sistema educativo debe estar fuerte, que los menores tengan información y exista menos marginalidad. A su vez, el senador Miguel Pichetto, asegura que “hay una corriente mayoritaria, entre los senadores nacionales, que opina que el voto para los adolescentes de entre 16 y 17 años debe ser optativo. Se está dando el debate y la discusión va encaminada en ese sentido”

5. Del análisis de la cuenta de inversión, surge que en 2011 el PE tuvo un déficit de \$17 millones. El Tribunal de Cuentas advirtió en su informe sobre el uso de fondos públicos que no se sabe cuánto dinero giró la Nación. Una de las funciones del Tribunal de Cuentas es auditar a las comunas rurales, que están obligadas por ley a presentar rendiciones bimestrales ante el ente de control. Al examinar el estado patrimonial de la Administración Central y los poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas entendió “que no refleja razonablemente la situación patrimonial al 31 de diciembre de 2011”. Los auditores realizaron observaciones contables sobre como deberían expresarse algunos rubros. El informe sobre la Cuenta de Inversión es, además de un control externo, un indicador de la salud de las finanzas públicas.

6. Los delegados del gremio de la salud, celebraron una asamblea interhospitalaria en la que alertaron sobre un supuesto recorte de insumos

en el área, rechazaron la modalidad en la que se desarrollarán las evaluaciones a los empleados y exigieron que se avance en el debate de la Ley de Carrera Sanitaria. En la galería del Hospital de Niños se reunieron los delegados con mandatos de las áreas operativas, los hospitales y los Caps. Y por unanimidad decidieron -además- realizar una marcha hacia la Legislatura.

DOCTRINA

TEACHING AND RESEARCHING COMPARATIVE SUBNATIONAL CONSTITUTIONAL LAW

FOR ROBERT F. WILLIAMS *

Sumario: I. Introduction. II. Background study of subnational constitutions. III. Interest in, and revision of, subnational constitutions. A. Subnational identity constitutionalism. IV. The limits of subnational constitutions. A. Austria. B. South Africa. C. The United States. D. South Africa. V. Intruding on subnational constitutional space. VI. Using subnational constitutions as policymaking tools to supplement or supplant ordinary lawmaking. VII. Conclusion. Appendix. Bibliography on Comparative Subnational Constitutional Law.

I. Introduction

I had the opportunity to teach “Comparative Subnational Constitutional Law” as a five-week seminar in Graz, Austria in May/June of 2009. I admit that I have not yet sought to develop, or even apply, any of the theories being debated in comparative constitutional law circles. Professor Vicki Jackson has suggested four goals of comparative constitutional study: 1) developing a better intellectual understanding of other systems; 2)

* Distinguished Professor of Law, Associate Director, Center for State Constitutional Studies, www.camlaw.rutgers.edu/statecon/. Artículo publicado originalmente en *Penn State Law Review*, Vol. 115:4, (2010-2011). pp. 1109-1131.

I dedicate this article to my colleagues and students at the University of Graz, Austria. Their law faculty and Rutgers Law School in Camden, New Jersey, have had a faculty exchange program now for over twenty-five years. I express particular thanks to Professor Erwin Bernat, who administers our faculty exchange and to Alexander Brenneis, now a Research Associate at the University of Graz who, as a visiting student at Rutgers, took my course on State Constitutional Law and then served as my Teaching Assistant back in Graz.

enhancing the capacity for selfreflection on one's own system; 3) developing a normative understanding of best practices; and 4) responding to domestic questions that are comparative in nature ¹. All of these seem to apply equally to comparative subnational constitutional law. Believing that there were enough materials now in English (my only language) to put together a set of readings for such a seminar, I gathered up a number of the publications that I have listed in the bibliography at the end of this article. I made these materials available to the students who had registered to take this course in English and found that most of the Austrian law students, like most American law students in the prior generation, were basically unaware of the, albeit relatively limited, legal importance and potential of the subnational constitutions in their country.

In fact, in Austria the constitutions of the *Länder* have not been considered very important, nor is the subnational constitutional space allotted by the Austrian Constitution particularly substantial ². In other

¹ See Vicki C. JACKSON, *Methodological Challenges in Comparative Constitutional Law*, 28 Penn. ST. Int'l L. Rev. 319 (2010). Ran Hirschl criticized comparative constitutional law scholarship because it is "under-theorized and lacks a coherent methodology." Ran Hirschl, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, 53 Am. J. Comp. L. 125, 125 (2005). If that is true for comparative constitutional law it must be an even more accurate description of comparative *subnational* constitutional law. Hirschl continued:

I begin by identifying four main types of scholarship labeled as comparative in the field of constitutional law and politics: (1) freestanding, single-country studies mistakenly characterized as comparative only by virtue of dealing with any country other than the author's own; (2) comparative reference aimed at self-reflection through analogy, distinction, and contrast; (3) comparative research aimed at generating "thick" concepts and thinking tools through multifaceted descriptions; and (4) studies that draw upon controlled comparison and inference-oriented case selection principles in order to assess change, explain dynamics, and make inferences about cause and effect through systematic case selection and analysis of data. While the study of comparative constitutional law by legal academics has contributed significantly to concept formation and the accumulation of knowledge drawing upon the former three categories of comparative analysis, it has, for the most part, fallen short of advancing knowledge through inference-oriented, controlled comparison. *Id.* at 125-26. *But see infra* note 81.

² For example, a leading book on the Austrian legal system seems not even to mention the constitutions of the *Länder*. See Herbert HAUSMANINGER, *The austrian legal system*, 3rd ed., 2003.

words, the Austrian Constitution is more “complete” than many other federal constitutions, in that it specifies a number of the structural elements of the component unit governments within the national constitution itself³. Consequently, the subnational constitutional space is not very extensive. Still, however, the *Länder* constitutions in Austria have important (potential or possible) legal and political roles, and I thought it would be important to begin with an introduction to those matters⁴. Rather than comparisons with the state constitutions in the United States, I concluded that a comparative class might be more meaningful if we started with the subnational constitutions of the host country. Discussing the potential of subnational constitutions can be very interesting, as I have discovered in Austria, South Africa⁵, Brazil, Mexico and Argentina. Analyzing at least some of the preliminary questions quoted below in the context of the subnational constitutions of the host country can lay an effective groundwork or baseline for a selective consideration on some or all of these questions vis-a-vis the subnational constitutions in other countries.

II. Background study of subnational constitutions

Many years ago I wrote an article called *State Constitutional Law: Teaching and Scholarship*⁶. I have continued my work since then with American state constitutional law, which is a form of comparative

³ See *infra* notes 14-15 and accompanying text.

⁴ Peter BUSSJLGER, *Constitutional Autonomy Versus Centralizing Powers: The Case of Austria*, in Michael BURGESS & G. Alan TARR, *Constitutional dynamics in federal systems: sub-national perspectives*, forthcoming 2011.

⁵ I participated in an extremely interesting discussion with Professor Nico Steytler’s LL.M. students at the University of the Western Cape in Cape Town, South Africa, in 2009, concerning the potential of the provincial constitutions in that country. See also *infra* notes 52-53, 61-62 and accompanying text.

⁶ Robert F. WILLIAMS, *State Constitutional Law: Teaching and Scholarship*, 41 J. Leg. Ed. 243 (1991). See also Jeffrey S. SUTTON, *Brennan Lecture: Why Teach-And Why Study-State Constitutional Law*, 34 Okla. City U. L. Rev., 165 (2009); Michael E. Libonati, *State Constitutions and Legislative Process: The Road Not Taken*, 89 B.U.L. Rev. 863 (2009).

constitutional law⁷. In addition, together with my Rutgers political science colleague, and Director of the Center for State Constitutional Studies, Dr. G. Alan Tarr⁸, we have initiated a study of “subnational” constitutions in other countries that are organized on the basis of constitutional federalism. This investigation began with a tentative, nonexhaustive set of questions that could be asked about the constitutions of component units in federal countries as a basis for comparative evaluation:

First, what is the theoretical function of subnational constitutions? Do they limit residual governmental power, or grant enumerated powers? Are there records of the debates on adoption, amendment, and revision of such constitutions? Is there anything in the national constitution that mandates certain provisions or matters be contained in the state constitutions? What is the role of popular sovereignty or constituent power in the process of adopting, amending, and revising the subnational constitution, and does constituent power (initiative, referendum, approval of borrowing, etc.) come into play in the operation of governmental systems under the subnational constitutions?

Second, how similar are the subnational constitutions to each other? Is there evidence that provisions in some constitutions have been modeled from others, either within the country or from outside? What have been the processes of evolution of subnational constitutions over the years, both within the subnational polity and, more generally, within each federal system? Are governmental institutions, rights protections, distribution of powers, and other matters different from or similar to those contained in the national constitution? Is there a standard set of matters and issues—a checklist—that should be dealt with in any subnational constitution?

Which governmental institutions provide authoritative interpretation of the subnational constitutions? Is there a subnational judiciary that interprets the subnational constitution, and, if so, can such interpretations

⁷ Robert F. WILLIAMS, *The law of American State Constitutions* (2009) [hereinafter *American State Constitutions*]; Robert F. WILLIAMS, *State constitutional law: cases and materials*, 4th ed., 2006; Frank P. GRAD & Robert F. WILLIAMS, *2 State constitutions for the twenty-first century: drafting state constitutions, revisions, and amendments*, 2006.

⁸ G. Alan TARR, *Understanding state constitutions*, 1998.

be reviewed by the national judiciary? Were there important proposals put forward during consideration of subnational constitutions that were not adopted and, if so, were they adopted later?

Third, what are the politics of subnational constitutional change? Is the constitution frequently amended or revised, as a normal part of the component unit's politics, or are constitutional politics outside the scope of "normal politics"?

Fourth, how have the federal system's origins as integrative (leaving subnational constitutional space) or as devolutionary (creating subnational constitutional space) affected such issues as whether the component units' constitutions primarily limit or grant power? Have preexisting subnational constitutions served as models or provided experience for drafting the national constitution or for other, more recently admitted or created component units?⁹.

We contend that a careful study of the subnational constitutions of component units¹⁰ must proceed, first, from a top-down (or centerperiphery) view to determine the quantity and quality of "subnational constitutional space" permitted by the national constitution to the component units¹¹. This would involve a determination of *legal* or *de jure* questions concerning the competency of component units to enact their own

⁹ Robert F. WILLIAMS, & G. Alan TARR, *Subnational Constitutional Space: A View From the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons*, in *Federalism, subnational constitutions, and minority rights* 3, 13-14 (G. Alan TARR, Robert F. Williams & Josef MARKO eds., 2004).

¹⁰ More than a dozen countries organized on the basis of constitutional federalism utilize subnational constitutions. Robert F. WILLIAMS, *Comparative Subnational Constitutional Law: South Africa's Provincial Constitutional Experiments*, 40 S. TEX. L. REV. 625, 630, 1999.

¹¹ WILLIAMS & TARR, *supra* note 9, at 4-5. On the question of whether the Australian state constitutions are authorized, or merely recognized and continued, by the federal constitution, see Anne TWOMEY, *The Constitution of New South Wales* 797-801 (2004). For a survey of recent top-down changes in federal countries, see Nathalie BEHNKE & Arthur BENZ, *The Politics of Constitutional Change Between Reform and Evolution*, 39 *Publius* 213 (Spring 2009). See also Richard SIMEON, *Constitutional Design and Change in Federal Systems: Issues and Questions*, 39 *Publius* 241 (Spring 2009).

constitutions. We suggest that this space would be either wider or narrower depending on the range of discretion the national constitution provided for component units to adopt their own constitutions. Alan Tarr has provided a perceptive review of the factors that may contribute to either a wider or narrower subnational constitutional space within a federal country¹².

Subnational constitutional space might also be accordion-like, expanding and contracting over the years through changes to the national constitution or judicial interpretation of it. For example, in Austria, the national constitution was amended in 1999 to permit *Länder* constitutions to include audit offices which could examine financial management of *Land* governments, after substantial doubt was expressed over whether such institutions exceeded the allotted subnational constitutional space¹³. Countries like the United States and Germany provide a fairly wide space in which component units may exercise competency to adopt their own constitutions (their national constitutions are less “complete”)¹⁴. Countries like Mexico, South Africa and Austria, on the other hand, provide only a relatively narrow range of such subnational constitutional competency (their national constitutions are more “complete”). India, except for the special case of the Muslimmajority state of Jammu and Kashmir, does not permit any state constitutional space because all of the structural and other elements of state competency are contained in the national constitution itself¹⁵. Canada does not have formal, written provincial constitutions¹⁶.

¹² G. Alan TARR, *Explaining Sub-national Constitutional Space*, 115 Penn. ST. L. Rev., forthcoming 2011.

¹³ BUSSJAGER, *supra* note 4.

¹⁴ Donald LUTZ, *The United States Constitution as an Incomplete Text*, 496 Annals Am. Acad. Pol. & Soc. Science 23, 32 (Mar. 1988):

The Constitution is incomplete because a significant number of questions we can bring to it are not answerable using the one document alone. The general question of what the Founders intended, depending upon the specific topic, almost always takes us beyond the national Constitution for resolution. The prominence of states in 42 separate sections of the Constitution is one reason. Another is that the term “Founders,” given the relationship of the Constitution to the state constitutions, Declaration of Independence, and Articles of Confederation, must include far more than those who attended the Philadelphia convention in 1787.

¹⁵ Akhtar MAJEED, *Republic of India*, in *Constitutional origins, structure, and change in federal countries* 180, 188 (John KINCAID & G. Alan TARR eds., 2005);

Federal countries bracket their subnational constitutional space in different ways. Subnational constitutional space may have both substantive and procedural elements. In other words, the national constitution may not only specify the areas in which the component units may exercise their constitutionmaking competency and discretion, but also mandate the processes by which that discretion is exercised.

In addition, of course, these matters may be dealt with in the national constitution in either a symmetrical or an asymmetrical manner. Some federal countries, in contrast to the United States, treat their component units differently with respect to their substantive and procedural subnational constitutional space. Interestingly, Franchesio Palermo contends that asymmetry has been increasing in Federal countries¹⁷. On the other hand, James Gardner and Antoni Abad i Ninet, based on Madisonian views, argue that for an effective federalism where the component units can resist federal power, asymmetry encourages competition *among* component units rather than *between* the component units in common competition with the federal government¹⁸.

Arshi KHAN, *Federalism and Nonterritorial Minorities in India*, in *Federalism, subnational constitutions, and minority rights*, supra note 9, at 199, 201. See also Harihar BHATTACHARYYA, *Federalism in Asia: India, Pakistan and Malaysia*, 28 (2010) (“Although it is the only State in the Indian Federation to have a Constitution of its own, its Constitution is governed by Article 370 of the Indian Constitution, which does not allow it to establish a theocracy.”).

¹⁶G. Alan TARR, *Subnational Constitutions and Minority Rights: A Perspective on Canadian Provincial Constitutionalism*, 40 Rutgers L.J. 767, 770 (2009). See also *id.* At 783-84:

Bill 196, introduced in the Quebec National Assembly in 2007. Acknowledges the identity of Quebecers as a French-speaking nation and affirms that “it is the prerogative of the Qudbec nation to express its identity through the adoption of a Qudbec Constitution”.

¹⁷Francesco PALERMO, *Asymmetries in Constitutional Law-An Introduction*, in *Asymmetries in constitutional law: recent developments in federal and regional systems* 11, 12-13 (Franchesco PALERMO, Carolin ZWILLING & Karl KOSSLER, eds., 2009).

¹⁸James A. GARDNER & Antoni ABAD I NINET, *Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain*, 59 Am. J. Comp. L. (forthcoming 2011).

We suggest that these questions concerning subnational constitutional space are *legal* in nature, and require a method of federal policing to ensure that the subnational constitutional space is not *exceeded* by the component units, on the one hand, nor is it *invaded* by national authorities on the other hand¹⁹.

Next, however, we opined that if one were to look at the subnational constitutions themselves in a federal country, this would constitute a bottom-up (or periphery-center) analysis. From this point of view, the evaluation would not be a legal one, but rather an evaluation of the *political, de facto* choices made by each subnational unit as to how and to what extent to utilize its subnational constitutional space or constitutionmaking competency²⁰. From this perspective, in virtually all federal countries, a much wider variety of subnational constitutionmaking, or asymmetry, would come into focus. One of our early conclusions, however, was that many component units in federal countries do not fully utilize (a political decision) the subnational constitutional space allotted them as a matter of law under the national constitution²¹. The political explanations of this “underutilization thesis” present a fertile area of research²².

¹⁹ WILLIAMS & TARR, *supra* note 9, at 7. *See infra* text accompanying notes 66-68.

²⁰ WILLIAMS & TARR, *supra* note 9, at 11.

²¹ *Id.* at 14-15; Gerard CARNEY, *The constitutional systems of the Australian States and territories* 29 (2006) (“While the States enjoy the capacity to amend their Constitutions by ordinary legislation, to experiment and to innovate, they have largely neglected to do this.”); Juan Marcos GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, *United Mexican States*, in *1 Global dialogue on federalism: constitutional origins, structure and change in federal countries* 209, 215 (John KINCAID & G. Alan TARR, eds., 2005) (“Although state constitutions [in Mexico] can create institutions and procedures that are not regulated by the federal Constitution, they usually deal with matters of minor importance, such as simple administrative organization and some alternative legal ways of implementing federal regulations”). *See* Helen HERSHKOFF & Stephen LOFFREDO, *State Courts and Constitutional Socio-economic Rights: Exploring the Underutilization Thesis*, 115 Penn ST. L. Rev., forthcoming 2011:

The nascent comparative literature on subnationalism suggests that constitutive units do not always develop the political space that their constitution-making authority affords them. Rather, commentators observe that “subnational units in federal systems more often underutilize their constitution-making competency than they overutilize it.” Some commentators further argue that because of agency costs, subnational rights may tend to be under-protected or only weakly entrenched in the

After Dr. Tarr and I developed this interest in comparative subnational constitutional law, we began to reach out to scholars and practitioners in other federal countries, realizing that there were a number of very knowledgeable individuals who were simply not talking to each other about this topic. We were successful in organizing conferences or meetings in Pretoria, South Africa²³, Bellagio, Italy²⁴, Bosen-Bolzano, Italy²⁵, Athens, Greece²⁶, and Mexico City²⁷, where we, with the help of many others, brought together a number of these knowledgeable individuals to build a basis for this new subcategory of comparative constitutional law. We formed an organization called the International Association of Subnational Constitutional Law²⁸, and the International Association of Constitutional Law has now recognized our group as the Research Group on Subnational Constitutions in Federal and Quasi-Federal Constitutional States²⁹. Dr.

sense of being subject to easy amendment, reversed by popular referendum, or diluted through legislative backlash.

²² Astrid LORENZ & Werner REUTTER, *Subnational Constitutional Politics in a Multilayered System: A Comparative Analysis of Constitutional Politics in the German Länder*, paper delivered at the Workshop on Subnational Constitutions of the World Congress of the International Association of Constitutional Law, Mexico City (Dec. 7, 2010) [hereinafter Workshop].

²³ *Seminar Report: Subnational Constitutional Governance*, Konrad Adenauer-Stiftung, 1999.

²⁴ Subnational Constitutions and Federalism: Design & Reform, available at <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subnational1.html>.

²⁵ This conference led to the publication of *Federalism, Subnational constitutions, and minority rights*, supra note 9.

²⁶ The International Association of Constitutional Law VIIIth World Congress on Constitutional Law, *Workshop II: Subnational Constitutions in Federal Constitutional States*, June 13, 2007, available at <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/workshopIIgreece07/Williams.pdf>

²⁷ The International Association of Constitutional Law Secretariat, *World Congress Workshop 5 'Subnational Constitutions,'* Apr. 11, 2010, available at <http://www.iaclaiddc.org/?p=447>. The workshop on subnational constitutions in Mexico City was extremely interesting and successful and included a number of new, young scholars.

²⁸ International Association of Subnational Constitutional Law, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/iascl/> (last visited Feb. 24, 2011).

²⁹ International Association of Constitutional Law, *Subnational Constitutions in Federal and Quasi-Federal Constitutional States*, <http://www.iacl-aidc.org/?p=62> (last visited Feb. 25, 2011).

Tarr and I coedit a volume of the *International Encyclopaedia of Laws on subnational constitutional law*³⁰. Finally, we have utilized the *Rutgers Law Journal Annual Issue On State Constitutional Law*, for which I serve as faculty editor, as one organ to disseminate literature on comparative subnational constitutional law³¹.

III. Interest in, and revision of, subnational constitutions

In a number of federal countries we have seen a substantial increase in interest in, and revision of, subnational constitutions. Many of the Swiss Cantons have revised their subnational constitutions³². Peter Bussjäger reports that in Austria, even with its limited subnational constitutional space: “[S]ome observers have also noted a ‘wider selfconsciousness’ among the *Länder* to make use of the constitutional space available to them. Coinciding with this was a change in the common understanding of the role of *Länder* constitutions among legal scholars and practitioners”³³.

Peter Quint noted that it was a very important step when the five former East German *Länder* revised their subnational constitutions at the time of German reunification: “Even the most modest of these new state constitutions reflect the lessons of the GDR past and the 1989 revolution, and-with all their similarities to the Basic Law [national constitution]- can still be said to represent a distinctly different, and distinctly eastern

³⁰ *International Encyclopaedia of Laws, Constitutional Law: Subnational Constitutional Law* (1999) (containing detailed monographs on subnational constitutions in South Africa, Australia, Germany, Russia, Argentina, and the United States with others planned in the future).

³¹ See e.g. 31 *Rutgers L.J.* 937 (2000).

³² Nicholas SCHMITT, *New Constitutions for All Swiss Cantons: A Contemporary Challenge*, in BURGESS & TARR, *supra* note 4. See also Giovanni BIAGGINI, *Federalism, Subnational Constitutional Arrangements, and the Protection of Minorities in Switzerland*, in *Federalism, subnational constitutions, and minority rights*, *supra* note 9, at 213, 219.

³³ BUSSJÄGER, *supra* note 4.

constitutional consciousness”³⁴. Australia has considered the inclusion of a new state, the Northern Territory, with its attendant state constitutionmaking possibilities³⁵. Australian comparative constitutional law expert Cheryl Saunders noted, in 2000, that: “A revival of interest in state constitutions in Australia would be consistent with developments elsewhere in the world”³⁶. Even in the Sudan, at least in the Southern portion, new state constitutions have been adopted in a very important exercise of subnational constitutionmaking³⁷. An important question is whether component units in federal states *should* utilize their allotted subnational constitutional space³⁸. Nigeria considered this question in 1977 and decided not even to permit state constitutions to be adopted there because they might prove too “divisive”³⁹. John Marshfield has provided a detailed consideration to the question of the benefits of permitting subnational constitutions in federal countries, including accommodation of multiple political communities, providing checks and balances to protect liberty and improving the deliberative quality of democracy⁴⁰.

³⁴Peter E. QUINT, *In perfect union: constitutional structures of German Unification* 99 (1997).

³⁵Cheryl SAUNDERS, *Australian State Constitutions*, 31 Rutgers L.J. 999, 999-1000, 1014-18 (2000).

³⁶Id. at 1000. For discussion on Australian state constitutions, see Anne Twomey, *Australia Subnational Constitutional Law*, in vol. Sub-Nat’l Const. L. 1 *International encyclopaedia of laws* 13 (Roger Blanpain et al. eds., 2004).

³⁷Christina MURRAY & Catherine MAYWALD, *Subnational Constitution-Making in Southern Sudan*, 37 Rutgers L.J. 1203 (2006). It remains to be seen what the effect of the referendum splitting North and South Sudan will have on these state constitutions.

³⁸On this question in South Africa, see Ralph LAWRENCE, *Where There’s Political Will There Might Be a Way: Subnational Constitutions and the Birth of Democracy in South Africa*, in Seminar Report, *supra* note 23, at 87. See also Jonathan L. MARSHFIELD, *Authorizing Subnational Constitutions in Transitional Federal States: South Africa, Democracy, and the KwaZulu-Natal Constitution*, 41 Vand. J. Transnat’l L. 585 (2008). On the national political influence on this question in South Africa, see Williams, *supra* note 10, at 643.

³⁹Jonathan MARSHFIELD, *Models of Subnational Constitutionalism*, 115 Penn. ST. L. Rev. (forthcoming 2011). See also L. Adele JINADU, *The Constitutional Situation of the Nigerian States*, *Publius*, Winter 1982, at 155, 163-64.

⁴⁰MARSHFIELD, *supra* note 39.

A. Subnational identity constitutionalism

In some countries the increased interest in the importance of subnational constitutions has led to the assertion of “subnational identity constitutionalism”, often at the urging of local political parties, where “formulas like ‘nation,’ ‘nationality,’ ‘historical nationality,’ ‘national identity’ or ‘historical community’ are used, and many provisions are devoted to the local idioms”⁴¹. In Spain, for example, there have been major adjustments in the “autonomy statutes” (not referred to as “constitutions”) that govern the regional, autonomous communities⁴². Similar developments have been taking place with Italy’s regional statutes (*Statuti regionali*) which, somewhat like those in Spain, are not called “constitutions,” but share a number of the characteristics of subnational constitutions⁴³. The Italian Constitutional Court has ruled, as a legal matter, that the regional *statuti* are not “constitutions” and cannot have the legal effect of constitutions⁴⁴. The Spanish Constitutional Court, in 2010, in a very controversial decision, struck down several provisions, some of which reflected “subnational identity constitutionalism,” of the revised Autonomy Statute of Catalonia⁴⁵. An important controversy has been taking place in China over the question whether the organic statutes for Hong Kong and

⁴¹ Giacomo DELLEDONNE & Giuseppe MARTINICO, *Legal Conflicts and Subnational Constitutionalism*, 41 Rutgers L.J., forthcoming 2011. A number of my students in Graz noted this phenomenon.

⁴² César COLINO, *Constitutional Change Without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia’s Statute of Autonomy*, 39 *Publius* 262 (Spring 2009). See also Giuseppe MARTINICO, *The New “Estatutos de autonomía” In Spain: A Brief Overview of the Literature*, 2:1 *Perspectives on Federalism R-1*, 2010.

⁴³ Giacomo Delledonne & Giuseppe Martinico, *Handle with Care! The Regional Charters and Italian Constitutionalism’s “Grey Zone”*, 5 *European Const. L. Rev.* 218, 219-22, 2009.

⁴⁴ *Id.* at 223. See also DELLEDONNE & MARTINICO, *supra* note 41.

⁴⁵ DELLEDONNE & MARTINICO, *supra* note 41. Interestingly, *it was other Autonomous Communities* that challenged the provisions of its fellow component unit’s “constitution.” GARDNER and ABAD I NINET *supra* note 18. For an analysis of the decision, see Generalitat de Catalunya 2006, *Statute of Autonomy of Catalonia*, <http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/IEAAngles/dev/02eac.jsp> (last visited Feb. 25, 2011).

Macau may properly be referred to as subnational constitutions⁴⁶. The High Court in Hong Kong did, in fact, refer to these as “constitutions,” only to be rebuffed by the Standing Committee of the National Peoples Party and forced to clarify its position⁴⁷. So, the developments in Spain, Italy and China raise the question as to what really counts as a *constitution* at the subnational level, as well as the limits of subnational “constitutional” space.

IV. The limits of subnational constitutions

There are available materials, even just in English, for a study of the borders or limits of subnational constitutional space in a number of federal countries, together with initial comparisons with other federal constitutional systems.

A. Austria

For example, in Austria the national Constitutional Court had struck down a provision in the constitution of one of the *Länder*, Vorarlberg, because the subnational constitution purported to authorize a form of direct democracy that would require the Land parliament to enact a statute that

⁴⁶ Han BING, *The Basic Laws of HK and Macao SARs Aren't Subnational Constitutions in China*, paper delivered at Workshop on Subnational Constitutions of the World Congress of the International Association of Constitutional Law, Mexico City, Dec. 7, 2010.

⁴⁷ Wang ZHENJUN, *On the Hierarchy of Constitution and Basic Law in the SAR—from the Perspective of Decision of Hong Kong's “Ng Ka Ling Case,”* paper delivered at the delivered at Workshop on Subnational Constitutions of the World Congress of the International Association of Constitutional Law, Mexico City (Dec. 7, 2010). See generally *One country, two systems, three legal orders—perspectives of evolution: essays on Macau's autonomy after the resumption of sovereignty by China* (Jorge OLIVEIRA & Paulo CARDINAL, eds., 2009). Of course, the German national “constitution,” the Basic Law, has intentionally never been referred to as a “constitution.”

it otherwise refused to enact⁴⁸. This ruling, purportedly based on the requirements of the “Homogeneity Principle” of the Austrian Constitution⁴⁹, was not based on any explicit limit, relied on a judgemade, implied federal constitutional *limit* on subnational constitutions, and was the subject of substantial academic criticism⁵⁰. This was a decision that the Austrian students could read for themselves in German, but also study an analysis and criticism published in English by an Austrian professor⁵¹. This, of course, also enabled me to discuss the case which was an example of federal policing of subnational constitutional space to *contain* it.

B. South Africa

There was a similar decision in South Africa, where the South African Constitutional Court rendered a grudging interpretation of the already extremely narrow subnational constitutional space granted to the 12 provinces in the South African Constitution⁵². Despite the fact that the national constitution permitted the provinces to enact constitutions that varied the “default” provisions in the national constitution for the structure of their legislative and executive branches, the Court struck down a provision in the proposed Western Cape Provincial Constitution that adopted a different electoral system for the provincial legislature. This decision, like the one in Austria, lead to significant academic criticism as

⁴⁸ Anna GAMPER, *Homogeneity and democracy in Austrian Federalism: The Constitutional Court’s Ruling on Direct Democracy in Vorarlberg*, Publius, Winter 2003, at 45, 45. In class I asked why Vorarlberg had moved to amend its constitution in this and other ways while other *Länder* had not. The class discussion was quite speculative, but included considerations of party politics and the fact that Vorarlberg borders Germany, Switzerland and Liechtenstein. As noted, there has been significant subnational constitutional activity in Germany and Switzerland.

⁴⁹ *Id.* at 46-52.

⁵⁰ *Id.* at 52-57; BUSSJÄGER, *supra* note 4.

⁵¹ GAMPER, *supra* note 48.

⁵² *Ex Parte Speaker of the Western Cape Provincial Legislature: In re Certification of the Constitution of the Western Cape*, 1997 (9) BCLR at 1167 (S. Afr.).

being too conservative or narrow a federal judicial view of the constitutional space accorded the component units⁵³.

C. *The United States*

To give a comparative, American example of these issues, one might refer to the fairly grudging, narrow interpretation of the power of states to ratify proposed federal constitutional amendments under Article V of the United States Constitution. The United States Supreme Court, even in the absence of any explicit limits on state legislatures contained in Article V, struck down a variety of procedural steps that states inserted in their constitutions before state legislatures may vote to ratify proposed federal constitutional amendments⁵⁴. Of course, the case of *Bush v. Gore*⁵⁵ comes to mind as an example of an implied limit on state election mechanisms in Presidential elections, partly based on the fact that the Florida Supreme Court relied not only on state statutes (from the legislature) but also alluded to the Florida Constitution⁵⁶. These could be seen as American examples of the top-down judicial “overenforcement thesis”. Of course, also in the United States, it is common for provisions in state constitutions to be struck down because they have more clearly “exceeded

⁵³Dirk BRAND, *The Western Cape Provincial Constitution*, 31 Rutgers L.J. 961, 966-67 (2000). See also WILLIAMS, *supra* note 10, at 654-59; Rassie MALHERBE & Dirk BRAND, *South Africa Sub-national Constitutional Law*, in vol. Sub-Nat'l Const. L. 1 International Encyclopaedia of laws 98-100 (Roger BLANPAIN et al. eds., 2001).

⁵⁴*Hawke v. Smith*, 253 U.S. 221 (1920); *Leser v. Garnett*, 258 U.S. 130 (1922). Several more recent federal court decisions concerned the defeat of the federal Equal Rights Amendment in Florida and Illinois. See *Trombetta v. Florida*, 353 F. Supp. 575 (M.D. Fla. 1973); *Dyer v. Blair*, 390 F. Supp. 1291 (N.D. Ill. 1975).

⁵⁵*Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000).

⁵⁶See James A. GARDNER, *The Regulatory Role of State Constitutional Structural Constraints in Presidential Elections*, 29 FLA. ST. U.L. REV. 625 (2001); Robert A. Schapiro, *Conceptions and Misconceptions of State Constitutional Law in Bush v. Gore*, 29 Fla. St. U.L. REV. 661 (2001).

their subnational constitutional space”, or in American constitutional terms, because they violate federal law⁵⁷.

Cases such as those described in Italy, Spain, Austria, South Africa, and China, as well as those in Mexico and the United States⁵⁸, may begin to form the basis for a top-down, judicial “overenforcement thesis”, where national judicial or other review results in an unnecessarily narrow and grudging view of subnational constitutional space. This may be particularly true with respect to “subnational identity constitutionalism”⁵⁹, where largely symbolic provisions are struck down. Interestingly, in an important new book Yonathan Fessha argues that such expressions of subnational constitutional identity are very important to a healthy and effective federal system⁶⁰.

D. South Africa

Despite national constitutional authorization, albeit narrow, only two of South Africa’s nine provinces have engaged in subnational

⁵⁷ See, e.g. *Romer v. Evans*, 517 U.S. 620 (1996); *Reitman v. Mulkey*, 387 U.S. 369 (1967); *Hunter v. Underwood*, 471 U.S. 222 (1985); *Honda Motor Co. v. Oberg*, 512 U.S. 415 (1994); *Rice v. Cayetano*, 528 U.S. 495 (2000).

⁵⁸ See *supra* text accompanying note 54. For Mexican examples, see Hector FixFierro, *Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: The Trajectory of Three Years*, 6 U.S.-Mex. L.J. 1, 10-12 (1998).

⁵⁹ DELLEDONNE & MARTINICO, *supra* note 41.

⁶⁰ Yonathan FESSHA, *Ethnic diversity and federalism: constitution making in South Africa and Ethiopia* 3, 2010:

The book contends that a multi-ethnic state must somehow recognize the ethnic plurality that characterizes its society. It presents recognition of ethnic diversity as an important institutional principle of a state that seeks to respond to the challenges of ethnic diversity. It advances this argument based on two points. First, an empirical examination of the experiences of multi-ethnic states suggest that states that are predicated on suppressing ethnic diversity have not succeeded in achieving their goal of creating a common national identity. In fact, the empirical evidence suggests that most of these countries are plagued by ethnic-based conflicts. Second, a state cannot remain neutral in so far as ethnic relationships are concerned,

constitutionmaking: Western Cape and KwaZulu/Natal. KwaZulu/Natal submitted a provincial constitution that was struck down by the Constitutional Court because it *far exceeded* the allocated subnational constitutional space⁶¹. Interestingly, however, in the course of these decisions by the South African Constitutional Court, it expressed the view that it would be proper for a Province to include a bill of rights, even providing rights beyond (but not in conflict with) the national constitution, in its provincial constitution⁶². This is not explicitly authorized. So, just as there may be implied *limits* on subnational constitutional space, as illustrated by the Austrian and earlier South African examples, there may also be implied competence beyond the space explicitly created in the national constitution. To what extent is this true in other federal systems?⁶³

So, even with the slowly-emerging materials that we have available, it is possible to teach effectively the role of legal limits, and lawyers' and academics' argumentation with respect thereto, concerning the federal policing of the borders of the space allocated to component or subnational units to enact constitutions. One additional point, noted earlier, about federal policing of the legal contours of subnational constitutional space should be made: *process* as well as *substance* may be involved. Therefore, in South Africa the national constitution permits provincial (subnational) constitutions to be made only by the provincial parliament, with a two-thirds majority vote of the elected members. When the Province of

although this, admittedly, is the best strategy to build a state that does not create a hierarchical relationship among the different ethnic groups. The upshot of this argument is that the state has no choice but to recognize its multi-ethnic character.

⁶¹ Certification of the Constitution of the Province of KwaZulu-Natal, 1996 (Case CCT 15/96, September 6, 1996); WILLIAMS, *supra* note 10, at 648-54; MARSHFIELD, *supra* note 38, at 613-20.

⁶² WILLIAMS, *supra* note 10, at 650-51. The Court also ruled that several other, less important matters could be included in provincial constitutions even though not specifically authorized. DELLEDONNE & MARTINICO, *supra* note 43, at 222-24. In Italy, by contrast, the Constitutional Court ruled that the regional charters could not contain enforceable rights guarantees. *Id.* Stopping short of declaring such provisions unconstitutional, the Court "rescued," or kept them "alive" by creating a middle ground of "cultural statements." *Id.*

⁶³ In Mexico the Constitution of the state of Oaxaca provided protection for indigenous peoples before the federal Constitution. GONZÁLEZ, *supra* note 21, at 214.

KwaZulu/Natal purported to adopt a constitution that permitted further constitutional material to be adopted at a later point in time, *by statute*, the Constitutional Court noted this as one of the grounds for refusing to certify the Provincial constitution⁶⁴.

V. Intruding on subnational constitutional space

As noted, it is not only possible for subnational constitutions to *exceed* their allotted space, but the opposite is also true. The national authorities may *intrude* into protected subnational constitutional space and the legal policing mechanisms must operate here as well. In the words of the Ronald Watts, a leading scholar of federalism:

*Federations have varied enormously in the range of powers assigned to each order of government, but common to them all is the constitutional guarantee to the subnational governments of noncentralization, i.e., autonomy, in at least some fields of jurisdiction*⁶⁵.

Another South African example provides an important lesson. The very narrow subnational constitutional space allocated to the provinces in the South African Constitution permits (“guarantees”) them to vary the legislative or executive “structures” provided in the national constitution. The Western Cape Province’s constitution specified that the provincial legislature would be composed of forty-two members, but the national election authorities, relying on their federal authority, determined that the Western Cape Provincial Parliament should have thirty-nine seats. When this dispute could not be resolved, the Constitutional Court had to step in and protect the Western Cape’s utilization of its narrow, albeit legitimate, subnational constitutionmaking space⁶⁶. In fact, the Constitutional Court

⁶⁴ WILLIAMS *supra* note 10, at 657.

⁶⁵ Ronald L. WATTS, Foreword: *States, Provinces, Lander, and Cantons: International Variety Among Subnational Constitutions*, 31 Rutgers L.J. 941, 949, 2000.

⁶⁶ *Premiere of the Province of the Western Cape v. Electoral Comm’n.*, 1999 (11) BCLR 1209 (CC) (S. Afr.).

had rejected a similar challenge several years earlier when it ruled on the validity of the proposed Western Cape provincial constitution⁶⁷. An interesting inquiry would be to evaluate the extent that judicial or other *protection* of subnational constitutional space takes place in other federal systems and the types of argument that are made.

Dr. John Dinan, already an expert on American comparative state constitutional law⁶⁸, has embarked on an important comparative study of subnational constitutions in federal countries⁶⁹. His study is aimed particularly at the extent to which subnational constitutional structures differ (political decisions about the use of subnational constitutional space) from those of the national constitution of the country. Dinan found that federal countries did not show variance between national and subnational constitutions with respect to presidentialism or parliamentarism. On this issue, subnational constitutions almost always mirror the national constitution. He continued:

However, in three other areas, subnational constitution-makers have departed from their national counterparts in important and patterned ways that suggest distinctive traits of subnational constitutionalism. Although all but a few federations have bicameral national legislatures, unicameralism is increasingly the norm in subnational constitutions. Subnational constitutions are invariably easier to amend than their national counterparts. Subnational constitutions also generally provide more opportunities for direct democracy⁷⁰.

Another comparative approach, of course, would be to see how the subnational constitutions within a country compare to each other, or to evaluate how subnational constitutions within one federal country compare to those in another federal country or countries. Comparative subnational constitutional law research obviously could be expanded to cover many

⁶⁷ BRAND, *supra* note 53, at 967-68.

⁶⁸ John DINAN, *The American State constitutional tradition*, 2006.

⁶⁹ John DINAN, *Patterns of Subnational Constitutionalism in Federal Countries*, 39 Rutgers L.J. 837, 2009.

⁷⁰ *Id.* at 841. For Australia, see TWOMEY, *supra* note 11, at 801-02.

other questions such as whether subnational constitutions provide, or are interpreted to provide, rights guarantees beyond national minimum standards. Céline Fercot has provided an interesting introduction to such analysis, comparing Germany, Switzerland and the United States⁷¹.

This area of subnational constitutional rights protection beyond the national minimum constitutional guarantees is potentially very important⁷². As noted earlier, the South African Constitutional Court has ruled that South African provincial constitutions may contain rights guarantees beyond those in the national constitution⁷³. There is at least one example of a judicial ruling in Germany, by a *Land* constitutional court, interpreting language in the *Land* constitution to be more protective than similar language in the national Basic Law as interpreted by the Constitutional Court⁷⁴. Several of the new state constitutions in Southern Sudan contain womens' rights provisions that do not appear in the national constitution⁷⁵. This is an important area for both subnational constitutional textual innovation and evolution as well as judicial interpretation⁷⁶. As John Kincaid observed:

The new judicial federalism, however, suggests a model that would enable rights advocates to continue pressing for vigorous national and even international rights protections, while also embedding in regional constitutions and local charters rights that cannot be embedded in the national constitution, effectively enforced by the national government,

⁷¹ Céline FERCOT, *Diversity of Constitutional Rights in Federal Systems: A Comparative Analysis of German, American and Swiss Law*, 4 European Const. L. REV. 302, 2008.

⁷² WILLIAMS and TARR, *supra* note 9, at 15-16. This is, of course, one of the primary features of state constitutional law in the United States. *See generally* WILLIAMS, *American State Constitutions*, *supra* note 7, at 111-232.

⁷³ *Premiere of the Province of the Western Cape v. Electoral Comm'n.*, 1999 (11) BCLR 1209 (CC) (S. Afr.).

⁷⁴ Jörn IPSEN, *Relations Between Subnational and Local Governments Structured by Subnational Constitutions*, in Seminar Report, *supra* note 23, at 59, 64.

⁷⁵ MURRAY and MAYWALD, *supra* note 37, at 1224-25.

⁷⁶ In Germany, the 1947 constitution of the Free Hanseatic City of Bremen outlawed lockouts even though the Basic Law did not. DELLEDONNE & MARTINICO, *supra* note 41.

or enforced only at minimal levels. Such an arrangement would produce peaks and valleys of rights protection within a nation, but this rugged rights terrain is surely preferable to a flat land of minimal or ineffectual national rights protection. The peak jurisdictions can function, under democratic conditions, as rights leaders for a leveling-up process. In an emerging democracy culturally hostile to women's rights, for example, such an arrangement could embolden at least one subnational jurisdiction to institutionalize women's rights, thus establishing a rights peak visible to the entire society without plunging the nation into civil war or back into reactionary authoritarianism⁷⁷.

VI. Using subnational constitutions as policymaking tools to supplement or supplant ordinary lawmaking

Another interesting area of inquiry might evaluate the extent to which subnational constitutions are utilized, as in the United States, as tools or instruments of policymaking to supplement, or supplant, ordinary lawmaking⁷⁸. For example, after Mexico's Supreme Court upheld Mexico City's statute legalizing first-trimester abortion, many of the state constitutions in Mexico are being amended to ban abortion altogether. As one journalist observed:

But three months after the Supreme Court upheld Mexico City's law, the state of Morelos amended its own constitution to decree that life begins at conception, granting embryos the same rights and protections as the mothers who carry them. Within a year, 14 more of Mexico's 31 states had passed similar amendments. (Three more are expected to join them soon.) Some of the amendments even outlaw the IUD, a popular birth control method⁷⁹.

⁷⁷ John KINCAID, *Foreword: The New Federalism Context of The New Judicial Federalism*, 26 Rutgers L.J. 913, 946-47, 1995.

⁷⁸ WILLIAMS, *American State Constitutions*, *supra* note 7, at 21-25.

⁷⁹ Mary CUDDEHE, *Mexico's Abortion Wars*, *The Atlantic*, Oct. 29, 2009. *See also* Ken ELLINGWOOD, *Antiabortion Forces are Sweeping Mexico*, *Phil. Inquirer*, Jan. 10, 2010, at A24.

In contrast, in Argentina the constitution of Buenos Aires (a capital autonomous region) was amended to protect same sex marriage. Of course, many American states amended their constitutions to ban same-sex marriage, including California's Proposition 8 which overturned the California Supreme Court's decision that a ban on same-sex marriage violated the California Constitution's equality provision⁸⁰. John Dinan analyzes this use of state constitutional amendments to attain policies that cannot be achieved at the federal level⁸¹. To what extent have such processes been taking place in other federal countries?

VII. Conclusion

Comparative subnational constitutional research is now covering both theoretical aspects⁸² as well as practical lessons from subnational constitutions in one country to another⁸³. It still seems clear, however, that the "Renaissance" of comparative constitutional law⁸⁴ has not included

⁸⁰ See, e.g. Vikram David AMAR, *California Constitutional Conundrums-State Constitutional Quirks Exposed by the Same-Sex Marriage Experience*, 40 Rutgers L.J. 741 (2009).

⁸¹ John DINAN, *Subnational Constitutional Amendment Processes and the Safeguards of Federalism: The U.S. in Comparative Context*, 115 Penn. ST. L. Rev., forthcoming 2011.

⁸² Tom GINSBERG and Eric A. POSNER, *Subconstitutionalism*, 62 Stan. L. Rev. 1583 (2010); MARSHFIELD, *supra* note 39; G. Alan TARR, *Explaining Subnational Constitutional Space*, 115 Penn. ST. L. Rev., forthcoming 2011; James A. GARDNER, *In Search of SubNational Constitutionalism*, 4 European Const. Rev. 325, 2008; Robert A. SCHAPIRO, *Foreword: In the Twilight of The Nation-State: Subnational Constitutions in the New World Order*, 39 Rutgers L.J. 801, 2008.

⁸³ Anne TWOMEY, *Dangerous Democracy: Citizens' Initiated Referenda in California*, 21 Public L. Rev. 70 (2010) (reviewing direct democracy in California for Australian audience). Alan Tarr's important book, *Understanding state constitutions* has now been translated into Spanish by Daniel A. BARCELÓ ROJAS, *Comprendiendo las constituciones estatales* (Daniel A. Barceló trans., 2009). See also Vicki Jackson, *Constitutional Dialogue and Human Dignity: States and Transnational Constitutional Discourse*, 65 Mont. L. Rev. 15, 2004.

⁸⁴ A.E. Dick HOWARD, *A traveler from an antique land: the modern renaissance of comparative constitutionalism*, 50 VA. J. Int'l L. 3, 2009.

much of a focus on subnational constitutions. Subnational constitutional law, however, is here to stay despite globalization⁸⁵ and skepticism about its ability to foster genuine “subnational constitutionalism”⁸⁶. Still, there have been enough developments in the subfield so that we no longer have to endure what John Henry Merryman called the “Loneliness of the Comparative Lawyer”⁸⁷. These brief ideas illustrate, I believe, the potential for studying subnational constitutions and introducing the topic to law and political science research and teaching here and abroad. I hope that these few examples will stimulate further investigation of this important new and *real* component of comparative constitutional law.

⁸⁵ SCHAPIRO, *supra* note 82, at 804, 834-35:

Nation-states are losing their monopoly on international influence, but some need for a framework continues. States and state constitutions are well positioned to fill that gap. States can provide a mediating structure to allow a variety of subnational bodies to participate in governance with less danger of conflict and confusion. States and state constitutions also offer a mechanism to provide political legitimacy within a post-Westphalian regime. As compared with the national political system, the state governmental process provides a means to incorporate international law that is more accountable to the electorate and more likely to ensure the appropriate adaptation of global norms within the domestic system. In this way, states can make the globalizing process more democratic and more authentic. Globalization has led to a proliferation of intersecting legal institutions, thus heightening the need for conceptions of legitimacy and for coordinating structures. States and state constitutions have a central role in this project of legitimation and coordination. States always have existed in a liminal space, mediating between the national government and the localities. Moreover, states long have functioned as non-Westphalian sovereigns. They are not nationstates, but polities that act within a complex web of legal institutions. Their legitimacy comes not from their identification with the “people” of the state, but through adhering to certain transparent processes and providing numerous means of democratic accountability. States are well suited to provide key nodes of power in the new world order, and an understanding of their role will be critical to responding to the challenges that globalization poses.

⁸⁶ GARDNER, *supra* note 82. Gardner notes that in countries other than the United States factors such as much easier access to constitutional change at the national level, as well as the advent of supranational institutions for rights protection, may actually result in declining importance for subnational constitutions.

⁸⁷ JOHN HENRY MERRYMAN, *The loneliness of the comparative lawyer, and other essays in foreign and comparative law*, 1999.

APPENDIX

Bibliography on Comparative Subnational Constitutional Law⁸⁸

- BRAND, Dirk J., *Asymmetry In The Federal Systems-Constitutional Arrangements in South Africa*, European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 01/2008.
- *The Western Cape Provincial Constitution*, 31 Rutgers L.J. 961, 2000.
- BURGESS Michael and TARR, G. Alan, *Constitutional dynamics in federal systems: sub-national perspectives* (forthcoming 2011).
- CARNEY, Gerard, *The constitutional systems of the Australian States and territories*, 2007.
- COLINO, César, *Constitutional Change Without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy*, 39 Publius 262, Spring 2009.
- The Constitution of the Free State of Bevaria, the Constitution of Land Brandenburg, the Constitution of Land Schleswig-Holtein*, Conrad-Adenauer-Stiftung, Occasional papers, january 1995.
- CORNWELL JR., Elmer E., *The American Constitutional Tradition: Its Impact And Development*, in *The constitutional convention as an amending device* 1, 14-19, Kermit L. Hall et al. eds., 1981.
- DELLEDONNE, Giacomo & MARTINICO, Giuseppe, *Handle With Care! The Regional Charters and Italian Constitutionalism's "Grey Zone,"* 5 European Const. Rev. 218, 2009.
- *Legal Conflicts and Subnational Constitutionalism*, 42 Rutgers L.J., forthcoming 2011.

⁸⁸ A number of these entries could be seen as “freestanding, single-country studies mistakenly characterized as comparative only by virtue of dealing with any country other than the author’s own Ran Hirschl, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, 53 AM. J. CoMP. L. 125, 126, 2005. Still, Hirschl concedes: “At its best, this type of scholarship serves as a reliable reference for students of constitutional law in given polities. It may also contribute to the mapping and taxonomy of the still under-charted terrain of constitutional law worldwide”. Id. at 127.

- *Handle With Care! The Regional Charters And Italian Constitutionalism's "Grey Zone"* 5 European Const. Rev. 218, 2009.
- DUCHACEK, IVO D., *State Constitutional Law In Comparative Perspective*, 496 *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 128, March 1988.
- FERCOT, Céline, *Diversity of Constitutional Rights and Federal Systems, A Comparative Analysis of German, American and Swiss Law*, 4 European Const. L. Rev. 302, 2008.
- FRIEDMAN, Lawrence, *Subnational Treasure: Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, 28 *Suffolk Transnat'l L. Rev.* 261, 2005.
- GAMPER, Anna, *Homogeneity And Democracy In Austrian Federalism: The Constitutional Court's Ruling On Direct Democracy In Vorarlberg*, *Publius*, Winter 2003 at 45, 45-47.
- GARDNER, James A., *Perspectives on Federalism: In Search of SubNational Constitutionalism*, 4 *European Const. Law Review* 325, 2008.
- GINSBURG, Tom and POSNER, Eric A., *Subconstitutionalism*, 62 *Stanford L. Rev.* 1583, 2010.
- GORMLEY, Ken, *Exploring A European Union Constitution: Unexpected Lessons From The American Experience*, 35 *Rutgers L.J.* 69, 2003.
- GUNLICKS, Arthur B., *State (Land) Constitutions In Germany*, 31 *Rutgers L.J.* 971, 2000.
- GRIFFITHS, Ann L. (ed.), *Handbook of federal countries*, 2002.
- International Encyclopaedia of Laws, Constitutional Law, Subnational Constitutional Law* volume (1999) (detailed monographs on subnational constitutions in Argentina, Russia, United States, Australia, Germany, and South Africa).
- KINCAID John and TARR, G. Alan, eds., *Global dialogue on federalism: constitutional origins, structure, and change in federal countries*, 2005.
- LAWRENCE, Ralph, *Where There's Political Will, There Might Be A Way: Subnational Constitutions and the Birth of Democracy In South Africa*, in *Seminar report subnational constitutional governance*: 87, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.
- LUMB, R.D., *The constitutions of the Australian states*, 5th ed., 1991.

- MAGLIANA, Melissa, *The autonomous providence of South Tyrol: a model of self-governance*, 2000.
- MARSHFIELD, Jonathan L., *Authorizing Subnational Constitutions in Transitional Federal States: South Africa, Democracy, and the KwaZulu-Natal Constitution*, 41 Vand J. Transnat'l L. 585, 2008.
- MARSHFIELD, Johnathan L., *Models of Subnational Constitutionalism*, 115 Penn ST. L. Rev., forthcoming 2011.
- MARTINICO, Giuseppe, *The new "Estatutos de autonomia" in Spain: a brief overview of the literature*, 2 Perspectives in Federalism R- 1, Issue No. 1 2010.
- McHUGH, James T. *The Quebec Constitution*, 28 Quebec Studies 3 (1999)
- MORENO LUIS and COLINO, César (eds.), *Global dialogue on federalism: diversity and unity in federal systems*, 2008.
- MURRAY, Christina and MAYWALD, Catherine, *Subnational Constitution-Making In Southern Sudan*, 37 Rutgers L.J. 1203, 2006.
- PALERMO, Francesco; ZWILLING, Carolin and KOSSLER Karl, *Asymmetries in constitutional law: recent developments in federal and regional systems*, European Academy of Bozen/Bolzano, 2009.
- QUINT, Peter E., *The imperfect union: constitutional structures of German Unification* ch. 9, 1997.
- REGASSA, Tsegaye, *Sub-National Constitutions in Ethiopia: Towards Entrenching Constitutionalism at the State Level*, 3 Mizan L. Rev. 33, March 2009.
- SAUNDERS, Cheryl, *Australian State Constitutions*, 31 Rutgers L.J. 999 (2000) Bradley Selway, *the Constitution of South Australia*, 1997.
- STARCK, Christian, *The Constitutions of The New German Länder and Their Origin: A Comparative Analysis*, Conrad-Adenauer-Stiftung, Occasional Paper, June, 1995 (includes an English translation of the Constitution of Mecklenburg-Western Pomerania).
- TARR, G. Alan, *Subnational Constitutions and Minority Rights: A Perspective on Canadian Provincial Constitutionalism*, 40 Rutgers L.J. 767, 2009.
- *Explaining Subnational Constitutional Space*, 115 Penn. ST. L. Rev. (forthcoming 2011).
- TARR, G. Alan, WILLIAMS, Robert F. and MARKO, Josef (eds.), *Federalism, subnational constitutions, and minority rights*, 2004.

- THOMSON, James A., *Review Essay: State Constitutional Law: Some Comparative Perspectives*, 20 Rutgers L.J. 1059, 1989.
- TROCHEV Alexei, *Less Democracy, More Courts: A Puzzle of Judicial Review in Russia*, 38 Law & Society Rev. 513, 2004.
- TWOMEY, Anne, *The Constitution of New South Wales*, 2004.
- WATTS, Ronald L., *Foreword: States, Provinces, Länder, and Cantons: International Variety Among Subnational Constitutions*, 31 Rutgers L.J. 941, 2000.
- WATTS, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, 2nd ed., 1999.
- WILLIAMS, Robert F., *Comparative Subnational Constitutional Law: South Africa's Provincial Constitutional Experiments*, 40 S. Tex. L. Rev. 625, 1999.

DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y DISPARIDADES REGIONALES EN UN CONTEXTO FEDERAL

*POR MIGUEL ANGEL ASENSIO **

Sumario: I. Introducción. II. La formación de los desequilibrios y su presente demográfico. III. Desequilibrios económicos. IV. La asimetría argentina y los intentos de atenuación. V. Reflexiones finales. Referencias.

I. Introducción

En las páginas que siguen se procura aludir muy brevemente a un antiguo y persistente problema en la organización federal de Argentina, cual es el de los manifiestos desequilibrios territoriales y su compleja relación con otros aspectos referidos a la pertinente articulación federativa.

Desde una época histórica temprana, donde la actividad económica y demográfica aparecía ligada a la economía de la plata, se produjo una transferencia gradual de ésta hacia la zona del Río de la Plata, conformándose finalmente una ocupación territorial imperfecta, con alta concentración en el último de los espacios mencionados.

Esto hizo muy difícil el soldado de las partes que conformaron el acuerdo constitucional de mediados del siglo XIX, pues importaba asociar miembros empobrecidos, por un lado, con un partícipe esencialmente enriquecido, del otro. Un siglo y medio después de tal acuerdo formativo los desequilibrios se acentuaron.

* Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y U.N.L.

Lo anterior amerita un esfuerzo, si cabe descriptivo, que ponga de manifiesto tanto el proceso de formación como la expresión contemporánea o cuadro de situación de tal fenómeno de asimetría demográfica y económica, los intentos de modificarla y su reflejo en un ámbito nacional donde su arquitectura constitucional es federal.

Seguidamente, en la segunda sección, consideraremos en líneas generales ese proceso de “asimetrización” territorial en términos demográficos. En la tercera estimaremos su expresión en términos de disparidad económica. En el cuarto señalaremos algunas de las estrategias ensayadas para atenuarla. En la quinta concluiremos y dejaremos planteadas algunas opciones de futuro.

II. La formación de los desequilibrios y su presente demográfico

En tiempos de la independencia existía un mayor peso económico y demográfico asentado en el actual Noroeste argentino, dado su nexo con el polo argentífero de Potosí. La guerra que se produjo, como consecuencia, cortó el nexo con el corazón minero del continente y privó de un importante mercado externo a esas provincias y a las restantes del interior, que tuvieron que reorientarse hacia el Atlántico.

Buenos Aires haría sentir entonces sus ventajas de posición. Sin embargo, cuando se alcanzó, casi medio siglo después, la fusión nacional bajo una misma Constitución federal, todavía el peso o importancia de las provincias interiores en relación con la de Buenos Aires no era tan desequilibrado.

La posterior evolución¹, centrada en el carácter estratégico del puerto de Buenos Aires, continuó inclinando el mapa hacia la ciudad capital y su “hinterland” inmediato. La construcción de la infraestructura ferroviaria orientada hacia la boca exportadora desde los confines del país, hacía visible a principios del siglo XX el esquema que se denominaría *macrocefálico*, de un centro enorme y miembros endebles.

¹ Hemos denominado al crecimiento regional anterior a la hegemonía de Buenos Aires, como período “pre-pampeano” (M.A. ASENSIO, 1996).

Este cuadro de particular asimetría no sólo lucía peculiar para los argentinos. Un prestigioso académico estadounidense, que había estudiado en profundidad el proceso de avance regional pampeano basado en la “revolución del trigo”, iba a marcar esa circunstancia como un esquema dicotómico, en el cual, a diferencia del desarrollo de EUA “hacia la frontera”, el de Argentina era “hacia una ciudad”. Luego, Argentina, más que una frontera, tenía una ciudad, obviamente Buenos Aires².

Con posterioridad a la crisis de 1930, cuando el esquema agroexportador sufrió un duro revés y la economía se reorientó a través de la sustitución de importaciones, primero, y luego de la Segunda Guerra Mundial, en segundo lugar, la fuerte radicación de industrias sustitutivas se produjo en el área del denominado cordón industrial que se prolongaba entre las ciudades de Rosario y La Plata, con centro en Buenos Aires.

Si bien, afortunadamente, durante dicho cuarto de siglo de posguerra aparecieron manchones de industrialización que permitirían el ascenso regional de Córdoba, centrado en la industria automotriz, así como concentraciones regionales de alguna importancia en Mendoza y Tucumán, el cuadro así matizado seguía reconociendo al aglomerado metropolitano de Buenos Aires, comprendiendo la ciudad y el conurbano, como la referencia inexcusable en la conformación regional argentina.

Importa considerar cómo se visualiza este fenómeno a principios del siglo XXI. Consideraremos para ello los dos extremos de la década 2001 y 2010, para lo cual se dispone de datos emergidos de los censos nacionales. En ese lapso, la población total del país aumentó en alrededor de un 11%.

Como cabe suponer, las jurisdicciones tuvieron distintos crecimientos. La provincia de Buenos Aires, un enorme territorio de más de 300.000 km². lo hizo en un 13%. Pero la gigantesca zona urbana que rodea a la ciudad capital lo hizo en un 14,2%. El resto de dicha provincia creció de manera similar al resto del país, 11%.

Si se agrupan tanto la población como los incrementos en ella, puede obtenerse una visión más amplia. De tal modo, si bien la provincia de Buenos Aires alcanzó el 38,95% del total de habitantes del país en el año 2010, el crecimiento operado en su volumen demográfico constituyó el 46,6% del cambio total.

² Véase James S. SCOBIE (1971).

Argentina. Población total y variación intercensal absoluta y relativa por provincia o jurisdicción. Años 2001-2010

Provincia / Jurisdicción	Población		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	2001	2010		
Total del país	36.260.130	40.117.096	3.856.966	10,6
Ciudad Autónoma de Bs. As.	2.776.138	2.890.151	114.013	4,1
Buenos Aires	13.827.203	15.625.084	1.797.881	13,0
24 partidos del Gran Bs. As.	8.684.437	9.916.715	1.232.278	14,2
Interior de la provincia de Bs. As.	5.142.766	5.708.369	565.603	11,0
Catamarca	334.568	367.828	33.260	9,9
Chaco	984.446	1.055.259	70.813	7,2
Chubut	413.237	509.108	95.871	23,2
Córdoba	3.066.801	3.308.876	242.075	7,9
Corrientes	930.991	992.595	61.604	6,6
Entre Ríos	1.158.147	1.235.994	77.847	6,7
Formosa	486.559	530.162	43.603	9,0
Jujuy	611.888	673.307	61.419	10,0
La Pampa	299.294	318.951	19.657	6,6
La Rioja	289.983	333.642	43.659	15,1
Mendoza	1.579.651	1.738.929	159.278	10,1
Misiones	965.522	1.101.593	136.071	14,1
Neuquén	474.155	551.266	77.111	16,3
Río Negro	552.822	638.645	85.823	15,5
Salta	1.079.051	1.214.441	135.390	12,5
San Juan	620.023	681.055	61.032	9,8
San Luis	367.933	432.310	64.377	17,5
Santa Cruz	196.958	273.964	77.006	39,1
Santa Fe	3.000.701	3.194.537	193.836	6,5
Santiago del Estero	804.457	874.006	69.549	8,6
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	101.079	127.205	26.126	25,8
Tucumán	1.338.523	1.448.188	109.665	8,2

En el resto del país aparecieron señales contrapuestas. Mientras algunas de las provincias principales en el Norte, Cuyo, el Centro o la Región Pampeana tuvieron crecimientos demográficos que se ubicaron por debajo de la media nacional, hubo otros que la superaron con claridad, particularmente las de la Región Patagónica, históricamente despoblada, junto a algunos casos específicos, como los de San Luis o La Rioja, en el resto del país.

Si esas tendencias se agrupan regionalmente, los resultados adquieren una nueva luz. Se refirman aquí los resultados que expresan un dinamismo reciente para el conjunto patagónico e hidrocarburífero, por un lado, pero también para el conjunto formado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Y aquí el análisis debe matizarse, pues son distintos los resultados si se visualiza la Capital Federal por separado, o el Área Metropolitana como unidad.

La consecuencia de la conformación alcanzada a lo largo de dos siglos, hace que en las últimas décadas la población del Distrito Federal crezca lentamente, mientras que las comunas y ciudades del Conurbano lo hagan intensamente. Podría decirse que el Área Metropolitana crece fortaleciendo demográficamente su periferia. En suma, ello parece indicar que se sostiene un crecimiento concentrador que sigue orientándose hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires, aunque complementado ahora con algunos fenómenos moderadamente alentadores en el resto del país.

Desde otra perspectiva, si separamos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del resto de la provincia, incluyendo en ello a los municipios del Conurbano, fragmentando por tanto el Área Metropolitana en dos partes, la Capital y los partidos del Gran Buenos Aires, y asignamos estos últimos al área jurisdiccional a la que constitucionalmente corresponden, nos queda delimitadas dos provincias de Buenos Aires.

Estas dos “provincias” son: los partidos del Conurbano, por una parte, y la Buenos Aires “interior”, por la otra, escenarios absolutamente diferentes como tales. Estos partidos del Conurbano bonaerense tienen todos los atributos para ser entendidos como una provincia en sí, no exenta de reconocer agrupamientos internos de importancia.

El fenómeno puede ser presentado también mediante agrupaciones regionales que reflejen la dinámica de la última década. Emplearemos para ello una conocida clasificación regional -que sin ser la única- permite considerar separadamente el AMBA, como “región urbana”, de las restantes regiones del país.

Argentina: Cambio demográfico en regiones principales

Regiones	2001	% del Total	2010	% del Total
Noroeste	3.367.518	9,29	3.679.609	9,17
Pampeana	12.667.709	34,93	13.766.727	34,31
Metropolitana	11.460.575	31,61	12.806.866	31,92
Noroeste	4.458.470	12,30	4.911.412	12,24
Cuyo	2.567.607	7,08	2.852.294	7,11
Patagonia	1.738.251	4,79	2.100.188	5,23
Total	36.260.130	100,00	40.117.096	100,00

Los datos precedentes muestran poca variación en el agregado pampeano-metropolitano, aunque aparece como positivo el incremento en la importancia de la región patagónica. Si se considera un lapso más amplio, como el iniciado en 1991, es apreciable una reducción de alrededor de 1,5% para el AMBA y de un crecimiento del 0,75% para las provincias australes³.

III. Desequilibrios económicos

Veamos ahora el cuadro de asimetrías económico-regionales. Aquí se acentúa el esquema de desequilibrios entre el conjunto que forma el Distrito Federal y la provincia de Buenos Aires, por una parte, y el resto del país, por la otra, tal cual fuera descrito como consecuencia de la concentración económica secular operada.

De tal modo, si se considera el Producto Bruto Geográfico Total, la capital de la Nación (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) concentra una cuarta parte del conjunto del país (24,8%). Por otro lado, su vecina, la provincia de Buenos Aires, genera un PBG de aproximadamente el 34% de señalado total nacional.

Como resultado, el agregado de ambas jurisdicciones, que tienen fuertes elementos de contigüidad geográfica, alcanza un 58,78% del mismo

³ En 1991 el peso del AMBA era del 33,5% y el de las provincias patagónicas del 4,5% (véase M.A. ASENSIO, 1996).

total⁴. La conclusión es que casi un 60% del PBG, es decir tres quintos del total nacional, se concentran en el ámbito jurisdiccional y geográfico abarcado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires. Estas magnitudes pueden observarse en la tabla que acompañamos a continuación.

Peso económico y producto por habitante por provincias⁵

Jurisdicción	PBG (%)	Orden	PBG/Hab.	Orden
Ciudad Autónoma de Bs. As.	24,86	2	23.536	1
Buenos Aires	33,92	1	6.615	12
Catamarca	0,66	21	5.179	14
Córdoba	7,76	3	6.817	10
Corrientes	1,21	13	3.520	21
Chaco	1,16	14	3.245	22
Chubut	1,38	12	8.825	5
Entre Ríos	2,24	6	5.255	13
Formosa	0,53	23	2.909	24
Jujuy	0,85	19	3.714	19
La Pampa	0,82	20	7.323	6
La Rioja	0,51	24	4.530	15
Mendoza	3,90	5	6.648	11
Misiones	1,41	11	3.903	18
Neuquén	1,79	8	9.824	4
Río Negro	1,48	9	7.189	7
Salta	1,44	10	3.537	20
San Juan	0,98	16	4.212	16
San Luis	0,99	15	6.934	9
Santa Cruz	0,91	17	12.163	3
Santa Fe	7,73	4	6.950	8
Santiago del Estero	0,90	18	3.070	23
Tucumán	2,00	7	4.013	17
Tierra del Fuego	0,59	22	14.517	2
Total	100,00	-	7.405	-

⁴ En rigor, como se puntualizó antes, ello ocurre con los distritos densamente habitados del Conurbano que, sumados a la Capital, forman la llamada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El resto de la Provincia de Buenos Aires suele presentarse como integrando la denominada “región pampeana”.

⁵ Los datos presentados corresponden al último relevamiento disponible realizado por CEPAL-CFI (2005). Sin embargo, pruebas preliminares de un proceso de actua-

Señalado ello, corresponde afinar un tanto el examen anterior, analizando las diferencias en términos de niveles de producto regional asignable a los residentes en los distintos espacios territoriales. Y aquí encontraremos algunas peculiaridades, pese a que no están disponibles niveles de ingreso regional per cápita, los que registrarían con mayor fidelidad las diferencias⁶.

Si bien hubo algún momento en el pasado reciente, en el cual el producto per cápita se localizó fuera del área económica central (lo fue en Tierra del Fuego) desde mediados de los 90 se encuentra firmemente afincado en la Ciudad de Buenos Aires (Autónoma). Desde 1996 y de manera ininterrumpida, como lo ha sido históricamente, el nivel de ingreso bruto por habitante es allí el más alto.

Sin embargo, cuando se considera el conjunto de los datos referidos a producto por habitante, no sólo la provincia de Buenos Aires, sino también otras provincias pampeanas entre lo que se ha conocido desde antiguo como jurisdicciones “avanzadas”, además de ubicarse a gran distancia de la CABA, registran niveles insatisfactorios tanto en términos de la media nacional como en términos de otras provincias que aparecen mejor ubicadas.

En tal espectro, junto a la mencionada CABA, son esencialmente las provincias patagónicas las que logran superar la media nacional de valor agregado por habitante, algunas muestran cierta cercanía, mientras otras aparecen como claramente rezagadas, atributo que les cuesta abandonar, tras décadas de mantenerse atrasadas en las posiciones denunciadas por tal indicador.

Pero falta todavía apuntar otro carácter que se vincula a distintos aspectos en el funcionamiento de las federaciones. Se alude con ello a la denominada *brecha de ingresos* o distancia con la referida media, por un lado, y con respecto a las provincias de más alta renta, por el otro. En relación a este último aspecto, los datos de más de una década parecen indicar que la distancia entre extremos ha aumentado. El “gap” con la CABA era de 6,5 veces en 1995 y lo sería de 8,1 veces en 2005. Un dato

lización de éstos que se encuentra en curso, indican que pueden considerarse como una aproximación muy cercana a su verificación efectiva.

⁶ Ello es así en tanto la renta regional per cápita incorpora el ingreso neto de factores *extraregionales*. Empero, presumiblemente, esto podría acentuar la acumulación de ingresos en Buenos Aires y el Área Pampeana.

que, además de denunciar un avance en las disparidades de renta, marca una reconcentración de ésta en el centro económico del país, en demérito de la periferia⁷.

IV. La asimetría argentina y los intentos de atenuación

La asimetría así expuesta, sin omitir algunos signos de reducción observados, está en la raíz de la formación de Argentina como Nación. Si bien existen otros casos nacionales mencionables, como surge de la obra de Ronald L. Watts, ello no amortigua su importancia en el caso argentino⁸. Entre los intentos para atenuarla podríamos mencionar cuatro, primero el de tipo fiscal, el segundo estaría constituido por las políticas regionales en general. El tercero fue uno y muy particular, el proyecto de traslado de la capital del país. Otro, también de tipo constitucional, descansa en la factibilidad de crear regiones a partir de 1994.

Denominamos el primer intento como “fiscal” pues se encarnó en las leyes de coparticipación que procuraron la redistribución territorial de los ingresos tributarios entre las provincias, de las más avanzadas a las menos desarrolladas. Ello nació con la ley 20.221 en 1973, que procuró alcanzar una fórmula “científica”, por un lado, y fue ratificado como estrategia por la ley 23.548 de 1988, aunque mediante una fórmula “negociada”. Desde 1994, la disponibilidad de las regalías sobre hidrocarburos, ha potenciado a las provincias patagónicas. El mencionado carácter redistributivo surge de confrontar variables fundamentales como producto bruto y población, con las de participación en los recursos, surgiendo divergencias evidentes.

⁷ Se debe reiterar que en rigor aludimos a “producto bruto geográfico por habitante” que es una aproximación aceptable aunque imperfecta a “ingreso o renta por habitante”.

⁸ Véase R. WATTS (2006).

Argentina: Fórmula de Coparticipación y Variables Territoriales

Jurisdicción	CFI/1	IIR ⁹	% Hab.	% PB	% Km ²
C.A.B.A.	1,40	19,7	7,2	24,86	0,005
Buenos Aires	21,50	39,1	38,95	33,92	8,16
Catamarca	2,86	0,30	0,92	0,66	2,73
Córdoba	9,22	8,44	8,25	7,76	4,41
Corrientes	3,86	1,38	2,47	1,21	2,35
Chaco	5,18	0,88	2,63	1,16	2,66
Chubut	1,52	1,37	1,27	1,38	6,00
Entre Ríos	5,07	2,60	3,08	2,24	2,10
Formosa	3,78	0,47	1,32	0,53	1,92
Jujuy	2,95	0,65	1,68	0,85	1,42
La Pampa	1,95	1,07	0,80	0,82	3,82
La Rioja	2,15	0,39	0,83	0,51	2,39
Mendoza	4,33	5,16	4,33	3,90	3,97
Misiones	3,43	1,40	2,75	1,41	0,80
Neuquén	1,68	1,12	1,37	1,79	2,51
Río Negro	2,62	1,08	1,59	1,48	5,40
Salta	3,98	1,19	3,03	1,44	4,15
San Juan	3,51	1,09	1,70	0,98	2,39
San Luis	2,37	0,48	1,08	0,99	2,04
Santa Cruz	1,52	0,54	0,68	0,91	6,51
Santa Fe	9,28	8,96	7,96	7,73	3,55
Santiago del Estero	4,29	0,58	2,18	0,90	3,64
Tucumán	4,94	1,68	3,61	2,00	0,60
Tierra del Fuego y Territorios Australes.	0,70	0,38	0,31	0,59	26,35

El otro conjunto de medidas, aquellas integrativas de la denominada *política regional* reconocieron diversas fases. En primer lugar pueden mencionarse las denominadas de “primera generación” constituidas esencialmente por estímulos fiscales o gastos tributarios, así como medidas crediticias y ligadas a la inversión en infraestructura, tendientes a potenciar el crecimiento fuera del centro económico del país¹⁰. Posteriormente

⁹ IIR: Indicador Indirecto de Riqueza, conformado por la cantidad de vehículos automotores por jurisdicción.

¹⁰ Como se aprecia, aquí también vemos en acción instrumentos de tipo impositivo, desgravando áreas geográficas determinadas, para alentar la radicación de inversiones. En el caso anterior se aludía a transferencias de recursos fiscales hacia las provincias.

te, éstas se concentraron en acciones ligadas a la idea de *distritos industriales* o instauración de *agencias* o actores de crecimiento, dentro de una estrategia denominada de “tercera generación”, las cuales si bien han tenido éxitos puntuales no han alcanzado a revertir de manera manifiesta la asimetría básica.

El intento particular reseñado, el traslado de la capital nacional, objetivo intentado varias veces, incluso en el siglo XIX, tuvo como precedente cercano la experiencia de Brasilia. Se procuraba con dicha decisión trasladar la capital al complejo patagónico de Viedma-Carmen de Patagones. Distintos factores contribuyeron a que finalmente esa decisión trascendente no se haya podido concretar, permaneciendo la sede del gobierno federal en la ciudad de Buenos Aires.

El cuarto enfoque puede encerrar importantes perspectivas económicas e institucionales en la medida de posibilitar asociaciones de provincias para potenciar su desarrollo. Empero, pese a algunas experiencias de considerable expectabilidad, es un camino todavía abierto para ser evaluado por sus resultados futuros ¹¹.

Del examen agregado de los cuatro tipos de acciones que revisamos, surge clara la dificultad en alterar de manera sustantiva el problema de la asimetría consignada. Esta como anticipáramos, es de tipo fundacional. Hemos apuntado antes que Buenos Aires fue “la Prusia de la Confederación Argentina o la Holanda de las Provincias Unidas” ¹². Bajo distintas condiciones, el peso desproporcionado del conjunto AMBA-Provincia de Buenos Aires, se mantiene en relación con el resto del país, pese a ciertas señales dispersas en otros ámbitos de la geografía de la Nación. Esto es relevante para el análisis federativo.

¹¹ Véase en tal sentido Antonio M. HERNÁNDEZ (2008), donde se enumeran las potencialidades y criterios implícitos en la medida constitucional, en particular la flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional a considerar para la creación de regiones (págs. 22-24).

¹² Véase M.A. ASENSIO (2010).

V. Reflexiones finales

Lo anterior muestra el sostenimiento de un esquema concentrado de localización geográfica de la población y de la actividad económica en conjunto formado por el Área Metropolitana de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires, sin perjuicio de algunas expresiones periféricas y puntuales de desconcentración regional emergente.

Los intentos anteriores de política pública tendientes a transformar tal escenario, incluyeron opciones fiscales y regionales de distinto tipo. En lo fiscal, la fórmula de transferencias aisló a la CABA y castigó a la Provincia de Buenos Aires procurando una redistribución de flujos que aún no ha alterado sustancialmente el panorama general, aunque deberá profundizarse el examen de la dinámica posterior a 1994 y los denominados pactos fiscales recentralizadores.

En materia de estrategias de tipo regional-industrial, se conoció un arco bastante amplio que pasó de políticas “heroicas” o fuertes a las de tercera generación, con un posterior retorno a las primeras, sin lograr un cambio abrupto o significativo que implique una mutación desde la persistente federación asimétrica con actor relevante, a otra menos centralizada, sin desconocer algunos indicios que podrían mostrar mejoras en el largo plazo¹³.

Todo lo anterior envuelve con claridad a los denominados “desbalances horizontales”. Esto es de sustancial importancia en materia económica y social, así como para las finanzas públicas. El problema del *desbalance fiscal horizontal* está estrechamente ligado con la existencia de *desbalances horizontales económicos*. La brecha de ingreso regional se refleja con nitidez en la brecha fiscal entre regiones. Ello a su vez, se traduce en mayor autonomía o dependencia fiscal de algunas provincias en relación a otras, en el esquema nacional de federalismo fiscal.

La resultante para el federalismo es un desafío gigantesco en tanto la convalidación de la orientación territorial generada por las fuerzas económicas ha aumentado y puede consolidar la concentración y su desco-

¹³El PBI geográfico patagónico, en línea con su población, aunque ligado al petróleo y actividades protegidas, ha aumentado en los pasados 60 años.

nocimiento haría emerger tensiones sociales. Luego, las salidas visualizables para la conformación regional asimétrica serían o “legitimadoras” o “deslegitimadoras” de las tendencias históricas, con consecuencias contrapuestas. Ninguna de ellas puede alcanzarse sin nuevos consensos sociales y económicos y cambios en el funcionamiento del sistema político.

Referencias

- ASENSIO, Miguel A., *La economía argentina como incógnita*, Buenos Aires, Eudeba, 1988.
- *Ensayos sobre la teoría del desarrollo y el caso argentino*, Santa Fe, Centro de Publicaciones U.N.L., 1996.
 - *Dos federalismos en los extremos. Argentina y Canadá en el siglo XIX*, Buenos Aires, Siglo XXI Iberoamericana, 2010.
 - “Política económica y gobernanza regional. El caso argentino”, Università di Padova, Padova, Italia, 2010.
- FIGUERAS, Alberto y ARRUFAT, José L., *El desafío territorial*, U.N.C., Córdoba, Argentina. 2009.
- FIGUERAS, Alberto J., “La regionalización como respuesta a los desafíos sociales y económicos del siglo XXI”, en Figueras-Arrufat (2009), 2009.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, *Los aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*, Córdoba, Argentina, Advocatus, 2008.
- INDEC: Censos Nacionales de Población 2001 y 2010, Buenos Aires.
- SCOBIE, James S., *Argentina. A City and a Nation*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1975.
- WATTS, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

ACTIVIDADES

Córdoba, 11 de diciembre de 2012.

Señor Presidente
de la Academia Nacional de Derecho
y Ciencias Sociales de Córdoba
Académico Dr. JUAN CARLOS PALMERO
S/D

Académico Dr. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, Director del Instituto de Federalismo de la Academia, tiene el agrado de dirigirse al Señor Presidente y por su digno intermedio a la Mesa Directiva de la institución, a los fines de elevar la MEMORIA de las actividades del Instituto, correspondiente al año 2012.

I. Publicaciones

Cuaderno de Federalismo N° XXV

Está en prensa el volumen XXV del Cuaderno del Instituto, dando de este modo continuidad a esa clásica publicación anual.

La obra contiene la Memoria Federal del año 2011, 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 2011. 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.

II. Jornadas y eventos académicos nacionales

II.1. 15° Seminario sobre Federalismo Fiscal

Se celebró en Córdoba, con la organización del Instituto de Economía y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, a cargo del Prof. Dr. Ernesto Rezk, el 15° Seminario sobre Federalismo Fiscal, donde efectuamos una exposición sobre “Constitucionalidad de los regímenes vigentes y requisitos legales para la nueva ley de coparticipación. Fondos nacionales como forma de control político”. El evento se desarrolló en la sede de la Facultad en la ciudad de Córdoba, con fecha 14 de marzo de 2012. Así se avanzó en la vinculación del Instituto con otros de la especialidad y con visión interdisciplinaria.

II.2. Jornadas sobre el “Régimen de Autonomía Municipal y desarrollo local en nuestra organización constitucional federal”

El Instituto participó en diversas reuniones en el país, las que más abajo se indican, con la organización de las Fundaciones Civilidad y la Fundación Hans Seydel.

La primera se produjo en la ciudad de Mendoza, con la participación asimismo del Instituto Argentino de Estudios Políticos y Constitucionales de Mendoza, con fecha 24 de abril de 2012.

La segunda Jornada se llevó a cabo con la organización de nuestro Instituto de Federalismo, en la sede de la Academia, en la ciudad de Córdoba, con fecha 22 de junio de 2012.

La tercera tuvo lugar en la ciudad de Santa Fe, en la sede de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral, con fecha 4 de octubre de 2012.

La cuarta y última Jornada se efectuó en la ciudad de Salta, con la participación también del Gobierno de la Provincia, con fecha 16 de octubre de 2012.

II. 3. Jornada sobre “La autonomía municipal en la organización constitucional argentina”.

Jornada organizada por el Instituto de Federalismo, el Colegio de Abogados y la Municipalidad de San Francisco, en el Teatrino de dicha ciudad, con fecha 16 de agosto de 2012, sobre “La autonomía municipal en la organización constitucional argentina”.

Dicha Jornada contó con la participación del intendente municipal de la ciudad, del abogado Víctor Rubén Marcellino y del Lic. Marcelo Capello, además del suscripto. Con esta actividad, el Instituto se hizo presente en una de las más importantes ciudades de nuestro interior provincial.

III. Eventos académicos internacionales

Asistí a la Reunión Anual de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales, que se celebró en Roma, Italia, entre los días 17 y 19 de septiembre de 2012. También contamos con la presencia del miembro del Instituto, Dr. Miguel Angel Asensio, quien efectuó una exposición indicada en el programa, en referencia a las características asimétricas de nuestro federalismo.

IV. Publicaciones y exposiciones del director

A. Libros

1. *El caso Fayt*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012.
2. *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012.
3. *Cumplir el programa constitucional*, Buenos Aires, Instituto Moisés Lebensohn, 2012.
4. *Derecho constitucional*, 2 Tomos, 1.500 páginas, director y coautor de la obra, Buenos Aires, La Ley, 2012.

5. *Cuaderno de Federalismo N° XXV* del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba (2012), director y coautor de la obra, en prensa.

B. Artículos publicados

1. “Poder de policía en material antitabáquica”, en *La Ley*, año 8, N° 1711, viernes 27 de enero de 2012, Buenos Aires.
2. “Reflexiones sobre transición democrática y reformas constitucionales en América Latina”, en *Cadernos de Solucoes Constitucionais*, N° 4, editado por la Asociación Brasileira de Constitucionalistas Democratas y Malheiros Editores, San Pablo, Brasil, 2012.
3. “La autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires”, en la *Revista Civildad*, edición N° 32, octubre de 2012, Buenos Aires.
4. “Présidentialisme et fédéralisme en Argentine”, en la *Revista Civitas Europa*, *Revista Jurídica sobre la Evolución de la Nación y del Estado en Europa*, Bruylant, Bruxelles, N° 26, junio 2011.

C. Artículos periodísticos publicados

1. “Federalizar el Banco Central”, en *La Voz del Interior*, del 14 de marzo de 2012.
2. “Inconstitucionalidad de un proyecto del gobierno provincial”, en *La Voz del Interior*, del 23 de marzo de 2012.
3. “Malvinas es un objetivo permanente”, en *La Voz del Interior*, Temas, pág. 11 F, domingo 1 de abril de 2012.
4. “¿Es necesario reformar la Constitución Nacional?”, cuestionario efectuado por *La Voz del Interior*, publicado el domingo 15 de julio de 2012.
5. “Unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, en *La Voz del Interior*, del jueves 23 de agosto de 2012.
6. “Nuevas reflexiones sobre unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, en *La Voz del Interior* del jueves 29 de noviembre de 2012.

Exposiciones del director

1. Conferenciante en la “Jornada debate sobre la reforma de la Ley Orgánica Municipal y Regionalización Provincial”, organizada por el Comité Provincia de la U.C.R. y los Bloques de Diputados y Senadores de la Provincia de Buenos Aires, en el Rectorado de la Universidad Nacional de La Plata, Provincia de Buenos Aires, con fecha 22 de febrero de 2012.

2. Expositor en el 15° Seminario de Federalismo Fiscal, organizado por el Instituto de Economía y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, el 14 de marzo de 2012, en la sede de la Facultad, en el panel sobre “Constitucionalidad de los regímenes vigentes y requisitos legales para la nueva ley de coparticipación. Fondos nacionales como forma de control político”.

3. Exposición en la “Expert Consultation Meeting on Constitution Building Programme” (Reunión consultiva de expertos sobre Construcción de Constituciones) de Idea Internacional, organizada por la entidad en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, el 11 de abril de 2012, en Oslo, Noruega.

4. Exposición sobre “La República Federal, hoy”, en la XIX Reunión Conjunta de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y de Córdoba, realizada entre los días 19 y 20 de abril de 2012, en la sede de la Academia de Córdoba, en la ciudad de Córdoba.

5. Conferencia sobre “El régimen de autonomía en nuestra organización constitucional federal” en el seminario sobre “Régimen de autonomía municipal y desarrollo local en nuestra organización constitucional federal”, organizado por el Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos de Mendoza, la Fundación Civilidad y la Fundación Hans Seydel en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo, en Mendoza, el 24 de abril de 2012.

6. Panelista en la presentación del libro del Dr. Enrique Marchiaro sobre “Soja y derecho municipal ambiental”, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, el 25 de abril de 2012.

7. Conferencista sobre “Presidencialismo y federalismo” en las Jornadas de Derecho Constitucional Homenaje al Dr. Helio Juan Zarini, organizadas por el Colegio de Abogados de Bell Ville, el día 11 de mayo de 2012.

8. Conferencista en el “Homenaje a los 100 años de sanción de la ley Sáenz Peña”, organizada por el Colegio de Abogados de Azul, en esa ciudad de la Provincia de Buenos Aires, el 17 de mayo de 2012.

9. Conferencista sobre “Autonomía municipal”, organizada por el Ateneo Arturo Enrique Sampay de la ciudad de La Rioja, en su primera presentación efectuada en el Hotel Naindo, de dicha ciudad, el 5 de junio de 2012, donde también expusiera el ex presidente de Convención Nacional Constituyente de 1994, Dr. Eduardo Menem.

10. Panelista sobre “Cultura de la Constitución y de la legalidad” en el Encuentro Nacional de Derecho, titulado “Nuevos horizontes del derecho”, organizado por el Centro de Estudiantes de Derecho y la Secretaría Académica de la Federación Universitaria Argentina, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, en la ciudad de Rosario, el 8 de junio de 2012.

11. Conferencista sobre “La autonomía municipal en nuestra organización federal”, en el Seminario “Régimen de autonomía municipal y desarrollo local en nuestra organización federal”, organizado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y las Fundaciones Civilidad y Hanns Seidel, en la sede de la Academia, en Córdoba, con fecha 22 de junio de 2012.

12. Expositor en el Congreso de Aapresid sobre “La necesidad de la reforma política”, realizado en la ciudad de Rosario, el viernes 10 de agosto de 2012.

13. Expositor sobre “La autonomía municipal en la organización constitucional argentina”, en la Jornada organizada por el Instituto de Federalismo, el Colegio de Abogados y la Municipalidad de San Francisco, en el Teatrino de dicha ciudad, con fecha 16 de agosto de 2012, con la participación del intendente municipal, del abogado Víctor Rubén Marcellino y del Lic. Marcelo Capello.

14. Expositor sobre “La sanción de la Ley convenio de coparticipación impositiva” en la 1ª Sesión de Discusión y Debate “Reformas legislativa en el sistema jurídico: interrogantes y perspectivas” del Programa de Discusión y Debate, organizado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en el Salón Alberdi, con fecha 23 de agosto de 2012.

15. Expositor en la presentación del libro *Derecho constitucional*, en dos tomos, de su dirección y coautoría, junto con los profesores doctores Daniel Sabsay y Guillermo Barrera Buteler, en el Salón Vélez Sársfield

de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en la ciudad de Córdoba, con fecha 24 de agosto de 2012.

16. Expositor en la presentación del libro *Derecho constitucional*, en dos tomos, de su dirección y coautoría, junto a los profesores Ricardo Muñoz y Alberto Chiacchiera, en el Colegio de Abogados de la ciudad de Río Cuarto, en dicha ciudad, con fecha 31 de agosto de 2012.

17. Expositor sobre “La República Federal” en el cierre de las “Primeras Jornadas Provinciales de Derecho Público- En homenaje a los 10 años de la Carrera de Abogacía de la Universidad Nacional de Río Cuarto”, en el Colegio de Abogados de la ciudad de Río Cuarto, con fecha 31 de agosto de 2012.

18. Expositor sobre “La República Federal” en el inicio del VIII Congreso de Jóvenes Docentes de Derecho Constitucional de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, realizado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, con fecha 13 de septiembre de 2012.

19. Expositor en el ciclo “La ciudad, actualidad y futuro”, Jornada “La tierra urbana”, organizada por el Colegio de Arquitectos de la Regional 1, en el Día Internacional del Arquitecto, en el Obispo Mercadillo de la ciudad de Córdoba, el 1 de octubre de 2012.

20. Conferencista sobre “La autonomía municipal en nuestra organización federal”, en el Seminario “Régimen de autonomía municipal y desarrollo local en nuestra organización federal”, organizado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y las fundaciones Civilidad y Hanns Seidel, en la sede de la Universidad Nacional del Litoral, en la ciudad de Santa Fe, con fecha 4 de octubre de 2012.

21. Conferencista sobre “La autonomía municipal en nuestra organización federal”, en el Seminario “Régimen de autonomía municipal y desarrollo local en nuestra organización federal”, organizado por las fundaciones Civilidad y Hanns Seidel y el Gobierno de la Provincia de Salta, en la ciudad de Salta, con fecha 16 de octubre de 2012.

22. Panelista sobre “Aspectos constitucionales y económicos del federalismo”, en la 1ª Jornada sobre Federalismo Fiscal, organizada por la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, en el recinto de la Cámara en la ciudad de La Plata, con fecha 24 de octubre de 2012.

23. Expositor en la presentación de su libro *Cumplir el programa constitucional*, junto al presidente del Comité Nacional de la Unión Cívi-

ca Radical, Ing. Mario Barletta y al presidente del Instituto Moisés Lebensohn, Hernán Rossi, en la sede del Comité Nacional de la U.C.R., en la ciudad de Buenos Aires, con fecha 25 de octubre de 2012.

24. Expositor en la presentación de su libro *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*, junto al Dr. Natalio Botana y al periodista Sergio Suppo de La Voz del Interior, en el Aula Magna de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba, el 22 de noviembre de 2012.

25. Expositor en la presentación de su libro *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*, junto al Dr. Alberto Dalla Via y al periodista Carlos Pagni de La Nación, en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), en la ciudad de Buenos Aires, con fecha 29 de noviembre de 2012.

Sin otro particular, saludo al Señor Presidente con mi más alta consideración.

Académico Dr. Antonio M. Hernández

ÍNDICE

I. MEMORIA FEDERAL 2012

Informe sobre el federalismo argentino <i>por Antonio María Hernández</i>	15
Informes subnacionales	
Ciudad Autónoma de Buenos Aires <i>por Eugenio Luis Palazzo</i>	23
Provincia de Buenos Aires <i>por Orlando Daniel Pulvirenti</i>	28
Provincia de Córdoba <i>por José Manuel Belisle</i>	32
Provincia de Corrientes <i>por Oscar Ernesto Dotti</i>	37
Provincia de Chaco <i>por Iride Isabel María Grillo</i>	43
Provincia de Chubut <i>por José Raúl Heredia</i>	51
Provincia de Entre Ríos <i>por Norberto Ramón Marani</i>	55
Provincia de Jujuy <i>por Luis Federico Canedi</i>	57
Provincia de La Pampa <i>por Gustavo Arballo</i>	62
Provincia de La Rioja <i>por Edgar Gustavo Fernández Suárez</i>	69
Provincia de Mendoza <i>por María Gabriela Abalos</i>	79
Provincia de Misiones <i>por Martín R. Pancallo D'Agostino</i>	84

Provincia de Neuquén	
<i>por Armando Mario Márquez</i>	90
Provincia de Río Negro	
<i>Por Jorge E. Douglas Price</i>	105
Provincia de San Juan	
<i>por Alberto M. Sánchez</i>	115
Provincia de San Luis	
<i>por Luz María Viñals</i>	121
Provincia de Santa Fe	
<i>por José Manuel Benvenuti y Mariela Uberti</i>	133
Provincia de Tucumán	
<i>por Federico A. M. Lannes</i>	138

II. DOCTRINA

Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law	
<i>Robert F. Williams</i>	143
Desequilibrios territoriales y disparidades regionales en un contexto federal	
<i>Miguel Angel Asensio</i>	171

III. MEMORIA 2012 DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO 187

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de octubre de 2013

