

CUADERNO DE FEDERALISMO

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

Año Académico 2009

CUADERNO DE
FEDERALISMO
XXIII

Córdoba
2010

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de
Córdoba
Cuaderno de federalismo XXII. - 1a ed. - Córdoba : Academia
Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2010.
198 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1123-70-4

1. Ciencias Sociales. I. Título
CDD 301

Fecha de catalogación: 10/11/2010

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

© Copyrigh 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 2007 - 2010)

LUIS MOISSET DE ESPANÉS
Presidente

JUAN CARLOS PALMERO
Vicepresidente

JULIO ALTAMIRA GIGENA
Secretario

JORGE DE LA RÚA
Tesorero

ARMANDO S. ANDRUET (h)
Director de Publicaciones

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

Presidentes Honorarios

PEDRO J. FRÍAS

LUIS MOISSET DE ESPANÉS

OLSEN A. GHIRARDI

INSTITUTO DE FEDERALISMO

AUTORIDADES

ACADÉMICO DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

Director

ACADÉMICO DR. PEDRO J. FRÍAS

Director honorario

DR. JOSÉ MANUEL BELISLE (H)

Secretario

MEMORIA FEDERAL 2009

**INFORME SOBRE EL
FEDERALISMO ARGENTINO
-Año 2009-**

*POR ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ **

I. La continuidad de las violaciones constitucionales

Durante el año 2009 se han mantenido como en los años anteriores 2006, 2007 y 2008 las violaciones constitucionales señaladas -obrantes en los Cuadernos XX, XXI y XXII-, relacionadas con el proyecto federal de la Constitución.

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

Ello conlleva -junto con las afectaciones al sistema republicano-, una profunda decadencia de nuestro Estado constitucional y democrático de derecho. Persiste entre nosotros una muy grave patología institucional: el

* Director del Instituto de Federalismo.

“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.

Debemos señalar, sin embargo, que en las elecciones de renovación legislativa del Congreso producidas el 28 de junio de 2009, se produjo una derrota del oficialismo, que seguramente tendrá implicancias en lo político-institucional, ya que los sectores de la oposición han manifestado su voluntad de producir modificaciones en esta materia.

II. La arbitrariedad en el destino del gasto público federal

Durante este año ha continuado la arbitrariedad en el destino del gasto público, en completa violación de los principios constitucionales que rigen la materia, tal como lo hemos señalado precedentemente. Así como en el informe del pasado año, hacíamos referencia a un informe económico producido por el periodista Adrián Simioni de La Voz del Interior, que así lo demostraba, ahora destacamos para este período en análisis, el estudio titulado “Las provincias tras la refinanciación: reformular el federalismo para aumentar la responsabilidad y la equidad territorial” del IIERAL de la Fundación Mediterránea, que bajo la dirección de su vicepresidente Marcelo Capello, fuera presentado con fecha 14 de junio de 2010 en la ciudad de Córdoba ¹.

Dicho estudio también demuestra acabadamente de qué manera no se cumplen los criterios constitucionales del art. 75 inc. 2 de la Ley Suprema federal sobre la coparticipación y por el contrario, que sólo la arbitrariedad del gobierno federal rige esta cuestión fundamental para nuestro federalismo.

Con respecto a la distribución de fondos de coparticipación entre Nación y provincias en relación directa a las competencias, servicios y funciones, se indica que aunque no se han producido variaciones desde 1993 en las funciones respectivas, en dicho año el gasto primario corriente de la Nación y de las provincias era prácticamente equivalente: 11,5%

¹ Que fuera publicado en la pág. Web del diario La Voz del Interior, del 15 de junio, además del análisis efectuado en el artículo “La Mediterránea propone cambios al régimen federal”, de pág. 8-A de la misma fecha.

y 9,7% del Producto Interno Bruto. Mientras que en este año 2010 el gasto nacional se ha elevado a un 16,8 % del PIB y el gasto de las provincias sólo llegó al 12,4%. Este notorio avance del gobierno federal es además notoriamente injusto, pues como lo venimos reiterando, son las provincias las responsables de prestar los servicios públicos más onerosos, como los de educación y salud, que antes estaban en gran parte a cargo del gobierno federal, hasta que se produjeron las transferencias de dichos servicios, sin que se tuvieran en cuenta los recursos pertinentes.

A ello debe sumarse que en el documento se indica que ni siquiera se respeta la base del 34% mínimo que se había establecido para las provincias en la distribución primaria, en la todavía vigente ley de coparticipación N° 23.548, ya que ahora ha quedado reducida al 26%. También en otras oportunidades habíamos expresado que ello fue el resultado de extraer fondos de la masa coparticipable por parte del gobierno federal, mediante el expediente de las asignaciones específicas, en perjuicio de las provincias. Pero sobre este aspecto volveremos en el punto siguiente, ya que se han producido algunas modificaciones favorables, como las del reparto del producido de las exportaciones de soja y de los aportes del Tesoro Nacional.

En relación con la distribución secundaria, la Constitución requiere criterios objetivos de reparto entre las provincias con equidad y solidaridad, y con prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, y el estudio también prueba que éstos no se han aplicado. En efecto, no se advierte que el reparto tenga en cuenta el aporte de recursos coparticipables que efectúa cada provincia, con lo que deja de ser equitativo. Tampoco se observa que el reparto sea efectuado teniendo en cuenta los niveles de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas de las provincias, o sea que no es solidario. Por ejemplo, entre las 10 provincias del norte argentino, no hay ninguna relación entre los fondos que reciben y sus niveles de pobreza: Salta recibe algo más de la mitad de lo que le toca a La Rioja. Y otro ejemplo: Misiones recibe menos de una cuarta parte de lo que se adjudicó a una provincia con bajos niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, como Santa Cruz ².

² Confr. "La Mediterránea propone cambios al régimen federal", La Voz del Interior, pág. 8-A.

Asimismo, el estudio muestra que no se han reducido los desequilibrios regionales, sino que por el contrario, se han aumentado. Mientras en 1970 el PIB per cápita en las 5 provincias más ricas era 3,75 mayor que las 5 más pobres, en el año 2005 esa brecha ha llegado a un 5,51% ³.

En relación con esto, resulta notable que las provincias que más fondos reciben son las que tienen mayor cantidad de empleados públicos cada mil habitantes. En tal sentido, en el año 2007 Córdoba tenía la menor cantidad de empleados, 30 cada 1.000 habitantes, pero Santa Cruz, que en estos años ha recibido mayor cantidad de aportes, alcanzaba a 103 empleados cada 1.000 habitantes ⁴.

También es muy preocupante lo que arroja el estudio en cuanto a los gastos en educación realizados por las provincias, que demuestra que las del Norte argentino son las que menos invierten por alumno, pese a que exhiben los mayores problemas en dicha materia trascendental, que afecta la igualdad de oportunidades en el país. Por ejemplo, mientras la Ciudad Autónoma de Buenos Aires gasta 6.727 pesos por alumno, las provincias de Salta, Misiones y Formosa sólo invierten 1.738, 1.966 y 2.372 pesos, respectivamente.

Y la arbitrariedad en el reparto de los fondos queda patentizada con estas cifras indicadas en el estudio: mientras en el período 2003 a 2008 Santa Cruz recibió 2.676 millones de pesos más que los prescriptos por el índice de la ley 23.548, a Córdoba le correspondieron 1.074 millones menos. Y si se consideran además los programas financieros entre Nación y provincias, la más perjudicada fue la provincia de Santa Fe (que recibió en el periodo 4.227 millones menos), cuando la más beneficiada fue la de Buenos Aires (con 14.548 más que los correspondientes) ⁵.

Finalmente, otro índice que demuestra la absoluta falta de racionalidad existente en el reparto de los fondos, es el vinculado con la cantidad de pesos por habitante con que cuenta cada provincia en base a sus recursos propios más las transferencias de la Nación, y que indica que mientras Santa Cruz dispone de 8.373 pesos, La Rioja

³ Confr. artículo citado “La Mediterránea...”.

⁴ Confr. artículo citado “La Mediterránea...”.

⁵ Confr. artículo citado “La Mediterránea...”.

de 3.342, Córdoba de 1.682, Corrientes de 1.612 y Buenos Aires, la última, sólo 1.342 pesos ⁶.

El estudio propone una serie de medidas para corregir el “laberinto” de la coparticipación, comenzando con la derogación de las asignaciones específicas que alteran la masa coparticipable y perjudican a las provincias, como hace tiempo lo venimos planteando. Asimismo propone la creación de una serie de fondos para el correcto destino de los recursos, como los de Desarrollo de la Infraestructura Provincial, de Integración Regional, Anticíclico y de Reducción de la presión tributaria ⁷.

Frente a esta situación de innegable gravedad institucional -tal como lo venimos proponiendo desde hace tiempo-, resulta esencial el cumplimiento del mandato constitucional en cuanto a la sanción de una ley convenio de coparticipación impositiva.

III. Las modificaciones operadas en materia de coparticipación impositiva

Como resultado del arduo conflicto político e institucional que enfrentara al gobierno con las organizaciones representativas del campo y la oposición política, en torno a las retenciones a las exportaciones y que hemos analizado en el informe del año pasado, la presidenta de la Nación dictó con fecha 19 de marzo de 2009 el decreto de necesidad y urgencia 206/209, que creara el Fondo Federal Solidario.

En su art. 1º se indicaba que tenía “... la finalidad de financiar, en Provincias y municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongan para el financiamiento de gastos corrientes”. Por el art. 2º se destinaba para el fondo “... el treinta por ciento (30%) de las sumas que el Estado Nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados”. Por el art.

⁶ Confr. artículo citado “La Mediterránea...”.

⁷ Confr. “Las provincias tras la refinanciación...”, citado en nota 1.

3° se prescribía la distribución automática de los fondos “... de acuerdo a los porcentajes establecidos en la ley N° 23.548 y sus modificatorias” y por el art. 4° se extendía el reparto automático a las municipalidades de las provincias que adhirieran al sistema, en un porcentaje que no podía ser menor del 30 % del monto que correspondiese a la provincia respectiva.

Debe tenerse presente que los tributos indirectos externos, de importación y exportación, corresponden de manera exclusiva y permanente al gobierno federal, conforme lo indicado en el art. 75 inc. 1 de la Constitución Nacional. Y en consecuencia, esta medida resultó beneficiosa para los tesoros provinciales, que así han podido participar de importantes ingresos, más allá de que es discutible la aplicación de los índices de distribución de la ley 23.548, en razón de la magnitud de los aportes que realizan las provincias con producción sojera, frente a las que no presentan esa condición.

Estos aspectos positivos que señalamos con la medida, no pueden impedir que observemos con fuerte sentido crítico lo siguiente: el uso inconstitucional de un decreto de necesidad y urgencia para su implementación, para evitar el accionar del Congreso⁸. Asimismo, no se nos escapa que todo esto fue el resultado de la lucha política a que hicimos referencia inicialmente.

También en esta materia de la coparticipación impositiva, debemos destacar otro decreto de necesidad y urgencia, el N° 660/2010, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional con fecha 10 de mayo de 2010, de creación del “Programa federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas”.

En su art. 1° se indica que tiene “... el objetivo de reducir la deuda de las Provincias con el Gobierno Nacional por aplicación de los fondos disponibles del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional creado por el inciso d) del artículo 3° de la ley N° 23.548 y reprogramar la deuda provincial resultante”. El art. 2° expresa: “A los efectos de la reducción de la deuda pública provincial, el Ministerio del Interior distribuirá los recursos del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, existentes al 31 de diciembre de 2009, a través de una aplicación financiera a favor de las provincias que

⁸ Aunque mediante Resolución 1697 de la Cámara de Diputados de la Nación de fecha 28 de octubre de 2009 se declarara la validez de dicho decreto.

ingresen al Programa, las mismas deberán transferir al Tesoro Nacional sus derechos sobre dichos fondos con el fin de posibilitar su aplicación a la cancelación de sus deudas al 31 de mayo de 2010, originadas en el marco del artículo 26, primer párrafo, de la ley N° 25.917, del artículo 1° inciso d) del decreto N° 286 del 27 de febrero de 1995, del Programa de Unificación Monetaria establecido por el decreto N° 743 de fecha 28 de marzo de 2003, ratificado por el artículo 5° de la ley N° 25.736, del decreto N° 1579 de fecha 27 de agosto de 2002, de la Resolución N° 539 del ex Ministerio de Economía de fecha 25 de octubre de 2002 y del decreto N° 977 de fecha 18 de agosto de 2005, todas ellas con sus normas complementarias y/o modificatorias”.

Por su parte, el art. 3° dice: “La distribución del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional se efectuará tomando como indicador el que surja de la participación relativa de cada Provincia que haya manifestado su voluntad de participar en el total del stock de las deudas referidas en el Artículo anterior, al 31 de mayo de 2010. Sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio del Interior, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas elaborará los indicadores referenciados”.

Nuevamente aquí debemos destacar como otro hecho positivo el del reparto de los Aportes del Tesoro Nacional, que ha beneficiado a las provincias, que además se encontraban notoriamente endeudadas. Efectuamos no obstante la misma observación que en el caso anterior, o sea la utilización inconstitucional de un decreto de necesidad y urgencia, en desconocimiento de las atribuciones legislativas del Congreso de la Nación.

Ello está también vinculado a los graves problemas de hiperpresidencialismo que padecemos, a lo que debe sumarse la situación política derivada de la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas del año 2009, que significara la pérdida del control de la Cámara de Diputados de la Nación. Asimismo, no debe pasarse por alto que la oposición insistía en la modificación de la ley de créditos y débitos bancarios, para aumentar la coparticipación de las provincias.

IV. Demandas provinciales contra el gobierno federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Para nosotros resulta importante poner de relieve que en este período ha cambiado la actitud de algunos gobiernos provinciales frente al

centralismo del gobierno federal, pues se han presentado algunas demandas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En efecto, han ocurrido ante nuestro más alto tribunal los gobiernos provinciales de Córdoba, San Luis y Santa Fe, en defensa de sus respectivos intereses y por diversos motivos y más allá del origen político de los respectivos gobernadores.

Esperemos que la Corte Suprema esté a la altura de sus altas responsabilidades en esta materia, ya que debe ser garante del federalismo, según lo prescripto en nuestra Constitución Nacional.

De todas maneras, volvemos a abogar por la creación de una Asociación Nacional o Conferencia de Gobernadores, como ocurre en México o en los Estados Unidos, para equilibrar la relación de fuerzas en el necesario diálogo que se debe sostener con la Presidencia de la República, para el cumplimiento del proyecto federal de la Ley Suprema. Y comenzando de inmediato por el debate sobre la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva.

INFORMES SUBNACIONALES

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por Eugenio Luis Palazzo

Buenos Aires, por Orlando Pulvirenti

Córdoba, por José Manuel Belisle (h)

Corrientes, por Oscar Ernesto Dotti

Chaco, por Isabel Grillo

Chubut, por José Raúl Heredia

Entre Ríos, por Norberto Marani

Formosa, por Roque Fabián Silguero

Jujuy, por Luis Federico Canedi

La Pampa, por Gustavo Arballo

La Rioja, por Edgar Gustavo Fernández Suárez

Mendoza, por María Gabriela Abalos

Misiones, por Martín R. Pancallo D'Agostino

Neuquén, por Armando Mario Márquez

Río Negro, por Jorge Douglas Price

Salta, por Luis Alberto Martínez

San Juan, por Alberto Sánchez

San Luis, por Luz María Viñals

Santa Cruz, por Gustavo Carranza Latrubesse

Santa Fe, por José Manuel Benvenuti y Mariela Uberti

Santiago del Estero, por Francisco Cerro (h)

y Darío Santiago Nassif

Tierra del Fuego, por Demetrio Martinelli

Tucumán, por Federico A. M. Lannes

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

Las elecciones

El 28 de junio de 2009 se llevaron a cabo, simultáneamente, las elecciones nacionales para renovar 13 diputados nacionales y 30 legisladores de la Ciudad. En el primer caso el PRO triunfó con el 31,09% de los votos correspondiéndole 5 diputados, Proyecto Sur obtuvo el 24,21% y 4 diputados, el Acuerdo Cívico y Social el 19,05% y 3 diputados, el Frente para la Victoria sumado a diversos aliados el 11,63% que le permitió consagrar a 1 diputado, y el Diálogo por la Ciudad el 3,28%, sin que le haya alcanzado para ninguno. Para legisladores locales los porcentajes fueron muy similares: PRO: 31,22%, con lo cual retuvo sus 11 diputados; Proyecto Sur: 23,65%, obtuvo 8 diputados; Acuerdo Cívico y Social: 18,67%, es decir 6 bancas, una más de las que puso en juego; Frente para la Victoria: 11,48%, sólo 4, de las 9 que arriesgaba; y Diálogo por la Ciudad: 3,23%, con lo que logró 1 legislador.

La sorpresa fue el muy buen resultado de Proyecto Sur, encabezado en la lista de diputados nacionales por Solanas. Se debe destacar el importante nivel de ausentismo, casi 26%, y el bajo peso de los votos blancos, nulos o impugnados, que no llegaron al 1,50%.

El PRO logró en Capital un triunfo más ajustado que lo previsto, pese a que encabezaba la lista la ex vicejefa de gobierno porteño, Gabriela Michetti. Quedó muy atrás del 45% obtenido en 2007 y del 60% del ballottage que dirimió Macri con el actual senador kirchnerista Daniel Filmus, y más cerca del 33% obtenido en los comicios legislativos de 2005. También fue menor a lo esperado el desempeño del Acuerdo Cívico y Social, que llevó como primer candidato a diputado nacional a Prat Gay. El gran derrotado fue Aníbal Ibarra, que del 15 por ciento que había cosechado en la elección de 2007, a la que había acudido en alianza con el Frente para la Victoria, apenas logró sumar algo más del 3% de los sufragios.

La Legislatura

Al jurar los nuevos 30 diputados de la Capital formalizaron el recambio de la composición de la Legislatura porteña, la que quedará a cargo del macrista Oscar Moscariello y contará con un perfil más duro a partir de la incorporación del espacio de Pino Solanas como bancada opositora. Como vicepresidente segundo, el cuerpo eligió al dirigente de Proyecto Sur, Julio Raffo, y, como tercero, a Sergio Abrevaya, de la Coalición Cívica.

En 2009 la actividad legislativa creció cuantitativamente, pues de un promedio algo inferior a las 300 leyes anuales se pasó a casi 400. De ellas sólo el 6% correspondió a acuerdos con otras jurisdicciones nacionales o extranjeras (proporcionalmente la mitad que el año anterior donde se llegó al 12%), el 41% a otras leyes de alcance general, y más del 53% a las que tienen alcance particular. Once leyes fueron vetadas en forma total y seis parcialmente; sumando ambos rubros no alcanzan al 5%.

Comunas

Las comunas en la Capital Federal son *unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial*, de acuerdo con el Estatuto Organizativo de 1996, art. 127. Agrega esa norma que será una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura la que establecerá su organización. Ella fue la N° 1777, recién sancionada en 2005. Me he referido al tema en memorias anteriores.

Recién el 20 de octubre de 2009, por ley 3.233 la Legislatura fijó fecha para que la ciudadanía porteña elija los siete miembros de cada una de las quince comunas en las que se encuentra dividida la Ciudad. Dichas elecciones comunales serán celebradas casi dos años después, el 5 de junio de 2011, y los electos asumirán su cargo el 10 de diciembre del mismo año. La transición habrá durado entonces seis largos años desde la sanción de la Ley Orgánica de Comunas, y quince desde la vigencia de la llamada Constitución de la Ciudad que les dio nacimiento.

No obstante, cabe computar a favor una mayor actividad de los Centros de Gestión y Participación Ciudadana, que coinciden con los límites previstos para las comunas, en los cuales se brindan distintos servicios y

se agilizan trámites. Ello puede ayudar a crear conciencia ciudadana sobre la importancia de las comunas.

Matrimonio entre personas del mismo sexo

La jueza Gabriela Seijas, del fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires, declaró la inconstitucionalidad de los arts. 172 y 188 del Código Civil “en cuanto impiden que los señores Alejandro Freyre y José María Di Bello puedan contraer matrimonio”, ante el pedido de ellos.

El jefe de Gobierno, Mauricio Macri, decidió no apelar el fallo, decisión que acató el procurador general Pablo Tonelli, y provocó la renuncia del procurador general adjunto, Carlos Guaia.

La Sala E de la Cámara Nacional en lo Civil, en autos “A., P.J.M. c/ F., A. c/ G.C.B.A. s/ amparo (Art. 14 CCABA) y otro s/ nulidad”, con fecha 30 de noviembre de 2009 hizo lugar a una medida cautelar suspendiendo la celebración de dicho matrimonio.

No obstante, el matrimonio se realizó en Tierra del Fuego, con la autorización de la gobernadora Fabiana Ríos.

El tema posee diversas aristas. Cabe enunciar sintéticamente:

a) La decisión del jefe de Gobierno de no apelar un fallo en el cual se declara la inconstitucionalidad de una ley merece severas críticas. El art. 105, inc. 12 del Estatuto Organizativo de la Ciudad lo designa como *agente natural del Gobierno Federal, la Constitución y las leyes nacionales*, en una expresión similar a la del art. 128 de la Constitución Nacional con respecto a los gobernadores de las provincias. Entre las obligaciones que les incumben en tal carácter se encuentra la de posibilitar que la validez de leyes nacionales, cuestionadas por particulares, sea decidida por su máximo intérprete -la Corte Suprema- y, por ende, un pleito como el que nos ocupa debió haberse apelado hasta la más alta instancia.

b) La celebración del matrimonio en la provincia de Tierra del Fuego también merece objeciones, pues su gobernadora también es *agente natural del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación* (art. 128 C.N., ya referido). Por otra parte, el objeto del fallo que la sustentó fue revocar una decisión administrativa de una repartición de la Ciudad de Buenos Aires -su Registro Civil- y la extensión de ello a otra jurisdicción resulta sumamente cuestionable.

c) En cuanto al fondo, lo decidido contraría la naturaleza del matrimonio, que es *la unión del hombre y la mujer en un consorcio de toda la vida, comunicación del derecho divino y humano* (Modestino). La mención de los dos sexos, en singular, está expresada en los arts. 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de rango constitucional.

La finalidad de las leyes es encauzar y ordenar las relaciones entre las personas. Regulan sus conductas, y la correcta manera de legislar es, partiendo de las necesidades de la sociedad, reglamentar tomando como base las características propias de cada institución, es decir su naturaleza. Así lo hace el Código Civil, cuyo art. 172 establece que para el casamiento es indispensable el consentimiento de *“hombre y mujer”*; añadiendo el art. 188 que luego de leerle a los contrayentes los arts. 198, 199 y 200 de ese Código, recibirá *“de cada uno de ellos, uno después del otro, la declaración de que quieren respectivamente tomarse por marido y mujer, y pronunciará en nombre de la ley que quedan unidos en matrimonio”*.

Sin duda que la legislación y las decisiones jurisprudenciales deben considerar la situación de las parejas de un mismo sexo, y tomar los recaudos necesarios para evitar que se afecten la dignidad y derechos de sus integrantes, pero ello no implica que se desnaturalice la institución del matrimonio, equiparándolo a situaciones esencialmente diversas.

La gestión

En muchas cuestiones concretas hubo avances, pero también retrocesos, además de muchos cuestionamientos.

En lo que hace a la seguridad, se organizó la Policía Metropolitana y para ello se concretó primero el Instituto Superior de Formación Policial, pero hubo muchas objeciones a algunas designaciones. Esta Policía recién comenzó a actuar en 2010.

La educación fue objeto de importantes inversiones en edificios y tecnología, sin que ello implique que alcancen para los crecientes requerimientos, sobre todo teniendo en cuenta la distribución territorial de la demanda escolar dirigida a las escuelas públicas. También en el área fueron muy cuestionados algunos nombramientos.

La actividad cultural creció en intensidad, tanto por el mayor número de eventos como de espectadores.

Se han encarado importantes obras hidráulicas, que requieren mucho tiempo y, por ende, no brindan una solución inmediata. La educación y una mejor planificación del tema residuos podrían ayudar a evitar inundaciones.

En definitiva el aprendizaje continúa. Existen aciertos, pero también errores en la conducción, y cuestionamientos desde lo político y desde lo ideológico que los destacan.

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

1. Un año signado por las elecciones

El año 2009 tuvo entre sus vicisitudes más importantes, las elecciones del 28 de junio, por medio de las cuales se elegían en el ámbito provincial legisladores comunales, provinciales y nacionales. La contienda electoral, con sus debates previos y la parálisis institucional que devino con ulterioridad, en gran medida plantearon el escenario general de la provincia. Tal como ocurre lamentablemente en otras jurisdicciones, todas las grandes decisiones -y a veces las pequeñas- administrativas, ingresan en la parálisis causada por el proceso electoral. Especulaciones sobre las componendas y consecuencias de tal acto marcaron el año.

Pero si las elecciones marcaron el contexto general, no podemos dejar de señalar las dos novedosas cuestiones que afloraron en las elecciones. Por un lado, las denominadas candidaturas testimoniales. Por medio de ellas y a través de especulaciones electorales, tanto numerosos intendentes municipales, como el propio gobernador de la provincia de Buenos Aires, aceptaron presentar su candidatura a legisladores locales, provinciales y nacionales, planteando numerosas dudas respecto de la ulterior asunción del cargo para el supuesto de ser electos. De hecho, en actuaciones judiciales desarrolladas ante la justicia, en las cuales los propios candidatos sostuvieron posiciones confusas respecto de lo que harían para el caso de ser seleccionados como diputados o concejales, se habilitaron sus candidaturas. Por el lado de la oposición, el candidato De Narváez, de origen colombiano y argentino por natura-

lización, lograba la habilitación de su postulación en la Suprema Corte de Justicia bonaerense, a pesar de las disposiciones que sobre el particular contiene nuestra Carta Magna.

El 28 de junio, el oficialismo provincial con una lista conformada por el ex presidente Néstor Kirchner y el propio gobernador provincial, fueron derrotados por la oposición conformada por Unión PRO, integrada en gran medida por políticos provenientes del propio peronismo, lo que determinó el fraccionamiento en numerosos distritos de las composiciones de los cuerpos legislativos.

2. Una situación económica complicada

Desde el punto de vista económico y financiero, el año 2009 fue complicado para la provincia de Buenos Aires, las sucesivas manifestaciones respecto del déficit fiscal y el “rojo” en las cuentas provinciales y municipales, motivaron diversos debates y propuestas respecto de la necesidad de convertir las peticiones de aumento de la coparticipación en acciones concretas a favor de obtener la misma de parte del gobierno nacional.

La complejidad de la situación, motivó por un lado cambios en la agencia de recaudación provincial (ARBA) que originaron el apartamiento de Montoya, no sin antes incorporar algunos mecanismos que causaron diversas reacciones negativas por parte de otras provincias. En efecto, ARBA creó un sistema de retenciones de ingresos brutos presuntos, que se aplica a toda cuenta bancaria de personas con residencia en su ámbito, aun cuando carezcan de actividad económica en la misma. Ello aunado a procedimientos recaudatorios que se cumplieron en otras jurisdicciones.

Pero a esas decisiones impositivas se sumaron otras que echaron mano a recursos del sistema previsional de la Provincia de Buenos Aires. En tal sentido, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires habilitó al gobernador Daniel Scioli a proceder de esa forma, al rechazar las medidas cautelares que habían presentado distintas asociaciones, entre ellas la FEB, y dando vía libre al decreto que permitió al gobierno provincial a tomar 1.600 millones pesos considerados como “excedentes” del sistema previsional.

El año finalizó no mucho mejor, mediante la emisión de títulos públicos para cancelar cuentas de proveedores y acreedores de la Provincia, generando problemas en algunos sectores sensibles, como el de la salud.

3. 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 la gente la seguridad sigue siendo una cuestión prioritaria. Ciertamente que la cuestión se vincula a la pobreza reinante en muchos sectores del Gran Buenos Aires, pero no menos, que también no se ha acertado con una política adecuada.

Como un dato gráfico que marca esa importancia, la decisión de la Municipalidad de San Isidro de intentar crear un cerco que permitiera aislar una zona de los vecinos de la colindante San Fernando, no sólo puso de manifiesto el carácter grave de la cuestión, sino que además ya se incorpora como parte necesaria de la agenda municipal; muy a pesar de que el monopolio en la materia lo tiene la Provincia de Buenos Aires.

La multiplicación de countryes y barrios cerrados, que a su vez tampoco logran mantenerse impermeables a la inseguridad reinante, cierran esta pequeña ilustración del estado de cosas.

4. La crisis de la gripe A

Como dato del año 2009, que no puede pasar desapercibido, se ubica la emergencia creada por la epidemia de gripe A. Si en los primeros meses la preocupación se había centrado en contener el brote de dengue que alcanzó a municipios del Gran Buenos Aires, el invierno trajo consigo una impensable amenaza al sistema sanitario. En ese contexto, el entonces ministro de Salud de la Provincia, Claudio Zin, firmó el decreto que dispuso la emergencia sanitaria en territorio bonaerense.

Coetánea con esta cuestión, aparecieron diversas investigaciones vinculadas a la producción y venta de fármacos, que salpicaron a funcionarios allegados al gobierno provincial, motivando polémicas de im-

portancia. En una provincia en la que los habitantes del conurbano que requieren servicios públicos provinciales y municipales, son contados por miles, ambas cuestiones implicaron un grave problema para las autoridades sanitarias.

5. La autonomía municipal

Los tiempos electorales no resultan los mejores para abordar políticas de Estado. Si bien algunos movimientos autonómicos locales, como el de los vecinos de Lezama respecto de Chascomús con numerosas manifestaciones que incluyeron resonantes cortes de la Ruta Nacional N° 2 en plena época estival, generaron un debate sobre la cuestión, poco y nada se avanzó en materia de fortalecimiento de las autonomías locales.

6. Conclusiones

El año 2009 se consumió en el medio de la polémica electoral y en las consecuencias que tuvo para la Provincia el debate de la Resolución N° 125/2008, las necesidades generadas por esa competencia dominaron las preocupaciones de todos los actores políticos.

Mientras tanto, las necesidades económicas, las demandas sociales, educacionales, de seguridad del conurbano bonaerense, continuaron marcando la agenda política de una provincia que en ausencia de una adecuada ley de coparticipación federal, siguió requiriendo el auxilio permanente de la Nación.

El año 2010 se avizora como el momento de recomposición de fuerzas políticas y reorganización de las autoridades, con una necesidad innegable de mejorar las finanzas públicas.

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

1. Elección de senadores y diputados nacionales

Las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009 permitieron a Córdoba renovar los tres senadores y nueve diputados al Congreso de la Nación. El Frente Cívico y Social se impuso en senadores, consagrando a Luis Juez y Norma Morandini, mientras que la U.C.R. conquistó la segunda posición, colocando a Ramón Mestre (h) en la Cámara alta.

Por contrario, en diputados nacionales triunfó la U.C.R., con tres bancas. El segundo lugar lo alcanzó el Frente Cívico, también con tres escaños. Unión por Córdoba, coalición de gobierno provincial encabezada por el Partido Justicialista, quedó en tercer puesto, ubicando dos diputados. El Frente para la Victoria, que aglutinó a fracciones escindidas del Partido Justicialista y otras fuerzas, con el apoyo del gobierno nacional, llegó cuarto, consiguiendo la última plaza en juego.

El resultado de 2009 supuso un realineamiento del sistema de partidos en la provincia. Cuatro listas se distribuyeron los cargos en disputa, a diferencia de 2007, en las que los diputados nacionales electos surgieron de seis agrupaciones. Aunque en esas elecciones de octubre de 2007 no participó el Frente Cívico, que poco antes (en septiembre del mismo año) había obtenido el segundo lugar en el comicio para gobernador y legisladores provinciales. Unión por Córdoba, de ganar las elecciones provinciales en 2007 y obtener el segundo puesto en las legislativas nacionales de ese año, pasó ahora al tercer lugar. La U.C.R. tuvo esta vez un desempeño inverso: repuntó la tercera ubicación de las provinciales de 2007 y conservó en diputados nacionales el primer puesto que ya había alcanzado en 2007, además de ratificar el crecimiento electoral con su desempeño en senadores. Todo esto, en definitiva, muestra un escenario de paridad para las elecciones de 2011. Porque además de las presidenciales y diputados al Congreso, el Frente Cívico, la U.C.R. y el Partido Justicialista competirán ese año por la gobernación, como también por la Legislatura (que se renovará integralmente).

2. Situación económico-financiera

2.1. Como la mayoría de las provincias argentinas, Córdoba depende de la Nación en esta materia. Situación agravada por la actitud remisa de las autoridades nacionales para enviar remesas (acordadas oportunamente en diversos convenios suscriptos entre ambas jurisdicciones), públicamente atribuida a diferencias políticas con el gobierno provincial. Tales desencuentros se profundizaron ante la posición asumida por Córdoba respecto al “paro agropecuario” de 2008. A pesar de ello la provincia adhirió por ley (N° 9610) al “Fondo Federal Solidario”, creado por el Poder Ejecutivo Nacional¹.

Aproximadamente el 33% del actual presupuesto provincial se compone de ingresos propios, con lo cual a falta de asistencia de la Nación, el endeudamiento continúa creciendo. Según cifras oficiales, la deuda era de \$ 9.602,4 millones al cierre del ejercicio 2009, año en que se registró un notable crecimiento de la misma, entre otras razones por la colocación de U\$S 150 millones de “Boncor”² y \$ 610 millones del Programa de Asistencia Financiera (PAF).

En 2010 están en carpeta nuevos compromisos: la serie II de los Boncor (U\$S 350 millones), un fondo de obras para municipios (U\$S 70 millones) y gasoductos (U\$S 361 millones). En total, U\$S 781 millones³.

¹ DNU N° 206/09.

² Es un título de deuda autorizado por ley, por un total de 500 millones de dólares. Se suscribe y paga en pesos (a la cotización del dólar del día, por eso funciona en la práctica como un bono en moneda extranjera). Para los grandes inversores representa un rendimiento del 12% anual. Y es una suerte de plazo fijo a 180 días para los pequeños inversores, que desde U\$S 1.000 pueden acceder a esa tasa de rentabilidad. El *Boncor 2017* está respaldado por la coparticipación de Córdoba. Es la primera colocación de un título público desde la crisis de 2002, por eso resulta incierta la aceptación que tendrá en el mercado. Por si fuese necesario, el Banco de Córdoba hizo reserva de liquidez para garantizarlo. El destino de los fondos que se obtengan será obra pública, aunque la Provincia también podría usarlos para reestructurar deuda vigente.

³ En esos montos no se incluye un bono de U\$S 500 millones de la Empresa Provincial de Energía (EPEC) destinado a la obra de la nueva central de Pilar, pues el gobierno ha sostenido que se pagará con un contrato por provisión de energía. Tampoco se incluyen U\$S 49 millones que la Corporación Andina de Fomento aportará para el canal de agua Los Molinos-Córdoba.

Para el ejercicio 2010 se prevé un déficit de \$ 281 millones, además de una deuda total de alrededor de \$ 1.550 millones a cancelar ese mismo año. En 2011 la cifra calculada es de \$ 1.649 millones. La proyección de intereses para el período 2010-2020 suma otra cifra cercana a los \$ 1.800 millones. El total supera los \$ 11.400 millones, a pagar en el transcurso de esa década ⁴.

2.2. Con ese panorama, las finanzas provinciales se desarrollan en un alto nivel de incertidumbre. Uno de los principales problemas fue el persistente y millonario déficit de la Caja de Jubilaciones de Córdoba, incrementado según cifras oficiales en alrededor de \$ 1.160 millones durante 2009. Estos montos equivalen a un déficit mensual de aproximadamente \$ 1.000 por beneficio otorgado ⁵.

En ese contexto, luego de varios anuncios que incluyeron un mensaje del gobernador Schiaretti transmitido por cadena provincial, en junio de 2009 Córdoba entabló acciones ante la Corte Suprema de Justicia contra el Estado Nacional. Se reclamaron fondos previsionales impagos por alrededor de \$ 1.220 millones, y deudas de la Nación con la provincia por el PAF ⁶.

Con el conflicto en terreno judicial los canales de diálogo político se mantuvieron, pero según intermitencias. Entre otros motivos, mediaron las elecciones del 28 de junio, a las que el Partido Justicialista concurrió con dos listas (Unión por Córdoba, apoyada por el gobernador; y el Fren-

⁴ La administración general provincial adeuda \$7.693,7 millones de capital y \$1.260,4 millones de intereses. La Agencia Córdoba Inversión y Financiamiento (ACIF), adeuda \$1.908,7 millones de capital y una proyección de intereses para la década estimada en unos \$550 millones. En 2010 y 2011 los vencimientos de intereses de Acif superan los \$270 millones. La deuda flotante es de entre 500 y 600 millones de pesos y el descubierto de 2009 en el Banco de Córdoba se compensó con la colocación del Boncor 2017 por U\$S 150 millones.

⁵ Ver sitio oficial del gobierno de Córdoba, <http://www.cba.gov.ar/vernota.jsp?idNota=239352&idCanal=15878>

⁶ Ver C.S.J.N., “Provincia de Córdoba c/ Estado Nacional - Ordinario”, Expte. 538/2009, t. 45, C, iniciado el 11/6/2009; “Provincia de Córdoba c/ Estado Nacional - Ordinario”, Expte. 539/2009, t. 45, C, iniciado el 11/6/2009. Ver asimismo “Provincia de Córdoba c/ Estado Nacional - Ordinario”, Expte. 798/2009, t. 45, C, iniciado el 9/9/2009.

te para la Victoria, respaldado por el gobierno nacional). En el marco de los procesos jurisdiccionales en marcha, la Corte Suprema convocó al Estado Nacional y a la provincia de Córdoba a una audiencia pública que se celebró el 15 de octubre, aunque sin resultados inmediatos. Poco antes, el 9 de octubre, tuvo lugar una reunión del ministro de Economía, Amado Boudou, con el gobernador Schiaretti, en procura de una salida a la controversia.

Las discusiones continuaron, hasta que el 18 de diciembre de 2009 se alcanzó un acuerdo entre ambas partes. El día anterior, el gobernador de Córdoba dijo tener los presupuestos de imprenta para la emisión de los primeros bonos o cuasimonedas de un total de \$ 250 millones previstos, los que se utilizarían como medio de pago a partir del 1° de enero de 2010⁷. Al parecer, dicha posibilidad, junto con una medida semejante sugerida por el gobernador de Santa Fe, habría precipitado los acontecimientos⁸.

Los puntos convenidos fueron: a) el envío, hasta fin de 2009, de \$ 370 millones, pertenecientes a deudas del P.A.F. y del financiamiento del déficit de la Caja de Jubilaciones, ambas del año 2009. En el mismo momento de celebrar el acuerdo, el gobierno nacional depositó \$ 100 millones, a cuenta de la cifra comprometida; b) el compromiso de suscribir, antes del 31 de marzo de 2010, un nuevo acuerdo por el P.A.F., que

⁷ El entendimiento se difundió por diversos medios de prensa, incluso en el sitio oficial del gobierno provincial, www.cba.gov.ar. Los bonos tendrían la denominación “Leales”, y la efigie de Juan Bautista Bustos. El gobernador Schiaretti destacó: “... *En la medida en que se de cumplimiento al acuerdo, con esto queda descartada la emisión de bonos*”, puesto que “...*la Provincia funcionará normalmente*”. Ver, por todos, *La Voz del Interior*, www.lavoz.com.ar, edición del 19/12/2009.

⁸ Es probable que las autoridades nacionales hayan procurado evitar una suerte de “efecto dominó”, que multiplicara la “indisciplina” de las provincias, que cerraban el ejercicio 2009 con un déficit conjunto de aproximadamente \$ 14.000 millones. Ello dificultaría la estrategia financiera del gobierno nacional, consistente en negociar un acuerdo con acreedores externos para reabrir el mercado voluntario de crédito al país (puesto que la emisión de bonos podría encarecer la tasa de interés a pagar, y extender los plazos).

Córdoba necesitaba, a su vez, la aprobación del Banco Central de las garantías para poder tomar créditos con el Banco Nacional de Desarrollo Social de Brasil, destinados a la ejecución de la red de gasoductos proyectada en la provincia, que supone un endeudamiento millonario en dólares. En un escenario de bonos esto sería una dificultad, como también la colocación de los Boncor.

implica refinanciar el 70% de la deuda compuesta por capital más intereses (\$1.049 millones), correspondiente al año 2010, que debe afrontar la provincia con la Nación; c) una renovación del convenio entre la provincia y ANSeS de financiación del déficit de la Caja de Jubilaciones por los años 2010 y 2011, a través del envío de \$ 350 millones en enero de 2010, y el resto en 23 cuotas mensuales de \$ 56,7 millones, ajustadas por movilidad previsional nacional; d) el compromiso de Córdoba de suspender por un año el juicio entablado ante la Corte Suprema de la Nación por la llamada “deuda histórica” de la Caja de Jubilaciones (período 2002-2007), lapso en que las partes se comprometen a llegar a un acuerdo. A esos fines, se previó conformar una comisión técnica entre profesionales de la Caja de Jubilaciones provincial y de ANSeS, respecto al reclamo cifrado por Córdoba en \$1.220 millones.

2.3. Paralelamente, el gobierno provincial acentuó medidas instrumentadas desde 2008, cuando se declaró por ley la “Emergencia previsional”. Recortes practicados en los haberes de jubilados y pensionados dieron lugar a múltiples acciones judiciales, aunque el Tribunal Superior de Justicia convalidó dicha normativa, en el caso “Bossio”⁹.

Con base en dicho pronunciamiento, el 23 de diciembre la Legislatura dictó la ley 9722 (ratificando un decreto dictado por el Poder Ejecutivo provincial días antes, N° 1830/09), disponiendo: a) abonar una parte de los beneficios previsionales en bonos; b) adherir a la emergencia pública dispuesta en legislación nacional; c) suspender por el término de la emergencia previsional “de pleno derecho y sin necesidad de declaración jurisdiccional alguna, en virtud del interés público en juego y estrictas razones de gravedad institucional”, los efectos de todas las medidas cautelares o precautorias otorgadas jurisdiccionalmente a favor de beneficiarios, que las hubieran solicitado y obtenido en virtud de acciones judiciales promovidas en contra de la Caja de Jubilaciones, en cuyo mérito no se hubiera aplicado la ley de emergencia previsional (N° 9504, dictada en 2008)¹⁰; d)

⁹ T.S.J., en “Bossio, Emma Esther c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba - Amparo”, Sentencia N° 8 del 15/12/2009.

¹⁰ Ver informe de Córdoba 2008, en Cuaderno de Federalismo XXII, pág. 34.

establecer que esa ley es “de orden público y ninguna persona puede alegar en su contra derechos irrevocablemente adquiridos”.

El texto de la norma, además de una mala técnica legislativa, presenta tantas cláusulas inconstitucionales, que dio lugar a nuevos reclamos a dirimirse una vez más en los tribunales.

3. Gobiernos locales

3.1. El sistema de coparticipación impositiva provincial está regido por el art. 188 inc. 3 de la Constitución de Córdoba y la ley 8663 ¹¹. Por el censo provincial de 2008, alrededor de 92 municipios y comunas accederían a incrementos en la coparticipación, debido al aumento de sus poblaciones ¹².

Los gobiernos locales reciben además Aportes del Tesoro provincial (ATP); fondos del Programa de Asistencia a Municipios (PAM); y otros que Córdoba obtiene por coparticipación federal. Algunos municipios cuentan también directamente con ayuda nacional (ATN) y diversos subsidios. Se han planteado distintas controversias por el reparto discrecional de todos esos fondos ¹³.

3.2. La “contribución por servicios de inspección general e higiene que inciden sobre la actividad comercial, industrial y de servicios”, llamada masivamente “impuesto al maletín”, ha dado lugar a objeciones dirimidas en los tribunales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sentó precedente en los casos “Laboratorios Raffo c/ Municipalidad de Córdoba”, del 23/6/2009; y meses después, en “Ivax Argentina c/ Municipalidad de Río Cuarto”. En ellos, reiterando jurisprudencia conteste en la materia, sostuvo que dicho tributo es en realidad una tasa. Y como tal, para poder ser cobrada, debe retribuir servicios prestados en forma concreta, efectiva e

¹¹ Ver Informe de Córdoba 2008, en Cuaderno de Federalismo XXII, pág. 37.

¹² Aunque los resultados finales se aguardan para 2010.

individualizada a quienes se impone su pago (lo que no se verifica, si la firma obligada no cuenta con sede física en el municipio donde se le exige tributar).

4. Otros aspectos institucionales

4.1. Se puso en funcionamiento el Consejo para la Planificación Estratégica de Córdoba (COPEC)¹⁴, organismo descentralizado que tiene por principal misión brindar insumos para proyectar políticas públicas provinciales de mediano y largo plazo.

Todavía no se reglamentaron las leyes de reforma política dictadas en 2008 (Nº 9571, 9572 y 9573)¹⁵, aunque el Consejo de Partidos Políticos celebró discusiones sobre el particular a comienzos de 2009.

Se promovió causa contra el legislador Ortiz Pellegrini (bloque Frente Cívico) en el seno de la Unicameral, por violar el art. 88 de la Constitución cordobesa, que prohíbe a los legisladores patrocinar causas de contenido patrimonial contra el estado. El acusado renunció antes que la Legislatura dictara resolución definitiva.

4.2. Urge impulsar mecanismos interjurisdiccionales de concertación en ciertas temáticas, como medio ambiente. Durante 2009 se produjeron graves incendios que afectaron 251.297 hectáreas (121.067 de ellas, forestales -bosques y pastizales-). Aunque existe un plan provincial de manejo del fuego, no se ha logrado revertir una tendencia repetida los últimos años. Una severa crisis hídrica también azotó a la Provincia en 2009. Todo ello puso en evidencia la necesidad de tomar mayores recaudos para prevenir catástrofes, y planificar un uso racional de los recursos naturales.

Otro tanto cabe señalar en materia de servicios públicos, particularmente por el impacto de la distribución regional de subsidios (como los que el Ministerio de Planificación Federal destina a sec-

¹³ Ver, por todos, “Se profundiza la polémica por los ATN”, en www.lavozdelinterior.com.ar, edición del 10/08/2009.

tores productivos, especialmente energía y transporte). Según un estudio reciente ¹⁶, Córdoba recibió el 0,68% de esas transferencias frente al 73,53% de dicha masa girado a la Ciudad de Buenos Aires; la medición per capita arroja que los cordobeses perciben 120 veces menos que los habitantes de la CABA, lo que exige replantear de inmediato semejantes asimetrías.

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

El año 2009 se presentaba como un año político en todo el país, las consecuencias de la famosa resolución 125 de 2008 daban que pensar que la oposición tenía la posibilidad de romper con la hegemonía kirchnerista en el Congreso de la Nación, cosa que de alguna manera se confirmaría después. La “ley de medios” haría que las principales cadenas de noticias apoyasen a la oposición y los políticos principales tengan más presencia mediática.

En Corrientes esta situación se vio incrementada por el hecho de que además de la renovación legislativa nacional y provincial se debía elegir gobernador y vice, ya que a raíz de las intervenciones federales, la provincia se encuentra desfasada con relación al resto de las provincias argentinas, que renuevan los gobiernos locales junto con el federal.

Así las cosas y con el adelanto de las elecciones nacionales (modificación mediante de la ley nacional) se llegó al 28 de junio con los siguientes resultados:

Lista 501: Alianza Frente de Todos, este frente constituía el “partido del gobierno” conformado en su base por una parte de la U.C.R. (ya que fue intervenida hace 3 años) y una parte del partido liberal, en diputados nacionales se obtuvo el 35,79% de los votos consagrando diputado nacional al Ing. Rodolfo Alfredo Fernández, hasta ese momento intendente de la localidad de Gobernador Virasoro.

¹⁴ Creado por ley 9475/08 y modificatoria, 9665/09. Ampliar en www.copec.org

¹⁵ Ver Informe de Córdoba 2008 en Cuaderno de Federalismo XXII, págs. 32-33.

¹⁶ Ver Instituto Argentino de Análisis Fiscal: “El impacto de los subsidios en la distribución regional de recursos en Argentina”, Informe Económico N° 17, Córdoba, 28/8/2009, en www.iaraf.org.

En senadores nacionales consiguió el 34,96% de los votos consagrando dos senadores nacionales, la Sra. Josefina Angélica Meabe de Matho, hasta ese momento presidenta de la Cámara de Diputados provincial (ocho mandatos) y del Dr. José María Roldan, el cual se venía desempeñando como diputado nacional. Esta agrupación política tenía el apoyo del gobernador en ejercicio, Ing. Arturo Alejandro Colombi.

Lista 502: Alianza Encuentro por Corrientes, este frente se constituía básicamente por la intervención al partido radical, otro sector del partido liberal y agrupaciones menores, lo importante de este frente radicaba en la llamada “Liga de Intendentes” de la U.C.R. que en su mayoría y en las comunas más importantes apoyaban al ex gobernador Dr. Horacio Ricardo Colombi, el cual después iría por un nuevo mandato. En diputados nacionales salió electo el Sr. Lucio Bernardo Aspiazu, dirigente ruralista con un 32,75% y en senadores nacionales Eugenio “Nito” Justiniano Artaza, con un 33,47% de los votos.

Lista 503: Frente Correntino para el Cambio, este frente estaba liderado por el Partido Justicialista, el cual después de muchos años se encontraba unido y con elecciones internas realizadas para los cargos que se disputaban a pesar del adelanto electoral. Del resultado electoral salió reelecto diputado nacional el Dr. Eduardo Leonel Galantini, con un 25,67% de los votos, el cual a la postre no asumiría la banca para ser intendente de su ciudad de origen, la localidad de Monte Caseros, quedando la banca en la Dra. María Elena Petrona Chieno, de la misma ciudad.

La cantidad de votos emitidos fue de 430.598 con una participación cercana al 60% de los habilitados para sufragar.

De esta manera se llegó a la primera vuelta de la elección de gobernador y vice con tres candidatos, dos Colombi (los dos radicales) y el Ing. Fabián Ríos del Partido Justicialista.

El comicio se realizó el 13 de septiembre, el ex gobernador Dr. Horacio Ricardo Colombi obtuvo el 36,59% de los votos y se presentaba como el ganador de la primera vuelta. En segundo lugar llegaba el gobernador en ejercicio, primo del anterior, ex ministro de esa gestión y puesto de candidato sin internas a gobernador que con el transcurso del tiempo se fueron distanciando, el Ing. Arturo Alejandro Colombi con el 31,79% de los votos. Y en tercer lugar el entonces senador nacional Ing. Fabián Ríos del Partido Justicialista con un 30,30% de los votos, muy cerca del segundo.

De esta manera se llegaba a la segunda vuelta electoral, tal lo previsto en la Constitución Provincial para el día 4 de octubre de 2009. El resultado del día fue un contundente triunfo de la fórmula gubernativa Dr. Horacio Ricardo Colombi (ex gobernador) y Dr. Pedro Braillard Pockard (también ex gobernador, intervenido por el Dr. Fernando de la Rúa) con un 62,77% sobre la fórmula del gobernador en ejercicio, Ing. Arturo Alejandro Colombi y el Lic. Armando Leopoldo Martínez, que obtuvo un 37,23%.

Dentro de las particularidades de este proceso electoral se debe destacar que los Romero Feris (José Antonio y Raúl Rolando) ambos ex gobernadores, apostaron cada uno a cada Colombi por separado. Es así que José Antonio puso a su señora, Marli Brisco Capurro de Romero Feris, en la lista de diputados provinciales del frente de Horacio Ricardo Colombi. Por el otro lado, Raúl Rolando apoyó la lista de Arturo Alejandro Colombi, consiguiendo incorporar al diputado Young.

De las características típicas de la política correntina se desprende que el “patrón” de las estructuras familiares en el poder se encuentra de igual manera en todos los partidos. Es así que antes las contiendas se definían en un Romero contra Romero y ahora se presentan en un Colombi contra Colombi o lo que es más llamativo un Colombi-Romero contra otro Colombi-Romero.

De esta manera, los actores políticos que acompañan estos acuerdos se garantizan una permanencia en el poder y esto -por supuesto- se ve en las políticas públicas y en el reparto de cargos.

Otra situación interesante es que a poco de asumir el gobernador “comprometió” su apoyo al ex presidente Kirchner, creando un gran desconcierto para sus seguidores y para el Comité Nacional de la U.C.R. que, intervención mediante, le otorgó toda la logística para la elección.

• **CHACO**, por *Isabel Grillo*

En instancias tan complejas de la vida de nuestra provincia, otrora pujante, pionera y progresista, y de nuestra Nación, tan malherida, que requiere de una ciudadanía activa y responsable y de autoridades constituidas idóneas en la defensa del orden constitucional supremo, destaco como algunos de los hechos relevantes acontecidos durante el año 2009:

1) El pedido público de perdón que debieron hacer las autoridades públicas a una joven aborigen, L.N.P., como acto simbólico reconociendo no haber atendido su pedido de justicia tras haber denunciado ser víctima de una violación, en un caso judicial que al no ser apelado concluyó con la absolución de los imputados.

El acto, traducido al idioma Qom, se realizó el 23 de abril de 2009 en la sede de la Universidad Popular y estuvieron presentes representantes de los tres poderes del Estado provincial, funcionarios nacionales, representaciones de distintas ONG, familias de aborígenes, etc.

Se confirmó en dicha oportunidad el depósito en el Banco Nación de Castelli del importe correspondiente a una beca por estudios así como la entrega de la indemnización solicitada y de la Resolución N° 307/09 de la Intendencia Municipal de Juan José Castelli en la que se le adjudicó un inmueble.

El caso “L.N.P.” fue llevado ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas por las doctoras Susana Chiarotti del Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (Insgenar) y María Gabriela Filoni del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de Las mujeres (CLADEM). Fue declarado admisible por el Comité, el que solicitó explicaciones a la Cancillería argentina y ésta, a su vez, al gobierno chaqueño.

El Instituto del Aborigen Chaqueño declaró el caso “L.N.P.” como el “Paradigma del Avasallamiento de los Derechos Humanos de la Mujer Indígena”, a la vez que resalta la actitud del gobierno de la Provincia del Chaco de reconocer los errores cometidos y advierte a las autoridades de los tres poderes que este caso no constituye un hecho aislado.

Asimismo, el Superior Tribunal de Justicia acordó con las peticionarias la realización de un seminario de capacitación para erradicar los estereotipos de género que dificultan el acceso a la justicia de las mujeres y, especialmente, de las mujeres pertenecientes a pueblos originarios, que con carácter obligatorio para todos los magistrados y funcionarios se realizó en el mes de septiembre.

2) La grave crisis en materia de salud que afectó específicamente a nuestra provincia y a gran parte del país.

3) La realización del primer concurso de antecedentes y oposición para jueces de paz letrados y legos de la Provincia en todo el país, en cumplimiento de lo prescripto por la Ley 4885 que los incluyó expresamente.

4) Estimo relevante también, la definición del conflicto político-institucional, respecto de la elección de la presidencia de la Legislatura local.

Luego de doce años ininterrumpidos de gobierno de la Alianza, fuerza política integrada entre otros partidos políticos por la Unión Cívica Radical, en las elecciones del año 2007, se registró el triunfo del Frente Chaco Merece Más, integrado entre otros partidos por el justicialismo y que llevó a la gobernación a Jorge Milton Capitanich, lo que se repitió en las últimas elecciones legislativas realizadas el 28 de junio de 2009.

En la sesión preparatoria tendiente a la incorporación de los legisladores electos, la que se llevó a cabo con quórum estricto a partir de la presencia de los diputados del Frente Chaco Merece Más y del Mopar (línea interna del radicalismo), Juan José Bergia, diputado radical perteneciente a dicha corriente fue elegido como el nuevo Presidente de la Legislatura chaqueña para cumplir el período desde el 10 de diciembre hasta la misma fecha del año 2011, en medio de una compleja sesión con serios incidentes, reflejados por los medios locales y nacionales.

Se presagiaba una sesión tumultuosa, y con un desenlace que no muchos imaginaban, donde era más previsible que la sesión fracasase por falta de quórum, sin embargo cuando los mismos integrantes del Frente Chaco Merece Más sostenían que no iban a asistir al recinto, finalmente quienes no se hicieron presentes en la sesión fueron los diputados aliancistas que pretendían retener la presidencia del cuerpo, por aplicación de la reforma del reglamento interno.

Antes de llegarse a esta instancia, hubo reuniones previas y tratativas de los distintos sectores, incluso entre el gobernador de la provincia Jorge Capitanich y el dirigente de la Alianza, Angel Rozas.

Cabe destacar que el actual presidente de la Legislatura a raíz de este hecho fue expulsado por el Tribunal de Conducta de la Unión Cívica Radical de la Provincia del Chaco, por “inconducta partidaria”, e inhabilitado para ocupar cargos públicos electivos y partidarios, en todos los niveles nacional, provincial o municipal, en representación, o como integrante de algún partido político que conforme alianza electoral, con la Unión Cívica Radical de la Provincia del Chaco. Ello como consecuencia de su decisión de apartarse del mandato de su bloque y votarse a sí mismo con el acompañamiento del oficialismo, cuando la resolución orgánica había sido apoyar la continuidad de la diputada Alicia Mastandrea, hasta entonces presidente de

la Legislatura. Se le imputó la violación al art. 100 de la Carta Orgánica partidaria, agravada por la desobediencia a lo resuelto por la Convención Provincial en fecha 5 de septiembre de 2009, en relación a la elección de las autoridades de la Cámara de Diputados del Chaco.

En el pronunciamiento, dictado por unanimidad, se alude a la decisión del diputado de no respetar lo decidido por el Bloque de Diputados de la Alianza Frente de Todos y bajar al recinto en soledad, sin el acompañamiento del diputado perteneciente a su mismo sector interno. Su presencia permitió dar quórum a la sesión, aceptó ser el presidente provisorio de la sesión preparatoria, y finalmente aceptó también la propuesta del Bloque “Frente Chaco Merece Más” de ser presidente de la Legislatura, votándose a sí mismo. Y desobedeciendo el mandato de la Convención Provincial, consistente en votar a quienes indiquen oportunamente las autoridades partidarias, las cuales habían fijado como candidata a la presidencia a la diputada Alicia Mastandrea y como vicepresidente 2º al diputado Juan José Bergia. Dicha decisión fue apelada ante la Convención Provincial.

5) Finalmente considero conveniente informar también la continuación de la vigencia de la ley 5451, sancionada el 27 de octubre de 2004, regulatoria del instituto del amparo que entre otros aspectos, modificó el efecto devolutivo de los recursos, estableciendo en su art. 16 el efecto suspensivo en la concesión de los recursos de apelación, si el amparo procede contra leyes, decretos o resoluciones del sector público provincial, que gozan de presunción de legitimidad, privando de ejecutoriedad a la resolución de primera instancia y difiriendo su cumplimiento efectivo.

Dicha normativa importa una desnaturalización del proceso constitucional del amparo y una afectación a la tutela judicial efectiva, cuestiones vitales para el mantenimiento de la seguridad jurídica condición *sine qua non* del Estado de derecho.

Significa además un retroceso en la ardua tarea del constitucionalismo por imponer límites racionales al ejercicio del poder en sus diversas manifestaciones y podrá derivar en responsabilidades internacionales para el Estado Nacional, para nuestra provincia y para los funcionarios y magistrados que ejecuten dicha normativa por violación de pactos internacionales, garantes de la tutela judicial efectiva, que el Estado Nacional se ha comprometido a cumplir.

Es oportuno señalar que en ejercicio del control de constitucionalidad difuso hay jueces, entre los cuales me incluyo, que continuamos declaran-

do la inconstitucionalidad de la normativa citada, pero que llevado el caso al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia por las entidades profesionales que nuclean a los abogados, mediante una acción de inconstitucionalidad, el máximo órgano de justicia local con el voto de tres de sus jueces se expidió en el sentido de su constitucionalidad, con el voto en disidencia de los dos restantes y el dictamen del procurador, también en este último sentido. El caso está actualmente en la Corte Suprema, vía recurso extraordinario.

Concluyo este informe reflexionando respecto a que los presentes tiempos sociales requieren de nosotros, los argentinos, más voluntad de Constitución, es decir, vocación genuina de recurrir a ella, por haberlo demostrado en oportunidad de recientes como de históricas crisis sociales y políticas, que es la mejor herramienta que nos permite superarlas, saliendo incluso airosos y fortalecidos, porque a no dudarlo constituye la garantía más eficaz que nos protege a todos frente a los avances de uno o de unos pocos y a cada uno frente a los avances de una dictadura democrática y ante los dos grandes peligros que pueden acechar a una sociedad, la anarquía y el despotismo.

• **CHUBUT**, por *José Raúl Heredia*

1. Luego de transcurrido todo el primer mandato, entre 2003 y 2007, en perfecta sintonía, el gobernador ha encarado una política de confrontación con el gobierno central que podría atribuirse a su declarado propósito de competir por la presidencia en el 2011, aspiración que no aprobarían sus aliados de entonces. Por esto, no resulta tarea sencilla destacar relaciones federales armoniosas.

Antes bien, el clima de confrontación se ha venido incrementando. Ha llevado a que Chubut le reclame a la “Nación” una deuda de más de trescientos millones de pesos, suma destinada a obras públicas. Incluso, el gobernador ha puesto como condición para asistir a una reunión con la presidenta -invitado entre los gobernadores opositores- la cancelación de esa deuda. Aunque es posible que asista de todos modos.

Ya había sumado su posición en línea con el pedido de un número importante de gobernadores para flexibilizar la Ley de Responsabilidad Fiscal ante el difícil contexto económico.

El gobernador ha conformado un bloque propio en el Senado nacional y en Diputados que viene resistiendo las decisiones del gobierno central; y aparece alineado con los gobernadores que reclaman la coparticipación del impuesto al cheque.

2. Otro hecho ha conmocionado a distintos sectores de opinión: aunque no se han registrado manifestaciones públicas de franco rechazo, se observa con honda preocupación una decisión del gobernador para obtener U\$S 300.000.000. Con tal objetivo, el Estado Provincial cederá por 10 años las regalías que le corresponden por la explotación de petróleo en su territorio. Esos fondos se usarán para devolver la plata a los inversores que comprarán las cuota-partes del fideicomiso. De esa forma, piensa encarar un ambicioso plan de obras públicas. Debo destacar que la operación se hará bajo las leyes del Reino Unido.

La operación ya cuenta con el visto bueno de la Comisión Nacional de Valores, la Bolsa porteña y la Bolsa de Luxemburgo, donde también cotizará el fideicomiso. La venta en el mercado local estará a cargo del Banco de Chubut y el Banco de Valores. El tramo internacional fue encomendado a la firma BCP Securities, que saldrá a ofrecer el fideicomiso en los mercados de Europa, América del Norte y Asia [V. *Clarín*, 18-03-2010].

No deseo calificar aquí tal decisión, pero recuerdo que el gobernador prorrogó, en 2007, con el aval de un grupo de diputados, sin licitación ni concurso, como lo exige la Constitución Provincial, la concesión hasta el 2047 a Pan American Energy en el yacimiento Cerro Dragón, el más importante de hidrocarburos del país. La empresa en la que son socios el grupo Bulgheroni -que acaba de vender una parte a una petrolera de origen chino- y British Petroleum (inglesa).

3. Está reunida la Convención Constituyente de Puerto Madryn desde fines del año anterior, con el objeto de modificar la Carta Orgánica sancionada en 1994. Nos ha honrado al designarnos para el asesoramiento.

Se recordará que hemos tenido una experiencia negativa al frustrarse la tarea de la Convención de Esquel que llegó a plantear un conflicto de poderes ante el Superior Tribunal de Justicia frente al rechazo por la Legislatura de la Carta sancionada. Recostada en la Constitución de 1921 de Santa Fe, la histórica de Chubut adoptó el criterio de someter la prime-

ra Carta Orgánica al control de la Legislatura, previsión que ha mantenido la Constitución de 1994. No es una buena solución porque está en contraposición con la dimensión de la autonomía devenida de la Constitución Nacional tal como nosotros la entendemos.

Por fortuna, esta nueva experiencia institucional en Puerto Madryn no debe someterse a la aprobación de la Legislatura.

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

Leyes constitucionales que faltan. No nos parece recurrente volver en nuestro informe anual a comentar aspectos que se relacionan con la reforma de la Constitución entrerriana que rige desde el 1º de noviembre de 2008. Como lo expresáramos en la anterior entrega ¹, numerosas leyes deberán completar la labor reformadora: son leyes en materia “constitucional” que deben tornar operativos contenidos programáticos o de base incorporados o modificados en la actual Carta local. Constituyen, en rigor, “las leyes que la Constitución manda sancionar”, como en su momento se expresó respecto de la reforma constitucional de 1994.

Tampoco creemos que sea sólo nuestra vocación municipalista lo que nos inclina a centrarnos en el desarrollo reglamentario del régimen respectivo. Es que la cuestión municipal importa la distribución territorial del poder autonómico provincial, habiendo encontrado siempre en ello -que está mandado por el art. 5º de nuestra Carta Magna- una inequívoca internalización del sistema federal argentino. Pues bien, además de la nueva ley orgánica municipal que debe hacer específicas materias del nuevo régimen municipal, hay otros asuntos complementarios tales como la *coparticipación impositiva*, con su consagrada orientación, la automaticidad y cuantía fijada; o especificaciones propias de la transición frente al eventual ejercicio de la autonomía en el *orden institucional* o la transformación del gobierno municipal que se unificará en municipalidades, dejando atrás la vetusta “Junta de Fomento” de los municipios de “segunda categoría”, discriminación afortunadamente hoy superada.

¹ N. del E.: Ver Cuaderno XXII, pág. 43.

También reclama regulación orgánica funcional la *Comuna*, ese nuevo *status* acordado a los hasta ahora “Centros Rurales de Población”, urbanizaciones que sin ser municipio han logrado estar contempladas en el texto constitucional.

Las leyes cuya ausencia nos preocupa, están previstas -en algún caso con plazo para su dictado- en la Sección XII de la nueva Constitución Provincial. Así, el art. 292, establece respecto del art. 246 -que instituye la coparticipación fiscal a los municipios- “*el gobierno provincial deberá incrementar anual, gradual, igual y proporcionalmente, las remesas en un plazo no mayor a cinco años, a partir del ejercicio dos mil diez*”. Si bien, la materia puede hallar operatividad en la Ley de Presupuesto, entendemos que es de buena técnica dispositiva y, por cierto, haría a la seguridad jurídica, contener en una ley la programación de esa obligación impuesta al poder provincial.

Como parte del nuevo régimen de coparticipación establecido por la reforma constitucional, el art. 246 asegura: “*La Provincia transferirá automática y diariamente, el monto de dichas coparticipaciones*”. Esta consigna, es recogida por la disposición transitoria del art. 293: “Una ley reglamentará la implementación de la automaticidad de la remisión de fondos coparticipables a los municipios y comunas que establece el artículo 246...”, estableciendo un plazo de doce meses para la puesta en vigencia de la disposición, lapso que venció el 31 de octubre de 2009, sin que se haya sancionado la ley encomendada por el constituyente.

La coparticipación fiscal requiere ser reformulada íntegramente en el plano operativo a la luz del *régimen* respectivo, instituido por el art. 245 que acuña los principios y parámetros y se complementa en el art. 246.

En cuanto a una renovada ley orgánica de municipio, ello aparece exigido, conforme ya adelantáramos, porque el municipio entrerriano ha adquirido un nuevo perfil institucional nutrido en la concepción sociológica que el constituyente ha hecho del mismo (art. 229) y también en las novedosas atribuciones que le ha reconocido en cuanto a su poder de imposición (art. 244), obtención de empréstitos, concertación interjurisdiccional para la integración regional, participación popular y, por supuesto, respecto de la autonomía institucional, en su caso; materia esta última para la cual convendría fijar pautas de procedimiento, asegurando el más pleno logro de la finalidad de dicho orden de autodeterminación.

El régimen de gobierno y administración urbana local en Entre Ríos aparece, ahora, escindido en municipios y comunas. Las últimas -estable-

ce la Constitución- son aquellas “comunidades cuya población estable legalmente determinada no alcance el mínimo previsto para ser municipios” (art. 232), precisando que “la ley reglamentará el régimen de las comunas y determinará su circunscripción territorial”, pero le asegura: organización democrática, gobierno electivo, competencia administrativa, de normación general (poder de policía) e impositiva, además de bienes y recursos (art. 253).

También falta la ley organizativa reclamada por el texto constitucional para completar el arco del régimen político local protagonizado por municipios y comunas.

Una ligera averiguación en el ámbito legislativo -en el que no se estaría tratando iniciativa alguna sobre la materia-, alerta acerca de la gravedad de tal omisión reglamentaria, sobre todo si tenemos en cuenta que la nueva Constitución prevé que los cambios institucionales para los municipios, tendrán realización efectiva “*a partir del próximo período de gobierno*”.

En la misma línea de lo comentado, viene al caso señalar que el art. 281 del nuevo texto constitucional entrerriano, faculta al Poder Ejecutivo “*para dictar, con carácter provisorio, los decretos reglamentarios que exija la aplicación de los nuevos preceptos constitucionales*”, si transcurrido un año no fueren sancionadas la leyes respectivas por la Legislatura. Con igual sintonía, encontramos el art. 62 que legitimaría a los municipios y, eventualmente, a las comunas, para reclamar judicialmente la reglamentación retaceada; ello, claro, en las condiciones y con los efectos contemplados en el -por cierto- novedoso instituto.

Por lo demás, los ecos de la trascendente reforma constitucional parecieran conservar alguna estridencia. Mientras desde el ámbito oficial se estimula la divulgación y participación ciudadana, al estilo del Seminario Intensivo “Nueva Constitución de Entre Ríos” (Paraná, 7 y 8 de mayo de 2009), ya concluyendo el año, el Dr. Bernardo I. Salduna -vocal del Superior de Justicia de Entre Ríos- presentó su libro titulado *Constitución de Entre Ríos* analizando el nuevo texto ². Por su parte,

² El libro del Dr. Bernardo I. Salduna fue publicado por Editorial Dictum, Santa Fe, N° 294 de Paraná (2009).

el Colegio de Abogados, a través de su Instituto de Derecho Público Provincial y Municipal juntamente con la Fundación para el Desarrollo del Municipio (FUN.DE.MUN), programan una actividad de divulgación mediante paneles y talleres formativos - deliberativos prevista para la primera mitad del 2010.

• **FORMOSA**, por *Roque Fabián Silguero*

No resulta posible reflexionar sobre los acontecimientos políticos e institucionales de la provincia de Formosa en los últimos tiempos sin plantear algún análisis previo sobre la concepción del federalismo, desde la perspectiva de una provincia alejada de los centros de decisión política sobre los asuntos que conciernen a la Nación.

Sospechamos que el modo de entender la Nación y el federalismo -más allá de las disposiciones constitucionales al respecto- varía considerablemente según el esquema ideológico del que se parta, los intereses (económicos, políticos, sociales, etc.) que se defiendan, los condicionamientos históricos o la ubicación geográfica desde donde se estructure el discurso.

Este escrito no pretende sortear estos condicionantes, amparándose en alguna justificación de objetividad científica mal entendida y peor practicada. Hablamos de Formosa, desde su historia, intentando exponer sus intereses lo más honestamente posible, desde una plataforma ideológica que inevitablemente acompaña a su autor. Hemos de considerar al federalismo en tanto fenómeno político e histórico, antes que jurídico-constitucional, en la medida en que estas instancias puedan abordarse separadamente.

Aclarado esto, el presente trabajo se dividirá en dos partes. En la primera, se esbozará un breve relato en torno a la evolución histórica de las instituciones políticas de Formosa, desde su fundación, pasando por su provincialización, hasta los tiempos que corren. En la segunda parte se habrán de consignar los ejes centrales de la relación entre el Estado Nacional y Provincial en los últimos años. Con este material se podrá plantear el modo de entender el federalismo desde la provincia de Formosa.

Lo aquí presentado tiene un carácter tópico y necesariamente sumario, buscando aportar, humildemente, a las ricas discusiones acerca del federalismo argentino.

1. Encuadre histórico

En poco más de un siglo de vida institucional, ya sea como territorio nacional o como provincia, grandes fueron las dificultades que impidieron el diseño de un proyecto colectivo genuinamente local, popular, democrático, de largo alcance y de crecimiento sostenido con equidad. Las causas que explican una demora tan marcada y tan dañina para los intereses de todo un pueblo son variadas.

Sin pretensiones de rigurosidad, en lo que sigue se intentará encontrar algunas causas que expliquen tantos años de postergaciones. Una exposición razonada exige algunas reflexiones de carácter histórico de modo ineludible.

Formosa nace como entidad política en el concierto nacional en 1879. Quizás lo hace en un momento histórico poco propicio pues no recibió el mejor tratamiento de parte del modelo político, ideológico y económico imperante en el país a finales del siglo XIX.

La fundación de su ciudad capital, Formosa, a la vera del río Paraguay, constituye una consecuencia directa del laudo arbitral del presidente norteamericano Hayes, quien en 1878 reconociera la soberanía del llamado “Chaco paraguayo” a la República del Paraguay¹. Ello trajo aparejada la obligación del gobierno argentino de reubicar a los pobladores de la “Villa Occidental” en algún punto del territorio nacional, delimitado ya por los ríos Pilcomayo y Paraguay.

El territorio formoseño nace, entonces, como consecuencia de decisiones externas, influidas por los efectos políticos en curso de resolución en aquel tiempo, provocados, entre otras causas, por la Guerra de la Triple Alianza.

El 1° de octubre de 1884 el gobierno nacional divide la vasta extensión del Chaco en dos territorios. Uno de ellos, comprendido entre los ríos Pilcomayo y Bermejo, es denominado “Territorio de Formosa”, y “Territorio del Chaco” el ubicado al sur del Bermejo.

Seguramente, las lógicas y enormes dificultades de todo inicio impidieron al joven territorio definir un rumbo de desarrollo institucional y

¹ Ver, por ejemplo, J.C. CHAVES, *Compendio de historia paraguaya*, Asunción, Carlos Schauman Editor, 1991, pág. 236.

económico claro o, al menos, diseñar un mínimo conjunto de ideas en torno a las cuales proyectar el futuro de ese rico pero aún indomado territorio.

Otros factores externos jugaron en contra. Más arriba hablábamos de la ubicación geográfica. Ella no era precisamente la más beneficiada en el marco de las concepciones que emanaron, por largo tiempo, de la cancillería argentina, alimentadas por un paradigma belicista impulsado por amplios sectores de las fuerzas armadas hasta bien entrado el siglo XX. En tal lógica, esta sección de la geografía nacional -al igual que otras tantas- formaban parte del hipotético escenario donde se llevarían adelante las operaciones de una también hipotética guerra contra nuestros vecinos de la República del Paraguay.

Durante largo tiempo se habló así de distintas “hipótesis de conflicto”. Llevando estos razonamientos hasta sus últimas consecuencias, se arribó a la conclusión de que todo plan de desarrollo que contemple obras de infraestructuras elementales constituía un dispendio sin justificación, pues ellas estaban, irremediablemente, destinadas a ser destruidas o, al menos, inutilizadas por el enemigo. Entonces, la ausencia de caminos, escuelas, hospitales, fábricas, etc., habría de ser el signo distintivo del territorio por largos períodos.

El ferrocarril se transformó en una excepción sistémica. Su construcción estuvo más ligada a la extracción de recursos naturales por parte de empresas extranjeras, que a la voluntad del gobierno nacional de sentar bases para el progreso del territorio. Aún así, y tal vez a partir de un efecto no buscado, la línea férrea que une la ciudad de Formosa con la localidad de Embarcación, en la provincia de Salta, con el tiempo se transformó en un elemento decisivo en el poblamiento del territorio formoseño, así como un factor fundamental en la consolidación de un buen número de localidades que afloraron en sus márgenes.

Téngase presente que el territorio formoseño, como se dijo, constituía un “Territorio Nacional” y, por ello, dependía del gobierno federal. Las grandes definiciones que lo afectaban se correspondían con los intereses de la Nación antes que los intereses locales. Ni siquiera se procuró conjugar un equilibrio que evitara sacrificar alguno de ellos en favor del otro.

Naturalmente, los gobernadores de los territorios nacionales, en tanto delegados del gobierno central, recibían instrucciones de éste, como no podía ser de otra forma. Los formoseños no participaban de ningún modo

en la elección de estos funcionarios². Por más buena voluntad y empeño que muchos de ellos pusieran, no entendieron su misión más que como un destino militar, parte de la “carrera” y, por ello, precario, transitorio, sujeto a las necesidades del servicio; definido y decidido, en muchos casos, en alguna olvidada dependencia administrativa de Buenos Aires³.

La población territoriana careció de representación en tal esquema institucional. Su opinión poco importaba a la hora de las definiciones sobre su futuro. ¿Un plan de los formoseños para los formoseños? Una verdadera utopía, dadas las circunstancias.

Otra poderosa razón se enseñoreó en los tiempos fundacionales atentando contra toda posibilidad de desarrollo del naciente territorio, atenazando sus posibilidades de hacerse artífice de su propio destino. En octubre de 1880 -a un poco más de un año de la fundación de Formosa- asume la presidencia de la Nación, en su primer mandato, Julio Argentino Roca. Se profundiza, en tal período, el ideario de la llamada “Generación del ‘80”. Se consolida así un conjunto de principios de orden liberal influenciados por el llamado “iluminismo” (instituciones formalmente democráticas, liberalismo económico, “humanismo”, progreso indefinido, positivismo filosófico, librecambismo, etc.). En el aspecto económico, el “Proyecto del ‘80” asume en forma acrítica el principio de la división internacional del trabajo, junto con la teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo. Concepciones en un todo de acuerdo con el librecambismo impulsado por los intereses del Imperio Británico, sentándose así las bases del “Modelo agro-exportador”⁴.

² Desde noviembre de 1884 fue designado gobernador del Territorio Nacional de Formosa el general Ignacio H. Fotheringham. Su gobierno duró desde 1884 a 1887. Continuaron luego Napoleón Uriburu desde 1891 a 1894; José María Uriburu desde 1895 a 1898 y de 1898 a 1901. El último gobernador del Territorio Nacional de Formosa fue el coronel Iglesias Paiz en 1955.

³ Desde la historiografía provincial se señala que “... *el gobierno central no tenía una adecuada política para los territorios nacionales. Menos aún podían tenerla los gobiernos locales que eran simples delegados, integrados con funcionarios muchas veces desconocedores del medio, otros decididamente incapaces y además con mandatos demasiado breves*” (A.H. PRIETO, *Para comprender a Formosa. Una aproximación a la historia provincial*, Ministerio de Cultura, Educación y Comunicación Social, Formosa, 1990, pág. 55).

⁴ Ver, por ejemplo: M. RAPOPORT, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi, 2000, págs. 2 a 105.

En la lógica despiadada de este modelo, sólo la pampa húmeda, productora de granos y carnes, y el Puerto de Buenos Aires adquirirían importancia en la gran política nacional. Toda la infraestructura relevante realizada por el Estado Nacional tendría su epicentro en esta región del país. El ejemplo arquetípico lo constituye el fenomenal trazado de vías férreas, que alcanzó con la generación del '80 una extensión de 9.397 kilómetros, y las inversiones alcanzaban un monto de 320 millones de pesos oro de aquellos tiempos. De más está agregar que el grueso de ellas estaba en manos de capital inglés.

Ante semejante esquema, el alejado territorio formoseño poco es lo que podía aportar a ese modelo concentrado y excluyente, por lo que tampoco recibió espaldarazo alguno que impulsara algún modelo de desarrollo en base a la inversión del gobierno nacional, como si lo recibiera el país central.

En tales circunstancias, el federalismo consagrado en la Constitución Nacional era letra muerta.

Un momento realmente esperanzador vivió el Territorio Nacional cuando, en junio de 1955, el Gral. Perón decide la provincialización. Al fin, el pueblo formoseño se hacía de las riendas de su destino, deseoso de ser protagonista de su propia historia. Era el resultado de la tenacidad y el orgullo formoseño que luchó durante largos años por integrarse a la Patria a partir de su autonomía, en pie de igualdad con sus hermanas mayores.

La alegría duraría poco. El gobierno nacional, elegido por el voto mayoritario del pueblo argentino, era depuesto por una dictadura. La proscripción le impidió expresarse en las urnas. El patético remedo de democracia dejaba a los argentinos, en general, y a los formoseños en particular, sin posibilidades de expresión. Este es el contexto en el cual se aprueba la Constitución Provincial de 1957, viciada en su representatividad al estar las fuerzas mayoritarias excluidas del proceso.

El primer gobierno provincial, que asumiera en mayo de 1958, sufriría de idéntico defecto aun cuando su labor haya sido fructífera en el aspecto de organización de la estructura institucional del novel Estado Provincial⁵. La carencia de legitimidad, seguramente, impidió la elaboración de un plan provincial a largo plazo.

⁵ E.R. LUGO, *Historia parlamentaria de Formosa*, Formosa, Gualamba, 1990, pág. 15 y ss..

Las cosas no mejorarían en lo que quedaba de la década de los '50; todo lo contrario, la infame proscripción de las mayorías populares se mantendría durante los '60 y entrados los '70.

Luego de una larga lucha, la democracia es recuperada en 1973. Por fin, la provincia de Formosa completaría su evolución institucional instaurando un gobernador electo, sin ataduras ni proscripciones, genuina expresión de la voluntad popular.

Lamentablemente, la normalidad institucional duraría muy poco. Quizás la falta de ejercicio en la administración de los valores institucionales, quizás la falta de instancias válidas para el consenso y el diálogo, impidieron que el gobierno popular rindiera los frutos deseados. La intervención federal impuso, como antaño, sus condiciones. El proyecto destinado a unir a todos los formoseños se haría esperar.

No fue, precisamente, una espera cómoda y sin sobresaltos. La más cruel de las dictaduras que la historia patria recuerde se ensañó con las mayorías populares, buscando, literalmente, su desaparición. Los formoseños contribuimos con lo mejor de nuestra juventud a ese festival de sangre inocente.

Con mucho esfuerzo, pero con gran alivio, los argentinos recuperamos la República en 1983. No fueron tiempos fáciles los que siguieron. Los sectores antipopulares, enquistados en las fuerzas armadas, continuaron con sus amenazas hasta principios de los años '90. La agenda política nacional y provincial estaba condicionada por un tema excluyente: la consolidación de las instituciones democráticas, aún débiles y vacilantes.

Este escenario sería poco alentador o bien resultaría poco propicio para introducir el debate sobre un proyecto nacional o provincial.

Tales condiciones, en el orden provincial, se darían recién en 1995, paradójicamente, en un contexto político nacional donde el neoliberalismo se pavoneaba descaradamente, y sus perversas consecuencias aún no se podían entrever con claridad. En este escenario aparece un Modelo para Formosa, pensado y concebido por los propios formoseños.

Sin embargo, los profundos efectos de la Argentina liberal de los '90 se harían sentir con toda su potencia en la provincia. Si la Nación sufrió sus consecuencias, imagine el lector el impacto recaído en ésta, como en otras provincias argentinas, especialmente, las periféricas y olvidadas por tan largo tiempo.

Y si ya una década de entrega y claudicaciones no fuera suficiente, el escenario previo y posterior a los hechos de diciembre de 2001, empujó a la provincia de Formosa hacia un mayor grado de exclusión, donde el abandono de la Nación (incapaz de sostenerse por sí misma) llegaría a límites insospechados.

En un contexto semejante, donde el país veía amenazada su propia existencia, era poco lo que se le podía exigir al federalismo, más allá del discurso formal.

Las cosas cambiarían, significativamente, luego del 2003.

2. El federalismo en acto

Durante largos años, el federalismo, en tanto mecanismo de relacionamiento entre los Estados provinciales y el Estado Nacional, y como modo de entender la construcción solidaria de la Nación, no fue, para los formoseños, más que un conjunto de prescripciones constitucionales vacías y sin un sentido definido en la realidad.

Sin posibilidades reales de crecimiento autónomo, debido a las dificultades de carácter histórico arriba reseñadas, y sin el acompañamiento vital a partir de una política federal de inclusión y de reparación histórica, la provincia de Formosa no habría podido concretar todas las potencialidades que anidaban en su pueblo.

La llegada a la presidencia del Dr. Néstor Kirchner, en el 2003, significaría un cambio de rumbo notable, el que se mantendría con la actual presidenta, Cristina Fernández. Apenas tres días después de su asunción a la primera magistratura, el Dr. Kirchner, visita la provincia para suscribir con el gobernador Gildo Insfrán el “*Acta de Reparación Histórica*”, donde se pondría fin a las antiguas postergaciones que afectaban la vida de los formoseños; quienes, pese al olvido, lucharon denodadamente para ser partes integrantes de esta Patria.

A partir de este hecho, y en base a un conjunto de proyectos elaborados por los formoseños con paciencia y determinación, y en el marco del llamado “Modelo Provincial”⁶, se profundizan un conjunto de políticas

⁶ Ver: *Modelo formoseño*, Buenos Aires, Ciccus, 2009.

y acciones reflejadas en obras, que vendrían a revolucionar la estructura social y económica de la provincia. El acompañamiento decidido del gobierno nacional ha posibilitado, sin lugar a dudas, el trazado de metas, muchas de ellas cumplidas, a la fecha, en su totalidad.

Así, en apretada síntesis, el denominado plan estratégico “Formosa 2015”, en plena ejecución, tiene como objetivos para el 2015: i) duplicar la producción agrícola, aumentando 2,5 veces la superficie cultivada; ii) aumentar 2,5 veces la producción industrial en el sector forestal; iii) duplicar el stock vacuno; iv) reducir el déficit habitacional al 45 %; v) reducir a 7 % el índice de repitencia escolar, además de la construcción y mejoramiento de 4.000 aulas, totalizando más de 500 escuelas construidas desde 1995; vi) reducir la mortalidad infantil a 11,1 ‰, la mortalidad materna a 3,5 ‰, construcción de 180 centros de salud, construcción y preparación para mayor complejidad de 6 hospitales; vii) incrementar los niveles de cobertura de agua potable al 83 % de la población servida, incrementar los niveles de cobertura del servicio de desagües cloacales al 50% de la población servida, lo que habrá de alcanzar a 93.000 nuevos beneficiarios; viii) construcción de 900 kms. de caminos pavimentados, 630 kms. de ripio, 1.200 km. estabilizados, rehabilitación y mantenimiento de más de 3.000 kms. de red terciaria; ix) construcción de terminales portuarias de graneles y contenedores, reactivación del ferrocarril Formosa-Salta; x) ampliación en 40.000 hectáreas de superficie productiva regada, control de inundaciones sobre 300.000 hectáreas adicionales de superficie agrícola; xi) tendido de 1.300 kms. de líneas de extra alta, alta y media tensión⁷.

Como ejemplo emblemático de este conjunto de obras se puede citar la pavimentación de la Ruta Nacional N° 81, concluida en el 2007, luego de más de cuarenta años de iniciada.

En una estimación rápida, la Nación ha transferido a la provincia de Formosa, desde el 2003, e independientemente de la coparticipación federal, aportes cercanos a los 2.000 millones de pesos destinados a infraestructura básica⁸.

⁷ Fuente: Plan Estratégico “Formosa 2015”, Gobierno de la Provincia de Formosa, Formosa, 2008.

⁸ Fuente: “Formosa y la reparación histórica”, Gobierno de la Provincia de Formosa, 1° de marzo de 2004.

3. Reflexión final

El federalismo de la retórica, formal por definición, ha sido padecido largamente por los formoseños. El viraje notable producido a partir del 2003 nos obliga a reflexionar; a estar atentos, a no admitir ningún discurso sin una previa elucidación, por más que éstos busquen legitimidad en el reino mediático, y en sus consignas disparadas al infinito.

Con todo, no se trata sólo de la inversión, de las obras, de los caminos, de las escuelas, de los hospitales, con todo el significado que tienen y que no se puede soslayar. Las políticas públicas también deben incluir valores y principios bien entendidos. Entonces, el verdadero federalismo es aquél que contiene a todas las partes que integran la Nación. Es el federalismo que distingue dónde debe distinguir, que es el mejor modo de tratar con equidad a las provincias hermanas. Es el federalismo que no olvida a ninguna, por más alejada del centro que esté, por más periférica que parezca. Formosa no se encuentra donde la Argentina se termina, todo lo contrario, podrán encontrarla donde la Nación comienza a construirse.

Entendemos que es una tarea pendiente definir y consensuar un proyecto nacional, fundado en un modelo de desarrollo territorial, donde se establezcan políticas inclusivas y diferenciadas, con vistas a resolver las históricas asimetrías que generan desigualdades entre las regiones del país.

En esta perspectiva, revalorizamos la política como instrumento transformador, desde donde se impulse un verdadero federalismo traducido en medidas concretas, como las aquí detalladas, y que recepte una concepción de crecimiento equitativo de nuestras provincias.

Este es el modo de construir la Nación federal, el país genuinamente federal, para todos los argentinos, vivan donde vivan.

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

I. Federalismo y descentralización

La idea de Estado federal supone la descentralización de una organización política global en la que coexisten diversos centros

territoriales con poder autónomo y uno aglutinante con poder soberano ¹.

En la organización política de la Nación argentina como forma de Estado federal, se advierte la existencia de facultades que las provincias han delegado en la Nación y otras que se han reservado para sí -art. 121 de la C.N..

Por su parte, la Constitución de la provincia de Jujuy, anterior a la reforma de 1994, se hace eco de este principio tanto en su Preámbulo como en el punto uno del artículo primero, donde manifiesta que "... La provincia de Jujuy, como parte integrante e inseparable de la Nación argentina, tiene el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al gobierno federal...".

El presente informe tiene como objetivo considerar algunos tópicos vinculados a la organización del Estado federal, fundamentalmente, al régimen de coparticipación federal de impuestos, independencia del Poder Judicial y la autonomía municipal.

II. Coparticipación federal

La coparticipación federal es uno de los cinco sistemas clásicos utilizados para coordinar el ejercicio del poder de imposición en estados unitarios o federales ². Se trata -junto con la Ley de Presupuesto- de un mecanismo decisivo para la reasignación de recursos públicos destinados a realizar las políticas de Estado: constituye, por lo tanto, un efectivo instrumento de distribución vertical y horizontal entre los centros territoriales que existen en un Estado federal.

La provincia de Jujuy adhirió al régimen de coparticipación federal de impuestos -ley 23.548 y sus normas modificatorias y complementarias a través de la ley provincial 4063/84, sus modificatorias y complementarias.

¹ Gregorio BADENI, *Tratado de derecho constitucional*, t. I, p. 330.

² Los otros son: separación de fuentes, concurrencia de fuentes, cuotas adicionales y transferencias condicionadas o incondicionadas.

Desde entonces, Jujuy ha sufrido una importante involución en la porción coparticipable. Ello es evidente si se tiene en cuenta que de encontrarse vigente el régimen de coparticipación federal, aprobado en 1988, la Provincia no se habría visto obligada a endeudarse como lo hizo hasta ahora ³.

La realidad provincial ha padecido no sólo el embate del gobierno nacional, sino también la crisis internacional desatada durante el 2009; como consecuencia de ello se produjo una considerable caída del consumo interno, lo que afectó directamente a la recaudación tributaria y, por ende, a la coparticipación federal.

Durante el transcurso del 2009, las finanzas públicas sufrieron un importante retroceso: los recursos que provienen de la coparticipación federal fueron inferiores a los recibidos años anteriores y el gasto interanual -en el caso de los sueldos de los empleados públicos- se incrementó en un 24,44 % ⁴.

La situación planteada generó una grave crisis financiera que, entre otras medidas, causó la reforma del régimen impositivo vigente desde 1992, con la sanción de la ley 5611, cuyo principal objeto ha sido aumentar la recaudación provincial a través del revalúo inmobiliario urbano y rural. Asimismo, el gobierno ha decidido que vuelvan a tributar ingresos brutos algunas actividades eximidas por el Pacto Fiscal II de agosto de 1993.

Lo manifestado evidencia que Jujuy ha sido un flanco fácil del Estado Nacional a la hora de afectar la porción coparticipable. A ello se agrega el reticente incumplimiento de girar en tiempo y forma los importes

³ "... Aplicando las normas en vigencia, entre enero y mayo, el Ministerio de Economía de la Nación registra que la Provincia habría recibido ingresos de coparticipación federal de impuestos por 763 millones. A este monto bruto se le descuentan los aportes y contribuciones a la seguridad social y los pagos a la deuda pública provincial con la Nación. Si se aplicara la ley 25.348 de Coparticipación Federal de Impuestos, tal como ha sido sancionada en 1988, la provincia de Jujuy, de acuerdo con la distribución secundaria que le corresponde (% 2,95) tendría que haber recibido 1.036 millones. Se recibieron 273 millones menos. La suma resulta significativa en relación al total del presupuesto aprobado para el presente año. Si el cálculo lo hacemos desde la entrada en vigencia de este Pacto, el monto supera largamente el total de la deuda del Estado Provincial..." (Informe de Coyuntura, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Jujuy, junio de 2009).

⁴ Informe de Coyuntura, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Jujuy, abril de 2009.

acordados: hasta el 18 de diciembre de 2009 la Provincia había recibido la suma de 2.061 millones de pesos en concepto de coparticipación federal, aunque el presupuesto previsto para las remesas de Nación en todo el año debía alcanzar los 2.621 millones por coparticipación bruta. No existen constancias de que se haya depositado el resto hasta el 31 de diciembre ⁵.

La Provincia se ha visto obligada a recurrir al gobierno nacional a fin de solicitarle asistencia financiera para hacer frente a sus necesidades, generando una dependencia total del gobierno central, situación normalmente incompatible con la sana práctica de un Estado federal.

Tal situación, al parecer, se repetirá según lo proyectado para el 2010, en virtud de que el presupuesto aprobado para la Provincia dependerá en un 87 % de los recursos nacionales ⁶. Al mismo tiempo, este presupuesto, ha incrementado el gasto previsto en un 24,4 % respecto de 2009, generando la necesidad de buscar financiamiento externo por \$ 771 millones de pesos, para lo cual necesitará de la sanción de una ley provincial con mayoría especial y de dudosa constitucionalidad, ya que tales recursos se destinarán a gastos ordinarios, lo que está vedado por el art. 81 de la Carta Magna provincial.

Comparto con Spisso el concepto de que un sistema de coparticipación afecta la autonomía de las provincias en virtud del grado de centralización de los recursos: con este panorama estamos en condiciones de afirmar que el actual régimen de coparticipación afecta la idea de Estado federal, pues somete a las provincias al gobierno central, provocándoles un doble perjuicio: por una parte, les prohíbe fijar impuestos directos y, por otra, no se evita la doble imposición ⁷.

⁵ Informe de Coyuntura, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Jujuy, diciembre de 2009.

⁶ Ello surge de comparar los \$ 2.839 millones de pesos que se prevén recibir de la Nación, con los 369 millones que se estiman recaudar con los tributos locales (Informe de Coyuntura, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Jujuy, diciembre de 2009).

⁷ Rodolfo Spisso destaca que los regímenes de coparticipación de los impuestos afectan el sistema federal de gobierno consagrado en nuestra Constitución, porque las provincias se abstienen de ejercer parcialmente sus facultades tributarias y tampoco se cumple con la finalidad de evitar la superposición tributaria, ya que en la ley 23.548 las excepciones son tantas y de tal magnitud que dicho objetivo queda burlado (confr. Rodolfo SPISSE, *Derecho constitucional tributario*, Buenos Aires, Depalma, 1993, pág. 26).

III. Independencia del Poder Judicial

Entre las facultades que se han reservado las provincias se cuenta la de dictar para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano de gobierno, que, en lo que aquí importa, asegure su administración de justicia. A su vez, el Estado federal se erige como garante del goce y ejercicio de las instituciones -art. 5º-.

De conformidad con lo normado por la manda nacional, la Constitución Provincial ha receptado esta forma de gobierno especialmente en su Preámbulo y en el apartado 2º del artículo primero.

En resguardo del principio de división de poderes, propio del sistema republicano de gobierno ⁸, la Carta Magna provincial garantiza al Poder Judicial su autonomía financiera, imponiéndole el deber de elevar al Poder Ejecutivo el presupuesto de sus gastos e inversiones juntamente con el de las normas para su ejecución; los otros poderes tienen la obligación de asignar los recursos a tal efecto, salvo que lo impidan circunstancias de extrema gravedad debidamente fundadas.

Las atribuciones conferidas al Poder Judicial no deben interpretarse como ilimitadas: se le prohíbe fijar las remuneraciones de los jueces, funcionarios y empleados, facultad que corresponde a los otros poderes (art. 147 inc. 4).

Pero para preservar la independencia del Poder Judicial el art. 170 de la Constitución establece que las remuneraciones de los miembros del Superior Tribunal de Justicia, del fiscal general, de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial deben guardar una equitativa y ajustada relación con lo que reciban los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por igual concepto.

En un fallo acaecido el pasado 28 de octubre de 2009, en autos caratulado: “Acción de amparo: Elsa Rosa Bianco y otros c/ Poderes

⁸ La doctrina clásica define a la República como un sistema político de división y control de poderes y señala como sus notas características la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios, la periodicidad de los cargos electivos y la igualdad ante la ley (confr. María Angélica GELLI, *Constitución de la Nación argentina comentada y concordada*, 4º ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2009, t. I, pág. 22).

Ejecutivo y Legislativo del Estado Provincial”, el Superior Tribunal de Justicia se pronunció estableciendo algunas consideraciones que merecen ser resaltadas.

a. El fallo

Algunos magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Provincia, por considerar que sus remuneraciones no respetaban la pauta fijada por la Constitución y con ello se afectaba la independencia del Poder Judicial, promovieron una demanda de amparo ante el Superior Tribunal de Justicia solicitando una sentencia en la que “... *se exija a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado Provincial que, dentro de un plazo razonable, cumplan con el deber de proyectar, sancionar, promulgar y publicar una ley que fije las retribuciones de los integrantes del Poder Judicial de la Provincia en una equitativa y ajustada relación con la que perciban, por todo concepto (conforme lo determina el art. 170 de la Constitución), los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y realicen las gestiones, emitan los actos y dicten las resoluciones necesarias para el cumplimiento de la norma legal que se sancione...*”.

El Tribunal cimero resolvió hacer lugar a la pretensión de los actores y, en consecuencia, ordenar al Estado Provincial que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, arbitre los mecanismos constitucionales y legales a fin de que en el próximo ejercicio presupuestario del año 2010 se dé cumplimiento, respecto de los actores, a la manda dispuesta por el art. 170 de la Const. Pcial..

Destaco que, en contra de tal pronunciamiento, el Estado Provincial interpuso un recurso extraordinario ante la C.S.J.N., el cual, una vez sustanciado, fue desestimado, por lo que la sentencia sería ejecutable sin que se descarte la posibilidad de que se intente su impugnación por conducto del recuso de queja.

b. Conclusión

En primer lugar y más allá del tiempo que llevó la resolución del amparo -casi dos años-juzgo positivo el pronunciamiento porque recono-

ce la importancia que tiene la intangibilidad de las remuneraciones como garantía de independencia de los poderes dentro del sistema republicano de gobierno consagrado por la Constitución.

Sin perjuicio de lo expuesto, no considero plausible que luego de reconocer la afectación que su inobservancia importa, convierta un planteo institucional en una cuestión económica, ordenando previsiones presupuestarias para que en el 2010 se cumpla con lo normado por el art. 170 de la Const. Pcial..

En segundo lugar, la disposición constitucional me genera un interrogante al establecer la relación de las remuneraciones como forma de garantizar la independencia del Poder Judicial: El hecho de imponer a la Provincia la obligación de fijar sus retribuciones teniendo en cuenta los sueldos de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ¿no afecta a la forma de Estado federal? Considero que sí, porque resulta una facultad que la Provincia se ha reservado.

No obstante ello, admito que una cláusula como la referida es beneficiosa, al garantizar la independencia del Poder Judicial, lo que resulta esencial para el sistema republicano de gobierno.

IV. Autonomía municipal

En las provincias y en la Nación, a partir de la reforma de 1994⁹, se ha iniciado un proceso de afirmación del federalismo, caracterizado por la migración conceptual al federalismo de cooperación, entre cuyas notas destacadas encontramos el reconocimiento a los municipios del derecho a su autonomía en los aspectos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros¹⁰: compete al poder local¹¹ fijar el alcance de éstos, de conformidad con lo normado en los arts. 5º y 123 de la C.N..

⁹ La ley N° 24.309, de necesidad de la reforma, prescribió en su art. 3º inc. “b”, bajo el título de “Autonomía Municipal”, que debía reformarse el entonces art. 106 de la C.N.I., lo que trajo como consecuencia el actual art. 123.

¹⁰ Alberto Ricardo DALLA VÍA, *Colección de análisis jurisprudencial. Derecho constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2004, pág. 263.

¹¹ María Angélica GELLI, ob. cit., 3ª ed., 2006, pág. 1020.

a. *El municipio en la provincia de Jujuy*

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

El Superior Tribunal de la Provincia ha establecido el alcance de la mentada autonomía al prescribir que “... *la acción municipal siempre debe circunscribirse a los límites que el Estado Provincial dentro de sus facultades imponga...*”¹².

Por otra parte se ha reconocido a las comunas participación directa en el régimen de coparticipación federal de impuestos -confr. Ley 4395, prohibiendo a la Provincia avanzar sobre la porción coparticipable reconocida como propia de los municipios.

En este sentido, el Tribunal cimero sostuvo que “... *cuando se trata no de un crédito que el Estado debía satisfacer y no lo hizo, sino de dinero ajeno que retuvo indebidamente -como es el presente caso- en el que se reclaman diferencias por coparticipación en la distribución de ingresos por impuestos contenida en el Pacto Federal, la consolidación resulta manifiestamente inadmisibles, pues admitir esa pretensión, importaría convalidar un enriquecimiento incausado en su favor...*”. Y agrega que “... *la consolidación pretendida por el Estado Provincial se exhibe claramente en pugna con el fortalecimiento del federalismo consagrado por la reforma constitucional de 1994 y los artículos 83 y 192 de la Constitución Provincial, al diferir la entrega de recursos necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado Municipal, en franca violación fundamentalmente a lo resaltado en los artículos citados...*”¹³.

Por su parte, importa señalar que es doctrina vigente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación la cristalización de las facultades tributarias reconocidas a los municipios¹⁴.

¹² S.T.J., “Municipalidad de El Carmen c/ Estado Provincial s/ Acción de inconstitucionalidad - Medida cautelar”, L.A. N° 53 F° 111/115 N° 40.

¹³ S.T.J., “Municipalidad de La Quiaca c/ Estado Provincial s/ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto en expediente N° 10.6167/03 - Incidente de ejecución de sentencia en el expediente N° 48.505/99”, L.A. N° 47 F° 983/986 N° 425.

¹⁴ C.S.J.N., “Municipalidad de La Quiaca c/ Aduana Nacional - Delegación La Quiaca - s/ Ejecución fiscal”.

b. Conclusión

Si bien la Constitución Provincial ha enarbolado la bandera de la autonomía municipal aun antes de tener consagración expresa en la Constitución Nacional, la difícil situación financiera que atraviesa el país obliga a los municipios a someterse permanentemente a los centros territoriales con poder económico y, consecuentemente, al Estado Central.

Por otra parte, es preciso tener presente que el reconocimiento de la autonomía municipal, tópico característico de la descentralización propia de un Estado federal como el nuestro, no puede ser considerada como un fin en sí mismo: no se trata de un reconocimiento por el reconocimiento; antes bien, constituye una aplicación concreta del principio de subsidiariedad que, al decir de Pedro Frías, deriva de la doctrina social católica y resulta el “... *principio democratizador por excelencia, porque baja obras y servicios a la sociedad...*”¹⁵.

• **LA PAMPA** por *Gustavo Arballo*

Destitución de dos funcionarios del Tribunal de Cuentas

El hecho institucional más importante del 2009 fue la sentencia del Jury de Enjuiciamiento resolviendo la remoción del presidente y de un vocal del Tribunal de Cuentas, al haber encontrado configuradas las causales de mal desempeño de sus funciones e incumplimiento de los deberes inherentes al cargo. Se trata de un evento infrecuente, tanto por el resultado destitutorio como por la jerarquía de los funcionarios involucrados. Revelador también de una práctica de control ciertamente laxa y superficial, prolongada en el tiempo, incluso cuando el organismo proclamaba cumplir con certificaciones ISO para sus procedimientos (lo cual, sin invalidar la consistencia y mérito de estas normas, nos obliga a mante-

¹⁵ JOSÉ PEDRO FRÍAS, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2008, págs. 114/115.

neros alerta sobre la posible convivencia de estas certificaciones formales con prácticas que en lo sustancial no revelaban particular diligencia operativa en la tarea del control).

Entre muchos otros aspectos, debe señalarse una saludable doctrina que surge de la sentencia: el Jurado de Enjuiciamiento desestimó el argumento de los acusados que pretendían soslayar sus culpas basándose en la división de funciones, alegando que la responsabilidad debía recaer en los relatores, funcionarios inferiores que daban conformidad a las autorizaciones de gastos.

El Jurado de Enjuiciamiento, por mandato constitucional, está compuesto por dos legisladores (uno de cada una de las fuerzas mayoritarias), dos abogados designados por sorteo y por el presidente del Superior Tribunal de Justicia. Tiene a su cargo los procesos de destitución de magistrados, funcionarios del Poder Judicial, miembros del Tribunal de Cuentas y del fiscal de Investigaciones Administrativas.

El Tribunal de Cuentas de la provincia de La Pampa fiscaliza la percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y las cuentas de las instituciones privadas que reciban subsidios de la Provincia. Está compuesto por un presidente, abogado o contador público, y dos vocales, nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados. Sus miembros tienen inamovilidad en el cargo.

Juicio a un veto

En lo que fue tal vez su fallo más importante, en diciembre de 2009 el Superior Tribunal de Justicia resolvió sobre la causa en la que se planteaba la nulidad del veto del gobernador a la ley 2394 de Abortos no Punibles. Esta ley, sancionada por la Legislatura en el 2007, fue vetada en diciembre de ese año por el gobernador, señalando que la legislatura había avanzado en regulación de materia común delegada al Congreso por el art. 75 inc. 12 C.N. La Legislatura no “insistió” con la sanción con las mayorías calificadas que se requieren para superar el veto. Ulteriormente, el Partido Socialista (uno de cuyos miembros había impulsado el proyecto en cuestión) llevó el caso a la justicia por la vía de la acción originaria de inconstitucionalidad, vía prevista en la Constitución Provincial, de competencia originaria del Superior Tribunal.

El fallo no entra en el fondo de la cuestión sino que rechaza la acción por falta de legitimación: la doctrina del fallo es que los partidos políticos no están habilitados *per se* para activar la acción de amparo. De este modo, el STJ no llegó a considerar el tema de fondo: la judicialidad -o no- de un veto del gobernador.

Poder Judicial

En diciembre del 2009 se inauguró un “Centro Judicial”, edificio que engloba todos los organismos judiciales (juzgados, cámaras, defensorías y fiscalías) de la ciudad de Santa Rosa, que se encontraban dispersos en diversos edificios de la capital provincial.

Otro hecho institucional de importancia tiene que ver con la publicación en 2009 del primer “Anuario de Jurisprudencia” del STJ. Este documento se complementa con la posibilidad de acceder a las sentencias relevantes del tribunal vía Internet (www.jusonline.gov.ar).

Cabe señalar que si bien por ley de 2008 se instituyó la “Escuela Judicial” en el ámbito del Superior Tribunal de Justicia, ésta permanece sin constituirse al no haberse previsto las partidas presupuestarias respectivas en el presupuesto votado para el 2009 ni para el 2010.

En virtud de la ley 2512 sancionada también el año pasado, se prorrogó nuevamente la entrada en vigencia del Código Procesal Penal que fuera votado por la Legislatura en 2006. El nuevo código obliga a un cambio de paradigma muy profundo para los operadores del proceso penal, con creación de organismos judiciales nuevos (como la Oficina Judicial) que recién podrían implementados en 2010. Salvo que la Legislatura vote una nueva prórroga (que sería la cuarta), el nuevo Código empezará a regir en toda la Provincia el 1º de septiembre de este año. Para que ello ocurra, será necesario que se sancionen varias leyes complementarias y se cubran los cargos de la nueva estructura funcional que se requiere para el funcionamiento del código.

Legislación

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

Diputados se compone de 26 diputados: 15 representantes del Partido Justicialista, 10 representantes del FrePam (Frente que aglutina radicales y socialistas) y 1 representante de la Coalición Cívica.

En 2009 la Legislatura pampeana sancionó 77 leyes provinciales. Para tener un somero panorama del contexto de la actividad legislativa, nótese que durante la década 2000-2009 se sancionaron 659 leyes. Debe decirse que si bien la actividad de la legislatura no merece en general reproches técnicos en las leyes que año a año sanciona, tal vez puedan achacársele errores de omisión: piezas claves y fundamentales de la estructura normativa local, como la citada Ley del Jurado de Enjuiciamiento, se caracterizan por su obsolescencia e inadecuación. Sin embargo, año a año se pospone la sanción de proyectos que propendan a su reforma. Otros elementos normativos que permitirían asegurar mayor transparencia (como una ley de publicidad oficial, o una ley de acceso a la información pública) no han cuajado tampoco en la agenda de la legislatura pampeana.

La que indudablemente resalta por su importancia en 2009 es la nueva Ley de Educación Provincial, que implica la adecuación del Sistema Educativo Provincial a la nueva Ley Nacional de Educación. Debe subrayarse que esta ley se votó por unanimidad en la Legislatura, hecho que viene a cristalizar un consenso importante cimentado en un provechoso debate previo, abierto a los involucrados, gremios y sectores de la sociedad civil.

Elecciones

En el 2009 no se realizaron elecciones provinciales en La Pampa, sino únicamente las nacionales donde se renovaron diputados y senadores del Congreso Federal, en ambos casos con ajustado triunfo del Partido Justicialista (38% de los votos escrutados) sobre el FrePam (35%). No se altera la representación política en el Congreso: el PJ retiene sus dos bancas en el Senado como primera minoría, y los dos partidos mayoritarios se repartieron los dos escaños de diputados que se renovaron en el 2009.

De *lege ferenda*, entendemos que en el orden provincial el término de diputaciones y concejalías con mandatos cuatrienales atados a la elec-

ción de poderes ejecutivos, sin contemplar instancias de renovación bienales, pone una distancia temporal a veces excesiva entre la voluntad del electorado y su representación política.

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

El contexto político¹

El dato político relevante del 2009 fue, sin duda, el resultado de las elecciones provinciales y nacionales que tuvieron lugar el 28 de junio. En una provincia donde el justicialismo exhibe una hegemonía absoluta, esta vez, hubo sorpresa ya que el radicalismo tuvo un desempeño electoral inesperado al obtener una de las dos diputaciones nacionales en juego, al alcanzar el 32% de los votos y un 19.39% en la ciudad Capital que le valió su regreso a la Legislatura con dos diputados entre otros logros². En esta oportunidad, los términos de la disputa giraron en torno al kirchnerismo o el antikirchnerismo y la lealtad al gobernador o a sus oponentes pero, por primera vez desde 2001, la UCR logró polarizar con el oficialismo, contrariando a las encuestas que le otorgaban no más de 7%.

En una provincia donde el índice de pobreza ronda el veinte por ciento, los planes sociales nacionales, provinciales y municipales, constituyen una valiosa palanca electoral para el justicialismo que mediante diversas listas colectoras dirime sus disputas internas³. Si bien los candidatos para diputados nacionales del gobernador Luis Beder Herrera, el embajador

¹ Agradezco a Eduardo Haiek su colaboración en la recopilación de datos y bibliografía para la redacción de este Informe.

² Ingresaron a la Cámara de Diputados: Carlos Luna y Silvia Machicote (del peronismo); Guillermo Galván y Judith Díaz Bazán (por el radicalismo); Delfor Brizuela (por el Frente del Pueblo); Jorge Basso (por Otra Rioja es Posible) y Néstor Gabriel Bosetti (por Lealtad y Dignidad). En total, el oficialismo se quedó con el 22 de las 27 bancas provinciales que estaban en juego.

³ Hernán Capiello: “El peronismo de La Rioja busca quedarse con todo. Volcó todo el Estado a la campaña y puede retener dos bancas”, La Nación, 3/6/09.

en México Jorge Yoma y la diputada Griselda Herrera (Frente Justicialista Riojano), lograron superar la mayoría (52%) no fue suficiente para retener una de las bancas en juego, pese a obtener el tercer mejor resultado en el país en favor del kirchnerismo. La victoria oficialista tuvo, ciertamente, un sabor agridulce⁴.

En el análisis de un resultado electoral, entran en consideración diversas causas que responden a los diferentes intereses de sectores sociales y políticos, ponderaciones acerca del desempeño de un gobierno, credibilidad de los candidatos, experiencias colectivas, etc., que, en el presente caso, merecerían una reflexión más profunda de lo que se pretende aquí. Sin embargo, podemos delinear algunas de esas razones. Por un lado, cabe destacar los efectos positivos de la reforma constitucional en favor de la ampliación de la representatividad⁵ y los efectos de arrastre de la disputa electoral en el nivel nacional. Pero por el otro, es posible argumentar que existieron causas políticas locales para explicar esta suerte de voto castigo, como fue percibido por la opinión pública. Una de esas probables explicaciones, reside en los vaivenes de la política minera adoptada por el actual mandatario provincial por la que tuvo que pagar un costo político.

La política minera

En agosto del 2006, el entonces vicegobernador de la provincia de La Rioja, Luis Beder Herrera, admitía públicamente su negativa a la explotación minera a cielo abierto en el cordón del cerro Famatina y oponiéndose a la política minera del gobernador Angel Maza.

Seis meses después, valiéndose de su control de la Legislatura impulsó la destitución del titular del Poder Ejecutivo, no sin antes sancionar tres leyes destinadas a satisfacer las demandas de diversos movimientos

⁴ Diario Crónica: "La Rioja: Con sabor agridulce para K", Buenos Aires, 29 de junio de 2009.

⁵ Véase nuestro Informe La Rioja, Cuadernos de Federalismo N° XXII, Córdoba, 2009, págs. 53 a 62.

ambientalistas de las zonas afectadas⁶: la prohibición de explotación minera a cielo abierto con uso de cianuro o cualquier otra sustancia contaminante (ley 8137/07), la convocatoria a consulta popular vinculante en los departamentos de Chilecito y Famatina sobre la explotación minera (ley 8138/07) prevista para el 29 de julio de 2007, y la creación de una comisión investigadora del contrato que el gobernador Maza acordó con la compañía canadiense Barrick Gold (ley 8139/07)⁷.

Sin embargo, dos años más tarde Beder Herrera, ahora como gobernador, hizo derogar las dos primeras leyes citadas, que le habían valido el apoyo de los ambientalistas (mediante la ley 8355/08), e impulsó una activa política de promoción de inversiones en ese rubro⁸, desandando el camino de promesas que había realizado tiempo atrás.

En la actualidad, la Barrick Gold, líder mundial en minería, tiene permiso de exploración en la cadena montañosa del Famatina (altura máxi-

⁶ Sesión de la Legislatura del 8 de marzo de 2007. Ese mismo día ciudadanos autoconvocados iniciaron el corte en Peñas Negras (al oeste de la ciudad de Famatina y a 2800 metros sobre el nivel del mar), para impedir que Barrick Gold continuara con las tareas de exploración (*DiarioChilecito.com, Contra viento y marea, 7/3/-08*).

⁷ La ley creó una comisión investigadora del contrato firmado entre Yamiri S.A. y la empresa Barrick. El mismo prevé que, en caso de avanzar con la explotación minera, Barrick se hará acreedora de un 70% del proyecto y Yamiri el 30 restante. La destinataria de la concesión fue Yamiri SA, una “empresa minera comercial privada”, conformada en un 20% por acciones correspondientes al Estado riojano, y un alto porcentaje (casi un 80%), por acciones privadas, que forman Yamiri Gold. *Diario El Independiente, La Rioja, 9 de marzo de 2007*.

⁸ Esto fue demostrado en Toronto (Canadá), en la Convención Anual del PDAC 2009 (Asociación de Prospectores y Desarrolladores de Minas de Canadá - Prospectors and Developers Association of Canada), la principal reunión minera de exploración del mundo, donde representantes de gobierno presentaron el potencial minero y las oportunidades existentes en su territorio, pudiendo detectar un gran número de empresas con interés. En esa misma convención se llegó a un compromiso con minera Latinoamérica MInerales para avanzar en la exploración de superficie y geofísica de minerales de zinc en un prospecto minero ubicado en la zona de El Tendal (confr. portal oficial de la Secretaría de Minería de la Nación, en http://www.mineria.gov.ar/03_-03-09-desarrollan-exploracion-minera-en-la-rioja.htm). En la actualidad, se encuentran activas en La Rioja, un total de 85 empresas mineras en la provincia a través de un total de 121 derechos mineros (sin contabilizar los permisos de exploración ni de investigación), todas ellas a cielo abierto. Asimismo, entre las extranjeras más destacadas se encuentran Teck Cominco, Latin American Minerals de Canadá, y Jackson Minerals de Australia. Véase “El sector minero en La Rioja” en el portal oficial del gobierno de La Rioja, <http://www.larioja.org>

ma de 6.250 metros) cuyo valle, ubicado a 230 kilómetros al norte de la ciudad capital, es una región turística y productiva, con viñedos, olivos, nogales y frutales. En esas mismas montañas, que atraviesan cinco departamentos y desde donde bajan los ríos que proveen de agua a toda la región, Barrick Gold inició los trabajos de exploración en el 2006 con el fin de extraer oro, cobre y plata⁹. Fue entonces cuando los habitantes de Chilecito¹⁰ y Famatina se lanzaron a activar la protesta, con movilizaciones y cortes de ruta¹¹.

Características de la minería a cielo abierto

Para comprender las razones de la protesta social que ha sido usual en todos aquellos lugares donde se han emprendido proyectos de minería a cielo abierto, se debe tener en cuenta que esta modalidad de explotación utiliza una técnica que conlleva a la destrucción y agotamiento de los ecosistemas, mediante la eliminación de la capa boscosa, la destrucción de los suelos, la contaminación del aire y de las aguas superficiales y freáticas, con un considerable impacto negativo económico y social en la población local¹².

⁹ Darío ARANDA, "Luz verde a la minería en La Rioja", Página 12 (edición digital), 30/8/08.

¹⁰ El Frente Cívico y Social (fundamentado en el radicalismo), dio una verdadera sorpresa en Chilecito donde logró imponerse en la elección para diputados nacionales, por primera vez desde 1983 al obtener el 57.60% de los votos contra el 38,57% obtenido por el Frente Justicialista del Pueblo.

¹¹ Uno de tales movimientos es la Asamblea Ciudadana por la Vida de Chilecito. El temor principal es el agua de la región que según estudios de la organización, el río que baja del cerro tiene un caudal de 476 litros por segundo, mientras un proyecto minero necesitará mil litros por segundo. Esta organización responsabilizó a los gobiernos (municipal, provincial y nacional) por las intimidaciones, atentados y judicialización que sufren a diario (Darío ARANDA, *ibidem*).

¹² Sylvia UBAL, "La minería a cielo abierto conlleva a la destrucción del medio ambiente", Caracas, Barómetro Internacional, diciembre 2008. Disponible en: <http://www.ecoport.net/content/view/full/83342>

En las últimas décadas se ha producido un drástico cambio en las prácticas mineras debido a la pronunciada disminución de los minerales metalíferos tras su intensiva explotación durante el siglo veinte. La explotación minera ha agotado la roca de alto porcentaje de ley, es decir, aquella que tiene una elevada cantidad de metal y, en la actualidad, éste se encuentra mucho más diseminado, por lo que se debe llevar a cabo una práctica notablemente nociva como lo son las continuas y enormes explosiones de rocas que reducen a escombros a toda una montaña. Los restos de roca obtenidos son triturados y acumulados para someterlos a un proceso conocido como lixiviado por el cual son rociados con productos químicos para poder finalmente separar los metales ¹³.

Para obtener oro, por ejemplo, el cianuro de sodio es uno de los compuestos que constituye la mezcla química que se aplica sobre la roca, la cual será finalmente tratada con carbón o cal para lograr el resultado deseado. Una vez extraídos los metales, la roca triturada con residuos de cianuro y metales pesados son abandonados a cielo abierto. Este proceso implica un enorme consumo de agua y electricidad, pudiendo alcanzarse a utilizar hasta unos 70 millones de litros de agua diarios, contaminando el suelo y subsuelo con todas las consecuencias imaginables en plantas, animales y sistemas acuáticos ¹⁴.

Es precisamente el oro, uno de los metales que ha triplicado su valor en el mercado mundial en los últimos cinco años, tanto por un aumento considerable de la demanda como el agotamiento progresivo de los yacimientos más rentables y de más fácil explotación ¹⁵. La inestabilidad financiera mundial ha provocado una verdadera fiebre por el oro desde el 2005, en que la cotización de la onza troy ¹⁶ estaba en U\$S 400 y, a partir

¹³Paula RUBINO y Norberto A. NIGRO, “Minería a cielo abierto. Rumbo a un peligro extremo”, Portal: Los que se van. En defensa de la naturaleza argentina (20 de julio de 2009). Disponible en <http://www.losquesevan.com/articulos/mineria-a-cielo-abierto-32>.

¹⁴*Ibidem*.

¹⁵Christian RAVALE, “La nueva fiebre del oro mundial”, en Revista Fortuna, N° 357, 3/4/ 2010, pág. 35.

¹⁶La onza troy es una unidad de masa usada antiguamente en Roma. Actualmente, la onza troy se usa en la joyería y orfebrería y, en algunos casos, para pesar monedas. La onza troy equivale exactamente a la doceava parte de una libra troy, y su factor de conversión a gramos es: 1 onza troy = 31.1034768 gramos.

del cual, subió constantemente su precio hasta alcanzar un récord histórico de U\$S 1226,56 en diciembre de 2009. La actual producción mundial del oro, estimada en 2.330 toneladas anuales, es insuficiente para responder a una demanda que crece a medida que la crisis e incertidumbre financiera no parecen tener fin y que se calcula entre los 3.800 y 4.500 toneladas por año. Las tensiones por este desfasaje entre oferta y demanda se agudizaron cuando el Banco Central de la India decidió comprar al Fondo Monetario Internacional unas 200 toneladas de oro; ejemplo que fue seguidamente imitado por Sri Lanka, Singapur, Isla Mauricio y otros pequeños países, México, Venezuela y Filipinas¹⁷. A esta sucesión de adquisiciones de oro por parte de los Bancos Centrales, se sumó la confirmación de China, que en abril de 2009 admitió que en los últimos seis años había duplicado sus reservas de ese metal hasta alcanzar unos 1.054 toneladas, ubicándose en el sexto lugar por orden de importancia de reservas detrás de Estados Unidos, Alemania, el FMI, Italia y Francia. Pero no sólo eso, la demanda privada en el país asiático representa actualmente el 11% del consumo mundial, siendo junto con la India, los dos primeros países consumidores¹⁸.

La transformación del régimen minero en Argentina

Durante los años noventa, el gobierno de Carlos Menem abrió las puertas de la minería argentina a las grandes compañías del mundo, adecuando la legislación y orientando las políticas de Estado en ese ámbito, para generar una dramática transformación de la actividad minera en poco tiempo.

A través de la troncal Ley de Inversiones Mineras (24.196), sancionada en mayo de 1993, se garantizó a los inversores extranjeros estabilidad tributaria y fiscal por un período de 30 años a partir de que hubieran presentado el informe de factibilidad¹⁹. Además, se dispuso un trata-

¹⁷ Ch. RAVALE, op. cit., pág. 38.

¹⁸ Ch. RAVALE, op. cit., págs. 38-39.

¹⁹ Esta ley fue complementada con otras disposiciones legales como la Ley de Reordenamiento Minero (24.224), la Ley de Actualización Minera (24.498) y el decr. 2686/93.

miento impositivo diferenciado, se eximió a las empresas del impuesto a los activos, se eliminaron los gravámenes a la mayoría de los insumos importados y puso un tope de 3% a las regalías que los Estados provinciales podrían cobrar por la explotación de los recursos minerales por parte de compañías privadas ²⁰.

Por medio del Acuerdo Federal Minero (ley 24.228), se procuró la armonización de los procedimientos provinciales y el consenso de todas las provincias para aceptar y refrendar el límite impuesto para las regalías ²¹.

Asimismo, mediante la Ley 24.402 -de Financiamiento y Devolución Anticipada del IVA- se establece que las compañías mineras recibirán el reembolso o el financiamiento del IVA cuando se trate de la importación definitiva o compra de bienes de capital nuevos, y cuando se trate de inversiones en infraestructura destinadas al proceso productivo. Según esta ley, al país le queda el 3% del valor del mineral; es decir, menos que el reintegro del 5% en el caso de que los minerales se exporten por puertos patagónicos. Las compañías pueden girar sin restricciones las divisas por estas exportaciones (decr. 417/2003).

Este conjunto importante de medidas, redujo el papel del Estado en la actividad minera a la tarea de recopilación de información geológica y al registro de los inversores extranjeros, con el fin de salvaguardar sus beneficios legislativos e impositivos ²².

La reacción de las poblaciones afectadas

La reacción de las poblaciones potencialmente afectadas por los emprendimientos mineros a cielo abierto se manifestó desde tan temprano como en el 2006 y convocó a los ciudadanos de Chilecito, Famatina, Campanas, Pituil y Los Sauces. Seguramente, impactaron en la conside-

²⁰ Jairo STRACCIA, "El giro de la minería argentina en los noventa". Segundo enfoque, marzo de 2003, en http://www.segundoenfoque.com.ar/primer_a_furia.htm

²¹ El acuerdo fue firmado por los gobernadores el 6 de mayo de 1993 y la ley sancionada el 7 de julio siguiente. Fuente: Secretaría de Minería de la Nación.

²² Jario STARICA, artículo citado.

ración pública, las experiencias de provincias cercanas como Catamarca, Tucumán y San Juan, en las cuales los efectos nocivos de la minería a cielo abierto ya son palpables. En la primera, las comunidades afectadas por la *Minera Alumbreira Limited*, empresa que explota el yacimiento de Bajo de la Alumbreira, están en pie de guerra en contra de la explotación. Recientemente la empresa produjo un derrame de tóxicos en el río Villa Vil de Andalgalá por rotura del mineral ducto. El río ha quedado contaminado con uranio, mercurio, cobre, arsénico y cianuro de sodio²³. En la segunda, también se vio afectada por el derrame antes citado, lo que motivó un reclamo de indemnización a la provincia en contra de la minera, aunque el daño es irreversible²⁴. Por su parte, las comunidades sanjuaninas afectadas por el Proyecto Veladero reclaman insistentemente el retiro de la *Barrick Gold* ante los evidentes daños ecológicos, principalmente, sobre el agua.

Un reclamo similar surge de pobladores chilenos, del otro lado de la Cordillera a la altura de La Rioja, quienes exigieron el retiro inmediato de las minas “Veladero” y “Pascua-Lama” a Barrick Gold²⁵.

Conclusiones

Todas las consideraciones expuestas en este informe procuran esclarecer algunos de los condicionantes económicos, financieros, políticos y jurídicos a los que las provincias mineras del país deben enfrentar.

La postura que asumió Luis Beder Herrera en el 2007, en contra de la explotación minera a cielo abierto y, en particular del proyecto del

²³ El primer derrame en el río Villa Vil, Andalgalá, se produjo en el 2004. Luego en junio de 2006, sucedió el segundo derrame por rotura del mineral oducto.

²⁴ En Santiago del Estero, Minera Alumbreira fue denunciada el 12 de abril de 2004 por daño ambiental colectivo por la presunta contaminación del lago de las Termas de Río Hondo y la cuenca del propio río Dulce. La misma compañía accedió a indemnizar al gobierno de Tucumán por contaminar, con cromo y cobre, la cuenca del río Salí.

²⁵ La resistencia de los pobladores chilenos contra los emprendimientos de la Barrick es muy similar a los de sus vecinos riojanos. Véase un completo informe de su historia y situación presente en <http://www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-chile/especial-de-barrick-en-chile-la-resistencia-contra-pascua-lama>.

Famatina, parece haber estado movida por un mero cálculo político inmediato destinado a debilitar la posición de Angel Maza.

Sin embargo, una vez dueño de la situación, Beder Herrera debió enfrentar las serias limitaciones económicas estructurales de la Provincia de La Rioja, mediante la generación de una estrategia de desarrollo que permitiese salir de la postergación y crónica dependencia del Estado federal. La salida elegida fue, sin duda, la inversión minera extranjera que, como se ha señalado, se encuentra en un proceso de amplia expansión, favorecida por modificaciones normativas nacionales que convirtieron a la actividad en una inversión altamente rentable.

Mientras tanto, diversas organizaciones sociales y, en general, la opinión pública riojana siguen resistiendo un proyecto, aún en su fase exploratoria, que temen pueda afectar severamente las condiciones de vida de las poblaciones de las zonas de Chilecito y Famatina, teniendo en cuenta lo ya sucedido en las provincias vecinas de Catamarca y San Juan. Si bien existe consenso en torno al potenciamiento del perfil minero de La Rioja, explotaciones como las analizadas en este informe, sólo parecen solucionar necesidades económicas en el corto plazo a costa de comprometer seriamente la calidad de vida de la población (salud, empleo y ambiente sano) en el largo plazo.

El debate por la minería no está cerrado, no sólo por las numerosas denuncias de diversas organizaciones sociales acerca de la inobservancia de las medidas de prevención, precaución y sustentabilidad contenidas en la Ley de Protección del Medio Ambiente (ley 25.675); sino también por lo que muchos expertos consideran, una verdadera expoliación de la riqueza minera del país en manos privadas extranjeras.

Al menos por el momento, y hasta que se vuelva a tratar una reforma integral de la actividad minera, es impostergable la atención de las legítimas demandas de la ciudadanía afectada y el ejercicio de todos los mecanismos legales de control por parte del Estado, que aseguren la habitabilidad y la viabilidad del desarrollo económico de tales regiones para las futuras generaciones.

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

I. Situación político-institucional. Elecciones legislativas de junio

La provincia se encuentra gobernada desde el 2007 por el gobernador justicialista Celso Jaque, quien ha desarrollado una gestión afín al gobierno nacional.

Las elecciones legislativas del 2009 implicaron para Mendoza la renovación de cinco diputados nacionales, tres senadores nacionales, veinticuatro diputados provinciales, dieciséis senadores provinciales y la mitad de los concejales de diecisiete municipios (entre cinco y seis concejales por municipio).

A nivel nacional se impuso el Frente Cívico Federal U.C.R. Confe con el 50% para senadores y el 48,40% para diputados, seguido por la Alianza Frente para la Victoria con el 25.20% para senadores y el 27,03 % para diputados, y en tercer lugar, el Partido Demócrata - Pro con el 14,67% para senadores y el 14,40% para diputados.

También a nivel provincial el Frente Cívico Federal -U.C.R.- Confe se impuso por más de 20 puntos en relación al oficialismo. Y en el ámbito municipal el mismo Frente triunfó en quince de los diecisiete departamentos.

Por su parte, la Municipalidad de la ciudad de Mendoza no convocó a elecciones legislativas en junio de 2009 sino que lo hizo para el 28 de marzo de 2010 en uso de atribuciones constitucionales y legales, en el caso la ley orgánica de municipalidades 1079. Adviértase que en Mendoza ningún municipio tiene autonomía institucional dado que la Constitución Provincial data de 1916 y no ha sido aún reformada para dar cumplimiento a lo dispuesto por el art. 123 de la Carta Magna nacional.

II. Reforma de un solo artículo o enmienda. La reforma que no pudo ser

En las elecciones legislativas de junio de 2009 los mendocinos ejercimos el mecanismo de democracia semidirecta previsto constitucionalmente para posibilitar la reforma de la Carta Magna provincial.

Los procedimientos de reforma previstos en la Constitución son dos: total o parcial y el de un solo artículo o enmienda (arts. 219 a 225 de la Const. de Mza.).

A iniciativa del Poder Ejecutivo se sanciona a fines del 2007 la ley 7814 que declaró la necesidad de reforma del art. 198 de la Constitución Provincial que permite la reelección de los intendentes en forma indefinida, limitándolas a una sola. Según el mecanismo reformador y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia provincial se necesita la ratificación de la mayoría absoluta del electorado en las elecciones de diputados provinciales siguientes a la sanción legislativa para incorporarse al texto constitucional.

De esta forma, el pasado junio de 2009 el electorado mendocino fue convocado a expedirse por el sí o el no a dicha reforma ya sancionada por el Poder Legislativo. La escasa difusión por parte de los sectores político partidarios y del gobierno provincial mismo influyó en que, el resultado obtenido a favor en las urnas, no alcanzara a cubrir la mayoría absoluta requerida según interpretación jurisprudencial, lo que implicó la frustración de dicha enmienda.

Sin embargo desde el gobierno provincial se invitó a los referentes de los distintos partidos nacionales y provinciales para discutir las necesidades institucionales en torno a la reforma de la Constitución provincial. Reuniones que todavía no se han materializado en ninguna otra norma legislativa que impulse un nuevo mecanismo reformador.

III. Acuerdos con la Nación. Ayudas económicas

Mendoza no ha sido ajena a la crisis económico financiera nacional y mundial. Ello se ha visto reflejado en los acuerdos que ha debido suscribir con la Nación directamente y con organismos nacionales descentralizados que la han provisto de ayuda económica en casi todos los sectores. Además de los fondos recibidos de la Nación mediante otros instrumentos jurídicos. Pueden enumerarse los más importantes:

A. Conforme al decreto nacional 206/09 las administraciones provinciales y municipales han recibido ayuda económica financiera de la Nación. Los fondos girados debían ser destinados en un 30 por ciento a los municipios y exclusivamente invertidos en obras, con prohibición

expresa de cubrir los gastos corrientes. El mismo decreto hace mención a que los fondos tienen su origen en los derechos de exportación que si bien son “recursos exclusivos de la Nación”, ello no impide que se puedan destinar a “reforzar los presupuestos gubernamentales de provincias y municipios”.

B. Por otra parte, en relación con el pago de jubilaciones provinciales, Mendoza acordó con la Presidencia de la Nación y las autoridades de la Anses una ayuda nacional para más de 18.500 mil jubilados mendocinos, a fin de mantener la continuidad de la movilidad en sus haberes, incluyendo a docentes jubilados provinciales.

C. En relación con la economía regional, se firmó un acuerdo con el Ministerio de la Producción de la Nación argentina con el objetivo de instrumentar medidas de ayuda para atender a los productores agropecuarios afectados por distintas problemáticas que comprometen la producción. Los fondos se destinaron a la fruticultura de peras y manzanas (\$ 1.500.000), plan ganadero (\$ 2.319.764) y promoción de economías regionales (\$ 41.000.000)

D. En materia de obras viales, se firmaron dos actas de compromiso con el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional para financiar obras viales por \$ 50 millones y edificios escolares por \$ 27.500.000 millones.

E. En lo que respecta a productores afectados por fenómenos climáticos, refinanciación de la deuda pública provincial por 300 millones de pesos, reconversión de cultivos y grandes obras de riego, Mendoza acordó la financiación con la Nación por 605 millones de pesos. Los convenios se enmarcan en dos grandes programas que la Nación tiene previstos para ayudar a las provincias: el PAF (Programa de Asistencia Financiera), que permite refinanciar la deuda pública de Mendoza con 300 millones de pesos para el 2009 y el PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales), que posibilitará realizar obras de desarrollo productivo por un monto de 305 millones de pesos.

F. Mendoza junto con cuatro provincias productoras de vino (San Juan, Río Negro, Salta, La Rioja), la Nación y la Corporación Vitivinícola Argentina (Coviar) firmaron acuerdos para maximizar los niveles de inversión y productividad del sector vitivinícola. En ese sentido, el gobierno nacional ha celebrado un convenio de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para implementar un proyecto de integración

de pequeños productores a la cadena vitivinícola de un máximo de 54,5 millones de pesos.

IV. Ordenamiento territorial y uso del suelo. Nueva ley

Luego de una amplia discusión legislativa con el aporte de los ámbitos académicos y científicos locales (expertos de la Universidad Nacional de Cuyo y del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica), Mendoza tiene legislación de ordenamiento territorial y uso del suelo.

Sin embargo para su implementación también ha debido recurrir a la ayuda económica nacional. Se destinarán unos 620.000 pesos a los equipos técnicos y a la logística del proceso de participación social que establece la Ley de Ordenamiento Territorial para definir los ejes estratégicos para el desarrollo de Mendoza, fondos que serán entregados por la Nación, según lo convenido con el Ministerio de Economía federal. Estos provendrán del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y forman parte de una línea de financiamiento que gestiona la cartera económica nacional para el apoyo y la asistencia técnica a entidades del sector público.

V. Economía. Exportaciones. Vitivinicultura. Turismo

A. Las exportaciones mendocinas durante el 2008 rondaban los U\$S 1.588 millones, lo cual implica un incremento de los envíos al exterior del 18,9% con respecto al 2007 que cerró con un total de U\$S 1.335 millones. El rubro de Manufacturas de Origen Industrial (MOI) mostró un importante crecimiento, con productos que mostraron fuertes subas como turbinas hidráulicas (+ 966%), ferroleaciones (+ 45%) y electro bombas (+ 11,83%). En cuanto a las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), los productos que tuvieron mejores variaciones en sus exportaciones fueron los espumantes (+ 77,67%), el aceite de pepita de uva (+ 63,37%), el vino a granel (+ 54,8), las aceitunas en conserva (+ 29,42%), el vino fraccionado (+ 24,43%) y el mosto concentrado (% 16,68). Con respecto al rubro de Productos Primarios (PP), el mayor crecimiento lo experimentaron las manzanas (+ 82,85%) y las peras (+ 32,7).

B. Vitivinicultura. El 20% de la cosecha vitivinícola del 2009 fue destinado a la elaboración de mosto, en tanto que el precio del kilogramo de uva fue fijado en \$ 0,55 de contado, ello con la intervención estatal dada por el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Estado Provincial. El mecanismo utilizado se basa en sostener dicho precio y si se supera, el excedente se repartirá entre el productor y el bodeguero; en cambio, si el precio es menor, la diferencia será subsidiada por el Estado.

C. Vendimia y turismo. En los festejos vendimiales de marzo de 2009 ingresaron a la provincia casi 130 mil turistas y movilizó a más de 520 mil personas en total. La ocupación hotelera ascendió a un 98%, dando como resultado un total de 520 mil personas movilizadas en los cinco días centrales de la fiesta.

VI. Obra pública. Marginal del río Atuel

Se habilitaron los tramos cuarto y quinto del canal marginal del río Atuel, en el sur provincial. Los montos invertidos en esta obra, ejecutada por el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte a través de la Subsecretaría de Obras Públicas, fueron de \$ 29.801.000 para el cuarto tramo y de \$ 6.451.000 para el quinto, para beneficiar a una superficie total de 7.300 hectáreas. En total se invirtieron más de 36.000.000 de pesos en ambos tramos.

El canal marginal tiene como finalidad transportar y distribuir las aguas que actualmente conduce el río Atuel, desde la toma del canal Izuel, en San Rafael, hasta el dique derivador Rincón del Indio, en General Alvear, con una extensión total de 40 kilómetros y con el beneficio del riego para más de 1.800 hectáreas.

VII. Endeudamiento provincial

A fines del 2009 la Legislatura provincial sancionó la norma por la cual se autoriza al Poder Ejecutivo al endeudamiento por la suma de 420 millones de pesos, para hacer frente a las metas fijadas para el año en curso y financiar el déficit en que se encuentra la Provincia.

Los cuestionamientos y duros debates demoraron la sanción legislativa y luego de su promulgación, ya se encuentran presentados planteos de inconstitucionalidad ante la justicia provincial.

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

1. Mercado Consignatario de Yerba Mate

Misiones y el norte de Corrientes son zonas de producción exclusiva de yerba mate. Como todo cultivo fuertemente explotado, las leyes del mercado producen efectos indeseados, principalmente para los productores, quienes sufren los efectos del bajo precio de la hoja de yerba. Hasta fines de los 80 funcionó el Mercado Consignatario de la Yerba Mate, con resultados no siempre positivos, por factores varios como ya lo dijimos en un informe anterior. El 20 de noviembre volvió a crearse por ley 26.532, que modifica la ley 25.564 que rige el Instituto Nacional de la Yerba Mate. La nueva norma introdujo como facultad de este organismo, además de la de fijar precio de la materia prima cuando los sectores no se ponen de acuerdo, la de implementar y administrar un mercado consignatario de materia prima de la yerba mate de orden nacional; posibilita el funcionamiento de este mercado a través del financiamiento del Banco de la Nación Argentina.

En su época anterior sirvió para acopiar la producción yerbatera y fijar una política de precios protectora del interés de los productores, a fin de no dejarlos librados a las leyes del mercado, asegurándoles un precio que contemple los reales costos y una razonable ganancia. Este Mercado, en su nueva versión, está en proceso de organización, para lo cual ya se recabó la participación del Banco de la Nación, con resultado promisorio.

2. La tributación en el NEA

La participación del NEA (Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa), en los tributos representa sólo el 3,7% del total de recaudación nacional. Durante el primer semestre del 2009, todas las provincias recaudaron

25.606 millones de pesos; en tanto que en la región NEA se recaudaron 959 millones, comprendiendo ingresos brutos, inmobiliario, sellos y parque automotor. El impuesto a los ingresos brutos es el principal entre los mecanismos tributarios, aunque en esta región se recauda más por impuesto a los sellos que por tributos inmobiliarios.

Como se sabe, en el NEA predominan las actividades primarias como la agricultura especializada, la explotación forestal y la ganadería

3. Régimen de Tránsito Fronterizo

El Congreso Nacional dictó la ley 26.523 avalando un acuerdo sellado en el 2005 entre Argentina y Brasil, estableciendo un nuevo régimen fronterizo entre localidades vecinas de ambos países. Se creó la tarjeta de tránsito fronterizo que otorgará importantes beneficios a los habitantes de las ciudades incluidas en el sistema. Se establece un trato igualitario en materia económica, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a salud y educación. Los titulares de la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo gozarán de iguales derechos laborales y previsionales. Es éste un hecho palpable de integración regional interfronterizo que promete desarrollo, haciendo que en la práctica, el NEA tenga la perspectiva de extenderse más allá de la frontera.

4. Presupuesto

La Legislatura provincial aprobó el proyecto de presupuesto para el año próximo por \$ 5.188 millones, monto éste superior al del año actual en un 23%. Según su diseño, más del 60% se destinará a obras públicas y al pago de salarios. Se le otorgó facultades al Poder Ejecutivo para disponer el manejo de remanentes del Fondo Nacional del Tabaco, el Fondo Forestal; 6 millones de pesos para distribuir entre distintas ONG con fines sociales y educativos; y 15 millones para destinar “oportunamente” al hospital Madariaga de Posadas; delega facultades al Ejecutivo para la reasignación de partidas, junto a la prórroga de la emergencia económica y previsional; todo con las mismas características descriptas en la Memo-

ria del 2007. Esta ley estima en 3.700 millones el cálculo de recursos. Sin contar el personal contratado, la planta permanente pasa los 40.000 agentes, con un incremento de 1.250 cargos para el 2010, según publicación periodística.

Asimismo, se prevé un aumento del endeudamiento en 450 millones: 60 millones con organismos internacionales y 390 millones con la Nación. Desde el 2002 se viene aumentando el stock de deuda, pues se cancela parte de ella y se vuelve a tomar crédito.

Proyecto de represa hidroeléctrica Garabi

Los gobiernos de Argentina y Brasil han acordado su construcción en el río Uruguay en la zona limítrofe entre Misiones y Corrientes. Esto está generando preocupación en la población misionera, por las consecuencias que este tipo de obra produce, a la luz de la experiencia de Yaciretá; especialmente respecto a la extensión de tierra inundable.

El gobierno no da detalles técnicos, pese a los requerimientos que hacen organizaciones ambientales, preocupadas por el impacto de la obra. La provincia de Corrientes no manifiesta oposición.

Explotación comercial de aguas

El 20 de noviembre de 2009 se dictó la ley 4519 que crea *Aguas Misioneras Sociedad del Estado* a la cual se le asigna el objeto de captación, envasado, distribución y comercialización de aguas subterráneas y del sistema del Acuífero Guaraní, y de las aguas superficiales y pluviales de dominio público provincial, que no tengan por destino el abastecimiento de agua potable de la población. El objetivo es la utilización con fines de lucro de esta agua. Cabe recordar que Misiones es la tercera provincia que crea un régimen de este tipo, después de las provincias de Corrientes y Santa Fe.

Elecciones legislativas

El 28 de junio se renovó la mitad de la Legislatura: 20 bancas. Resultó triunfador el partido Frente Renovador, oficialista, consiguiendo 12 bancas. Este partido, liderado por el ex gobernador Rovira, es una escisión del justicialismo y con ex dirigentes de un radicalismo desorganizado con motivo de migración hacia el oficialismo. El partido justicialista está en proceso de reorganización, pero con resultado incierto. Mientras tanto, el gobierno provincial tiene una política de concertación y sintonía con el gobierno nacional.

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

El período en análisis fue fructífero en cuanto a novedades generadas desde diversos estamentos y expresiones de la vida provincial neuquina, pese a tratarse de un año marcado por dos circunstancias especiales: la emergencia sanitaria nacional y la situación económica global que lo hicieron atípico, contexto dentro del cual pido sea considerado el presente informe.

En tal sentido han generado nuestro interés desde la óptica política, jurídica e institucional, los hechos que seguidamente detallamos.

Labor legislativa

Si bien la tarea y producción de esa naturaleza no tuvo la intensidad que signó el pasado año 2008, caracterizado por el inicio de actividades de un Parlamento renovado, explicación que debe hallarse, en parte, en la atipicidad que señalábamos al principio de este trabajo, no podemos soslayar la que se llevara a cabo durante el 2009, de entre la que resaltamos:

Capital Histórica: por medio del dictado de la ley 2681 la ciudad de Chos Malal, antigua capital del Territorio Nacional del Neuquén, ubicada en el sector norte del territorio provincial, fue declarada “*Capital Histórica y Cultural de la Provincia del Neuquén*”.

Ley de Municipalidades: a comienzos del 2009 el Poder Ejecutivo provincial hizo público que era su interés promover la discusión legislativa tendiente a lograr la modificación de la ley 53 de Municipalidades, actitud que fue acompañada por el bloque oficialista y bien receptada por el resto del arco político local, sin perjuicio de lo cual, poco más se avanzó de ello, esperando que durante el 2010 en curso la cuestión ocupe un lugar destacado en la agenda de trabajo de los señores representantes.

Consejo de la Magistratura: como lo venimos sosteniendo desde nuestros iniciales informes, el instituto de referencia ha concitado las más severas críticas de los diversos sectores de la sociedad neuquina, generándose una casi unánime disconformidad con su labor, derivada, por un lado, de lo parcial de su conformación y, por el otro, de lo cuestionable de sus procedimientos. Ello llevó a que se hayan presentado, a la fecha, siete proyectos tendientes a lograr su modificación, aspecto en el que coinciden y han sido elaborados tanto por el oficialismo como por las fuerzas de la oposición, operadores del sistema judicial y diversas organizaciones del medio, no habiendo aún tenido el consecuente tratamiento legislativo, lo que esperamos se materialice en este año 2010, atento la importancia institucional del organismo en cuestión.

Ley Orgánica del Ministerio Público: el lunes 18 de mayo de 2009 fue entregado en la Legislatura provincial el proyecto de mención, elaborado por integrantes de ese cuerpo, a fin de conformar “*un órgano intrapoder, con autonomía funcional, imparcialidad, unidad de actuación y de dependencia jerárquica en todo el territorio provincial*”, lo que se encuentra pendiente de la consecuente decisión legislativa.

Justicia de Paz: en su sesión del jueves 27 de agosto de 2009 la Legislatura neuquina sancionó la ley 2526, jerarquizando las funciones y escalafón de los jueces de Paz.

Mecanismo para la designación de conjueces: por decreto de su Presidencia del 23 de diciembre de 2009 el Tribunal Superior de Justicia reglamentó la ley 2601, a su vez reglamentaria del art. 239 de la Constitución provincial, en lo referente al método de sorteo de aquéllos.

Las deudas con la reforma constitucional de 2006: lo venimos sosteniendo: desde entonces: existen varios institutos previstos por la Ley Mayor neuquina a partir de la reforma que recibiera su texto en el curso del 2006, que a la fecha no son operativos en razón de encontrarse pendiente el dictado de leyes que los conformen o reglamenten, de entre los cuales merecen destacarse el Defensor del Pueblo y los me-

canismos de participación ciudadana; hacemos votos para que durante el 2010 los señores diputados salden esas deudas que mantienen con la Constitución Provincial.

La regionalización

Nos alegramos porque el fenómeno de regionalización e integración de la provincia del Neuquén, como así también de los municipios locales entre sí y también con sus vecinos de provincias adyacentes no ha perdido la intensidad que lo viene caracterizando desde algún tiempo atrás, más aún: vemos que se van dando importantes pasos cada vez más significativos.

Dentro del referido aspecto destacamos:

Neuquén y Río Negro: más allá de su cercanía, estas dos provincias patagónicas hermanas han transitado un largo camino histórico juntas y, por suerte, da la impresión que las autoridades políticas de ambos estados, no tienen vocación para claudicar de ese pasado común. Por ello han sido múltiples las reuniones llevadas a cabo por funcionarios de primer nivel de aquéllas, de entre las que destacan los innumerables encuentros que han sostenido los señores vicegobernadores, la doctora Ana Pechén, de Neuquén y el ingeniero Bautista Mendihoroz, de Río Negro, tendientes a lograr una solución conjunta a los diversos problemas comunes que los involucran en la búsqueda del “*desarrollo económico y social*” del que nos habla el art. 124 de nuestra Constitución Nacional.

Parlamento Patagónico: también ha sido muy importante y amerita destacarse la presencia de los representantes neuquinos en la entidad de referencia que reúne a legisladores de las provincias de la región, ámbito en el que se han dado importantes pasos en pos de su institucionalización.

Asociación de Municipios del Alto Valle y la Confluencia: nos encontramos ante uno de los avances más importantes en materia de regionalización que se han verificado en el país: me refiero a la entidad del título que agrupa a los jefes comunales de los municipios de Neuquén, Plottier, Senillosa, Colonia Centenario, Vista Alegre, San Patricio del Chañar, Añelo -todos éstos de la provincia del Neuquén-, Cipolletti, General Fernández Oro, Allen, Cinco Saltos, Contralmirante Cordero y Vista Alegre -estas últimas de la provincia de Río Negro-, quienes se

han dado un estatuto de funcionamiento, con una presidencia y una vicepresidencia rotativas y la exigencia de reuniones mensuales periódicas en sedes variables, de entre sus más destacables premisas. A sus encuentros han concurrido las más altas autoridades de cada una de las provincias involucradas, como así también importantes referentes nacionales, durante los cuales se han abordado las más diversas problemáticas de interés común, habiéndose obtenido grandes avances en cuestiones atinentes a transporte, tránsito y medio ambiente, por mencionar aquéllos de mayor resalto.

Región del Corredor de Los Lagos: representantes de los municipios de San Martín de los Andes, Junín de los Andes, Aluminé, Villa Pehuenia, Villa La Angostura, Caviahue, Copahue y Piedra del Aguila, se reunieron a lo largo del 2009 con la intención de poner en marcha un organismo que promueva el desarrollo integral y mancomunado de la zona involucrada.

Federación de Municipios Neuquinos: representantes de los estados municipales de la provincia se reunieron en la ciudad de Junín de los Andes impulsando la creación de la entidad del título, lo que a la fecha no se ha materializado, pese a los diversos encuentros que sucedieron al inicial. A ésta concurrieron altas autoridades provinciales como así también integrantes del Consejo Directivo de la Federación Argentina de Municipios.

Los municipios

Como siempre, la riqueza mayor del informe la advertimos en la dinámica vida de los estados municipales neuquinos, de entre la que nos parece del caso señalar:

Carta Orgánica Municipal de Villa La Angostura: el 9 de mayo de 2009 la Convención Estatuante culminó su labor y sancionó la Ley Mayor de la localidad, compuesta por 330 artículos, la que, conforme lo establece el artículo 276 de la Constitución de la provincia del Neuquén, fue remitida a la Legislatura provincial para su consideración, la que fue devuelta con algunas recomendaciones, las que fueron obviadas y promulgado su texto por el intendente municipal, respetando la letra producida por aquel organismo, la que fuera publicada en el Boletín Oficial de la

ciudad el miércoles 11 de noviembre de 2009, teniendo vigencia a partir de ese momento. Tras su sanción el Poder Ejecutivo local se encuentra abocado a la tarea de dictar las normas reglamentarias de los diversos institutos creados por la Ley Fundamental de ese municipio lacustre y cordillerano ubicado en el extremo sur del territorio provincial.

Carta Orgánica Municipal de San Martín de los Andes: el martes 14 de abril de 2009 juraron en sus cargos los vecinos de esa ciudad andina que resultaron electos en las elecciones del 26 de octubre de 2008 para conformar la Convención que tendrá a su cargo la reforma de la norma del título; tras varios encuentros llevados a cabo durante el año 2009 convinieron en iniciar formalmente su labor definitiva el 1 de febrero de 2010.

Renovación parcial: el domingo 23 de agosto de 2009 se llevó a cabo la elección para la renovación parcial (9 de las 18 bancas) en el Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén.

Consejo de Seguridad y Defensa Civil: Las autoridades del municipio de Villa Pehuenia, ubicado en el sector centro oeste del territorio provincial, han creado el organismo de mención, de amplia representatividad y conformación, a fin de analizar y aconsejar la implementación de medidas preventivas para la mejor convivencia social en la localidad.

Inconstitucionalidad de una ordenanza: la Asociación Civil Conservación Patagónica presentó ante el Tribunal Superior de Justicia de la provincia del Neuquén una acción de inconstitucionalidad contra el Municipio de San Martín de los Andes a raíz del dictado de la ordenanza 8390/09 que modificó los indicadores urbanísticos del paraje “Vega Plana” por entender que resulta violatoria de varios puntos de la Constitución Provincial.

Informe Anual: durante el mes de diciembre de 2009 el Defensor del Pueblo de la ciudad de Neuquén, Juan José Dutto, presentó el informe Anual de Gestión del organismo, tal lo exige la norma de funcionamiento de éste.

Destituciones: en los municipios neuquinos se verificaron dos casos:

- El Concejo Deliberante de Picún Leufú destituyó al intendente de esa localidad, por lo que durante el curso del año 2010 deberán llevarse a cabo las elecciones correspondientes.

- Distinto es el caso planteado en Las Coloradas, puesto que el órgano legislativo hizo lo propio con el intendente local, quien recurrió la medida ante el Tribunal Superior de Justicia de la provincia, que dispuso la medida de “no innovar” hasta tanto no se resuelva el fondo de la cuestión, sometido a su juzgamiento.

Reforma al régimen electoral: el jefe comunal del municipio de Cutral Có -localidad ubicada en el sector centro-este del territorio neuquino- se dirigió a la Legislatura provincial haciendo poniendo en su conocimiento la enmienda realizada al texto de la Carta Orgánica Municipal -arts. 138 y 142- a través de la ordenanza 2269/09 tendiente a que los comicios locales puedan realizarse en forma independiente a los provinciales, cuya Junta Electoral Municipal tendrá a su cargo el control y organización de los comicios, siempre y cuando no asuma tal competencia su similar a nivel provincial.

Vida académica

Si bien la región no es susceptible de generar una actividad académica de la intensidad verificada en los principales centros del país, las bellezas naturales que la caracterizan hacen que se soslayen algunos aspectos que la relegan y siempre sea tenida en cuenta para ser sede de congresos, jornadas o seminarios.

De ahí que durante el curso del año 2009 se llevaron a cabo diversos y variados encuentros en distintos puntos del territorio provincial en los cuales los temas más frecuentados por organizadores y concurrentes lo constituyeron las denominadas cuestiones de género como así también aquéllos referidos al medio ambiente.

Elecciones nacionales

Como en el resto del país en la provincia del Neuquén se llevaron a cabo el domingo 28 de junio de 2009 las elecciones para la renovación de autoridades legislativas de la Nación; en el ámbito local neuquino se hallaban en juego tres bancas de diputado nacional, las que fueron obtenidas

por el señor José Brillo y la señora Olga Guzmán, ambos representantes del oficialista Movimiento Popular Neuquino, y el señor Horacio Quiroga, quien fuera postulado por la Unión Cívica Radical.

Juicios por delitos de lesa humanidad

He dejado para el final de este trabajo la mención de un hecho de destacada importancia producido a principios del año 2009, toda vez que el día 6 de febrero de ese año el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Neuquén, hizo públicos los fundamentos de la sentencia condenatoria que había dictado y cuyo veredicto fuera leído el día 19 de diciembre de 2008 en lo que constituyó el primer juicio de esa naturaleza llevado a cabo en la región, decisivo no firme en razón de haberse planteado diversos recursos de casación que fueron concedidos por aquél, no resueltos a la fecha de elaboración de este informe. En él se juzgaron los hechos que damnificaron a 16 personas -una de ellas desaparecida- en el centro clandestino de detención denominado “La Escuelita”, ubicado en terrenos militares en la capital provincial en actuaciones que fueran conocidas como el “primer tramo” que involucró a ocho militares -todos los que recibieron severas condenas-; el “segundo tramo” que vincula en carácter de imputados a casi una treintena de personas (militares, policías federales y provinciales neuquinos y rionegrinos y agentes de inteligencia) y en el que se investigan hechos que damnificaron a un gran número de personas -varias de ellas aún desaparecidas-, llegó a fines del pasado 2009 al tribunal de juicio y se espera su concreción para el año 2010, aunque hay aún vías recursivas abiertas en manos de la Cámara Federal de General Roca, restando todavía un “tercer tramo”, todavía de incierta radicación para ello, con todo lo cual se agotaría el juzgamiento de los hechos producidos con motivo y como consecuencia de la imposición del estado de facto a partir de 1976 y las graves violaciones a los derechos humanos que por entonces se produjeron.

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

1. El déficit interinstitucional

El año 2009 no constituyó un hito en materia del déficit interinstitucional que padece la Argentina y las relaciones Nación-Provincia de Río Negro, no obstante se anotaron algunos avances en ciertas políticas públicas, especialmente en las medio ambientales. Ello no obstante un marcado retroceso en la situación fiscal, a la que me referiré especialmente en la última parte del informe; la que sigue denotando el alto grado de discrecionalidad, condicionalidad y autocracia con que se manejan las cuentas públicas en la Argentina, hecho que redundo en el deterioro constante de la calidad de nuestro federalismo, como hemos observado en muchos otros informes.

2. Convenios y políticas medioambientales

Gestión ambiental minera

El gobierno nacional y la provincia de Río Negro formalizaron la puesta en marcha en la región del primer Programa de Gestión Ambiental Minera -GEAMIN-, que cuenta con más de 80 millones de pesos para promover el desarrollo minero sustentable en todo el país. Con la firma del acuerdo se oficializa la implementación en la provincia de este programa gestionado por el organismo minero nacional en 2004 ante el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- para financiar con más de 80 millones de pesos acciones tendientes al fortalecimiento de la gestión ambiental sustentable en el sector productivo minero nacional.

En este marco, el gobierno nacional aportará más de 14 millones de pesos para la remediación de un antiguo pasivo industrial de Río Negro, previo a la actual legislación de resguardo ambiental que rige para todas las actividades mineras. Se trata de la ex fundición de la mina Gonzalito, ubicada en San Antonio Oeste -paralizada hace más de 40 años- donde se realizarán los trabajos de evaluación detallada, desarrollo de obra y remediación del pasivo. La provincia también recibirá fondos de este pro-

grama para contribuir a fortalecer la Unidad de Gestión Ambiental provincial mediante la capacitación, la asistencia técnica y la mejora tecnológica con el objeto de sumar especialización para la evaluación de los informes de impacto ambiental y las tareas de control y monitoreo de las operaciones mineras locales.

Asimismo, el programa GEAMIN prevé la realización en la provincia de tareas de catastro sobre áreas degradadas por actividades industriales pretéritas, con evaluación preliminar de riesgo y categorización del pasivo; evaluación y diagnóstico de la actividad ladrillera artesanal, a nivel regional y provincial, identificación de áreas con arcillas aptas para la fabricación de ladrillo artesanal, entre otras acciones.

Adhesión de Río Negro al GEF

Río Negro y Nación impulsan plan de desarrollo para pequeños productores rurales, según información oficial, la adhesión de Río Negro al GEF (Programa de Manejo Sustentable de Tierras Áridas y Semiáridas para el Control de la Desertificación en la Patagonia), permite fortalecer las estructuras del Ministerio de Producción, CODEMA e INTA, entre otros organismos y aunar una visión integral entre estos actores públicos, para buscar una solución a las dos condiciones ambientales que caracterizan la desertificación en la provincia: el desmonte descontrolado en el monte xerofítico y el sobrepastoreo.

En este escenario el gobierno provincial convocó, con apoyo del GEF, a un especialista para que asesore y analice junto a los técnicos locales, la elaboración de un proyecto de Ley que implemente el sistema de PSA ¹ como forma de lucha contra la desertificación.

¹ Los PSA se formulan como instrumentos para tender puentes entre los intereses de los propietarios de la tierra y los usuarios de servicios ambientales específicos, instrumentando el pago o compensación directa por el mantenimiento o provisión de ese servicio ambiental. Desde la perspectiva de sus creadores, los PSA podrían actuar como incentivos más poderosos y eficientes para promover la conservación de los ecosistemas. Esta herramienta se anuncia como complementaria de otras existentes en materia de conservación de recursos naturales como son: la creación de áreas naturales protegidas y

El Ministerio de Producción se encuentra trabajando en un proyecto de ley que, siguiendo el ejemplo adoptado por la ley 26.331 de protección de bosque nativo, busca formular una normativa provincial que contenga el concepto de PSA como compensación al resguardo que se haga de los recursos naturales rionegrinos y al lucro cesante que se haga de éstos.

La intención es la aplicación de este mecanismo en las situaciones de daño ambiental en la provincia. Este proyecto de ley fue presentado también por una legisladora rionegrina ante el Parlamento Patagónico con el objetivo de regionalizar la discusión de esta temática.

También suscribió la provincia de Río Negro con la Nación, un convenio para llevar adelante el Plan Estratégico de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Más de 4.000 productores rurales radicados en forma dispersa en la meseta rionegrina se mantienen en sus propios lugares pese a las duras contingencias climáticas y crítica situación económica social, como consecuencia de cuatro años de sequía y la mortandad de 750.000 ovejas, según refería el ministro de la Producción al firmar el convenio con el gobierno nacional.

los mecanismos conocidos como “de comando y control” (fiscalización de actividades). Han sido utilizados en Colombia, Costa Rica y otros países de Latinoamérica. En Argentina se conocen estudios para aplicarla en la Provincia de Chubut, en los casos de la presa de Futaleufú y del Parque Nacional Los Alerces. En el primer caso, por ejemplo, el demandante del servicio sería la empresa de aluminio (ALUAR) que capta energía hidroeléctrica proveniente de la presa, ello por cuanto, de no tenerse cuidado con la gestión de la cuenca que abastece al embalse éste podría perder fondo, se colmataría y quedaría la presa fuera de servicio o con menor potencia. Esto obligaría, *prima facie*, a la industria que vive de la buena gestión del bosque aguas arriba. Los oferentes serían fundamentalmente el Servicio de Parques Nacionales y quizá algún agente más, aún por identificar, que pueda contribuir al buen mantenimiento de la cuenca. El objeto de esta parte del sistema PSA será el de facilitar a la entidad gestora del parque recursos adicionales para mejorar el servicio de conservación del mismo. El precio a pagar debe ser negociado tras exponerse a los beneficios de la conservación y la necesidad que la empresa tiene de los mismos. El instrumento, por cierto novedoso, aún no ha merecido nuestra evaluación jurídica ni económica.

3. La situación fiscal Nación-provincias ²

Las provincias cerraron 2009 con un déficit financiero de aproximadamente \$11.000 millones. El desequilibrio se puede gobernar en virtud de que una buena porción de esa deuda está constituida con la Nación, pero la inflación permite vaticinar problemas de envergadura para financiar la nueva puja salarial con los estatales en 2010.

El stock de deuda provincial alcanzó \$99.000 millones, de los cuales 70% son pasivos asumidos con el gobierno nacional. La modalidad de pagar a contratistas con bonos locales, que inició Buenos Aires, puede expandirse a otros distritos en el corto plazo. Varias provincias decidirán su suerte en negociaciones bilaterales con la Nación, que incluyen desde las deudas previsionales, el reparto de ATN y la refinanciación de Bogar.

Las transferencias por coparticipación y regímenes especiales finalizaron el año 2009 con una suma de \$75.670 millones, lo que implica un incremento de 9,2% interanual (una variación inferior a la mitad de lo que aumentaron ese año en relación a 2007 -25,4%-).

En relación con su participación sobre la recaudación nacional excluida la seguridad social, los envíos automáticos a provincias aumentaron de un 31,7% alcanzado en 2008 a 33% en 2009.

Los envíos a las provincias por el Fondo Federal Solidario alcanzaron los \$2.940 millones en 2009. El monto equivale a un 5% de los envíos por coparticipación y regímenes especiales y a un 12% de los ingresos totales por retenciones a las exportaciones.

En la distribución por jurisdicciones, el mayor crecimiento interanual se observó en las provincias de Santa Cruz (10%), Neuquén (9,8%) y Tierra del Fuego (9,6%). En el otro extremo, las menores variaciones se evidenciaron en las provincias de Santa Fe (8,9%), Tucumán (9,0%) y Córdoba (9,1%). Para la Provincia de Río Negro el incremento 2009/2008 ascendió al 9,5%.

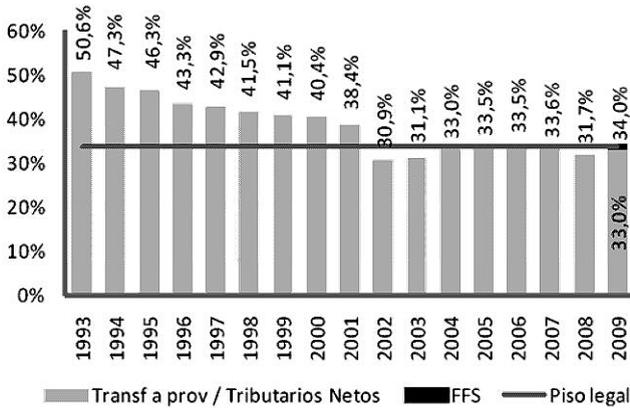
² Fuentes Consultadas: Fundación Apertura de Santa Fe; CERX -Centro de Economía Regional y Experimental-; artículo de Oliver GALAK en La Nación, 28/12/09; declaraciones del gobernador de Chubut, Mario Das Neves, 16/3/10; Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) - Nadin Argañaraz; Fundación Siena - Nicolás Bertello; Abeceb.com; E&R - Economía y Regiones-.

En particular, si bien a partir de abril del año pasado un 30% de las retenciones a las exportaciones de soja y sus derivados comenzaron a derivarse automáticamente a las provincias, dichos ingresos no se computan dentro de los envíos por coparticipación y regímenes especiales, sino que se incluyen dentro de las transferencias discrecionales de Nación para financiar gastos de capital. De esta manera, la caída de 11% en los derechos de exportación en 2009 afectó a la recaudación nacional neta de seguridad social y no a las transferencias a provincias por coparticipación y regímenes especiales.

Los envíos a las provincias por el 30% de los derechos de exportación a la soja y sus derivados alcanzaron los \$2.940 millones en 2009. El monto equivale a un 5% de los envíos por coparticipación y regímenes especiales y a un 12% de los ingresos totales por retenciones a las exportaciones.

Año a año el porcentaje de fondos transferidos automáticamente a las provincias por ley de coparticipación va disminuyendo, incrementándose las transferencias discrecionales, no reguladas por ley. Si se le suma a los fondos coparticipados en 2009, estas transferencias discrecionales, y la coparticipación del 30% de las retenciones de soja, se alcanzaría un 29% (obviamente al conjunto de las provincias y no a cada una según su cuota de coparticipación, lo que afecta a todo el sistema y provoca injusticias distributivas). Según es bien conocido el art. 7° de la ley de coparticipación federal de impuestos (23.548), la proporción de recursos tributarios recaudados por la administración central nacional que se transfiera automáticamente a los fiscos subnacionales debe ser, como mínimo, del 34 por ciento. A partir del año 2002 se dejó de cumplir con el piso legal, pasando el *ratio* a promediar el 32,5 por ciento. En el gráfico siguiente se aprecia la caída del *ratio* originada en buena medida por la aparición del impuesto al cheque y de las retenciones a la exportación. Dado que ambos impuestos adquirieron notable dinamismo durante la última recuperación económica (en especial los derechos de exportación con altas tasas de crecimiento), incrementaron su importancia relativa dentro de la recaudación tributaria.

*Porcentaje transferencias automáticas/recaudación
(neta de seguridad social) y mínimo legal art. 7º ley 23.548*



Fuente: IARAF en base a Mecon y AFIP

Según estimaciones de analistas, sólo cuatro distritos pueden mostrar balance con superávit financiero: San Juan, Santiago del Estero, La Pampa y Chubut. La situación se torna más dramática si se considera que hace sólo tres años eran 20 las provincias que podían exhibir resultados positivos

Asimismo, y en relación con la ANSES, el gobernador de la Provincia del Chubut indicó que “las Provincias transfirieron en el 2009 al ANSES unos 6.750 millones de dólares, y sumado esto al impuesto al cheque, permitió que la Nación se apropiara de 50 mil millones de dólares de las provincias entre el 2003 y el 2009, las que hoy se ven deficitarias y desfinanciadas”.

El impuesto al cheque se coparticipa en un 30% entre provincias y Nación (incluyendo ANSES) y parte de las retenciones a la exportación tuvieron desde abril de 2009 un esquema de envío automático a través del Fondo Federal Solidario (FFS o fondo sojero) que permitió cumplir con el piso del 34% (ver gráfico siguiente). El FFS se creó con el 30% de las retenciones al complejo sojero y se distribuye a las provincias según los coeficientes de distribución secundaria de la mencionada ley de coparticipación.

Transferencias anuales a provincias 2002-2009
En millones de pesos

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Transferencias autom. (copart.)	11.758	18.208	26.328	32.276	39.451	55.225	69.267	75.670
Transf. ctes. a provincias (no copart.)	3.956	3.351	5.240	6.497	6.655	6.670	7.536	10.804
Transf. de capital a pcias y CABA con FFS	772	1.105	1.602	3.972	6.372	6.953	7.754	15.621
Transf. de capital a pcias y CABA sin FFS	772	1.105	1.602	3.972	6.372	6.953	7.754	12.680
FFS								2.941
Transferencias totales	16.486	22.664	33.170	42.745	52.478	68.849	84.557	102.096
Variación absoluta								
Transferencias autom. (copart.)		6.450	8.120	5.947	7.175	15.775	14.041	6.403
Transf. ctes. a provincias (no copart.)		-605	1.889	1.257	158	15	866	3.268
Transf. de capital a pcias y CABA con FFS		333	497	2.371	2.400	581	801	7.867
Transferencias totales		6.178	10.505	9.575	9.733	16.370	15.709	17.538
Variación interanual								
Transferencias autom. (copart.)		55%	45%	23%	22%	40%	25%	9%
Transf. ctes. a provincias (no copart.)		-15%	56%	24%	2%	0%	13%	43%
Transf. de capital a pcias y CABA con FFS		43%	45%	148%	60%	9%	12%	101%
Transferencias totales		37%	46%	29%	23%	31%	23%	21%

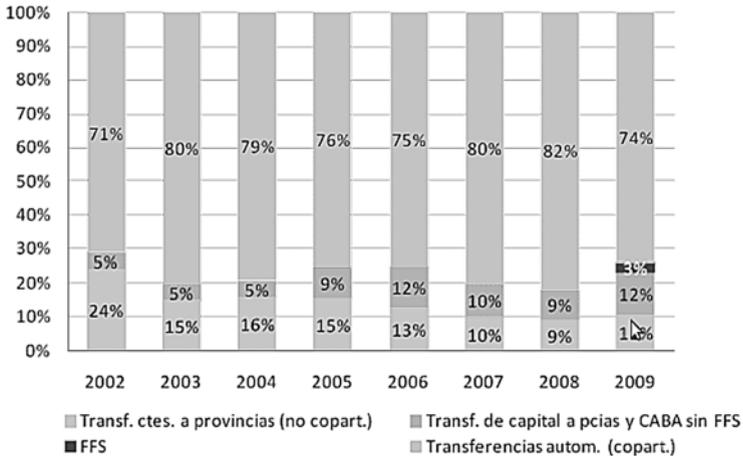
Fuente: IARAF en base a MECON

Si se considera el monto total de recursos enviados a las provincias en 2009, la cifra ascendió a \$102.096 millones, lo que implica \$17.538 millones más que en 2008, es decir un incremento interanual del 21%.

Las transferencias automáticas por coparticipación y leyes especiales del año 2009 representaron el 74% del total transferido a las provincias. Dicha participación fue inferior en 8 puntos porcentuales a la registrada en 2008 (82%). En tanto, el resto de las transferencias corrientes y las transferencias de capital a provincias mantuvieron ascensos de 2 y 6 puntos porcentuales, respectivamente, en relación a la participación de 2008, con importancias relativas de 11% y 15% dentro de las transferencias totales a provincias del año 2009.

Esto puede observarse en el siguiente cuadro:

*Participación de cada tipo de transferencia
en las transferencias totales*



Fuente: IARAF en base a MECON

Hoy, el elevado superávit de la ANSES (\$8.021 millones hasta Agosto de 2009), si bien un hecho claramente positivo, contrasta con el creciente deterioro de las finanzas provinciales.

Más aún, de acuerdo a información oficial en los últimos dos años ANSES ha financiado al gobierno nacional por \$4.473 millones y se han implementado planes de incentivo al consumo y la inversión en nombre del gobierno por otros \$6.650 millones.

Es cierto que la ampliación de la cobertura del sistema previsional (1,5 millones de nuevos jubilados) y la obligación de mediano plazo que representan los futuros jubilados que hasta hace poco estaban en una AFJP, obliga a ser cuidadoso al plantear modificaciones. Sin embargo, esto no quita la necesidad de debatir el destino de parte de esos recursos, en un esquema actual en que la ANSES financia al gobierno nacional y este a su vez financia a las provincias acrecentando la dependencia de estas últimas.

4. La Provincia de Río Negro

Tal como hicieramos referencia en informes anteriores la deuda pública rionegrina representa una pesada carga para el estado provincial y

genera serios condicionamientos para el mejoramiento de su situación fiscal, por ende social e institucional.

Las series publicadas por la Secretaría de Hacienda de la Provincia en su informe de gestión hasta el año 2009 -cuyos principales indicadores más abajo se describen- mostraban a esa fecha una complicada situación.

Como puede observarse en el siguiente cuadro se verifica un constante crecimiento del gasto en personal sobre el total del gasto primario, un incremento de agentes públicos en relación a la población provincial, un descenso de las inversiones directas y de los trabajos públicos y una leve disminución del peso de los servicios de la deuda sobre los ingresos corrientes netos de transferencias a municipios.

INDICADORES		2004	2005	2006	2007	2008
Gto en Personal	Mill \$	487,8	697,4	913,1	1192,9	1581,6
Gto Primario	Mill \$	1102,28	1474,61	1870,64	2248,27	2862,11
Gto Pers/Gto Primario	%	44,25%	47,29%	48,81%	53,06%	55,26%
Inversiones Directas	%	8,96%	13,96%	13,21%	9,15%	8,50%
Trabajos Públicos	%	8,96%	12,78%	14,23%	8,85%	11,56%
Gtos Ctes/Ingresos Ctes de Jurisdiccion Pcial	%	82,33%	86,69%	90,35%	92,56%	93,80%
Gtos en Personal/ Ingr Ctes Netos de Transf a Municipios	%	44,96%	50,44%	54,22%	57,75%	61,76%
Servicios de la Deuda/ Ingr Ctes Netos de Transf a Municipios						
	Mill \$	79,79	241,28	371,22	390,56	410,6
Agentes Públicos / N° Habitantes/ 1000		56,66	63,57	65,78	68,82	69,07

Hacia fines del año 2009 la Legislatura Provincial aprobó a pedido del Poder Ejecutivo un endeudamiento con la banca privada por 200 millones de pesos. Cuatro bancos accedieron al pedido provincial, los cuales desembolsaron la cantidad de 110 millones de pesos a una tasa de interés promedio del 17 % anual. Esta es la tasa más alta abonada desde la crisis de 2001.

El proyecto enviado a la Legislatura también sirvió para adherir a la ley de responsabilidad fiscal de la Nación. Dicho proyecto, aprobado por la Legislatura, que significa la adhesión a la ley nacional 26.530, de modificación del régimen federal de responsabilidad fiscal, faculta al Poder Ejecutivo rionegrino a firmar con el Estado federal el Programa de Asistencia Financiera 2010 para solicitar adelantos financieros -y también incluye tramitar un nuevo financiamiento fiscal, que se verificaría a comienzos de 2010.

El endeudamiento permitió abonar los salarios de diciembre de 2009 y aguinaldos. Esta situación se prorrogaría durante 2010, dadas las variables antes analizadas.

De acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia, la deuda pública ascendía al cierre del tercer trimestre del año 2009 a \$3.710,7 millones, de los cuales el 92% es deuda cuyo acreedor es el gobierno nacional.

En el año 2004 la deuda provincial era de \$2.491.15 millones lo que, por lo mencionado más arriba, representa un incremento de la deuda en 5 años de \$1.219.61 millones. Visto desde otro punto de vista, mientras para el año 2004 la deuda por habitante era de \$4.389, para el año 2008 por el mismo concepto la deuda ya ascendía a \$5.886. Se estima que en la actualidad supera los \$ 6.000 por habitante, bien que habría que practicar las correcciones por inflación.

Lo grave de un nivel de deuda tan elevado para la provincia, es que los pagos de los servicios de la deuda son, inevitablemente, cada vez mayores, lo que hace que un porcentaje cada vez mayor de recursos se deba destinar a esta finalidad.

El Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Río Negro conforme a la publicación de su Dirección de Estadísticas y Censos ascendía al año 2006 a Millones de \$ 4.651,7.

Si simulamos sobre este valor un crecimiento igual que el de la Nación para los años 2007, 2008 y 2009, el PBG hipotéticamente sería de Millones de \$ 5.409,4.

De confirmarse esta hipótesis, la deuda provincial representaría aproximadamente un 70 % del PBG, lo cual ubicaría a la Provincia de Río Negro entre las más endeudadas del país al considerar la relación deuda pública/ PBG.

5. Conclusión

Por todo lo que observamos, básicamente aumento del desequilibrio fiscal y de la dependencia de la provincia, insisto en que es imprescindible que se comience a discutir la ley de coparticipación federal de impuestos, más allá incluso de que resulta una obligación constitucional conforme la reforma de 1994, y se intente acordar un proyecto tributario racional, que cuente con un consenso político muy amplio, tal que le brinde una estabilidad y articulación tales que sirva de base para construir certidumbre entre los actores económicos y sociales; asegure independencia fiscal a las provincias y municipios (lo que configura un requisito *sine qua non* de la autonomía real), y dote de equilibrio macroeconómico a las cuentas nacionales. La contracara necesaria de esa ley es, y también lo hemos remarcado, la de una norma exigente de corresponsabilidad fiscal.

Hemos remarcado en nuestros estudios la necesidad de que la Argentina adopte un sistema parametrizado de distribución o “fórmulas de igualación” (*formula distribution* en los sistemas anglosajones o *perequazione fiscale* en Italia).

Estas fórmulas de distribución, obviamente son más complejas en países políticamente federales. Pero, aun así, todas tienden a lo mismo: lograr equidad vertical y horizontal entre los distintos gobiernos en base a los conocimientos estadísticos disponibles, conformando, primeramente, el *pool* de recursos disponibles que conformarán la masa a repartir y luego mediante el establecimiento de cuotas de participación.

En los países federales, el primer objetivo se hace mediante la determinación del “*tax-sharing*” o sistema de reparto. Las cuotas de reparto siguen en general cuatro líneas: 1) la construcción de una fórmula de distribución; 2) la aplicabilidad del principio de derivación; 3) las decisiones *ad hoc*; 4) el reembolso de costos. Esta última modalidad reviste a veces la forma de las garantías específicas, aunque, usualmente, se diferencia entre la ayuda específica (condicionada) y el reembolso de ciertas actividades.

Las otras tres modalidades se implementan a través de transferencias generales no condicionadas.

Así, por ejemplo, Alemania cuenta con una serie de normas constitucionales que establecen varios mecanismos de asignación, distribución y compensación fiscales. Es respecto a ello que Alemania cuenta también con su fórmula federal. El primer paso en el proceso de igualación interestatal es calcular el “potencial impositivo” de cada Land. El potencial fiscal se calcula tomando en cuenta todos los ingresos estatales más el 50% de impuestos locales estandarizados. Este potencial fiscal es comparado luego con otro índice, denominado de “necesidad fiscal”, el cual es calculado en primera instancia, como el promedio nacional de ingresos fiscales per cápita. Luego esta figura es ajustada multiplicándola por una variable que consiste en tres componentes: a) el “tamaño de población”, la cual se “ranquea” desde el 1.0 de los gobiernos locales con menos de 5.000 habitantes, hasta el 1.3 para aquellos que superen el millón; b) la “densidad”, la que se “ranquea” desde el 1.02 para comunidades con una población superior a los 500.000 habitantes con una densidad de población por kilómetro cuadrado entre 1.500 y 2.000, hasta el 1.06 para aquellas con una densidad superior a los 3.000; c) un índice de 1.35 para las ciudades estados de Hamburgo y Bremen. Se supone que el elemento “tamaño de población” refleja los más altos costos per cápita y el elemento “densidad” para reducir incentivos para la anexión y consolidación de comunidades.

En suma como recomiendan los especialistas, debe encontrarse en el proceso de decisiones fiscales un procedimiento y una fórmula tal que otorguen: flexibilidad, transparencia, rapidez de cambio y propendan a no afectar las decisiones macroeconómicas del centro.

En tanto un proceso tal no se dé en la Argentina, la situación de las provincias y a la postre la de la Nación seguirán presentando la alta volatilidad y niveles de discrecionalidad que afectan tanto a la economía como a la calidad institucional, y arrojando en suma una democracia de bajo estándar.

• **SALTA**, por *Luis Alberto Martínez*

Este año se caracterizó, entre otros, por los proyectos y acontecimientos, algunos se inscriben en la órbita de la organización e integración supranacional.

En el orden nacional se destaca claramente el proyecto del actual gobernador de la provincia de Salta sobre el Fondo de Convergencia Social para equilibrar la coparticipación federal. La propuesta de Salta es crear un fondo de convergencia con el 4% de la coparticipación total que podría reunir recursos por cinco mil millones de pesos para ser destinados a solucionar los problemas estructurales de las zonas del país con altos niveles de inequidad.

En el orden provincial la Secretaría del Interior colaboró para romper con el modelo macrocefálico que existía, creando condiciones de dignidad y desarrollo en toda la provincia.

Se incorporó a la estructura del Estado a la Escuela de Administración Pública a través de la cual se capacitó a más 4.500 personas en diferentes cursos durante al año 2009. Muchos de estos cursos se realizaron con la colaboración de la Secretaría del Interior, en los municipios, cubriendo toda la provincia, fundamentalmente con aquellas capacitaciones que apuntan a mejorar la calidad institucional.

Se incorporó y se brindó capacitación para la correcta utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), en diferentes municipios acercando las herramientas informáticas a los parajes más alejados, las empresas del sector colaboraron con software y hardware para llevar adelante el objetivo. Se colocaron antenas de empresas de telefonía móvil con lo cual se logró que localidades como La Poma o Tolar Grande tengan servicios de celular.

A través de la Subsecretaría de Defensa Civil se tendió una red de radio que permite tener contacto con todos los municipios.

Se colaboró con organismos nacionales para lograr acercarlos a los municipios. Es el caso de ANSES que colocó terminales de autoconsulta en diferentes parajes de Salta a través de las cuales los usuarios pueden realizar trámites con el organismo sin necesidad de trasladarse a la Capital como lo hacían anteriormente.

En materia turística la provincia de Salta, ratifica una continuidad con renovados fundamentos, justificando plenamente su presencia dentro del circuito nacional e internacional, promoviendo particularmente la protección y difusión de su patrimonio histórico-cultural.

Y por último su inquebrantable voluntad de seguir desarrollando el polo de integración del centro-oeste sudamericano con el corredor bioceánico norte, denominado Zicosur

El 8 del mes de octubre de 2009, en la ciudad de Salta se reúne en el Salón “Los Ceibos” del Centro de Convenciones de Limache de la citada ciudad, el Plenario de Gobernadores, Prefectos e Intendentes de la Zicosur, integrado por el gobernador de la provincia de Salta, y presidente de la Zicosur, Dr. Juan Manuel Urtubey; el presidente del Grupo Empresario Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS), Constantino Zafirópulos; el representante del Poder Ejecutivo ante Zicosur y organismos internacionales de la Provincia de Salta, y secretario pro tempore de la Zicosur, Hernán Cornejo.

La aprobación del acta final del Encuentro Extraordinario de la Zicosur, desarrollado en Antofagasta, Chile, el pasado 03 de junio de 2009 da cuenta de la continuidad del proyecto. Acuerdan las prioridades para la nueva gestión: la construcción de la Plataforma Comercial de la Zicosur al Asia-Pacífico: visto que no sólo cuenta con financiación del Gobierno Regional de Antofagasta, sino también, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; la Feria de las Regiones en las capitales de los países; la I Feria, a efectuarse en la Plaza de la Constitución de Santiago de Chile en la segunda quincena de enero de 2010; la celebración de Bicentenario en la Zicosur en la Ciudad de Antofagasta como sede de la próxima reunión de coordinación prevista para noviembre en fecha a definir; la realización del “II Seminario Empresarial de la Zicosur: Oportunidades y Potencialidades”, a llevar a cabo en el Departamento de Central de Paraguay, como continuación del que ya se realizara en Antofagasta, Chile, en junio de 2009; Grupo Empresario Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS).

Finalizando el año se ratifica oficialmente en la ciudad de Salta la relación iniciada un mes antes en el Estado de Mato Grosso do Sul, cuando los cuatro Estados del sur de la vecina República de Brasil (Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Paraná y Río Grande do Sul) agrupados en Codesul decidieron sumarse a la Zicosur (integrado por gobiernos regionales del norte de Argentina, norte de Chile, sur y oriente de Bolivia, Paraguay y Mato Grosso do Sul).

La convicción del actual presidente de la Zicosur está focalizada en “el desafío de trabajar todos juntos para crecer”. En tal sentido remarcó la importancia de fortalecer vínculos con Chile, uno de los países que cuenta con el mayor número de tratados de libre comercio, como también anudar alianzas estratégicas con Paraguay.

También se potenció especialmente la integración regional del occidente paraguayo con el noreste de la provincia de Salta a los fines de promover el desarrollo económico y social de una amplia zona agrícola ganadera, actualmente limitada en su expansión por la falta de accesos que faciliten el flujo de productos entre ambas regiones.

El 12 de noviembre de 2009, los representantes de los gobiernos de la provincia de Salta y de la hermana República de Paraguay firmaron el Protocolo de Intenciones como una expresión de voluntad para el logro de objetivos comunes regionales, razón por la cual constituye un compromiso legal para las partes.

La construcción del puente sobre el río Pilcomayo que une a la provincia de Salta con Paraguay y al centro unificado de Aduana y Control Migratorio, que la provincia de Salta construyó hace pocos años en el límite internacional Misión La Paz-Pozo Hondo, impulsar la optimización de las respectivas vías de comunicación.

Priorizar particularmente la consolidación del corredor Tartagal - Misión La Paz - Pozo Hondo - Mariscal Estigarribia, conectado la Ruta Nacional N° 86 entre la ciudad de Tartagal y la localidad de Tonono (ambas en el Dpto. Rivadavia), en territorio de la provincia de Salta; con Pozo Hondo y la ciudad de Mariscal Estigarribia (Dpto. Boquerón) por la picada 500, en territorio paraguayo.

Para lograr los objetivos del presente protocolo, ambas partes convienen en designar una persona como punto focal quienes se reunirán en forma ordinaria una vez por semestre, alternadamente en Paraguay y en Salta, o con carácter extraordinario a solicitud de una de las partes quienes estudiarán un procedimiento que permita agilizar la implementación de las expresiones contenidas en el presente protocolo.

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

El pasado año 2009 ha transitado, en materia de relaciones interjurisdiccionales, por andariveles similares a años anteriores.

Sigue sin registrarse una actividad regional de importancia. Los esfuerzos de otrora por desarrollar el Nuevo Cuyo no han tenido continuidad en el tiempo y tampoco se advierten iniciativas en otras direcciones.

Entiendo que lo dicho no es un mal que aqueje de modo particular a San Juan. La vida institucional argentina sigue sin tomar nota de las exigencias del federalismo ni, menos aún, de las posibilidades que brinda el art. 124 de la Constitución Nacional. Los trazados siguen teniendo a Buenos Aires como eje de referencia y desarrollo. No obstante, las relaciones regionales en Cuyo son, creo que no puede negarse, notoriamente menores a las existentes en otras regiones, como el NOA o el NEA.

Más allá de lo dicho, un punto altamente positivo es la insistencia en la construcción del Túnel Agua Negra, que posibilitará la conexión directa con la IV Región chilena y producirá un importante impacto en el Corredor Bioceánico. Al respecto, resulta alentador que a poco de asumir las nuevas autoridades del país trasandino han manifestado la voluntad de seguir adelante con el proyecto.

También, como en informes anteriores, rescato como plausible la realización del Cruce de los Andes por la ruta sanmartiniana, con toda la carga simbólica que ello trae aparejada. Recordemos que participan en ella autoridades gubernamentales y referentes de la actividad privada, y que tiene su punto culminante en el encuentro con la delegación chilena en la frontera. Se trata, como ya he destacado antes, de un gesto que profundiza los lazos de hermandad entre ambos pueblos.

Por último, consigno algunos ejemplos salientes de relaciones interjurisdiccionales en este período.

1. Relación con la Nación

- Convenio de Ejecución del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la Provincia de San Juan (decreto 109-DHyPS).
- Convenio de Aportes al Sector Frutihortícola de la Provincia de San Juan, entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación y el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la Provincia de San Juan (decreto 110-MPyDE).
- Convenio entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, sobre Evaluación de la Calidad Educativa (decretos 126-ME y 1609-ME).

- Convenio entre el Ministerio de Salud de la Nación y el Ministerio de Salud Pública de la Provincia de San Juan referido al PRO-FE (decreto 507-MSP).
- Convenio Único de Colaboración entre la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación y la Provincia de San Juan (decreto 543-MIT).
- Carta Acuerdo de Cooperación Técnica entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, la Provincia de San Juan y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (decreto 596-MPyDE).
- Convenio de Participación Provincial en el Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal, entre la Provincia de San Juan y el Ministerio de Economía de la Nación (decreto 1222-MPyDE).

2. *Relaciones institucionales*

- Convenio marco entre la provincia de San Juan y el C.F.I referido a “Línea de Créditos para la Reactivación Productiva” (decretos 414-MPyDE y 1640-MPyDE).
- Se han suscrito también algunos acuerdos de cooperación y complementación entre la Provincia y las dos universidades, Universidad Nacional de San Juan y Universidad Católica de Cuyo (decretos 487-ST, 1213-G y 1236-DH).

3. *Relaciones internacionales*

- Complementación Productiva y Comercial entre la Provincia de San Juan y la Región Chilena de Coquimbo (decreto 126-MEyDP).

4. *Relaciones interprovinciales*

- Acta Acuerdo Complementaria entre la Provincia de San Juan y la Provincia de Mendoza, en el marco del Tratado Mendoza-San Juan (1994), referida al tema vitivinícola (decreto 536-G).

5. *Relaciones con los municipios*

Se suscribieron convenios de distinta índole con las municipalidades de Calingasta (decretos 117-ST y 1513-MPyDE), San Martín (decretos

118-ST y 1599-MPyDE), Valle Fértil (decreto 211-ST), Sarmiento (decretos 318-TyC y 374-ST), Chimbab (decreto 1201-HF), Jáchal (decreto 1584-G), Ciudad de San Juan (1603-MP) e Iglesia (decreto 1616-MSP).

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

Juicio por crímenes de lesa humanidad

El 13 de marzo culminó el primer juicio por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar en la provincia, que había comenzado en octubre de 2008. El Tribunal Oral Penal Federal halló culpables a los cinco acusados y les impuso la pena de prisión perpetua e inhabilitación con cumplimiento efectivo en cárcel común.

Este primer juicio originó, a comienzos de agosto, el planteo por la APDH filial San Luis de nuevas causas¹, esta vez, bajo la imputación del delito de genocidio. Las causas sufrieron una paralización debido a excusaciones y recusaciones de los magistrados de la Cámara de Apelaciones de Mendoza, tribunal con competencia en los planteos recursivos, de cuya resolución pendía la continuidad de los procesos.

Defensor del Pueblo

La institución de la Defensoría del Pueblo fue incluida en el art. 235 de la Constitución Provincial de 1987, en la jurisdicción del Poder Legislativo y con los estándares constitucionales que la invisten de una función esencial. La reglamentación del instituto determinó la forma de elección y duración en el cargo, la que fue prevista por un año y prorrogable por igual período. Desde 1990 funcionó normalmente, en 2004 asumió el de-

¹ Contra 66 personas: ex policías (provinciales y federales), médicos; el ex jefe del III Cuerpo de Ejército, Luciano Benjamín Menéndez, de quien dependía el área 333 San Luis; ex autoridades e integrantes de las Fuerzas Armadas; ex miembros de la Justicia Federal, el obispo emérito de la diócesis provincial, entre otros.

fensor adjunto en reemplazo del titular, situación irregular, que se prolongó hasta finales de 2008 en que se produjo la acefalía definitiva.

La ley establece que el defensor del pueblo debe ser elegido por la Asamblea General Legislativa, por mayoría absoluta de los legisladores de cada una de las cámaras, a propuesta de no menos de tres senadores y de catorce diputados, conjuntamente; una vez formalizada la propuesta, el presidente de la Asamblea, debe convocar a Asamblea General Legislativa para la elección. La Legislatura no realizó la designación durante el año 2009.

Poder Legislativo

Merece destacarse la sanción de las siguientes leyes:

- *Régimen de licencia por nacimiento para los agentes varones de la administración pública*. Reconoce una licencia especial por paternidad de 20 días corridos -desde el nacimiento- con goce de haberes, y en caso de nacimientos múltiples, o de nacimientos de chicos con capacidades diferentes y/o con dolencias que pongan en riesgo la vida del niño, el plazo se extiende a 30 días corridos.

- *Registro Provincial y el Banco Provincial de ADN de personas condenadas por delitos contra la integridad sexual*. Se creó en el ámbito del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, que actuará como Autoridad de Aplicación.

- Creación de un *Juzgado de Primera Instancia “multifuero”* y una *Fiscalía, una Defensoría de Pobres, Encausados y Ausentes y una Defensoría de Menores e Incapaces*, en el Departamento Junín (Tercera Circunscripción Judicial).

- Incorporación del *Sistema de Votación Electrónica* a la Ley Electoral Provincial.

- Creación de la *Cédula de Identidad Provincial Electrónica (CIPE)*, que permitirá la identificación de las personas en el territorio provincial y contendrá la Licencia de Conducir.

- Autorización del uso del *expediente electrónico, de comunicaciones electrónicas, de firma digital y de domicilio electrónico constituido*, en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan en

el Poder Judicial²; e incorporación de la *notificación por medios electrónicos o informáticos*.

- *Ley de mediación*: alternativa en cualquier instancia del proceso, luego de interpuesta la demanda, quedando excluidas aquellas causas en las que, en síntesis, se halle comprometido el orden público. Estableció la Mediación obligatoria en toda contienda civil, comercial y/o laboral (cuya materia sea disponible por los particulares); en procesos en donde se solicite el beneficio de litigar sin gastos -con excepciones; en acciones civiles resarcitorias derivadas de acciones tramitadas en el fuero penal; en aspectos patrimoniales originados en asuntos de familia y acciones conexas (tenencia, visitas, etc.); o cuando el juez lo estime conveniente. Dispuso la mediación optativa para el reclamante en los procesos de ejecución y juicios de desalojo.

- *Acción de Habeas Data Electoral*: Podrá ser interpuesta por los ciudadanos o por los partidos políticos, con la finalidad de garantizar el acceso a los datos del padrón electoral y lograr su rectificación si el dato de su domicilio no coincidiese con el empadronado³.

- Creación de tres *Juzgados de Urgencia*, secretarías, fiscalías y defensorías de menores, Incapaces, pobres y ausentes en igual número, con asiento en cada una de las tres circunscripciones judiciales⁴.

Con la Cámara de Diputados con mayoría absoluta oficialista y quórum propio, y la totalidad de los senadores oficialistas, la mayoría de los proyectos aprobados ingresaron como iniciativa del Ejecutivo. A fines de setiembre se aprobó, con dificultades en la conformación del quórum, la *Ley de Emergencia Económica* por el plazo de un año y prorrogable por otro más.

² Con idéntica validez jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales.

³ Tuvo como objetivo garantizar el derecho de los vecinos a la elección de las autoridades del ejido municipal de su domicilio real.

⁴ Con competencia en la instrucción de causas por delitos en los que existiere sospecha de participación de personal policial; en acciones de amparo relacionadas con la vida e integridad física de las personas; en las tramitaciones por habeas data y habeas corpus y en causas por violencia familiar. Tendrán atención las 24 hs. los 365 días del año.

Elecciones 2009

Como resultado de las elecciones legislativas 2009⁵, el oficialismo puntano retuvo las tres bancas de diputados nacionales, aunque perdió bancas en la Cámara Baja de la Legislatura y en el Concejo Deliberante de la ciudad capital. El 70% del padrón electoral emitió su voto.

La Cámara de Diputados suspendió y difirió el tratamiento de la validez de las elecciones en la categoría de *diputados* por los departamentos General Belgrano y Gobernador Dupuy⁶, convalidadas por la Justicia Electoral. Para ello se reformó el reglamento interno, confiriéndole a la Comisión de Poderes la potestad para revisar los diplomas de los legisladores electos, y se incorporaron causales, como la inhabilidad física y la ética y/o moral, no previstas en la Constitución Provincial.

De los 22 diputados provinciales que se renovaban, 4 bancas eran de la oposición. Luego de la asunción de legisladores, la Cámara Baja -cuya composición regular es de 43 diputados- quedó integrada con 37 legisladores en ejercicio, de los cuales 10 son opositores, restando asumir 6 diputados electos (4 por la oposición y 2 por el frente oficialista).

En la Cámara Alta, integrada por 9 senadores, uno de los representantes electos⁷ no pudo asumir y se difirió el análisis de su título.

Poder Judicial

El comienzo del año presentó dificultades en el funcionamiento de los tribunales, debido a la vacancia de varios cargos y el mecanismo de subrogancias⁸. Las vacancias, de juzgados y secretarías, comenzaron a

⁵ Realizadas el 28 de junio.

⁶ En estas circunscripciones resultaron electos dos diputados por el Acuerdo Cívico y Social y uno por el Frente oficialista “Es posible”, respectivamente.

⁷ Por el Departamento Belgrano, también oficialista.

⁸ Problema éste agudizado en la Segunda Circunscripción con sede en Villa Mercedes.

cubrirse a partir de abril. También fueron evaluados y nombrados los jueces de paz legos⁹ de las localidades provinciales.

Se continuó con la ejecución del Plan Piloto de Mediación Judicial¹⁰. Además del funcionamiento del Centro de Mediación¹¹, se avanzó en la formación y capacitación de profesionales en las tres circunscripciones.

Se implementó el uso de la Cámara Gesell, estableciéndose las reglas para su uso en la toma de declaraciones de niños, niñas y adolescentes, víctimas de delito sexual y/o violencia familiar.

En el mes de noviembre se llevó a cabo el jury de enjuiciamiento a una magistrada de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Minas y Laboral, que concluyó con su destitución e inhabilitación por diez años.

Si bien el presupuesto judicial tuvo un incremento en 2009 y se ha comprometido un aumento progresivo en un plazo de cinco años, aún resulta insuficiente con relación a los estándares y recomendaciones internacionales.

Poder Ejecutivo

Inclusión digital: la política pública “Plan San Luis Digital”, avanzó durante el año 2009 hacia la incorporación de mayor número de usuarios de computadora. También, más de 80 localidades contaron con antenas de Wi-Fi de uso gratuito provistas por el gobierno y se entregaron más de 5000 computadoras tipo laptops a alumnos de escuelas primarias del interior de la provincia¹².

⁹ 25 jueces de paz legos en los 9 departamentos de la Provincia.

¹⁰ Acuerdo N° 710/08, complementado, entre otros, por el Acuerdo 300/09, que autoriza a las partes a acceder a la mediación sin patrocinio, en consonancia con las “100 Reglas de Acceso a la Justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad”, Acuerdo 156/09.

¹¹ A un año de la implementación del Plan Piloto, se concretaron 89 Acuerdos mediados, con relación a 332 causas ingresadas a mediación en San Luis y Villa Mercedes.

¹² San Luis resultó la ciudad más digitalizada del país y la cuarta de América Latina según Motorola y Convergencia Research, que evaluaron los niveles de digitalización

Culturas originarias: se formalizó en el mes de junio la entrega de viviendas al pueblo Ranquel en el sur del territorio provincial, se construyó un hospital y una sala de reuniones. En el año 2007 se les había restituido el territorio del que fueron ocupantes con anterioridad a la Campaña del Desierto. Se avanzó en concreto, hacia el reconocimiento del estatus de municipio¹³, para ello se traspasaron a la comunidad originaria más de 66 mil hectáreas¹⁴.

Luego, se avanzó en el reconocimiento de los derechos de la comunidad Huarpe, quienes originariamente habitaron la zona de la Sierra de Las Quijadas, que se halla actualmente bajo el régimen jurídico de “Parque Nacional”.

Transporte: la principal problemática del servicio de transporte, tanto urbano como interurbano, se presentó a raíz de la transferencia a la Provincia de los fondos del SISTAU¹⁵ por parte de la Nación. A fines de mayo la Legislatura aprobó una ley por la que facultó a la Provincia para establecer los criterios de distribución de los fondos¹⁶. Al finalizar el año, el envío de fondos nacionales estaba suspendido, supeditado ello a la rendición de cuentas por el Estado provincial.

Salud: los profesionales y técnicos de la salud denunciaron en reiteradas oportunidades graves falencias de la salud pública, en las condiciones de infraestructura e insumos, como de recursos humanos. La gran mayoría de los profesionales médicos, prestan servicios en el sistema de “carrera sanitaria”, con contratos que se renuevan automáticamente cada tres meses¹⁷.

entre 150 ciudades de 15 países latinoamericanos. Por esta política fue galardonada en diciembre con el Premio Price & Cooke.

¹³ Quedando enmarcado dentro de la Ley provincial de Coparticipación Municipal.

¹⁴ El gobierno, además, inició el trámite ante la Secretaría de Cultos de la Nación para la inscripción de la organización religiosa Pillenu Rankül ‘Espiritualidad Ranquel’.

¹⁵ Sistema Integrado de Transporte Automotor.

¹⁶ La Secretaría de Transporte de la Nación señaló que una ley provincial de estas características era incompatible con el Sistema.

¹⁷ Esta precarización laboral provocó la migración de los profesionales hacia el sistema privado. Además, distintos profesionales de la salud trabajan en los centros de

Incendios forestales: durante 2009 se produjeron los incendios más graves de la historia provincial, alcanzando la mayor intensidad en la primera quincena del mes de agosto, simultáneamente en distintos centros, siendo las zonas más afectadas de la provincia, las del centro, norte y noreste en zonas serranas, llegando hasta el límite de zonas urbanas. Quedó de manifiesto la falta de un plan sistematizado de contención de estas emergencias por parte de los brigadistas, en su mayoría voluntarios, dos de ellos fallecieron como consecuencia de las tareas efectuadas.

1ª Zona Primaria Aduanera: a comienzos del mes de diciembre se inauguró en Villa Mercedes. La zona cuenta con servicio ferroviario y tecnología de última generación.

Empleo: la provincia mantuvo en 2009, según el INDEC, la tasa de desempleo más baja del país¹⁸, aunque con un incremento de 0.8 puntos con relación al registro anterior. Durante 2009 se sostuvo el *Plan de Inclusión Social "Trabajo por San Luis"*, implementado desde 2003¹⁹. Con una afectación del 26% del presupuesto provincial, de las 49.000 personas inicialmente incorporadas sólo la mitad continúa en el Plan. Si bien muchos trabajadores se han insertado en el sistema laboral formal, en 2009 se produjeron despidos. El Plan ha favorecido el desarrollo de prácticas clientelares.

Balance presupuestario: la Provincia cerró el ejercicio fiscal 2009 con presupuesto equilibrado y sin deudas²⁰. Conforme la Fundación Libertad "Índice de Desempeño Provincial", período 2009²¹, se ubicó en el segundo lugar en la escala nacional.

No obstante, en la medición del Índice de Transparencia Presupuestaria Pública Argentina - Centro de Estudios Patagónicos, que analizó la disponibilidad pública de información sobre las actividades financieras de

atención primaria de la salud y hospitales, bajo el régimen de Plan de Inclusión Social y Práctica Laboral Rentada (pasantías).

¹⁸ Tendencia estadística que se ha mantenido desde 2003.

¹⁹ En 2009, la asignación llegó a \$620 más la obra social del Estado provincial y la cobertura de A.R.T.

²⁰ Según fuentes oficiales.

²¹ Índice - ítems: tamaño del sector público, financiamiento del gasto público y el mercado laboral.

un gobierno, San Luis quedó en el antepenúltimo lugar, con escasa o nula información publicada sobre la gestión de su presupuesto.

Municipios

Luego de las elecciones y de varios planteos judiciales, el caso de mayor gravedad se presentó en la localidad de Unión, al sur de la provincia, que finalizó el año con dos intendentes, uno consagrado por la Justicia Electoral y otro, el presidente del Concejo Deliberante, designado por el cuerpo ante la acefalía de la Intendencia, debido a la judicialización del dictamen de la Justicia Electoral.

Reseña universitaria

En la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales - Villa Mercedes (UNSL) se crearon carreras en Ciencias Jurídicas: Abogacía y Procurador.

Una de las decisiones más cuestionadas y resistidas del Consejo Superior de la UNSL, fue la de la aceptación de los fondos provenientes de Yacimientos Mineros Aguas de Dionisio -YMAD²².

El Congreso de la Nación sancionó la ley de creación de la Universidad Nacional de Villa Mercedes.

Conclusiones

El año 2009 deja una seria preocupación en cuanto al funcionamiento del sistema republicano y las instituciones democráticas. Un inicio de

²² UTE Minera Alumbraera Limited-Gobierno de Catamarca-Universidad de Tucumán. La ley 14.771 prevé la distribución de los fondos a las universidades, la UNSL recibirá una suma de 1.2 millones de pesos aprox.

reforma política que quedó en el olvido y dio paso, solamente, a la sanción del proyecto de voto electrónico impulsado por el oficialismo; un Poder Judicial con escaso margen presupuestario para evolucionar hacia una real autarquía financiera; sin defensor del pueblo y con una Legislatura con seis bancas vacantes, cuatro de ellas ganadas por la oposición. Finalmente, la elocuencia de las conclusiones del informe de Poder Ciudadano “Mapa sobre el Régimen Político Democrático en las Provincias”, señala que San Luis se encuentra posicionado en los últimos lugares con relación a casi todos los indicadores ²³.

• **SANTA CRUZ**, por *Gustavo Carranza Latrubesse*

Santa Cruz tuvo su año electoral; un año de esperanzas concretadas, limitadas al envío de nuevos representantes a la Cámara de Diputados de la Nación. La oposición, encabezada por el Frente Electoral Cambiemos para Crecer, formado por una coalición de partidos (UCR, ARI, Partido Socialista, Nuevo Movimiento), llevó con ajustada mayoría (42,54 %) dos diputados (señores Eduardo Costa y Elsa Álvarez) y el oficialismo (41,17 %), Frente para la Victoria (formado por el Partido Justicialista y el Partido para la Victoria), obtuvo un diputado “testimonial” (el escribano Fernando Cotillo, intendente de Caleta Olivia, la segunda ciudad de la Provincia, en la que perdió).

²³ Indicadores tales como: rotación partido del gobernador, elecciones limpias, patronazgo, clientelismo, libertad de expresión, independencia de medios gráficos provinciales, relacionados con una primera variable “acceso al poder”; y bloque partido del gobernador en la legislatura, casos emblemáticos del poder judicial, independencia de la sociedad civil, acceso a la información (marco normativo), relativos a otra variable, “ejercicio del poder”.

(*) Fuentes online consultadas: <http://www.periodicojudicial.gov.ar>; <http://www.gobiernodesanluis.gov.ar>; <http://www.diputadosanluis.gov.ar>; <http://ministerios.sanluis.gov.ar>; <http://www.unsl.edu.ar>; <http://www.cij.gov.ar>;

<http://www.periodistasenlared.info>; <http://www.eldiariodelarepublica.com>; <http://www.estudiospatagonicos.org.ar>; <http://www.cippec.org>; <http://www.poderciudadano.org.ar>.

La problemática económica de la provincia, como es sabido, padece las consecuencias de la disminución de la actividad petrolera, en alguna medida dependiente de la baja en el precio internacional del petróleo. Desde otra perspectiva, llama la atención las numerosas peticiones de mensura y denuncias de descubrimiento de “oro y plata diseminado” en los departamentos Deseado y Lago Buenos Aires de la Provincia, figurando como descubridor las empresas ‘Isla Grande S.R.L.’ (edictos 107/08, 108/08, 109/08, 110/08 y 111/08, B.O. del 6 de enero de 2009, N° 4245), y solicitud de cateo de Patagonia Gold S.A. (edicto 113/08), que comprende 10.000 has del departamento Deseado; Auex Argentina S.A. (edicto N° 122/08, B.O. 4246); Iamgold Argentina S.A. (edicto N° 106/08, B.O. del 28 de enero de 2009); Arkosur S.A., manifestación de descubrimiento (edicto N° 009/09, B.O. del 10 de marzo de 2009); Minera del Sol S.A., solicitud de cateo (edictos N° 027/09 y 029/09); Hidefield Argentina S.A., manifiesto de descubrimiento (edicto N° 033/09); Patagonia Gold S.A., por descubrimiento de oro, plata y cobre diseminado (edicto N° 030/09, B.O. 4262), etc., etc. En tanto, sigue el reclamo ciudadano sobre el aprovechamiento minero de empresas extranjeras que nada dejan a los pueblos, a salvo la mano de obra que allí se pueda contratar.

La dependencia de los municipios del Estado provincial no parece haber sufrido cambios. A modo de ejemplo, cito la resolución 205/08, de la Legislatura por la que solicita al Poder Ejecutivo autorice los gastos para la ampliación del edificio del Concejo Deliberante de la ciudad de Pico Truncado (B.O. del 13 de enero de 2009); y la resolución 210/08 de la misma, para que el Poder Ejecutivo incluya en el presupuesto del año 2009 la instalación de servicios públicos en 40 manzanas de Comandante Luis Piedra Buena (B.O. del 26 de enero de 2009). Es obvio que los municipios no gestionan sus recursos propios y siguen dependiendo de la buena relación con el Ejecutivo provincial. Por decreto 2985 del 17 de noviembre de 2008 (B.O. del 17 de marzo de 2009), se adelantó a cuenta de coparticipación a los trece pueblos de la provincia poco más de 25 millones de pesos.

En su relación con la Nación, se dice que Santa Cruz se ha beneficiado con aportes destinados a obras públicas. Destaco la licitación N° 50/08, con apertura el 30 de enero de 2009, para la ampliación del Aeropuerto El Calafate, por \$ 60.263.075,79 provenientes del Fondo Fiduciario Regional de Infraestructura Regional (B.O. N° 4246, 13 de enero de 2009). Cabe recordar que con fecha 13 de marzo de 2008, la Legislatura con el

voto de sus 20 diputados oficialistas aprobó el convenio para la licitación de la construcción del Dique Los Monos, emprendimiento (Aprovechamiento múltiple Los Monos), suscripto entre el Gobierno nacional y las provincias de Chubut y Santa Cruz; entre otras prestaciones, implicaba la construcción de un acueducto para varias localidades del norte de la provincia; el riego de 2.000 Has en proximidades de Las Heras, y la producción de energía eléctrica. Una de las características del convenio es que no se dio a publicidad, con certeza, el costo del proyecto; se dijo, al tiempo de la anterior aprobación unánime de la Legislatura, que la obra costaría entre 300 y 500 millones de pesos, y que la llevaría a cabo la Nación. Sin embargo, según el convenio aprobado en marzo, la provincia debía aportar el 50% del costo, la provincia del Chubut el 10% y, una vez formado el fondo, la Nación aportaría el 40 % restante. El beneficio de la provincia no superaría el 5 % del total del emprendimiento. Aparece ahora otro de mayor envergadura y que estuvo por mucho tiempo olvidado, que es la construcción de dos represas sobre el Río Santa Cruz, concurso de precios que se abrirá en febrero de 2010, con un costo estimado de 3.500 millones de dólares, del que se haría cargo la Nación. Otra obra fundamental para el desarrollo de la provincia es la terminación de la ruta nacional 40, que transcurre por la zona cordillerana; Vialidad Nacional hizo el llamado para la terminación y pavimentación del tramo Lago Cardiel a Tres Lagos, sección I y II, por casi 260 millones de pesos (Licitación pública nacional N° 13/09) y sección III (N° 14/09), por más de 166 millones de pesos; y Perito Moreno a Bajo Caracoles, por 167 millones de pesos (N° 15/09).

Destaco como de gran interés el llamado a licitación para el contralor y medición de la producción de hidrocarburos en la provincia, cuestión que interesa por el cobro de las regalías a las productoras petroleras, del que el Poder Ejecutivo excluyó a empresas vinculadas a las productoras, aunque se sostuvo, con no poca razón, que el Estado provincial podía efectuar ese contralor por medios propios y sin necesidad de recurrir a terceros (particularmente a través de la terminal de los oleoductos en playa de tanques de Caleta Olivia), asegurando así la percepción de sus regalías sobre el total producido (un 13 %).

Por decreto 2814 del 18 de octubre de 2008, publicado recién el 3 de marzo de 2009, el Gobierno ratificó como carta de intención un convenio entre una empresa privada ('Patagonia Energética S.A.'), participando en un 92 % y la provincia a través de FO.MI.CRUZ (sociedad

del Estado en materia de minería) en un 8 %, para la instalación de una Destilería de Procesamiento de hidrocarburos de la cuenca austral, en Punta Loyola.

En orden al aprovechamiento de las especies silvestres, por ley 3039 se creó el “Sistema Provincial de manejo sustentable del guanaco”, con la intención de determinar la viabilidad de su cría y productos derivados (B.O. 4253, del 5 de febrero de 2009, promulgada por decreto 3409/09).

Destaco como singularidad, la preocupación de la Legislatura provincial por determinadas necesidades de la población, a cuyo fin efectúa peticiones al Ejecutivo. Por caso, la resolución 333, del 26 de noviembre de 2009, por la que le requiere prevea las acciones necesarias para la renovación de ocho km. del acueducto Pico Truncado-Puerto Deseado; o la N° 332, de la misma fecha, por la que pide al Ejecutivo adopte las medidas necesarias para asegurar la protección del consumidor en orden a la exhibición en los comercios de los precios de los productos que se exhiben (B.O. del 5 de enero de 2010); o la solicitud de incorporación en el presupuesto de gastos del año entrante los recursos necesarios para la construcción y puesta en funcionamiento de un colegio secundario para la capacitación técnica y de servicios para El Calafate (resolución 339/09), ante el crecimiento de la población estudiantil. Esas peticiones se orientan a la satisfacción de distintas necesidades de la comunidad provincial (pavimentación de rutas, creación de gimnasios, etc.).

Por decreto 517, del 25 de marzo de 2009, la Provincia adhiere a la creación del Fondo Federal Solidario, creado por la Nación (decreto 206/09) con el 30 % de los derechos de exportación de soja, como recursos federales para obras de infraestructura sanitaria, vial, educativa, etc., destinando no menos del 30 % a los municipios y comisiones de fomento a esos fines, prohibiendo su uso en gastos generales (B.O. N° 4269).

Por decreto del intendente municipal de Río Gallegos (ciudad capital) se prorrogó por doce meses, hasta junio de 2010, el acto eleccionario de catorce estatuyentes municipales y otro número de suplentes, a los fines del dictado de la Carta orgánica municipal, que había sido dispuesta por ordenanza 6416 (Expte. N° 1092-D-07); entre los considerandos se apunta a establecer una amplia autonomía desvinculando la elección de los comicios legislativos de junio.

Por decreto 3248 se ratifica un Convenio marco de Cooperación Internacional con las provincias de Chubut y Tierra del Fuego, con el propósito de promover en los mercados del exterior el Corredor Turístico

de la Patagonia Sur (B.O. N° 4271). Por ley 3050 se fija el presupuesto provincial en la suma de \$ 5.677.477.911 (B.O. N° 4276, del 28.04.09). El art. 14 faculta al PE a modificar el presupuesto, incrementar e incorporar los recursos ordinarios y extraordinarios, con una posterior comunicación a la Legislatura (promulgada por decreto 585 del 6 de abril, B.O. N° 4276). Por ley 3053 se modifica el régimen de reemplazo del titular del Ejecutivo municipal por parte del presidente del Concejo Deliberante respectivo, lo que pone en evidencia la ausencia de autonomía municipal en la provincia (B.O. N° 4277).

Desde la óptica cultural, por ley 3056 se define el Circuito Histórico y Turístico de la Huelgas de 1921, ordenando a Vialidad provincial que fije los carteles respectivos en donde ocurrieron los hechos principales de esos acontecimientos (B.O. N° 4293). Por ley N° 3064 se regula la Escribanía Mayor de Gobierno de la provincia, como Registro Notarial del Estado (B.O. N° 4308). Por ley 3065 se autoriza al PE a reestructurar la deuda preexistente con el Banco de la Nación, por un monto de 460 millones de pesos, con garantía de los fondos de la coparticipación federal u otros que lo reemplace.

Por decreto 2145 y en ejercicio de los derechos derivados del art. 124 de la Constitución Nacional, el PE provincial otorga a Petrobras S.A. la concesión de explotación de hidrocarburos en la zona llamada Lote Santa Cruz I, correspondiente al yacimiento denominado Estancia Agua Fresca (B.O. N° 4313, del 27/8/09). Por ley 3067 se crea el Instituto de Energía de la provincia, a fin de unificar criterios de aprovechamiento energético (B.O. N° 4314). Por ley 3081, se declara sujeto a expropiación el inmueble, las instalaciones y los bienes muebles, en que se encuentra la planta procesadora de pescado de la firma Barillari S.A. en Caleta Olivia, en proceso de concurso; es a fin de dar continuidad a las relaciones laborales y profesionales que en ella se desempeñan (B.O. N° 4336, del 5/11/09, promulgada por decreto 2450, del 28/10/09); los gastos que demande este proceso se imputarán al presupuesto de 2010; consigno esta disposición porque es un modo infrecuente de incidir en la problemática concursal de la actividad privada.

Por ley 3056 se crea el Digesto Jurídico de la Provincia (B.O. N° 4341, del 24/11/09). Se dictan sendas leyes vinculadas con la salud pública, relacionadas con la enfermedad de la actividad lúdica (“ludopatía”) y de atención y cuidado de la enfermedad celíaca (N° 3082 y 3085). Por ley 3088 se organiza el Catastro Territorial (B.O. N° 4345), entre otras facul-

tades se le atribuye la de establecer el valor fiscal de los inmuebles, coordinando con los municipios.

En términos generales, este informe da cuenta de las relaciones de la Provincia con la Nación, de algunas relaciones con sus vecinas, del estado de dependencia de los municipios del interior, de la economía y finanzas de la provincia, y de las expectativas que el triunfo electoral puede deparar para las próximas elecciones.

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

Reforma política, calidad institucional

El proceso de reforma de la Constitución Provincial, verdadero hito para mejorar la calidad institucional, la participación y ponerla en paralelo con la Constitución Nacional, requiere la construcción de consensos que, lamentablemente, aún no han sido alcanzados.

En otro tópico, pero que hace al ítem en cuestión, la Provincia ha promovido acción declarativa de inconstitucionalidad contra el Estado Nacional a fin de que se declare la plena coparticipación del impuesto a los débitos y créditos bancarios, ordenándose al Estado Nacional reintegre a nuestra provincia los fondos coparticipables inconstitucionalmente detraídos.

En materia electoral, debemos referir la modificación al art. 2º de la ley 12.367, Sistema de elecciones Primarias y Obligatorias, implementada por la ley 12.966 por el que se establece el periodo de convocatoria con una antelación no menor a 60 y no mayor a 90 días corridos del día del acto eleccionario y la posibilidad de no elegir precandidatos en aquellas localidades que cuenten con listas únicas de candidatos.

Poder Judicial: reformas en Códigos de Procedimientos

Se produjo una modificación en la ley Orgánica de Tribunales, mediante la sanción de las leyes 12.997 y 12.998, que posibilitaron la creación de doce nuevos Juzgados de Familia, las ciudades de Santa Fe y

Rosario contarán con un Tribunal Colegiado más cada una, en tanto las ciudades de Venado Tuerto, Reconquista, Rafaela, Cañada de Gómez, Casilda, San Lorenzo y Villa Constitución, con juzgados unipersonales de ese fuero.

En las ciudades, de San Javier, Helvecia y Vera se crearon juzgados en materia civil, comercial y laboral.

En el marco de la adecuación del sistema procesal laboral a los nuevos desafíos, la Legislatura Provincial elevó, en noviembre, para su promulgación y publicación al Poder Ejecutivo la ley 13.039 que modifica la ley 7945 incorporando el instituto de la caducidad, la posibilidad de producción de prueba anticipada a la celebración de la audiencia prevista en el art. 51 y la incorporación de los procesos abreviados, en suma, tópicos todos éstos que dinamizan el procedimiento garantizando la tutela judicial efectiva en materia laboral.

Continuando la implementación del moderno procedimiento en materia penal, que ha permitido dejar atrás un régimen inquisitivo totalmente superado en el resto del país, recordamos que en el año 2008 ya se había sancionado la ley 12.912 que estableció la implementación progresiva del Nuevo Sistema de Justicia Penal. En tanto, en el año 2009, se dictaron dos normas que crean el Ministerio Público de la Acusación (ley 13.013 dispone que será ejercido por un fiscal general y demás órganos cuya misión es el ejercicio de la persecución penal pública procurando la resolución pacífica de los conflictos penales) y el Servicio Público Provincial de la Defensa Penal (para garantizar efectiva y eficientemente el derecho de defensa de las personas más vulnerables social y económicamente, en particular, cuando su libertad se encuentre afectado o amenazada instituido por ley 13.014).

Universidad

Se produjo la elección de nuevas autoridades tanto en la Universidad Nacional del Litoral como en las diferentes unidades académicas. Reunida la Asamblea Universitaria de la Universidad Nacional del Litoral, reeligió por un nuevo periodo al entonces rector, Dr. Albor A. Cantard, en tanto, por unanimidad de votos en el Consejo Directivo se eligió por el periodo 2010/2014, decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, al Dr. José Manuel Benvenuti.

En oportunidad de la celebración de los 90 años de la creación de la Universidad Nacional del Litoral -consecuencia directa de la reforma universitaria del '18 y los principios rectores de la misma- se realizaron diferentes actos conmemorativos.

Con motivo del fallecimiento del Dr. Raúl R. Alfonsín, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, dispuso un homenaje al ex presidente de la República Argentina, en el marco del inicio del año académico con la presencia de autoridades universitarias, gubernamentales y personalidades destacadas de la cultura santafesina.

En dicha ocasión, se descubrió una placa en el despacho que el mismo ocupara en dicha unidad académica como presidente del Bloque de la Unión Cívica Radical durante la reforma constitucional de 1994.

Al haberse cumplido 15 años de la reforma de la Constitución Nacional, que sesionara en la sede del Paraninfo de la Universidad Nacional del Litoral en plenario y sus diferentes comisiones en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y en la hermana ciudad de Paraná, Entre Ríos, se realizó un acto homenaje a los convencionales constituyentes en el que disertaron sobre los dos ejes temáticos que motivaran la reforma: la atenuación del presidencialismo y el fortalecimiento del federalismo.

Fue propicia la reunión para otorgar el título de doctor *honoris causa* de la Universidad Nacional del Litoral al Dr. Alfonsín en 2007, cuya entrega en persona se viera postergada por razones de salud, a su hijo Ricardo Alfonsín.

Hacia la autonomía municipal:

Existen varios proyectos con estado parlamentario cuyo objetivo común es la modificación de la ley de municipios 2756 (del año 1939, todo un contrasentido si se tiene en cuenta que la Constitución de la Provincia es del año 1962 y que la Nacional fue reformada en 1994, consagrando expresamente la autonomía municipal en su art. 123) a fin de dotar al instituto de plena autonomía tratando de cumplimentar la manda constitucional, única alternativa posible en la medida en que no se concrete la reforma a la Carta Provincial.

En otro orden, en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe es dable destacar la adhesión al Sistema Unificado de Gestión de Infracciones de Tránsito, la creación de mecanismos adecuados para efectuar denuncias por corrupción ante la Sindicatura General Municipal y los concursos públicos para cubrir los cargos vacantes.

• **SANTIAGO DEL ESTERO**, por *Francisco Cerro (h)* y *Darío Santiago Nassif*

La reasunción del gobernador de la Provincia, Gerardo Zamora, el 23 de marzo de 2009, reelegido en las elecciones del 30 de noviembre del año 2008, se convirtió en uno de los acontecimientos, desde el punto de vista institucional, de mayor relevancia que tuvo la provincia durante el año 2009. Al respecto cabe aclarar que en Santiago del Estero se produce un hecho singular con relación a las fechas de elecciones de autoridades, tanto provinciales como municipales, y la asunción de éstas, por cuanto éstas se encuentran desfasadas del resto del país.

Es así como, con la finalización de la última intervención federal a la Provincia, establecida por ley 25.881, las autoridades provinciales (gobernador, vicegobernador y diputados) que asumieran en el 23 de marzo de 2005 concluyeron sus mandatos en la misma fecha del año 2009 por lo que las autoridades electas debían asumir, precisamente, ese día. Junto al reelecto gobernador asumieron el vicegobernador y cuarenta diputados provinciales. Sobre este punto debemos recordar que la reforma de la Constitucional Provincial redujo el número de legisladores de cincuenta a cuarenta con renovación total de la Cámara cada cuatro años.

Pero además de las más altas autoridades provinciales, también asumieron la totalidad de los comisionados municipales (alcaldes de pequeñas localidades de menos de dos mil habitantes, que no llegan a ser categorizadas como ciudades) que suman un total de noventa en toda la provincia.

Estos comisionados municipales fueron elegidos en forma directa por el pueblo de sus respectivas localidades, haciendo operativa la disposición del art. 213 de la Constitución Provincial que establece lo siguiente: *“El gobierno de las localidades o núcleos urbanos de hasta dos mil habitantes será ejercido por un comisionado municipal elegido directamente por los electores de sus jurisdicciones a simple pluralidad de sufragios”*. Esta norma se complementa con la disposición transitoria decimosexta que expresa: *“la asunción de los comisionados municipales por elección directa será el día 23 de marzo de 2009 y su periodo se extenderá hasta el 10 de diciembre de 2013. (Referida al artículo 213)”*.

Esta elección constituye, verdaderamente, un hecho histórico por cuanto hasta ese momento los comisionados siempre habían sido elegidos

por el Poder Ejecutivo, lo que los convertía en una suerte de delegados del gobernador sin que se respete la voluntad popular. En este caso por primera vez en la historia de la Provincia todos los comisionados fueron elegidos por el voto de los ciudadanos de sus localidades.

Este punto resulta de vital trascendencia en la búsqueda de una verdadera descentralización municipal lo que implica un fortalecimiento de nuestras instituciones en orden al sistema de estado y de gobierno que nos rige.

En cuanto a los avances que se dieron, durante al periodo analizado, en lo que respecta al sistema normativo de nuestra provincia podemos destacar la promulgación de dos leyes orientadas a la modernización de la legislación procesal de la Provincia y que resultan fundamentales para el mejoramiento del Poder Judicial provincial. Dichas normas son: la ley 6941 (publicada el 11/5/09) por la cual se sanciona el nuevo Código Procesal Penal y la ley 6924 (publicada el 14/1/09) por la cual se establece la Ley Orgánica del Ministerio Público.

El nuevo Código Procesal Penal constituye toda una transformación e innovación por cuanto se deja de lado el viejo sistema inquisitivo para pasar un sistema acusatorio donde el rol investigativo se reserva para el Ministerio Público Fiscal y el juez se encuentra en el centro, verdaderamente imparcial, equidistante de la defensa y de la acusación, es decir, se convierte en un juez de garantías.

De allí también la necesidad del dictado de la Ley Orgánica del Ministerio Público por el rol que se le asigna ahora a los fiscales en la investigación de los delitos y la correspondiente acusación.

La vigencia de este nuevo Código Procesal Penal está prevista para el mes de octubre del año 2010.

La sanción de estas dos leyes viene a dar continuidad a la modernización de la legislación, especialmente la vinculada con las normas procesales, que se lleva a cabo en la Provincia. Al respecto debemos recordar que ya se sancionó el nuevo Código Procesal Civil y Comercial.

Con la reforma de la Constitución de la Provincia, en el año 2005, se creó el marco adecuado para la actualización y modernización de las normas más importantes a nivel provincial. Es por ello que se sancionaron distintas leyes tales como la nueva Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura y la del Jurado de Enjuiciamiento. En cuanto a los códigos procesales, éstos tenían una antigüedad que, en algunos casos, superaban los

cuarenta años de vigencia, con lo cual se imponía su reforma. Actualmente se encuentra en tratamiento legislativo la reforma del Código de Procedimiento laboral.

En lo que respecta al accionar del Poder Ejecutivo, éste continuó con una fuerte política en materia de obra pública con la cual se construyeron escuelas, rutas, viviendas, caminos, etc.

También se le dio continuidad a los espacios de diálogo institucional con muchos sectores de la vida política, social y económica de la Provincia, donde se destacan la Mesa del Dialogo Docente; la Mesa del Dialogo y el Trabajo sobre la Tierra y la Producción.

Indudablemente se ha avanzado en muchos aspectos en la provincia, especialmente en lo que respecta a infraestructura como paso fundamental para el desarrollo tan ansiado, pero todavía falta mejorar en algunos otros que hacen, por ejemplo, a la mejor calidad institucional. Ello se logra profundizando las buenas acciones que se realizaron y corrigiendo los errores que se pudieron haber cometido en el afán de transformar la provincia.

Luego de tantos años de atraso y postergación se intenta sentar las bases para un crecimiento y desarrollo sustentable y sostenido en el tiempo. Esperemos que se logre, por el bien de los santiagueños.

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

El año que pasó fue difícil para la provincia por errores ajenos -los derivados de la actual situación política nacional- y propios, originados en una infranqueable incapacidad para gobernar.

El Estado Nacional ha afianzado la dependencia económica de Tierra del Fuego, torciendo el rumbo político que había propuesto la gobernadora en oportunidad de ofrecer su plataforma, manipulando sin vergüenza a los legisladores nacionales -tres senadores y dos diputados- que debieron inclinar la balanza en favor del gobierno central en votaciones decisivas, como la nacionalización de Aerolíneas Argentinas y de las A.F.J.P., la Ley de Medios, o la Ley del Cheque. En definitiva, resultó difícil cumplir el destino federal en un país claramente unitario, con el agravante de que una parte sustancial de los ingresos locales proviene de la coparticipación federal, también desnaturalizada.

A la situación descripta que es propia de la mayoría de las provincias argentinas, se suman otros obstáculos generados por la propia incapacidad de tomar las decisiones correctas en los ámbitos donde todavía se puede decidir desde aquí.

Concretamente, es incesante el deterioro del principio de autoridad representado en hechos como la usurpación masiva de espacios públicos sin reacción de ningún tipo; los permanentes desbordes de los gremios que nuclean a los empleados del Estado, en particular a los docentes y a los trabajadores de la salud; y la creciente inseguridad, con la aparición de hechos delictivos inéditos en Tierra del Fuego y la repetición de otros, cuyo número de esclarecimientos es cada vez menor.

La pérdida del principio de autoridad viene de la mano del acostumbramiento al quebrantamiento de la ley, en particular desde quienes deberían dar el ejemplo: los gobernantes.

Han habido en el transcurso del año que terminó, ejemplos escandalosos del incumplimiento de las normas que ha enfrentado a los poderes del Estado en un conflicto institucional sin precedentes, derivado de la decisión del Poder Ejecutivo de adjudicar la industrialización del gas de regalías -a treinta años- a una empresa de capitales chinos, en forma directa y con el aval legislativo, en franca violación a lo prescripto por el art. 74 de la Constitución Provincial. La contratación ha sido declarada inconstitucional por el Superior Tribunal de Justicia a instancias de la Fiscalía de Estado y con el apoyo del Tribunal de Cuentas y, a modo de represalia, la Legislatura redujo los presupuestos del Poder Judicial y de los órganos de control al punto de dificultar el desempeño del rol constitucional asignado a cada uno. En esa instancia, el Superior Tribunal de Justicia ha declarado inconstitucional tales normas presupuestarias mediante acordadas, dando lugar a un conflicto todavía no resuelto.

Por otra parte, sobre el final de 2009 -justamente el día de los Santos Inocentes- la gobernadora se ha arrogado la interpretación del Código Civil, haciendo lugar mediante un decreto a un recurso de reconsideración interpuesto por una pareja de homosexuales que pretendían casarse, ordenando al Registro Civil local la concreción de un matrimonio viciado de nulidad. Este hecho dio origen a diversas denuncias penales que se encuentran en trámite, imputando la comisión de múltiples delitos de acción pública tanto a la titular del Poder Ejecutivo como a su secretario de Medios de Comunicación, a la secretaria legal y técnica, a las autoridades policiales y administrativas que posibilitaron o concretaron el hecho, y al

presidente del Instituto Fueguino de Turismo que alojó a cargo de ese organismo a los contrayentes, domiciliados en otra jurisdicción.

La cantidad de empleados públicos que puebla las distintas dependencias del Estado impide el desarrollo de la necesaria infraestructura para atender las básicas necesidades de educación, salud y habitación de un número cada vez mayor de habitantes que dan a Tierra del Fuego el mayor índice de crecimiento poblacional.

Y finalmente, el panorama del sistema previsional que hasta hace pocos años era ejemplo en el país, es cada vez más sombrío al punto que, de no adoptarse medidas extremas que limiten el otorgamiento cada vez más laxo de beneficios, nos veremos en la obligación de ceder ante los embates centrales tendientes a la “armonización” de los sistemas como paso previo a la desaparición.

Igual que a nivel nacional, a los fueguinos nos resulta cada vez más complicado dialogar y encontrar coincidencias, y observamos con impotencia el apartamiento del camino que alguna vez hemos trazado, cuando en 1990 adquirimos la categoría de provincia.

La expuesta es una visión nada optimista, pero fundada en hechos incontrastables que parece que no estuviéramos dispuestos a modificar, y carente de cualquier tinte político-partidario. Lo había presagiado en el informe anterior.

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

1. La creación del Consejo Asesor de la Magistratura se logró tras un gran debate y significa para el gobierno un importante logro institucional. Por expreso pedido de la Corte, en su conformación se incorporó un representante del estamento de los abogados. Contar con un órgano que se encargue de seleccionar candidatos para integrar el Poder Judicial, de manera vinculante, y mediante concursos públicos de oposición y de antecedentes, es una acción de indudable progreso institucional para la provincia. Se ha criticado en su conformación la ausencia de representantes del estamento académico y la excesiva politización: ya que tres de sus miembros son legisladores, además de no limitar la discrecionalidad del gobernador en el nombramiento de jueces quien, en lugar de ternas, recibirá quintetos pudiendo designar magistrado al que salió quinto –apartán-

dose del orden de mérito- sin tener que brindar razones fundadas. Hay muchos que se preguntan: ¿se garantiza así una justicia auténtica, con hombres probos, idóneos para la alta función que ocuparán, con currícula académica, apegados a la democracia?

Al final de 2009 comenzaron los primeros pasos para cubrir los 39 cargos acéfalos, situación contingente de excepción que genera a su vez la necesidad de establecer el orden con que se cubrirán esas vacantes. El presidente de la CSJ por instrucción de los vocales de ese superior tribunal sugirió al CAM que se comenzara con la selección del futuro juez penal en lo Correccional de Concepción y que luego se avance con el fuero en lo Civil y Comercial Común, para continuar con el de Familia y Sucesiones; con el Juzgado de Instrucción de la II Nominación de Concepción; con la Defensoría Oficial (penal) de la II Nominación (también de Concepción) y con las cinco vacantes que hay en la Cámara del Trabajo de la Capital. En la sugerencia enviada, la Corte argumenta que “estamos agotando las posibilidades de jugar con las subrogancias dentro de las facultades que nos otorga la Ley Orgánica de Tribunales”.

2. Pocos sectores de la economía argentina cuentan con tan buenas perspectivas como la actividad azucarera, sector que siempre fue un motor para la economía de Tucumán y del resto de la región (particularmente Salta y Jujuy), y que en 2010 será protagonista en el nuevo esquema energético nacional, en el cual los biocombustibles tendrán un papel clave en el reemplazo de los combustibles fósiles. En septiembre, se completó el marco legal para promover inversiones en etanol con la publicación de la Resolución 660/09 de la Secretaría de Energía de la Nación. Las fábricas azucareras adaptaron sus estructuras para no perder la gran oportunidad que se presenta con el programa de etanol combustible. De acuerdo con los cupos otorgados 5 ingenios tucumanos producirán 136,1 millones de litros; mientras que los 4 ingenios ubicados en Salta y Jujuy elaborarán 107,2 millones de litros.

Mezclar las naftas con un 5% de etanol anhidro es un negocio que, en principio, moverá cerca de los \$ 500 millones sólo en esta región del país. Especialmente en Tucumán se espera un fuerte impacto en el crecimiento del PBI por la fuerte relación de elasticidad entre éste y la molienda física de caña.

Una externalidad negativa de esta decisión de producción de bioetanol combustible a partir de la caña de azúcar, es la presencia de la vinaza

como desecho de la destilación (13 litros de vinaza por cada litro de etanol producido) y que es altamente contaminante para los cursos de agua por su alta demanda biológica de oxígeno.

3. El Ingenio La Trinidad, uno de los cinco ingenios que en 2010 producirán bioetanol combustible, acaba de instalar un birreactor destinado al tratamiento de las vinazas, el cual, a través de un novedoso proceso tecnológico, instrumentado en el marco de una alianza estratégica con la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, permitirá reducir en un 95% los niveles de contaminación del desecho industrial transformándolo en gas metano que será utilizado en el proceso productivo del ingenio. El proyecto de La Trinidad contempla la instalación de otros 9 biorreactores más. El módulo habilitado procesará sólo el 10 % de la vinaza producida, tiene en su base un lodo traído de la cervecería Santa Fe, el cual está lleno de bacterias, inóculos vivos que degradan la vinaza en un 95% y como consecuencia de esa reacción generan el gas metano. Esta solución se suma a otras dos que ya han sido abordadas con éxito por la empresa: la problemática de la cachaza, destinándola como fertilizante a los campos cultivados con caña y el de los particulados emitidos por las chimeneas que contaminaban la atmósfera, resuelto con la instalación de los filtros húmedos.

4. En materia de relaciones institucionales Provincia-Nación se cierra un año complicado para la gestión del actual gobierno, cuyo titular después de la derrota del kirchnerismo se transformó en un ultra adherido al matrimonio K, algo que puede deteriorar su imagen con relación a un futuro político no muy lejano. En los papeles, las cifras de los aportes financieros de la Nación indican que Tucumán recibió \$ 198 millones menos de lo presupuestado por las transferencias de coparticipación, cifra equivalente a una planilla salarial mensual de los 80.000 estatales. Esto amplía también la incertidumbre para 2010, año de la austeridad, en el que el gobierno nacional no girará más dinero que los montos pautados durante el primer semestre.

5. En Tucumán, donde el salario medio de bolsillo de un empleado privado es de \$ 1.734 frente a los \$ 2.553 (32% menos) del salario promedio neto de un trabajador argentino y de \$3.572 (53,8% menos) en la

Capital Federal, y donde el asistencialismo estatal es clave para 383.000 beneficiarios, el experto en salud Alberto Albino presentó “el problema de la desnutrición como el eje de la crisis en salud, ya que ninguna política de salud será efectiva si no se aborda la problemática en forma integral, incluyendo trabajo, vivienda digna, baños, cloacas, educación y alimentación adecuadas”. Luego subrayó que “la debilidad mental que causa la desnutrición puede evitarse porque la genera el propio ser humano”. Aludiendo a la relación entre educación y criminalidad, afirmó que “el 80% de los criminales en Mendoza fueron niños desnutridos. Para educar, hay que tener un cerebro intacto, y el niño desnutrido no lo tiene”. Frente a esta problemática el gobierno nacional implementó el Plan de Asignación Universal por Hijo, que surgió como propuesta de la Comisión Nacional de Justicia y Paz del Episcopado Argentino. El arzobispo de Tucumán señaló que “en primer lugar se pidió que saliera por ley del Congreso de la Nación para que no aparezca como una ayuda asistencial más sino como un derecho permanente”, aclarando que “los obispos no entienden por qué se limitó dicho beneficio a las familias que tienen hasta cinco hijos cuando hay madres que tienen hasta ocho”. No obstante monseñor Villalba se mostró satisfecho con la implementación del proyecto que “en principio nos pareció positivo aunque sabemos que no es una solución de fondo sino un paliativo frente a la situación de la gente”.

6. El cierre del año gubernamental se realiza con un significativo retraso en la ejecución de las obras habitacionales. Ello se produce como consecuencia de una fuerte disminución en el envío de los fondos desde el poder central. A pesar de que la crisis financiera fue superada, todavía persiste un desfasaje mensual de 10 millones. Entre julio y agosto de 2009 la obra pública estuvo a punto de paralizarse por una deuda de \$ 75 millones que la Nación mantenía con las empresas constructoras. Todo ello motivó un corrimiento de los plazos en la ejecución de los planes de vivienda de por lo menos tres meses. Demora con consecuencias significativamente importantes si se tiene en cuenta que son 9.000 las viviendas que están en ejecución.

7. Durante 2009 continuó el proceso de limpieza del panorama legal que comenzó en 2008 y que culminará en marzo de 2010, cuando el Digesto Jurídico Provincial sea publicado en el Boletín Oficial, luego de dos años de fuerte labor que debió realizarse para hacer frente al desorden, la

reiteración y la sobreabundancia de disposiciones que coexisten en Tucumán y que suman cerca de 8.000 -de las cuales- apenas subsistirán 700 generales, tras un proceso de depuración y unificación de leyes que abordaban un mismo tema. La Legislatura aprobó el texto en octubre, pero su promulgación se concretará luego de que el Poder Ejecutivo haya finalizado la última etapa de contralor y corrección. En este proyecto, junto con las leyes generales se podrá acceder a su reglamentación. También han de publicarse como anexos las normas no generales, el Derecho Histórico no vigente y las disposiciones regionales. Cada dos años se actualizará el trabajo, con la inclusión de lo nuevo que sea sancionado.

8. Lo que hasta hace poco parecía sólo un problema de Buenos Aires, el “paco”, ha hecho su aparición en Tucumán en el barrio La Costanera, tan letal como invisible. Los cuerpos escuálidos de los adictos, las ropas holgadas y sucias son imágenes patéticas de este naufragio social silencioso, a cuyo juego se subieron 3.000 chicos, empujados por la ilusión de salir rápidamente de la desesperanza. Fueron las madres las que se animaron a denunciar aun cuando la palabra oficial les negaba el debate: “Es terrible, algunos ya quedaron disminuidos. Están muy mal de salud. Parecen cadáveres que caminan. Nuestros hijos se mueren lentamente”. Si bien el Estado se comprometió, pasó un año y poco se hizo -salvo el tratamiento de algunos jóvenes- que cuando logran recuperarse no pueden reinsertarse laboralmente por la ausencia de una legislación que no se concreta.

9. Con todos estos más y estos menos, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, el gobernador Alperovich realizó a fin de año un brindis con intendentes, delegados comunales y concejales quienes le pidieron que busque un tercer mandato consecutivo en 2011: “Tucumán necesita con toda la fuerza que el gobernador siga conduciendo más allá de 2010”. “Quiero agradecer el apoyo del gobernador y sus desvelos por cada uno de los pueblos del interior. Este gobierno le ha dado todo al interior” fueron algunos de los mensajes laudatorios que se oyeron de los funcionarios de Alperovich, quien no contestó a sus pedidos sugiriéndoles “que se mantengan unidos y que en 2010 prioricen la gestión sobre la política”.

DOCTRINA

LA REPÚBLICA, EL CONGRESO FEDERAL Y LA ACTUALIDAD CONSTITUCIONAL

POR DIEGO HERNÁN ARMESTO *

Sumario: I. Introducción. II. La República. III. El Poder Legislativo. IV. La actualidad del Congreso. V. Conclusión.

I. Introducción

Resulta fundamental en esta instancia y a pocos meses del Bicentenario de Mayo recordar nuestra forma de Estado “... *La Constitución de la Confederación Argentina debe ser federal. La Comisión ha observado estrictamente esta base organizando un gobierno general para la República, dejando subsistentes la soberanía e independencia de las provincias...*” ¹.

Huelga decir que a 200 años de la Revolución de Mayo, pareciera que existe un retroceso en lo que respecta al federalismo y al respeto a las instituciones de la república, es así que se denota cada vez más un mayor robustecimiento del poder central en desmedro de las autonomías provinciales ²: “*la Constitución real refleja una situación totalmente diferente de la querida por el constituyente. Los factores que han generado este estado de cosas son de variada índole, ya que res-*

* Abogado. Docente UBA, Lomas de Zamora y Concepción del Uruguay.

¹ Conf. Benjamín GOROSTIAGA, *La Convención y el Congreso General Constituyente*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1943, pág. 47.

² Ver Segundo V. LINARES QUINTANA, *Gobierno y administración de la República Argentina*, Buenos Aires, TEA, 1946, t. I, pág. 229.

*ponden a diferentes motivaciones. Se trata por una parte, de una inadecuada o, mejor dicho, interesada interpretación del texto de la Ley Fundamental, a lo que por otra parte, hay que agregar cuestiones referidas con la distribución real del poder, tanto económico, como demográfico y político. Igualmente, en esta problemática intervienen elementos ligados al funcionamiento de la forma de gobierno, a valoraciones culturales, a la organización de las asociaciones intermedias, en particular los partidos políticos, entre muchos otros factores”*³.

El consenso que ha dado nacimiento a nuestro Estado federal, que no es ni más ni menos que la delegación de atribuciones de las provincias a la Nación, se puede simplificar a nuestro entender a través de la aplicación de tres principios:

1. La supremacía del orden federal,
2. La participación de las provincias en la formación de la voluntad federal (*Congreso*), y
3. La distribución de competencias entre la Nación y las autoridades locales⁴.

En este sentido, resulta fundamental reflexionar desde esta tribuna, ¿por qué estamos como estamos?, ¿por qué no podemos cumplir con el *federalismo*?, ¿por qué flaqueamos constantemente en el cumplimiento de un gobierno republicano? y ¿por qué no tenemos apego a la ley?

Seguramente las respuestas no estarán aquí esbozadas, pero consideramos que es necesario rever en nuestra historia, en la política, los problemas que se están profundizando y que atentan lisa y llanamente contra la vigencia del texto constitucional.

³ Conf. Daniel A. SABSAY, “El federalismo argentino. Reflexiones luego de la reforma constitucional”, publicado en Juan Carlos AGULLA (comp.), *Ciencias sociales: presencia y continuidades*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias, Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología, 1999, págs. 425-438. www.farn.org.ar.

⁴ Conf. Carlos María BIDEGAIN, *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2001, t. III, pág. 67.

II. La República

En primer lugar debemos y, es nuestra obligación buscar uno o varios conceptos que cuadren en lo que verdaderamente entendemos por república. Así, Aristóbulo del Valle dijo *“es la comunidad política organizada sobre la base de la igualdad de todos los hombres, cuyo gobierno es simple agente del pueblo, elegido por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante el pueblo de su administración. En el sentido de la Constitución de Estados Unidos y de la Argentina, esta idea general se complementa con la existencia necesaria de tres departamentos de gobierno, limitados y combinados, que desempeñan, por mandato y como agentes del pueblo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”*⁵. Joaquín V. González señalaba que *“Su esencia es la participación del pueblo en el gobierno legislativo, ejecutivo y judicial. Reconoce como dueños originarios de la soberanía a todos los ciudadanos, pero confía su ejercicio a un número proporcional y libremente designado de los mismos, que deben reunir cualidades especiales calculadas para hacer posible la dirección, régimen, seguridad y prosperidad de los negocios comunes (res publica). El pueblo, sin embargo, conserva toda la soberanía no conferida a sus representantes, los cuales por serlo, se hacen responsables del uso del poder. La responsabilidad, como consecuencia de la representación, es pues, otro carácter esencial de la forma republicana... También del principio democrático y representativo se deduce que el gobierno es temporal, es decir, que dura un tiempo limitado por el mandato o por la buena conducta a juicio de aquellos que representan el poder de juzgar a los funcionarios”*⁶.

Podríamos seguir buscando conceptos sobre un gobierno republicano, Montes de Oca, Estrada, Matienzo y Sánchez Viamonte entre otros; ellos y nosotros coincidiríamos en más o en menos sobre el significado y la importancia de la república, es allí donde todos los autores arriban abier-

⁵ Conf. Aristóbulo DEL VALLE, *Nociones de derecho constitucional*, Buenos Aires, Imprenta, Papelería y Encuadernación “La Buenos Aires”, 1895, t. II, pág. 70.

⁶ Joaquín V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, 23ª ed., Buenos Aires, Estrada y Cía., s/f., págs. 266/7.

tamente a un lugar común, donde seguramente todos vamos a coincidir, a saber: el ejercicio del sufragio para elegir a los gobernantes, las responsabilidades de los funcionarios públicos en su ejercicio; la publicidad de los actos del gobierno: el acceso a la información; la periodicidad en las funciones y; la división de poderes ⁷.

A nuestro entender, creemos fervientemente en lo expresado en nuestra Carta Fundamental, que en su art. 1º dispone: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”; de esta manera abogamos por la plena vigencia del texto, y la importancia que reviste la verdadera construcción *republicana*.

No está de más reseñar, que no sólo basta con llenarnos la boca con la palabra república, sino que debemos vivificarla, y profundizar la forma de gobierno “representativa y republicana” y ello, nos llevará indefectiblemente a profundizar nuestro federalismo.

III. El Poder Legislativo

La función que cumple el Poder Legislativo en el ámbito nacional puede resumirse en la expresión de Carlos María Bidegain, quien dice que la Constitución establece un sistema de frenos y contrapesos “*en virtud del cual cada uno de los órganos supremos puede influir sobre los otros y, en determinadas situaciones, corregir sus excesos y faltas graves. El Congreso y el presidente realizan el control políti-*

⁷ Ver los siguientes autores que presentan ligeras variantes a lo expuesto: Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Lajouane y Cía., 1923, t. I, pág. 389 y ss.; Rafael BIELSA, *Compendio de derecho público*, Buenos Aires, Depalma, 1952, pág. 98 y ss.; Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, *Manual de derecho constitucional*, 4ª ed., Buenos Aires, Kapelusz, 1959, pág. 17; César Enrique ROMERO, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía, 1975, t. I, pág. 166 y ss.; Humberto QUIROGA LAVIÉ, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1984, pág. 640 y ss.; Pablo A. RAMELLA, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1986, pág. 96 y ss.; Germán BIDART CAMPOS, *Lecciones elementales de política*, Buenos Aires, Ediar, 1987, pág. 255; entre otros.

co. *La Corte Suprema y demás tribunales inferiores cumplen el control jurídico, lo que no descarta la aplicación de criterios políticos en el cumplimiento de esa tarea, dentro de los límites marcados por la doctrina de no justiciabilidad de las cuestiones políticas y por las facultades discrecionales inherentes al desempeño de las funciones del presidente y del Congreso*". Metodológicamente este autor también incorpora al control intraórganos entre las Cámaras del Legislativo ⁸.

Thomas Jefferson decía: "*El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros*".

Debe entenderse a este poder, como aquel legalmente elegido y en ejercicio de funciones en un Estado constitucional ⁹. Ekmekdjian dice "*el Poder Legislativo, es aquel que tiene a su cargo la sanción de las normas jurídicas que imponen conductas a determinadas categorías de personas -'leyes', en sentido formal- y es ejercido por el Congreso Nacional*" ¹⁰, Locke decía: "*El Legislativo es el poder que tiene el derecho de determinar cómo habrá de emplearse la fuerza del Estado en aras de proteger a la comunidad y a sus miembros*" ¹¹.

En concordancia con lo expuesto, debemos tener presente que "... *la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (Fa-*

⁸ Conf. Carlos María BIDEAIN, *Cuadernos del curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1986, III, pág. 133 y ss.

⁹ Conf.. Manuel OSSORIO, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas*, Madrid, Heliasta, 1994, pág. 766.

¹⁰ Conf. Miguel A. EKMEKDJIAN, *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 2001, t. IV, pág. 153.

¹¹ Conf. John LOCKE, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Buenos Aires, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, 2005, pág. 169.

llos 137:47, entre otros) y es del resorte de esta Corte juzgar ‘la existencia y límites de las facultades privativas de los otros poderes’ (Fallos 210:1095 La Ley, 5191) y ‘la excedencia de las atribuciones’ en la que éstos puedan incurrir (Fallos 254:43 La Ley, 110-2)...”¹², entendiendo este como de gran importancia, “hay otra razón que también justifica la ubicación del Legislativo en primer lugar, y este es el carácter de más directo representante de la voluntad popular, toda vez que es el Congreso el órgano representativo por naturaleza, el espejo que refleja más fielmente a la sociedad política y el ámbito de elaboración de la ‘voluntad general’ que se expresa en la ley como el acto de gobierno por antonomasia en el Estado de derecho”¹³.

Duguit afirma: “... un fragmento segregado de la soberanía entera ha sido delegado por el pueblo al Parlamento (...), éste tiene carácter representativo, quiere por el pueblo soberano”¹⁴. Así nuestra Constitución federal, en el art. 22, indica que el pueblo no delibera ni gobierna sino por sus representantes “y autoridades creadas por esta Constitución”. En los albores de nuestra formación este artículo, después de una ligera modificación propuesta por el señor Centeno, la cual no fue aceptada, se votó y aprobó por mayoría¹⁵.

Una vez ubicada la forma republicana y representativa de gobierno, que está expresada claramente en nuestro texto constitucional, se hace indispensable analizarlo, en referencia al Congreso federal y la actualidad constitucional.

¹² La Ley, 1996-B, 210, “Peláez, Víctor”.

¹³ Conf. Alberto DALLA VIA, “A diez años de la reforma constitucional”, 10/8/2005, www.laleyonline.com.ar, 07/11/2005.

¹⁴ Conf. León DUGUIT, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Ed. Francisco Beltrán, 1926, pág. 152.

¹⁵ Ver *La Constitución y el Congreso General Constituyente*, Buenos Aires, Ed. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UBA, 1943, pág. 158.

IV. La actualidad del Congreso

Si observamos, constantemente se están sancionando normas que tienen una incidencia en el Estado constitucional de derecho. A modo de ejemplo, la ley que modificó el Consejo de la Magistratura, la ley que reglamentó los DNU, veto y promulgación parcial, superpoderes, medios audiovisuales, la prórroga de la emergencia, la ley de cheques, entre otras.

Pareciera, que la idea central en la actualidad es la de paralizar al Congreso, que ninguna de sus cámaras funcione, o mediante la interferencia de otros poderes del estado, bloquear la posibilidad que se lleven adelante las deliberaciones correspondientes, y que *la política*, no pueda resolver sus propias cuestiones.

Durante casi 8 años, el Congreso funcionó a dispensas de una mayoría oficialista (con sus aliados) que hacía y deshacía a su placer, imponiendo la idea de la existencia de un poder político reflejado en las urnas y que interpretaban el sentir de toda la sociedad, pero nada más lejos de esto es lo que entendemos por "*poder político*". De esta forma creemos oportuno dar un concepto del mismo. Spota nos aleccionaba diciendo que: "*el poder político (...) es la capacidad efectivizada en la acción producida realmente, de condicionar el quehacer y devenir una comunidad, como todo. Quienes, o quien, posean y practiquen en los hechos esa capacidad condicionante sobre el quehacer de una comunidad como todo, poseen poder político*"¹⁶. Sánchez Agesta dice: "*La acción política (...) se expresa como una energía espiritual y material capaz de configurar un orden positivo de Derecho, que ajusta y resuelve las tensiones y conflictos de valores e intereses de los hombres que conviven en un grupo. La acción política, que se define como poder en el cuadro de una Constitución, garantiza y desarrolla ese orden*"¹⁷.

¹⁶ Conf. Alberto Antonio SPOTA, *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1993, pág. 17.

¹⁷ Conf. Luis SÁNCHEZ AGESTA, *Principios de teoría política*, Madrid, Ed. Nacional, 1983, pág. 361.

Bien dicen los autores citados, que el poder político, puede condicionar el quehacer de la sociedad, pero debe propender a resolver tensiones, conflictos e intereses, en búsqueda de bienestar general, no debe ser el resultado de una imposición y un avasallamiento al Parlamento.

En la actualidad existe una intención de violentar el sistema representativo republicano y, por ende, la destrucción del federalismo, y esto lo vemos en los manejos discrecionales llevados a cabo por el Poder Ejecutivo Nacional. Así, en referencia a la *modificación de la ley 24.156 (art. 37) y 25.917 (art. 15)*, conocida por lo medios periodísticos como “*superpoderes*”, podemos reseñar algunas cuestiones; en primer lugar, la delegación legislativa permanente existe por esa norma, que la tornaría en un instrumento de extraña constitucionalidad.

Entendemos que las facultades dadas al jefe de Gabinete, son un exceso a la excepcionalidad creada por el convencional constituyente reformador por cuanto existe una desvirtuación del instituto, que genera una grave anomalía en el diseño institucional de la República, o como bien dijo el senador por la U.C.R. por la Provincia de Jujuy, Morales, a partir de la sanción de esta ley, hay que programar visitas de ilustres, ya que este Congreso sólo servirá para hacer *homenajes*.

Resulta interesante lo expresado por la senadora Fernández de Kichner, cuando comenzó su exposición en la discusión de la nombrada ley, reseñando parte de lo expresado por el senador Morales de la U.C.R., quien dijo en comisión: “*En la ley de presupuesto se resume la participación y se asienta el principio de la división de poderes. ¿Qué es lo que nos aleja de la monarquía? La división de poderes, nuestra forma de gobierno, en virtud de la cual el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo nacional tienen facultades para la definición de las políticas públicas (...) El eje central de la división de poderes, no sólo en la República Argentina sino en Occidente, no se basa en un criterio de mejor funcionamiento de las instituciones. Montesquieu no pensó en la división de los poderes suponiendo que los legisladores puedan dictar un presupuesto. En realidad, el tema de la división de poderes viene de mucho antes. Viene de la imposición que tiene el Parlamento para poder crear contribuciones que deba pagar el pueblo (...) Porque, en realidad, la Constitución, dividida en una parte dogmática y en una parte funcional, que es donde se establecen las competencias y facultades diferentes de los tres poderes, tiene un solo objetivo. No se planteó la división de los poderes para que los*

*legisladores se sientan independientes y autónomos. Toda la segunda parte de la Constitución, la división de los poderes, está hecha para poder garantizar la parte dura de la Constitución, la dogmática, la que establece la forma representativa, republicana y federal, y los derechos y garantías de cada uno de los ciudadanos. Por eso, señor presidente, hay Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial”*¹⁸.

A su turno el senador Morales, sostuvo: *“Es decir que el Congreso tiene esta atribución que es indelegable; y es posible la delegación periódica pero no la permanente. Lo que no podemos es fundamentar la modificación de una ley permanente que establecerá una delegación de facultades permanentes, pues iríamos en contra de lo que dispone el artículo 76 de la Constitución (...) Es decir que nosotros tenemos una sola opción; no es que podemos o no establecer una delegación en el Poder Ejecutivo nacional. Nosotros tenemos prohibido por mandato constitucional disponer una delegación de facultades de carácter permanente; ese es el debate”*¹⁹.

Resulta oportuno reseñar lo dicho por el convencional constituyente Quiroga Lavié en el año 1994, que fue quien sustenta con mayor solidez intelectual la incorporación de la delegación legislativa a la Constitución Nacional: *“... aquí se ha dicho en forma insistente y enfática que la nueva Constitución viene a instalar la delegación legislativa. La prohíbe y sólo la permite en asuntos administrativos y en cuestiones de emergencia, sobre bases legislativas establecidas por el Congreso y por tiempo determinado (...) Desde el punto de vista doctrinario no por cuestiones arbitrarias sino, insisto, por la razón sustancial de lo que significa una facultad privativa o exclusiva no pueden ser materia de delegación en ningún caso las leyes penales, (...) las cuestiones impositivas, de expropiaciones, amnistías generales, el estado de sitio, y en el caso de la intervención federal sólo podría serlo para que el Poder Ejecutivo indique quién ejercerá el cargo de interventor federal. Agrega que estarían excluidos de la delega-*

¹⁸ Versión taquigráfica, Diario de Sesiones, Senado de la Nación, 12 y 13 de julio de 2006, pág. 23.

¹⁹ Versión taquigráfica, op. cit., pág. 44.

ción los códigos de fondos, las leyes orgánicas de distintas materias (...) tampoco puede ser materia de delegación la ley de presupuesto por ser un acto de control, tampoco los tratados internacionales porque tienen un procedimiento explícito” ²⁰.

Frente a esta explicación, dada por el convencional, no cabe duda que estamos frente a una nueva violación del texto constitucional, entendiendo que la mayoría prácticamente pulverizó el sentido y el espíritu de la Constitución, y el Congreso federal dejó de cumplir un papel de preponderancia como se encuentra establecido.

La ley 26.122 regula los DNU, veto y promulgación parcial. En su discusión parlamentaria entendíamos que la discusión del “... *tema debe enmarcarse distinguiéndose cuidadosamente el tipo de facultad que ejerce el Poder Ejecutivo en su relación con el Poder Legislativo...*” ²¹.

No podía ser de otra manera, ya que ésa es la base del sistema republicano, asentado en el principio de la división de poderes y en la idea de los frenos y contrapesos para impedir la concentración y el abuso del poder.

En ese sentido y desde los orígenes de esta teoría, basada fundamentalmente en Locke y Montesquieu y luego difundida en los textos constitucionales, la función legislativa corresponde esencialmente al Poder Legislativo, depositario por antonomasia de la soberanía popular. Como señala Tribe, el principio de no delegación del Poder Legislativo tiene sus raíces en la separación de poderes, que es un principio básico estructural del sistema de gobierno tripartito republicano ²².

Que del proyecto presentado por la senadora Fernández de Kichner, se dio dictamen a favor por parte de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, y dijo a lo largo del debate: “*Creemos en serio que estamos haciendo un aporte importante. De cualquier manera, tampoco es la piedra filosofal la Comisión Bicameral Per-*

²⁰ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, versión taquigráfica del día 28 de julio de 1994.

²¹ Conf. Iván José María CULLEN, “Asunción de facultades legislativas por el presidente (Decretos de necesidad y urgencia)”, L.L. 1992-A, 839.

²² TRIBE, Laurence H., (American Constitutional Law, 2000, Foundation Press, NY NY, Sec. 5-19) adaptación Mónica C. Yriart, Esq. www.conhist.org, Washington DC.

*manente, ni la quinta esencia que asegure un mayor o mejor gobierno”*²³.

Pero en la actualidad, dista mucho de ser la piedra filosofal o la quinta esencia para asegurar un mejor gobierno, por cuanto, como dice Sartori, “*el decretismo, el gobierno por decreto por encima de los líderes del Congreso, es endémico y a menudo epidémico en América Latina*”²⁴. En este sentido hacemos nuestras las siguientes palabras: “*a lo largo del tiempo se ha consolidado el hiperpresidencialismo que ha subordinado tanto al Congreso como a las provincias, que presentan un alto grado de dependencia política y económica*”²⁵.

Recientemente a fines de 2009 y a principios de 2010²⁶, clausuradas las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación el Poder Ejecutivo dictó el decreto 2010/09 para utilizar reservas para el pago de la deuda.

Sin lugar a dudas, este decreto de necesidad y urgencia, fue una respuesta visceral a la sesión preparatoria del día 3 de diciembre en la Cámara de Diputados de la Nación, donde el poder político de la mayoría se veía diluido, y resultaba necesario dotar al Estado nacional de fondos, con carácter urgente para pagar deudas.

Constituida la Comisión bicameral para el tratamiento del DNU, y habiendo emitido dos dictámenes, uno recomendando la aceptación de la norma y otro rechazando, no pudo durante el receso llevarse a cabo una sesión. La actitud asumida por el Poder Ejecutivo, mediante la emisión de DNU, conlleva la necesidad de parar el Congreso, y pudiendo afirmar que el Poder Ejecutivo Nacional está violando la cláusula del art. 75 inc. 7 que versa: “*Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación*”, la cual es una facultad propia del Congreso federal. Estrada

²³ Conf. Versión taquigráfica, Senado de la Nación, 15ª Reunión, 13ª sesión ordinario, 6 y 7 de julio de 2006, pág. 34.

²⁴ Conf. Giovanni SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 179.

²⁵ Conf. Antonio María HERNÁNDEZ, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009, pág. 262.

²⁶ Ver Diego Hernán ARMESTO, “El Banco Central de la República Argentina. La facultad del Congreso y sus implicancias en la ingeniería constitucional”, E.D. Constitucional, 15/2/2010.

entendía que “*la deuda del país era muy grande cuando se dictó la Constitución. Era necesario y urgente consolidarla, y con ese objeto la Constitución autorizó al Congreso para que éste arreglase el pago de la deuda interior y exterior de la nación*”²⁷. Sánchez Viamonte sostenía que: “*Este inciso confiere a las Cámaras legislativas la atribución de intervenir en las finanzas nacionales, para que los representantes del pueblo de la Nación en la Cámara de Diputados, y de las provincias en el Senado, fiscalicen el manejo de los fondos y vigilen las operaciones financieras de las cuales depende el honor de la Nación, el crédito exterior y la autoridad moral de su gobierno en el interior*”²⁸.

El 1º de marzo de 2010, en la sesión de apertura de las ordinarias, la titular del Poder Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa informó de la derogación del DNU 2010/09, dictando un nuevo DNU 298/10 el cual dispone el pago de deuda con reservas del Banco Central, el cual como bien observa su art. 3º de la Carta Orgánica, no recibe órdenes del Ejecutivo, afectando su autarquía y autonomía, actitud que desde nuestro punto de vista perturba la vigencia del Estado constitucional de derecho, y es contrario al federalismo, por cuanto se está obviando a los legisladores y readaptando palabras de Matienzo se buscan arreglos con los gobernadores, quienes son los supremos dispensares de todo cargo político que corresponda en la provincia²⁹.

El Congreso intenta discutir una nueva ley coparticipación federal, la cual se encuentra desactualizada, ya que la ley 23.548 es de enero de 1988, y resulta fundamental el debate profundo y buscar mediante el parlamento una mejor coparticipación, ya que esto sería un mensaje claro hacia dentro y principalmente reivindicaría nuestro federalismo.

La ley 25.413 de “*impuesto a aplicar sobre los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria*” es una norma que atenta contra el

²⁷ Conf. José Manuel ESTRADA, *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Cía. Sudamericana de Billetes de Banco, 1902, t. III, pág. 239.

²⁸ Conf. Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, Kapelusz, 1956, pág. 242 y ss.

²⁹ Ver José Nicolás MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, Madrid, Ed. América, 1917, pág. 193.

federalismo, por cuanto en su artículo 3° establece actualmente: “*El SETENTA POR CIENTO (70%) de este impuesto ingresará al Tesoro Nacional y lo administrará el Poder Ejecutivo nacional, a fin de contribuir a consolidar la sustentabilidad del programa fiscal y económico*”.

Al momento de sancionarse la norma en cuestión versaba: “*El producido de este impuesto queda afectado a la creación de un Fondo de Emergencia Pública que administrará el Poder Ejecutivo nacional con destino a la preservación del crédito público y a la recuperación de la competitividad de la economía otorgándole preferencia a la actividad de las pequeñas y medianas empresas*”.

Es decir, al momento de su sanción existía un objetivo, se creaba un fondo específico y se designaba una jurisdicción administradora de él. De esta manera podemos afirmar que no nació como un fondo coparticipable. La historia económica nos indica que nunca se constituyó dicho fondo, y que el objetivo fue buscar una nueva boca de ingreso para el Estado Nacional.

Luego, frente al derrumbe de la convertibilidad, la ley 25.570 del año 2002 determinó que: “*El SETENTA POR CIENTO (70%) de este impuesto ingresará al Tesoro Nacional y lo administrará el PODER EJECUTIVO NACIONAL con destino a la atención de los gastos que ocasione la emergencia pública declarada en el artículo 1° de la ley N° 25.561*”.

De esta manera, el 30% integra la masa coparticipable desde donde se deriva una proporción a la Nación y otro a las provincias, y el 70% quedó en manos de la Nación en carácter de impuesto con asignación específica, la “*emergencia económica*”.

En la actualidad este impuesto, el cual afecta al federalismo, no tiene objeto concreto, ya que ahora integra un título dado por la norma “*programa fiscal y económico*”. En conclusión, este impuesto incrementa los fondos de Nación en detrimento de las provincias dejándolas sin fondos y presas de la discrecionalidad del Ejecutivo.

V. Conclusión

La concentración de poder en el Ejecutivo, y el manifiesto incumplimiento por parte del Congreso de la Nación de las funciones que le com-

peten por mandato constituyente, resultan atentatorios a la vigencia y el fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho.

La mala praxis constitucional, es decir, la utilización sin límites de los DNU, la falta de una ley de coparticipación, la configuración de impuestos no coparticipales, la sumisión constante de los gobiernos provinciales al poder central, la dependencia de éstos a la obra pública y a la inyección de flujos corrientes en sus cuentas hacen un federalismo rengu y sin posibilidades de revertir tal situación.

En lo que al Congreso respecta, resulta necesario su funcionamiento pleno, por cuanto la sociedad espera que éste funcione como un freno al avasallamiento de las instituciones, lo cual atenta contra el sistema republicano de gobierno y el Estado constitucional de derecho, las mezquindades políticas y mayorías circunstanciales, trascienden las fronteras de lo razonable, y ponen en peligro las instituciones democráticas.

Es importante entender que se trata de *respetar la Constitución*, ya que el Congreso *“ha dejado de ser el ámbito principal donde se localiza la discusión pública en el país; (...) generalmente las discusiones parlamentarias no se difunden adecuadamente a la sociedad; las reuniones de las comisiones no suelen ser públicas y sólo raramente se realizan audiencias con representantes de diferentes intereses que pueden ser afectados por medidas legislativas, como es de práctica en otros países”*³⁰, es significativo que el Poder Legislativo *“ante el llamado de la sociedad responda con un ‘Presente’, expresado así, con mayúsculas. Porque si continúa como hasta hoy, incumple sus deberes y amplía la brecha de la orfandad representativa. Queremos un Congreso con ganada solvencia y mucho crédito, no con débitos. Sus pérdidas las pagamos todos”*³¹.

No queremos, que se cumplan las palabras del convencional Natale allá por el año 1994, donde expresó que: *“Vamos a transformar al Congreso de la Nación en un enorme palacio muy vistoso pero vacío de*

³⁰ Ver Conf. Carlos Santiago NINO, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2002, pág. 537.

³¹ Conf. MIDÓN, “Los débitos de un Congreso ausente”, 19/10/2005, www.laleyonline.com.ar, 7/11/2005.

poder, y concentraremos enormes potestades legislativas en el órgano ejecutivo” ³².

Como dice el Prof. Hernández *“Nuestras debilidades residen en el inadecuado funcionamiento del sistema constitucional y, por tanto, de las instituciones republicanas y federales”* ³³.

Por ello es importante saber que *“el gobierno constitucional es un gobierno de poderes limitados, ‘dadme un gobierno popular cuyos poderes no sean limitados y divididos -decía Estrada-: tendréis el despotismo de las muchedumbres o de las oligarquías que las fascinan. Ahora no satisface al hombre una simetría inconsistente ni un derecho nominal; ni la multiplicidad de los opresores legales, ni la participación ilusoria en una soberanía desarreglada que le absorbe, ¡qué nos importa en nombre de los tiranos! En dos palabras se encierran los medios de garantizar el orden democrático: enfrenar el poder, regenerar el poder; en otros términos, dignificarlo, porque el poder no es grande sino en cuanto es justo y fecundo’”* ³⁴.

³² Versión taquigráfica del día 28 de Julio de 1994 (se discutía la delegación legislativa).

³³ Conf. Antonio María HERNÁNDEZ, op. cit., pág. 262.

³⁴ Conf. Segundo V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, t. II, pág. 52, en nota 4649; José M. ESTRADA, “La política liberal bajo la tiranía de Rosas”, *Obras completas*, Alfa, 1953.

FEDERALISMO COMPARADO

ASYMMETRIC FEDERALISM: THE ITALIAN WAY

*por FRANCESCO PALERMO*¹

Summary: 1. Italy in the broader context of asymmetrical federalism. 2. Some history: the evolution of Italian regionalism up to the last constitutional reforms. 2.1. Roots and original design of the 1948 constitution. 2.2. The devolutionary process and the recent constitutional reforms. 2.2.1. Legislative (and administrative) versus constitutional “federalism”. 2.2.2. Constitutional “federalism”. 3. The current constitutional setting and its implementation. 3.1. The constitutional reform 2001 and its disappointing implementation. 3.2. The Special Regions: Essential Features. 4. The latest challenge: “fiscal federalism”. 4.1. Asymmetry in financial arrangements: the struggle over the financial “privileges” of special regions. 4.2. Implementation of “fiscal federalism”. 5. Concluding remarks. Asymmetry as a complex but mandated solution

1. Italy in the broader context of asymmetrical federalism

In 2011 Italy will celebrate the 150th anniversary of its existence as a State. In spite of its young age compared to the long and turbulent history of the peninsula, also the Italian State has gone through several different stages, which affected considerably the territorial structure of the country, evolving from a strongly unitary to a federal-like, very asymmetric one. The celebrations of the anniversary coincide with a new impetus in the country’s federalizing process and prompted harsh debates about the evolution of the territorial organization of the State and the very existence of an Italian nation.

¹ PhD, is Director of the Institute for Studies on Federalism and Regionalism at the European Academy of Bolzano/Bozen and associate professor for comparative constitutional law at Verona University Law School.

This paper illustrates the evolution and the current legal framework of Italian “federalism-in-the-making”, particularly from the point of view of asymmetry in the territorial setting. It contends that asymmetry in status, powers and financing of sub-national entities is inherent to a socially, politically and economically highly differentiated country like Italy and it is perhaps the most suitable way to keep the State together. However, in spite of a quite long and all in all successful experience with asymmetrical territorial arrangements, the very idea of a highly differentiated regional/federal system is still questioned by many, and it is seen as a permanent threat to the unity of the country and as an obstacle to a more balanced development of its different parts.

In fact, asymmetry is one of the biggest challenges to the very idea of federalism. Particularly in the historically-rooted federal States, which are based on a transfer of power from (prior) sovereign entities to a central government, the underlying assumption was and still is uniformity. All federated states decide to vest the federation with powers they thus ceased to exercise. Moreover, the centripetal dynamics in every federal state, mostly due to economic reasons and to the increasing uniformity originated by the equal protection of fundamental rights, produced an expansion of the federal powers, equally “seizing” jurisdiction from the federate entities. This type of federations, however, has ended its momentum more than a century ago: no more “coming-together-federations” have been established for a very long time. Instead, a new type of federal or quasi-federal form of government has been developed: devolutionary (or “keeping-together”) federations. In these experiences a unitary state progressively devolves powers to sub-national entities, as was the case in recent decades in Spain, Belgium, UK and lastly in France. In such cases, the transfer of powers can also (and normally does) occur from the centre to only some of the sub-national entities or at least to a bigger extent to some sub-national units. This phenomenon produces what is normally called “asymmetric federalism”², i.e. a federal (or quasi-

² See for the concept among others Peter PERNTHALER, *Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates*, Wien 1992; Michael KEATING, *Asymmetrical Territorial Devolution. Principles and Practice*, Oslo, Norwegian Nobel Institute, 1996; Robert AGRANOFF (ed.), *Accommodating Diversity. Asymmetry in Federal States*, Baden Baden, Nomos, 1999.

federal, or regional) setting in which the division of powers between the central government and the sub-national entities is not uniform. As a result, some parts of the country have more powers than others, a different degree of autonomy, special procedures and safeguards for negotiating with the State.

Such a system proved to be quite effective in accommodating political compromises, social and economic disparities and ethnic claims and is thus at present an increasingly used institutional arrangement, becoming a source of inspiration even for traditionally highly uniform federations where symmetry in powers has always been a dogma. In other words, asymmetric solutions have different meanings, different roots and different impact in traditional, “coming-together federations’ than in more modern, “keeping-together” federations (in the making). Asymmetric solutions allow for territorial differentiation and institutional experiments, thus offering a compromise when the different parts of a country show different or even contrasting needs and have a variable institutional capacity where the management of self-government is concerned.

This paper analyses the asymmetric features of Italian regionalism³, pointing out the different degrees of asymmetry provided by the country’s constitution and focusing in particular on the five so called “special” Regions. Recent developments after the constitutional reforms of 1999-2001 are examined with regard to the degree of institutional and political diversity allowed between the different types of regions. It will be argued that differential treatment is inevitable in conflictive and highly diverse countries such as Italy, and asymmetry is a workable solution which nevertheless requires permanent adjustments and sophisticated cooperation procedures due to its inherent complexity.

³ This paper abstains from controversial and in the end sterile debates on the theoretical nature of federalism and of related concepts. Regionalism, defined by Peter Häberle the “little brother of federalism” no doubt belongs to the same family and can be analyzed as part of the same phenomenon.

2. Some history: the evolution of Italian regionalism up to the last constitutional reforms

2.1. Roots and original design of the 1948 constitution

In 1861 the Kingdom of Sardinia and Piedmont initiated the unification of the different small states which, until halfway throughout the 19th century, made up the Italian peninsula. The newly created Italian kingdom took as its constitution the Statute conceded to Piedmont by King Charles Albert in 1848, which was based on the Belgian constitution of 1831, from which it drew both the parliamentary form of government and the typical features of the unitary state with a strongly centralized administration. Such system was largely inspired by the French administrative state and set up a highly centralized structure and administration. The extension of the Piedmontese constitution to the newly founded kingdom of Italy dashed the expectations of the federalist movement which, in the previous decades, had envisaged Italian unity in the framework of an institutional system respecting the marked regional diversities of the country. In 1865, the parliament of the united Italy rejected the proposals for strengthening municipal and provincial autonomy and rebutted the idea of creating regions with some political autonomy. In the decades following the unification of Italy, as in France, national unity was seen as a supreme principle and any territorial autonomy, other than of a merely administrative kind, was regarded as a potential threat to the value of that unity, which was achieved with such difficulty.

Centralization reached its peak during the fascist regime (1922-1943), when even the mayor was appointed by Rome. Surprisingly, however, the idea of the present regions dates back to the 1930s, when regions were “invented” for statistical purposes, without necessarily following the borders of historical geographical units.

The republican constitution, which came into force on January 1st 1948, had to face a complex situation where regional diversity was concerned. On the one hand, international obligations imposed by the peace treaty (such as the Degasperi-Gruber agreement on the protection of the German speaking minority in South Tyrol)⁴ had to be taken into

⁴ According to the agreement (1946), which was attached to the Paris peace treaty between the allied powers and Italy (1947), “German speaking inhabitants of the

account⁵; on the other hand, concrete fears for the secession of parts of the national territory (especially Aosta Valley and Sicily)⁶ as well as for geographical remoteness (Sardinia), made the establishment of a strong sub-national level of government in at least five areas inevitable: Trentino-South Tyrol, Aosta Valley, Friuli-Venezia Giulia, Sicily and Sardinia. In order to avoid too strong an asymmetry between these areas and the rest of the country, and to experiment with a “third way” between a federal and a unitary system, regions were foreseen for the whole country, although enjoying a much lesser degree of autonomy than the five named above. For the first time, the idea was presented that unity did not necessarily have to mean centralization and that national unity was still possible even if some political autonomy was granted to the regions themselves. In constitutional terms, this principle is stipulated in article 5 of the constitution which states that “the Republic, one and indivisible, recognizes and promotes local autonomy”.

The constitution thus establishes twenty regions (art. 131), five of which enjoy a higher degree of autonomy (art. 116)⁷. These five so called “special” or “autonomous” regions had their own “basic law”, approved as a constitutional law of the State, they also received much broader legislative, administrative and financial autonomy, and could negotiate their own by-laws directly with the national government bypassing the national

Bolzano Province [...] will be assured a complete equality of rights with the Italian-speaking inhabitants, within the framework of special provisions to safeguard the ethnical character and the cultural and economic development of the German-speaking element”.

⁵ A subsequent treaty dealt with the particular situation of the Free territory of Trieste, which was governed by an international regime until 1954, providing special protection for the Slovenian-speaking population.

⁶ Fears of secession arose in Aosta Valley (a small region in the north-west of the country which had a long tradition of self-government and which had already set out a plan for a strong autonomy in 1943) and in Sicily, which set out its own constitution as a possible independent State in 1946, before the Italian constitution was drafted.

⁷ Sicily, Sardinia, Trentino-Alto Adige/South Tyrol, Friuli-Venezia Giulia and Aosta Valley/Vallée d’Aoste. These are the three smaller regions of the alpine area, characterized by the presence of consistent national minorities, and the two main islands, whose special autonomy was due to different reasons: nevertheless in both Sicily and Sardinia small minority groups have settled (Albanians in Sicily, Catalans in Sardinia), and the Sardinians themselves are often regarded as the minority.

parliament. In addition, the powers of each region and, to some extent, even the governmental structure, were different in each special region⁸. The remaining fifteen - so called “ordinary” - regions had only limited legislative powers in specific fields listed by the national constitution (art. 117) and a very similar if not identical governmental structure. Moreover, they remained on paper for more than twenty years: only in 1970 the first laws implementing the territorial structure laid down in the constitution were adopted; and only in 1972 were the first laws devolving some legislative powers enacted and finally, it was only in 1977 that effective powers began to be transferred to the regions.

2.2. *The devolutionary process and the recent constitutional reforms*⁹

2.2.1. *Legislative (and administrative) versus constitutional “federalism”*

In the last three decades many things have changed. Apart from the special regions, which were able to negotiate (in a more or less satisfactory way) their own destiny with the central government, big problems arose for the “ordinary” regions immediately after their establishment. These regions were lacking political culture as well as governmental experience,

⁸ Moreover, the region Friuli-Venezia Giulia (in the North-East) was only established in 1964, after the final settlement of the Trieste situation. In 1972 the Autonomous region of Trentino South Tyrol, was redesigned, transferring almost all substantial powers to the two provinces of which it consists: Bolzano/Bozen (South Tyrol), where the majority of the population is German speaking, and Trento, almost exclusively Italian.

⁹ It must be pointed out that the term “devolution” in this context referred to the historical process of decentralization by means of transfer of powers from the center to the periphery. Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford Univ. Press 1999, 2 defines devolution as “the transfer to a subordinate elected body, on a geographical basis, of functions at present exercised by Ministers and Parliament”. In this sense, in the theory of federal processes, “devolutionary” federalism is opposed to “aggregative” federalism. Whereas the latter was the rule in the historical formation of most of the federal countries, in more recent times new federations are evolving from previously centralized states. This is not only the case for Italy, but also, and even more so, for Belgium and Spain, and to a lesser extent the UK and France.

and the power-sharing between State and regions designed by the constitution showed its inadequacy, especially in terms of division of competencies. All this led to a profound cleavage between the constitutional provisions and reality¹⁰. The more active regions tried to “force” the central government towards a more benevolent interpretation and more autonomy, whereas the weaker regions were left behind. Thus, the case-law of the Constitutional Court became much more relevant in determining the real powers of the regions than the laws and the wording of the constitution itself.

In other words, it became immediately clear that the real rules on the relationship between the levels of government were not to be found in the constitution, but rather in ordinary legislation and administrative acts, and, primarily, in the constitutional adjudication. As a consequence, the regional interests could not be effectively guaranteed by the constitution, and each region had to actually negotiate them with the central State. This on the one hand strengthened the asymmetrical features of Italian regionalism, but on the other made a reform of the constitutional provisions on the regional system necessary.

The political consensus over the need to strengthen the system of regional government was growing. The creation and growth of federalist parties has been both the cause and effect of parliamentary activity, giving rise so far to three committees with a remit for working out a proposal for reforming the organizational section of the constitution, in addition to numerous other initiatives. The first bicameral committee (1982) produced modest results from a legal point of view, was given little political support, and therefore failed to drum up the political will needed to bring them to fruition. The second committee (1992) led to far more concrete conclusions, which were also politically plausible. The suggestions were not acted upon only because of the early dissolution of parliament¹¹. A third committee

¹⁰ Roberto BIN, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in Luigi Mariucci et al. (eds.), *Il federalismo preso sul serio*, Bologna 1996, 68.

¹¹ Due to the notorious corruption scandals that caused the dissolution of all the political parties established after the end of the fascist regime: Christian-Democrats (DC), Socialists (PSI), Communists (PCI), Liberals (PLI), Republicans (PRI) and other smaller political parties dissolved themselves and new movements were created,

(1997) seemed to produce a successful outcome, but the parliamentary approval of its proposal was suddenly stopped for political reasons: On June 2nd 1998, the 52nd birthday of the Italian Republic, the bicameral committee was declared dead, and never restarted. There have been other institutional initiatives, including numerous study sub-committees established by parliament over the last two decades and governmental proposals. None of these proposals, however, came to fruition. The political support for creating a system of regional self-government was increasing, but these have not produced practical results in terms of constitutional changes.

While the constitution-amending process was stalled, many very important laws reforming public administration and the system of self-government have been approved. What could not be achieved through a constitutional reform, was rather successfully pursued by means of legislation and constitutional adjudication. The legislative reforms succeeded in modifying the general administrative structure thus encouraging regions to really develop their potential for self-government. The largest set of reforms began with the law on re-organization of ministerial bureaucracy (act no. 400 of 1988), rationalizing numerous decision-making procedures and formalizing the role of the “Standing Conference of the State and regions”, a co-operative body established to discuss decisions with regard to matters of regional interest. This law was followed by the reform of local self-government (act no. 142 of 1990), containing a number of groundbreaking provisions to improve the efficiency of municipalities and provinces. Closely connected with that law was the new set of rules on administrative procedures (act no. 241 of 1990), simplifying and rationalizing the functioning of state, regional, provincial and municipal administrations. Act no. 81 of 1993 was politically a very significant step toward raising awareness of local self-government, with the introduction of direct elections for mayors and provincial presidents. Act no. 46 of 1995 then introduced a technically complicated and overall totally unpractical arrangement, nonetheless introducing a direct popular vote for regional presidents too.

Also the political attitude towards decentralization changed radically, and the “regional issue” was brought to the fore and put back on the political stage. Considering the political obstacles for constitutional reforms, in 1997 a different way was chosen: instead of amending the constitution, four ordinary laws (i.e. not requiring a qualified majority for approval)

were passed by the center-left majority, reflecting a real revolution in the relationship between the State and the regions (so called “Bassanini-laws”). These laws constituted not a formal, but certainly a substantive constitutional change, especially because they redesigned the division of legislative and administrative competencies, enumerating the State’s competencies and making the regions responsible for all the rest.

2.2.2. *Constitutional “federalism”*

The introduction of a *de facto* federal system by means of ordinary legislation bypassed some political problems, but obviously created legal ones. In particular, the constitutionalization of the new principles was necessary. Giving up - for political reasons - on the attempts for an organic amendment of the constitution, single constitutional laws have been adopted, modifying specific aspects of regional self government. Constitutional law no. 1/1999 formalized the direct election of the Presidents of the regions ¹², and constitutional law no. 2/2001 did the same with regard to the autonomous regions ¹³. Finally, in March 2001, in a highly contentious political atmosphere, constitutional law no. 3/2001 was

particularly the Berlusconi-led Forza Italia (subsequently merged with the post-fascist National Alliance into the new “Popolo della Libertà”). While formally established already in the 1980ies under the name “Lega Lombarda”, it was only then that the Northern League (Lega Nord) became a relevant political actor nationwide.

¹² It is not by chance that the newly direct elected Presidents of regions (this is now the official name) are normally referred to, in the political discourse and in the media as “governors”, underlying the (supposed) analogy with the American governors only because of popular election. The regions are now free to determine the rules for the election of the President. They are thus theoretically free to decide that the “governor” shall be appointed by the assembly. Politically, however, this is nearly impossible: not only the direct election of the Presidents was introduced in the constitution on request of the regions, but this reform is also very popular. When a region (Friuli-Venezia Giulia) tried to re-introduce the indirect election of the President, the proposal was rejected by an overwhelming majority in a referendum on September 29th 2002.

¹³ Apart from the autonomous Province of Bolzano (South Tyrol) and the autonomous region of Aosta Valley. In every case, special regions were enabled to decide their own form of government and the State rule only applies as long as the regions do not pass their own legislation on this topic.

approved, which succeeded in amending the entire part of the constitution dealing with the relationship between national and sub-national levels of government. Since it was passed only by simple majority, the constitutional amendment could enter into force only on the 7th of November 2001, after having been approved by a nation-wide referendum ¹⁴.

The reform finally gives constitutional coverage to the principles already enshrined in the 1997 legislation as well as in the case-law of the Constitutional Court: most of the rules provided by the reform were already contained in the 1997 legislation, although some additional principles have been added. The new system considerably limits the legislative and administrative powers at the national level, abolishes State control over regional legislation and puts the presumption for general regional legislative competence in the constitution. It also establishes a more cooperative regionalism, by creating new bodies for the cooperation between regions and State, although not transforming the Senate into a Chamber of regions, as advocated by the majority of the scholars. Regions are now also enabled to conclude international agreements (although with the consent of the State), and can freely determine their own form of government. In particular, they can decide how to appoint the President of the region (in almost all regions the President is now directly elected by the people and no longer appointed by the assembly) and can approve their own electoral law. As to competencies, the regions not only received the general legislative

¹⁴ Amendments to the Italian constitution “shall be adopted by each House after two successive debates at intervals of not less than three months, and shall be approved by an absolute majority of the members of each House in the second voting. Amendments are submitted to a popular referendum when, within three months from their approval, a request is made by one-fifth of the members of a House or five hundred thousand voters or five regional assemblies. A referendum shall not be held if the amendment has been approved in the second voting by each of the Houses by a majority of two-thirds of the members” (art. 138 constitution). Until the reform of 2001, a conventional constitutional rule prevented using the second amending procedure, which in practice makes it possible to modify the constitution by majority. The center-left government wanted to approve the reform before the elections held in May 2001, and so it did. The center-right parties, who opposed the change, called therefore for the confirmative referendum, and so did the center-left parties, being sure that the reform was desired by the citizens. The large majority of voters voted in favor of the reform, although less than 30% participated in the referendum.

competence in all matters that are not explicitly reserved to the State, but they can also get some additional powers in the fields of culture and security by means of a new negotiation procedure with the State (article 116.3 const.). Last but not least, ordinary regions are entitled to approve their own *statuti* (constitutions) while respecting the limits imposed by the national constitution and by EU law: this represents a decisive step, at least from the formal point of view, towards federalism¹⁵. The new constitutional framework thus makes the Italian regional system so close to a federal setting that it is almost impossible to draw a line between the two concepts.

3. The current constitutional setting and its implementation

3.1. The constitutional reform 2001 and its disappointing implementation

The constitutional system of intergovernmental relations after the reform of 2001 can be divided into three parts. The first one contains the provisions that are immediately enforceable: apart from the organization of their own form of government, the regions immediately acquired new legislative powers in a number of matters. However, even in these cases, the State contested many regional laws adopted on the base of the new powers, challenging them in front of the Constitutional Court. For about a decade the Court, after some initial openings towards the new regional powers forcing the State to “take the reform seriously”¹⁶, overall supported

¹⁵ For details on the changes introduced by the reform see Tania Groppi, Marco Olivetti (eds.), *La Repubblica delle autonomie*, 2. ed., Torino 2003 and Beniamino Caravita, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino 2002.

¹⁶ Among the numerous decisions that could be mentioned in this regard, no. 282/2002 deserves special mention. This was the first decision in which the Court was called to interpret the scope of the reform: the government contested a regional law on the base of the previous criteria and the region claimed its newly acquired power to legislate on health care and doctors' admissions. The Court recognized the new constitutional frame and the decision was a landmark for subsequent judgments on the issue of division of powers. See

the State's position, undermining the practical meaning of the reform and interpreting the new legislative powers of the regions quite narrowly.

The second part of the reform is the one requiring legislative implementation. This is particularly the case of the cooperative procedures between the state and the regions (also where the regional relations at international and EU level are concerned), the *fora* for the cooperation, the concrete scope of the principle of subsidiarity, the division of administrative powers between the State, the regions and the municipalities. It took almost two years to pass the by-law of the reform¹⁷. Moreover, also the by-law requires further implementation by means of secondary legislation of the government, and overall it can be said that the State tried its utmost to undermine the reform, pursuing instead a new constitutional change, that was indeed adopted in 2006 but subsequently rejected by the referendum and thus never entered into force.

The third part can only be implemented by the regions themselves by means of their own new constitutions (*statuti*). The exercise of the new legislative powers, the regulation of the administrative powers (to be divided between regions and municipalities), the international and EU relations, the institutional structure, etc. must now be decided by each region. However, where the approval of their own constitutions is concerned, the regions show immense difficulties, mostly because of the lack of political ripeness. It took several years for the first new regional constitutions to be approved, the process was slow (nine years after the reform all five special regions and one important ordinary region still have not adopted their new constitutions), and above all the regions proved very little creativity in drafting their new *statuti*. Except for some rather generic and merely programmatic provisions on regional fundamental rights enshrined in some regional constitution (such as for Tuscany, Emilia-Romagna and Umbria)¹⁸,

also the comments by Roberto BIN, Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento, *Le Regioni* 6/2002, 1445 and by Antonio D'Atena, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁷ The law was approved only in June 2003 (law no. 131/2003) and is also known as law "La Loggia".

¹⁸ The Constitutional Court ruled in 2004 (judgments no. 378 and 379/2004) that the provisions of these regional constitutions recognizing, inter alia, the obligation for the

the new regional constitutions are all in all very similar to one another. They do not experiment in terms of creative exercise of legislative and administrative competences, nor in terms of institutional setting. In other words, the new regional constitution (of the ordinary regions) look pretty much the same and represent a missed chance to advance an asymmetric use of the extensive powers the national constitution vests in the regions. For this reason, a considerable part of the responsibility for the scarce improvement of regional autonomy after the profound constitutional changes of 1999 and 2001 remains with the regions.

This all concerns the ordinary regions. The five special ones have been affected by the reform only to a very limited extent, particularly since none of them has so far adopted a new constitution, as already mentioned. This is most likely due to the political fear in the special regions to open the Pandora's box of negotiation with the State, with particular regard to their financial arrangements: these are in fact more generous as compared to the ordinary regions and are being increasingly challenged in the political discourse, when it is often contented that the financial situation of the special regions represent "a privilege" that needs to be re-addressed. To fully understand the problem it is essential to elaborate more on the history and the evolution of special regional autonomy in Italy.

3.2. The Special Regions: Essential Features

For at least two decades, until the early 1970s, regionalism in Italy was implemented only in the five special Regions, and in practice this situation lasted until the 1990s. Some of the special Regions, however, never did really develop their autonomy consciousness: in particular Sicily and Sardinia concentrated more on developing political ties with the cen-

regions to "recognize" the right of same sex couples to family life, or the rights of animals, or the responsibility towards the future generations were "programmatic". This way they were upheld but also declared non binding: they could only express a general political orientation but cannot give rise to enforceable rights.

tral government and on benefitting from the consistent financial aids from the State than on making use of their institutional autonomy; Friuli-Venezia Giulia was established much later (in 1963), only after the end of the international control on the city of Trieste, and received a comparatively smaller degree of autonomy. Therefore it is fair to say that in practice for a long time Italy's only real autonomous areas have been (and to some extent still are) the two small alpine and minority-populated Regions of Trentino-South Tyrol and the Aosta Valley ¹⁹, which represent less than 3% of the national population and less than 4% of the national territory.

This was the case at least until the 1999-2001 reforms, which reduced the institutional disparities between special and ordinary Regions, giving the latter an amount of power analogous to that enjoyed from the very beginning by the special Regions. In institutional terms, however, there are still profound differences between these two types of Regions. At least four main elements make the special Regions different from the others: the constitutional rank of the regional basic law; the scope of legislative and administrative autonomy; special financial arrangements; specific cooperation procedures. The different exercise of these peculiarities between the various special Regions increased not only the distance between special and ordinary Regions, but also the differences between each of the five special Regions.

The regional *statuto* is the basic law of each Region. In order to increase the level of security for the special arrangements, the national constitution provides that the basic laws of the special Regions must be adopted by the national Parliament with a constitutional law (art. 116 para. 1). This makes it more difficult to change them, with a twofold consequence: on the one hand, special regional autonomy is certainly more guaranteed and is given high-ranking legal status, thus being recognized as a fundamental constitutional principle; on the other hand, however, such a strong guarantee can become a "golden cage", making it too difficult to update the regional basic laws. This is demonstrated by the fact that none of the special regional basic laws has been substantially changed since its

¹⁹ Roberto BIN, L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche, in: Andrea Di Michele, Francesco Palermo, Günher Pallaver (eds.), 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della vicenda sudtirolese*, Bologna, 2003, 207.

adoption, with the exception of that of Trentino-South Tyrol which was profoundly revised in 1972 after a long- lasting and complex agreement with the German speaking minority of South Tyrol, leading to the substantial (although not formal) abolishment of the Region and the transfer of all legislative and administrative powers to the two autonomous provinces of, respectively, Trentino and South Tyrol. These two provinces now practically enjoy the status of two special Regions.

In the original constitutional design, special Regions also enjoyed a much broader legislative and administrative power than the ordinary ones. Whereas the latter could legislate in a rather limited number of fields (listed by art. 117 constitution) and only after a national law had framed the guidelines for regional legislation, the special Regions had a much bigger jurisdiction (the competence fields are listed in their respective regional basic laws) and in most of the cases they could legislate without the prior adoption of a national framework law. This difference between the two types of Regions has now been substantially eliminated after the 2001 constitutional reform, which “elevated” the ordinary Regions to the same level of the special ones. However, the sources of law are still different where the legislative powers of the two types of Regions are concerned: whereas only the national constitution provides rules for the division of powers between the State and the ordinary Regions, the powers of the special Regions derive from both the national constitution and each individual special regional basic law, making the picture fairly complex and sometimes even contradictory. In South Tyrol, for instance - European legislation excluded -, there are at present eight distinct types of legislative powers: exclusive State powers (art. 117 para. 2 constitution), concurrent legislative powers (art. 117 para. 3 constitution) exclusive regional legislation (art. 4 *statuto*), exclusive provincial legislation (art. 8 *statuto*), concurrent regional legislation (art. 5 *statuto*), concurrent provincial legislation (art. 9 *statuto*), integrative, i.e. detailed provincial laws (art. 10 *statuto*), regional or provincial delegated legislation (art. 17 *statuto*). Such a confusing and to some extent schizophrenic situation will last until the new regional basic law is adopted.

As to finances, each special Region has a different agreement with the State, mostly regulated in its respective regional basic law. In general, all financial arrangements are very generous with the special Regions

compared to the others²⁰. In particular, Trentino, South Tyrol and the Aosta Valley are practically excluded from the nationwide equalization system, meaning that they receive back from the State all the revenues directly or indirectly collected in their respective territory. This, of course, creates some jealousy in the ordinary Regions, which find the high costs for the special Regions unjustified and exert political pressure to reduce their financial benefits.

Finally, all special Regions can negotiate with the State the concrete developments of their autonomy, on a parity base. For each of the five special Regions, a joint body of State and regional representatives (in equal number) has been established, with the crucial task to draft the by-laws implementing the regional basic laws. These drafts are submitted to the national Government, which can (and in fact does) approve them in the form of governmental decrees. The decrees are by-laws of the *statuto* and cannot therefore be abrogated nor amended by the laws of the national Parliament. This is due to the so called “principle of specialty”, according to which special Regions have a privileged status with particular regard to the negotiations with the State²¹, carried out in a way that is similar to international relations: either there is consensus among the involved parties, or the agreement cannot be reached. In other words, the relations between the State and the special Regions are not based on hierarchy but, in principle, on parity. This is also the very essence of the “special” autonomy according to the constitutional Court, which has never found a by-law in violation of the constitution. The Court has stated that by-laws approved according to this peculiar procedure are the best possible realization of the special autonomy, since they incorporate the principle of negotiation which is, for the Court, the intimate *raison d’être* of special autonomy²². This leads part of the doctrine to argue that the principle of special autonomy is to be

²⁰ For more details see Enrico BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a statuto differenziato*, in Antonio Ferrara, Giulio Maria Salerno (eds.), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, 2003, 205-242.

²¹ This principle is constantly stated in the case-law of the constitutional Court. See among others judgments no. 20/1956, 22/1961, 151/1972, 180/1980, 237/1983, 212/1984 and 160/1985.

²² See in particular judgment no. 213/1998 (at 4.2.).

considered an immanent and unchangeable principle of the constitution, which could thus even prevent constitutional amendments²³. Put differently, the existence of two categories of Regions could not be abolished not even by means of a constitutional reform.

In fact, the use of the enormous potential provided by the status of special Region has always been very different in practice from one Region to the other, depending on the respective political culture. Again, as a matter of fact, only South Tyrol, the Aosta Valley and to a lesser extent Trentino and Friuli Venezia Giulia have broadly used these instruments, whereas the others, in practice, have not²⁴. Asymmetry is thus still very strong not only between special and ordinary Regions, but also among special Regions themselves.

4. The latest challenge: “fiscal federalism”

There is no doubt that the allocation of financial resources to each level of government is critical for the very existence of a compound state²⁵. Therefore, it is not surprising that the reform of the fiscal and financial arrangements between the layers of government is a delicate process, one that usually requires a long time. Due to its devolutionary federal system, however, the situation in Italy in this respect has been particularly problematic. In fact, pending the implementation of the new constitutional provisions on “fiscal federalism”, the old system continued to be in for-

²³ Valerio ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in Giuliano AMATO, Augusto BARBERA (eds.), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1997, vol. I, 112; Silvano LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in Sergio ORTINO, Peter PERNTHALER (eds.), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Bolzano-Trento, 77. See also Luca Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.

²⁴ In the legislature between 1996-2001, for example, Trentino-South Tyrol has adopted 27 by-laws, Friuli Venezia Giulia 9, the Aosta Valley 8, Sardinia 6 and Sicily only 4.

²⁵ See inter alia Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, 2. ed., Montreal-Kingston, McGill-Queens, 1999, 43-55.

ce, based on a strongly centralised approach. The tension between a constitutionally mandated federal-type of financial relations between the levels of government and a sturdily centralised legislative framework in this respect exacerbated over the years and led to political and constitutional frictions.

4.1. Asymmetry in financial arrangements: the struggle over the financial “privileges” of special regions

As illustrated above, all five special regions enjoy much more favourable financial arrangements as compared to the ordinary regions. Moreover, the non-implementation of the new, constitutionally mandated financial arrangement, coupled with increasing economic difficulties of most of the regions, led to a strong political pressure against what was labelled “the privileges” of special regions. Particularly the ordinary regions neighbouring the rich special regions in the North revealed some jealousy, protesting against the high costs for the special regions and exerting political pressure to reduce their financial benefits.

Such pressure was championed by a large number of municipalities belonging to ordinary regions and bordering with the special ones, which initiated the procedure in order to be attached to the special regions ²⁶. The complex procedure for shifting regional borders is laid down in article 132.2 of the constitution. It requires that the concerned municipality approves its separation from one Region and its incorporation into another by popular referendum which should obtain the entrenched majority of the resident population (i.e. of all registered voters). Following the positive outcome of the referendum, a national law is required, on which the parliaments of both involved regions should be consulted, but do not have a formal veto right ²⁷.

²⁶ A few dozens of municipalities have initiated the procedure so far, particularly from Veneto asking to join Trentino-South Tyrol and Friuli-Venetia-Giulia, and from Piedmont towards Aosta Valley.

²⁷ See Matteo BARBERO, Come (non) si resolve la questione delle “secessioni” dei comuni di confine (e dei privilegi delle autonomie speciali), in *federalismi.it* no. 9/2008

Despite the fact that referenda were successfully held in several municipalities²⁸, no change of border has taken place so far, and it is very unlikely that this will ever happen. Not only is the new legislation on “fiscal federalism” aimed at blocking the “migration” of municipalities towards the special regions, but for political reasons the national Parliament refused so far to adopt the required legislation: by so doing, it disregarded the will of the concerned municipalities, proving more sensitive to the principled objections raised by several regions, including the special ones that did not want to open the Pandora’s box of territorial changes²⁹.

When the well known and very rich ski-resort Cortina d’Ampezzo overwhelmingly voted to leave Veneto and to be attached to South Tyrol³⁰, the issue gained national political relevance: both the national government and the regions, although maybe for different reasons, tried to stop the procedures. The government led by Mr. Prodi had already initiated the process to amend the constitution on this particular point in 2007 (making it more difficult to come to shifts of regional borders), but the early elections blocked the draft. Some special regions, including the autonomous Province of Trento, devolved a considerable amount of money to their

(available in www.federalismi.it) and Daniele TRABUCCO, *Alcuni problemi legati alle variazioni territoriali ex art. 132, 2. comma, Cost.*, in [www.forumcostituzionale.it/site\(papers\)](http://www.forumcostituzionale.it/site(papers)), 2008. For the theoretical framework Maurizio PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle regioni*, Padova, Cedam, vol. I (1979) and II (1991).

²⁸ In total, 23 municipalities held referenda on the proposal to be attached to a different region and in 14 of them the required entrenched majority was reached.

²⁹ The autonomous Region Aosta Valley challenged the constitutionality of the procedure which provides that regional parliaments are merely consulted, but do not have a formal veto right on the change of regional borders. The Region contested that the territory of the special regions shall be constitutionally entrenched. The Court maintained, however, that the current text of the Constitution is clear in determining the requirements for changing regional borders and rejected the claim (judgment no. 66/2007). See further Maurizio MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte Costituzionale)*, *Le Regioni* 3/2007 641-650.

³⁰ The arguments used were in this particular case rather the common past history under the Habsburg empire and the ethno-cultural difference from the rest of the region of Veneto. This added political fuel to the already contentious debate on the so called “financial privileges” of the special regions. As a matter of fact, the referendum was approved by the overwhelming majority of the population concerned (over 90% voted in favour).

inter-regional borders, by extending services to several of their neighbouring communes. In more recent times, the referenda have stopped, both because the concerned municipalities have learned from the various precedents that a change is very unlikely, and because the expectations shifted towards the implementation of the so called “fiscal federalism” (see below).

However, this phenomenon shows on the one hand that there is an amount of frustration within the current Italian regional system, both in terms of the financial arrangements and with regard to the lack of a consistent view on its overall purposes. It is easy to predict that the dissatisfaction will re-emerge after the implementation of the new legislation on “fiscal federalism” will be started. On the other hand, and even more importantly, the (proposed) “migration of communes” proves that Italian regionalism still lacks a “soul”, a clear and uncontested legitimacy. Advocates and opponents of the shift of regional borders refer to the “financial privileges” of the special regions but also to the historical, geographic, and even ethnic grounds underpinned by the requests: some put the financial rules into question, others over-emphasise cultural differences, and all this speaks of the overall uncertainty on what a compound system is and should be about ³¹.

³¹ The lack of a clear vision of a vertical division of powers and function and the following citizens’ dissatisfaction with the current system is demonstrated by a further paradox regarding the role of the provinces. The provinces are institutions of local government, with elected councils and presidents, performing administrative functions in a limited amount of areas, such as inter-communal infrastructure, waste management, school boards and alike. Particularly after the constitutional reform of 2001 their role has become increasingly irrelevant, while the costs for running them, especially for the salaries of the political personnel and the administrative staff, have constantly increased. Scholars and citizens advocate the abolition of the provinces, as a means to save money and to rationalize the division of functions between the regions and the municipalities. But the political elite not only was not able to agree on the closure of the provinces in the constitutional reform of 2001, but after then the number of provinces has increased dramatically, from 95 to 110 in only a few years. This is generally perceived as a mere multiplication of political posts, which is seen with increasing scepticism by the citizens.

4.2. *Implementation of “fiscal federalism”*

These kind of moves made the frustration over the unresolved financial issue come to the fore and accelerated the process towards the adoption of the law on “fiscal federalism”.

As mentioned above, Italy is still based on a rather centralistic arrangement for the collection and the distribution of revenues, despite the fact that since 2001 article 119 of the constitution provides for a resolutely decentralised setting in this respect. In a nutshell, most of the taxes are collected by the State and distributed to the regions (and municipalities) according to criteria laid down in the national legislation and based on the so called “historic expenditure”: the basis for the financial transfer is in principle the expenditure of the previous year.

This means in first place that, except for some levies, the regions (and the local authorities) cannot establish their own taxes; secondly, that they have very little influence in determining the criteria for the distribution of financial resources, as they are not formally represented in the decision-making at national level (although their consultation is mandatory), finally, and more worrying, that there is very little incentive for regions and municipalities to be virtuous as to their expenditures, since to some extent the higher the spending, the higher the basis for the subsequent year’s financial transfer from the state.

In 2001, the constitutional reform has radically changed this system, by granting to the sub-national layers of government financial autonomy with respect to revenue and expenditures³². Article 119 now provides that regions and municipalities (as well as other local governments such as the provinces) set and levy taxes and collect revenues of their own, while the State can allocate additional resources and provides for an equalization fund for the territories having lower per-capita taxable capacity. The reform of article 119 in 2001 placed Italy among the federal countries with regard to financial arrangements. This reform, however, was not implemented for a long time: no by-law was adopted to put its

³² Pietro GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell’articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, *Le Regioni* 6/2001 1425-1484.

principles into practice and this adversely affected the whole federalizing process³³.

Against this background, a first serious attempt to implement the constitutional framework on financial relations was made by the government of Prime Minister Prodi in 2007. A draft law was presented for the implementation of article 119 of the constitution, generally following a cautious line by stressing inter-territorial solidarity and focusing on equalization more than on the own taxation powers of the regions. However, due to the early elections, the draft was never adopted by the Parliament. In summer 2008, the government led by Prime Minister Berlusconi presented a different proposal and subsequently submitted it to the Parliament³⁴. Due to the government's sound majority in Parliament, the law was eventually adopted in relatively short time (May 2009)³⁵.

The new system is supposed to provide all regions with transfers and equalization as regards so called "essential services" (health care, welfare, education): these should be granted irrespective of the financial performance of each region. As to other areas, including their own administration costs, regions will have to either increase their own taxes or to be equalized based on benchmarks determined by the State. The vicious criterion of the "historic expenditure" will be replaced by the so called "standard costs": the equalization transfers to the regions and to the other sub-national levels of government will be based on standard costs determined by a specialized commission composed by representatives of the national government and of the regions (and municipalities). This means, in other words, that non efficient regions will receive much less grants from the State. For example, each medical treatment will be given a "standard cost": if in a region the cost will be lower, there can be additional incentives, if it will be higher, the region will have to pay the difference with its own revenues, by increasing taxes or by cutting costs in other areas³⁶.

³³ For a detailed analysis see the special issue of the journal *Le istituzioni del federalismo*, no. 4/2006, 669-774 ("L'autonomia finanziaria e tributaria delle regioni").

³⁴ A first short comment to the (then draft) law is provided in English by Giancarlo Pola, 1948-2008: The Ups and Downs of a 60 Years Long Decentralization (?) Process in Italy, in *www.federalismi.it* no. 21/2008.

³⁵ Law no. 42/2009, of 5 May, in *Official Gazette* no 103 of 6 May 2009.

³⁶ For further details see Antonio FERRARA, Giulio Maria SALERNO (eds.), *Federalismo fiscale. Commento alla l. 42 del 2009*, Napoli 2010.

All the details, however, will have to be specified in a series of by-laws to be adopted over a period of 7 years, i.e. until 2016³⁷. Moreover, the main responsibility for the bylaws is vested with the national government: while it was necessary to achieve a compromise between the potential losers of the reform (the Southern regions) and the potential winners (the more efficient Northern regions), this approach is neither very “federalistic”, nor particularly inclusive, as it limits the role of both regions and national Parliament in the decision on how the regions should practically be financed. As to the special regions, they will keep their special status by negotiating bilaterally with the national government their financial arrangements, although the law clearly states that they shall participate in the overall equalization system, as opposed to the current situation (article 27 law 42/2009)³⁸. So far, only Trentino and South Tyrol have done so. In November 2009, they have reached an agreement with the national government: the agreement stipulates, *inter alia*, that the two autonomous provinces will transfer every year a considerable amount of money to the neighboring municipalities belonging to ordinary regions.

In any event, the financial relations between the centre, the regions and the local governments is the key issue for the years to come. No further substantial reform has a real chance to be adopted before some clarity is brought into the economic aspects of the inter-governmental relations. Moreover, it is beyond doubt that the current situation had to be tackled with extreme urgency, particularly for two reasons. On the one hand, there are tremendous disparities in the financial treatment of the various regions³⁹. On the other hand, the current system is economically dysfunctional: only seven Region (one third of the total) spend less money than they produce, while all the others (making up 53% of the national

³⁷ So far (July 2010) only one of these has been adopted, on a relatively minor issue.

³⁸ This may also be linked to the fact that most of the financial “privileges” of special regions are entrenched in constitutional provisions, which cannot be overruled by an ordinary parliamentary bill. The issue is more complicated than this, however, as the law in question will implement a constitutional provision and therefore the relationship among various sources of law is not entirely clear.

³⁹ In terms of per capita financial transfers from the State, for instance, the Aosta Valley receives 13 times more than Lombardy.

population) spend more -in several cases a lot more- than they generate in terms of fiscal revenue ⁴⁰.

The new law is clearly a milestone in Italy's federalizing process. However, its implementation diluted over a very long period of time risks to undermine its effectiveness in tackling the urgent problems it is supposed to resolve.

5. Concluding remarks. Asymmetry as a complex but mandated solution

In brief, after the recent reforms, Italian regionalism can be defined as "devolutionary asymmetric federalism in the making". "Devolutionary" because powers are transferred from the State to the Regions; "asymmetric" because the essential feature of the whole system seems to be the different degree of its implementation in the various parts of the country, both because the constitution allows and even mandates this, and because of the totally different political attitude in the various Regions towards their role; and "in the making" because in the present constitution the term "federalism" never appears, thus indicating the self-perception of the Italian constitutional system as a transitional and open-ended one, which will need to be determined step by step, starting with the approval of the new basic law of each Region. Put differently, the present constitutional setting does not establish a federal form of government, but still a federal form of governance.

It is uncontested, however, that the future of Italian regionalism will have its strong blueprint in its asymmetrical nature, which in part is mandated by the constitution (where special Regions are concerned), and

⁴⁰ On average, every citizen of Lombardy pays taxes for 13.700 euros per year while the expenses for services on the territory of that Region are 8.850 euros per citizen. Conversely, Calabria receives pro capita 2.750 euros a year more than it generates. Moreover, all special regions spend more than they produce (particularly Sicily, Sardinia and the Aosta Valley). Further details in the special issue "Federalismo fiscale" of *Il Sole 24 ore*, 4 August 2008.

in part is delegated to the regional initiatives by means of the “asymmetric potential” of their own basic laws and legislation.

Asymmetry, in fact, is enshrined as a fundamental principle in the Italian constitution, as indicated also by the constitutional jurisprudence and by the legal doctrine. This makes the establishment of a complex institutional setting unavoidable, both for practical and for legal reasons. As a matter of fact, such a diverse country with so many regional differences in political, historical, economic and cultural terms cannot effectively function without allowing for a high degree of institutional difference. As a matter of law, the constitution mandates the establishment of a differentiated system -at least where the special Regions are concerned- and allows for more nuanced differentiation also among the ordinary ones. In the Italian context, thus, asymmetry is legally and practically unavoidable and all in all it proved to work well for accommodating different (and differential) needs, at least where the opportunities arising from such a system have been properly used. This, however, does not provide an answer to the question of the limits to be put to asymmetry.

The balance between unity and diversity is never reached, and needs constant adjustments. No ‘one-size-fits-all’ solution is possible. To date, increasing criticism can be observed against the “privileges” of special Regions, especially from the economic point of view. For sure, special Regions create more costs and maybe not all of them are justified. However, there are not only economic reasons behind institutional settings. Italy is an example of a country with very satisfactory minority protection, which has been possible because of (and carried out by means of) devolutionary asymmetry, especially through the special regions.

If the question of the affordable and desirable degree of asymmetry is intimately political, from the institutional point of view the Italian system clearly demonstrates that the very essence of an asymmetric system is determined by procedures necessitating permanent negotiations. At the same time, cooperative procedures also represent the guarantee for such an inherently complex system to work effectively and not to break the limits of institutional sustainability.

Now that Italy becomes 150 years old, asymmetric federalism seems the only institutional recipe to make sure that in 50 years time the bicentennial of the State can be celebrated.

*NOVEDADES DEL
CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL*

**CHUBUT: LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 5810
(Sobre la imposibilidad de que el Poder Ejecutivo designe al
procurador general adjunto o que de cualquier modo se obvie la
designación por el Consejo de la Magistratura de cualquier fis-
cal distinto del procurador general)**

POR GUSTAVO MENNA¹

Constituye propósito de este trabajo analizar la validez constitucional de la ley 5810, mediante la cual la Legislatura del Chubut introduce modificaciones a la ley 5057, insertando una nueva figura en el universo del Ministerio Público Fiscal: la del procurador general adjunto.

El diseño de Ministerio Público Fiscal que instituyó la reforma constitucional de 1994 sólo contempló la creación y regulación de uno de los cargos componentes de este órgano en la propia Constitución: el del procurador general, estructurado como cabeza del Ministerio Fiscal.

A este órgano, la Constitución Provincial de 1994 lo mantuvo con las mismas características de la Constitución del '57: independiente, designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura y dotado de inamovilidad *ad-vitam*.

¹ Profesor adjunto por concurso de la Cátedra de Derecho Constitucional. Fac. de Cs. Jurídicas, Sede Comodoro Rivadavia. UNPSJB. Titular de la Cátedra de Legislación Ambiental. Fac. de Humanidades. UNPSJB. Subsecretario de Gobierno y Justicia de la Pcia. del Chubut (1991/1993). Convencional provincial Constituyente (Chubut, 1994). Diputado Provincial 1995/1999 (UCR), presidiendo la Comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia. Secretario de Gobierno y Coordinación de Gabinete de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia (1999/2003).

Puede decirse que, fuera de lo relativo al desarrollo de sus atribuciones y competencias, la innovación más significativa producida por la reforma constitucional en lo concerniente al procurador general adjunto, vino dada por el hecho de agravar la mayoría legislativa para el acuerdo, al pasarse de la mayoría simple computada sobre el quórum para sesionar, a la de dos tercios.

En lo que respecta al resto de los fiscales, es decir, a los situados por debajo del procurador general, la Constitución delegó su creación y regulación en la Legislatura, tal como acontecía con la Constitución histórica.

El programa constitucional que alumbró la reforma de 1994 encomendaba al Poder Legislativo la sanción de una ley orgánica del Ministerio Fiscal, lo que a la postre dio lugar a la aprobación de la ley 5057, escindiendo la regulación de este ámbito funcional de la del resto del Poder Judicial, hasta entonces comprendido como un bloque junto a la judicatura y el Ministerio Pupilar en la histórica ley 37.

Empero, lo que no dejó librado la Constitución a la ley, es el mecanismo de designación de los fiscales inferiores al procurador general.

En todos los casos, su designación es del exclusivo resorte del Consejo de la Magistratura creado en la reforma constitucional de 1994, con acuerdo de la Legislatura, bien que este último con las particularidades establecidas para el caso. Así lo establece clara y taxativamente el art. 166 párrafo segundo de la Constitución del Chubut².

Formuladas estas necesarias precisiones, que permiten contar con las premisas imprescindibles para el análisis constitucional de la ley que nos proponemos considerar, podemos intentar despejar los interrogantes a que da lugar la cuestión propuesta al comienzo de este trabajo.

¿Cuenta la Legislatura con potestades para instituir el cargo de Procurador General Adjunto?

¿Resulta constitucionalmente ajustado que sea el Poder Ejecutivo el órgano al cual la ley 5810 le atribuye la capacidad para designar el procurador general adjunto?

² Las particularidades consisten en que por un lado, la Legislatura debe reunir dos tercios del total de sus diputados para rechazar la designación del Consejo de la Magistratura. La otra nota destacada del sistema de acuerdo legislativo, es que la falta de tratamiento del pliego y de rechazo expreso en el término de treinta días provoca su aprobación.

Sobre lo primero entendemos que la respuesta es afirmativa. La Legislatura está atribuida de competencia para organizar el Ministerio Público Fiscal y crear los órganos que resultan necesarios para dar cumplimiento al programa que contempla esa normativa.

En tal sentido, la ley será la que defina el número, clases, grados y competencias de los integrantes del Ministerio Fiscal.

Y ello variará, fundamentalmente, conforme el modelo de persecución penal que se adopte y el modo en que el legislador decida darle forma orgánica al sistema de enjuiciamiento penal.

En este sentido, un rápido repaso histórico nos muestra desde esquemas estáticos en que cada fiscal estaba ligado a un órgano jurisdiccional y en el que además los grados estaban claramente anclados (v.gr.: determinada fiscalía con determinado juzgado de instrucción; fiscal de Cámara con el respectivo tribunal), empleando nomenclaturas tales como procurador fiscal y fiscal de Cámara; hasta el actual sistema insinuado en diversas disposiciones de la Constitución del '94, plasmado en los hechos con la sanción de la ley 4566³ y definitivamente adoptado con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal (ley 5478⁴).

En este sistema, e incluso antes, desde la vigencia de la ley 5057 como así también de la denominada -y ahora derogada- ley de transición (ley 4743), los fiscales actúan indistintamente ante cualquier órgano jurisdiccional y se abandonó la nomenclatura mencionada para pasar a emplearse denominaciones tales como fiscal general y fiscal jefe.

Como toda solución legal, este esquema es esencialmente temporal y mutable. Por tal razón, no existe ningún impedimento para que a este entramado orgánico la ley le incorpore un nuevo sujeto al cuerpo de fiscales que actúan en el ámbito del Ministerio Público: el procurador general

³ Boletín Oficial, 4 de enero de 2000. Esta ley aprueba el denominado "Código Maier" por ser Julio B. Maier quien preparó especialmente la norma para la Provincia del Chubut, adoptando el sistema acusatorio pleno para el enjuiciamiento penal. En la sesión que tuvo lugar la sanción de la norma, expuso su fundamentación el propio Maier, empleando a tal fin una banca del recinto legislativo. La invitación de la Cámara tuvo su fundamento constitucional en la previsión del art. 134 inc. 7 de la Constitución del Chubut.

⁴ Boletín Oficial, 5 de mayo de 2006.

adjunto, el que según se desprende de la ley de su creación, está jerárquicamente ubicado por debajo del procurador general y por encima de los fiscales jefes y de los fiscales generales.

La segunda cuestión es la que, a nuestro juicio, marca el desajuste constitucional de la ley que comentamos.

Decimos esto porque no se advierte con qué fundamento pudo la norma haber sustraído al Consejo de la Magistratura la potestad para designar a este fiscal (el procurador general adjunto).

Los arts. 187 a 192 de la Constitución del Chubut crearon el Consejo de la Magistratura y estas cláusulas, conjuntamente con el art. 166 párrafo segundo, le dieron a este organismo la atribución exclusiva de designar a jueces, fiscales y defensores oficiales de rango inferior a los integrantes del Superior Tribunal de Justicia, procurador general y defensor general.

Ello no deja margen alguno para que una norma de nivel infraconstitucional adopte una solución por la cual esta especie del género “fiscal de rango inferior al procurador general”, pase a ser nombrado por el Poder Ejecutivo.

Esa solución choca de lleno con el mandato constitucional de atribuir esta clase de designaciones al Consejo de la Magistratura. La claridad de la cláusula exime de mayores comentarios, ya que ni al más desprevenido de los intérpretes de la Constitución podría suscitársele duda alguna.

La designación así confiada al Poder Ejecutivo quebranta palmariamente el principio de supremacía constitucional.

El diseño de poder de nuestra Constitución suprime la discrecionalidad política para nombrar a estos magistrados integrantes del Poder Judicial pues, a diferencia del sistema federal, no interviene en absoluto el Poder Ejecutivo en el trámite.

Más aún, tampoco participan del organismo representantes del Poder Legislativo.

Sólo se integra con representantes de los abogados, de los magistrados judiciales, de los empleados del Poder Judicial y representantes del pueblo.

Es el Consejo de la Magistratura el que selecciona al más meritorio de los postulantes, sobre la base de un concurso público de antecedentes y oposición.

Posteriormente, el pliego del candidato así seleccionado es remitido al acuerdo legislativo. La Legislatura debe expedirse en el plazo de trein-

ta días. El no tratamiento del pliego equivale al acuerdo y el rechazo requiere de una mayoría calificada de dos tercios del total de los diputados.

Como puede advertirse, la injerencia política en el sistema de designación fue acotada al máximo por la reforma de 1994, pues en el Consejo de la Magistratura no existen representantes de ninguno de los dos poderes políticos del Estado, la designación la efectúa el Consejo sin intervención alguna del Poder Ejecutivo y la Legislatura debe reunir una mayoría agravada para bloquear el acuerdo. El no tratamiento del pliego dentro de los treinta días de su ingreso importa su aprobación automática.

Este sistema ha sido reconocido como uno de los más aptos y transparentes de todo el país en orden a estructurar un Poder Judicial independiente y de excelencia, y por supuesto, no sólo rige para el Ministerio Fiscal, sino también para la judicatura y para el Ministerio Pupilar.

Los únicos magistrados exentos por la Constitución de este sistema son los jueces del Superior Tribunal, el procurador general (jefe de los fiscales) y el defensor general (jefe de la defensa pública).

Sólo para estos casos previó la Constitución confiar la designación al gobernador con acuerdo legislativo posterior.

Si bien la Legislatura está dotada de competencias para organizar el Ministerio Público Fiscal y crear los demás cargos de fiscales y funcionarios (art. 195), no puede desbaratar el sistema creado por la Ley Suprema.

La Legislatura está entonces facultada para crear el cargo de procurador general adjunto. Lo que no puede hacer válidamente es atribuir al gobernador la potestad para designar a este funcionario, pues el art. 166 párrafo primero sólo se la confiere a este para los casos ya mencionados. El segundo párrafo de esta cláusula claramente establece que el resto de los jueces, fiscales y defensores son nombrados por el Consejo de la Magistratura.

Como se expresó, una ley de rango inferior a la Constitución no puede trastocar un mandato de esta última.

Nos adelantamos a acotar que, analizada la cuestión desde el otro costado, tampoco podría argumentarse válidamente que, dado que el Poder Ejecutivo tiene la atribución de designar al procurador general, también la tiene para nombrar al procurador general adjunto.

Ello no es así.

En primer lugar porque la Constitución sólo previó que nombre al procurador general. a falta de mención, el procurador general adjunto

-cargo de rango legal, no constitucional- ha de entenderse como comprendido en el universo del “resto” de los jueces, fiscales y defensores que menta el art. 166 párrafo segundo.

Además, debe también tenerse presente que los órganos del poder sólo pueden actuar en el marco de sus competencias, ya que al contrario de lo que acontece con las personas físicas, para las que la regla es la libertad y sólo tienen prohibido realizar aquellos actos que la ley expresamente veda; aquellos sólo pueden actuar dentro de las atribuciones constitucionales o legalmente conferidas.

En segundo lugar porque no sólo el Poder Ejecutivo se encuentra constitucionalmente limitado a la designación del procurador general en lo que a Ministerio Fiscal respecta, sino también porque el hecho de que la competencia para nombrar esté expresamente atribuida a otro órgano -el Consejo de la Magistratura-, viene a sortear toda duda: no podría el gobernador ejercer una atribución conferida en forma exclusiva a aquel organismo.

Finalmente, hay que atender también a una interpretación finalista de la Constitución, de cuyo texto se desprende muy claramente la búsqueda de un Poder Judicial independiente y meritorio, en el que para su conformación se ha procurado la casi nula intervención de los poderes políticos y sobre todo del Poder Ejecutivo, no sólo en la integración del Consejo de la Magistratura sino también en el camino que debe seguir el pliego del funcionario que resulte nombrado por el Consejo, y en las mínimas chances -tanto temporales como de mayorías calificadas-, que tiene la Legislatura para rechazar tal pliego.

En consecuencia, la ley así sancionada es inconstitucional y la designación efectuada en la misma sesión en que se aprobó esa reforma (realizada antes de que la ley entrara en vigencia, pues para ser tal restaba aún la comunicación al Poder Ejecutivo, la promulgación de este y la publicación en el Boletín Oficial -confr. art. 145 de la Constitución Provincial-), es inválida, ya que la designación del funcionario no emanó del órgano constitucionalmente competente para ello, que es el Consejo de la Magistratura.

Más allá del apartamiento constitucional en que ha incurrido la Legislatura, cabe preguntarse por qué razón se ha privilegiado un sistema de designación política por parte del Poder Ejecutivo en lugar de posibilitar el concurso público del cargo, en donde podría disputar el acceso a éste

todo interesado que reuniera las condiciones constitucionales y legales, y en cuyo marco demostrara tener los mejores antecedentes y condiciones de idoneidad.

La ley así aprobada impide también que el Consejo de la Magistratura integrado en forma pluralista por representantes de magistrados, abogados, empleados del Poder Judicial y del pueblo elegidos en comicios, realice el control de idoneidad y mérito que el sistema supone. También ha impedido la intervención del jurista que en todos los casos invita el Consejo en orden a la previsión contenida en el art. 192 inc. 1° *in fine* de la Constitución Provincial.

A modo de conclusión, puede afirmarse que esta ley no sólo importa una grave afectación de los principios que informan la Constitución del Chubut de 1994, especialmente el de independencia del Poder Judicial, sino que también es susceptible de generar ulteriores nulidades en aquellos casos en que intervenga el procurador general adjunto, en atención a su origen viciado y la sanción de nulidad que el art. 10 de la Constitución prevé para aquellas normas de tan notorio desajuste constitucional como esta.

En este sentido, resulta inevitable traer al caso la doctrina que emerge del caso “Rosza”⁵, en donde la Corte invalidó la Acordada 7/05 del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, que habilitaba la actuación como jueces federales subrogantes de quienes jamás habían obtenido el acuerdo del Senado.

La Corte sostuvo en aquella oportunidad que “*La designación de los magistrados integrantes del Poder Judicial de la Nación, según la pauta constitucional, exige la participación del Consejo de la Magistratura de la Nación, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo mediante la intervención del Senado (art. 99, inc. 4°) y tal sistema de designación encierra la búsqueda de un imprescindible equilibrio político*”.

La doctrina es absolutamente aplicable porque en definitiva en ambos casos falta un requisito sustancial para el nombramiento. En el caso “Rosza” el acuerdo del Senado, en el caso del procurador general adjunto del Chubut, la designación por parte del Consejo de la Magistratura. Y en

⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos 330:2361. Sentencia del 23 de mayo de 2007 en autos “Rosza, Carlos Alberto y otro”.

verdad, con un condimento que agrava este último caso, cual es la invasión del gobernador en un campo privativo de aquel organismo.

Así también sostuvo el máximo tribunal en el caso mencionado: *“El nombramiento de los jueces de la Nación con arreglo al sistema establecido en la Constitución se erige en uno de los pilares esenciales del sistema de división de poderes sobre el que se asienta la República”*.

La ley comentada y la posterior designación de un fiscal, el procurador general adjunto, por parte del Poder Ejecutivo pulverizando la competencia exclusiva del Consejo de la Magistratura en la materia, ha venido a quebrantar gravemente el equilibrio de poderes y el diseño institucional estructurado por la Constitución del Chubut, sentando además un precedente de sumo riesgo para la división de poderes y la independencia del Poder Judicial de la Provincia.

ACTIVIDADES

MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2009

I. Publicación del Cuaderno de Federalismo N° XXII

En el corriente año 2009 se editó el volumen XXII del *Cuaderno del Instituto*, dando de ese modo continuidad a esta periódica publicación.

La obra registra las actividades realizadas durante 2008; la Memoria Federal de ese mismo año y la compilación de los correspondientes informes provinciales; una sección de doctrina; el capítulo sobre federalismo comparado, las novedades del constitucionalismo provincial; y las actividades del Instituto.

II. Publicación del libro *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*

Se editó el segundo tomo de la colección sobre federalismo argentino, bajo el título *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*. Se trata de una obra colectiva cuyo origen se remonta a las Jornadas que con idéntico enunciado se llevaron a cabo en la sede de la Filial Salta del Instituto, en noviembre de 2008.

El libro reúne el aporte de prestigiosos especialistas, los que desde diversas perspectivas ofrecen una visión interdisciplinaria de esta compleja temática. Escriben en el libro: Antonio María Hernández, la Introducción y el artículo “Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino”; Eugenio Luis Palazzo, “El origen del federalismo, su consolidación en Iberoamérica, y la lucha por la libertad”; Antonio Castagno, “Confederación y Estado federal en la historia constitucional”; Eduardo Pertiné,

“El federalismo en la República Argentina”; Isidoro J. Ruiz Moreno, “El anhelo constituyente”; Armando Raúl Bazán, “La tragedia del federalismo argentino”; Alberto Zarza Mensaque, “El federalismo en la Argentina”; Néstor Osvaldo Losa, “Federalismo: aspectos históricos en la República Argentina. Proyecciones en el presente”; Sergio Díaz Ricci, “La reconstrucción del orden constitucional por las provincias”; Miguel Angel Asensio, “Los modelos históricos y la arquitectura rentística argentina de 1853-60-66”; Julio Seguir, “La federación argentina como resultado estratégico de los conflictos interprovinciales”; Daniel Sabsay, “Consideraciones en torno al federalismo argentino”; Mario Midón, “Ilegitimidades constitucionales en nombre del federalismo”; Guillermo Barrera Buteler, “Aspectos políticos del federalismo”; José Manuel Belisle (h), “Notas sobre organización y funcionamiento de los partidos políticos en el federalismo argentino”; y Enrique José Marchiaro, “Federalismo agrario, derecha e izquierda. Una respuesta en Norberto Bobbio”.

III. Jornadas Nacionales sobre Federalismo en la Ciudad de Mendoza

Los días 10 y 11 de diciembre de 2009 se celebraron las “Jornadas Nacionales sobre Federalismo” en la Ciudad de Mendoza, organizadas por el Instituto de Federalismo y por el Instituto Cuyano de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con la colaboración de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo, del Colegio de Abogados de la Ciudad de Mendoza, del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos y de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

El tema central del evento fue la consideración de los aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino. De este modo, se dio continuidad al ciclo iniciado en noviembre de 2006 en la sede de nuestra Academia, con el firme propósito de producir una amplia discusión sobre diversas dimensiones del federalismo argentino.

El Programa de las Jornadas fue el siguiente: Jueves 10-12-2009, Apertura: palabras del director del Instituto Cuyano de Derecho y Ciencias Sociales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba Dr. Alejandro Pérez Hualde, del director del Instituto Ar-

gentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Dr. José Luis Martínez Peroni; de la presidente del Colegio de Abogados de Mendoza, Dra. Graciela F. de Gherzi y del director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Dr. Antonio M. Hernández. Conferencia inaugural: “La Revolución de Mayo y el nacimiento de la Nación”, por Dardo Pérez Guilhou.

Panel 1: FEDERALISMO Y LIBERTAD DE PRENSA, Antonio María Hernández, Jorge Gentile, Juan Fernando Armagnague, Dardo Pérez Hualde, Olga Arrabal, Andrea Lara y Daniela Medaura. Coord. Carlos Lombardi.

Panel 2: EL FEDERALISMO Y EL CONGRESO. Mario Midón, Marcelo López Alfonsín, José Luis Martínez Peroni, Gustavo Castiñeira, Víctor Ibáñez, Sandra Casabene, Diego Armesto, Alberto Montbrun y Pablo Riberi. Coord. Antonio Castagno.

Panel 3: LAS PROVINCIAS Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES. Guillermo Barrera Buteler, Eugenio Palazzo, Calogero Pizzolo, Marcelo Bernal, Silvina Barón y Alfredo Vítolo. Coord. Facundo Díaz Araujo y Federico D’Angelo.

Panel 4: EL FEDERALISMO, LA REGULACIÓN Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Pascual Alferillo, Alberto Sánchez, Alejandro Pérez Hualde, Alberto Spota, Ernesto Bustelo, Oscar Cuadros, José Belisle y Armando Mayor. Coord. Santiago Gascón.

Panel 5: LAS REGIONES Y EL FEDERALISMO. Pablo Garat, Mario Márquez, Aldo Guarino Arias, Luis Martínez, María Gabriela Abalos, Pablo Manili, Jorge Orgaz, Andrea Mensa y Norberto Marani. Coord. Cecilia Tarquini y Clara Acosta.

Presentación libros: Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino, obra dirigida por Antonio María Hernández; *Cuaderno del Instituto de Federalismo* de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; *El pensamiento constitucional argentino*, obra dirigida por Pablo Manili.

Las palabras de cierre de las Jornadas estuvieron a cargo del Dr. Luis Moisset de Espanés, presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y de Gabriela Abalos, como presidenta del Comité Organizador.

IV. Agenda internacional

En el carácter de director del Instituto, Antonio Hernández fue invitado a la reunión anual de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales, que se realizó los días 17 a 19 de septiembre de 2009 en Canterbury, con la organización del Centro de Estudios Federales de la Universidad de Kent, en Inglaterra. El programa fue el siguiente:

17 September 2009: Business Meeting for the IACFS Executive.

18 September 2009: Conference Programme.

Introduction and Welcome: Cheryl Saunders (President), Michael Burgess (Conference Convenor).

Session One: Michael Burgess (UK): ‘Federal Political culture Revisited: Creating and Sustaining Federal Political Systems’.

Session Two: John Kincaid (USA), ‘Federal Political Culture: Myth or Reality?’.

Session Three: Mireia Grau (Spain): ‘The non-federal political and legal culture in Spain’.

Session Four: Antonio Hernández (Argentina): ‘The Constitutional Culture and Federalism in Argentina’.

Session Five: Rudolf Hrbek (Germany), ‘Federal Political Culture and the Recent Reforms in Germany’.

Session Six: Peter Bussjaeger (Austria), ‘Federalism without Federal Values: The Attitudes of Austrian Citizens toward Federalism and their Effects on Political Culture in Austria’.

19 September 2009.

Session Seven: Antonio D’Atena and Vincenzo Santantonio (Italy), ‘Federal Culture and Fiscal Federalism in Italy’.

Session Eight: Michael Crommelin & Cheryl Saunders (Australia), ‘Federalism and Parliamentary Sovereignty: a Clash of Legal Cultures’.

Session Nine: Nico Steytler [South Africa], ‘The Federal Political Culture in Emerging Federations In Africa: The Case of South Africa, Ethiopia, the Sudan and the Democratic Republic of Congo’.

V. Presentación del libro *Federalismo y constitucionalismo provincial*

En 2009 se realizó la presentación del libro de Antonio Hernández *Federalismo y constitucionalismo provincial*, editado por Abeledo-Perrot y con prólogo de Diego Valadés, Germán Bidart Campos y Eduardo García de Enterría. El evento tuvo lugar el 22 de octubre en el Salón Arturo Illia del Senado de la Nación y estuvo a cargo de los Dres. Alberto Dalla Vía y Alberto García Lema, y del senador nacional, Dr. Ernesto Sanz. También hubo presentación el 9 de noviembre de 2009 en el Aula Magna de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Córdoba, a cargo del rector de la Universidad Católica de Córdoba, Rafael Velasco S.J., del vicepresidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Prof. Dr. Juan Carlos Palmero y del jefe de la Sección Política de la Voz del Interior, Lic. Eduardo Bocco.

VI. Designación de nuevos miembros del Instituto

Por Acta del 11/3/2009, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, a solicitud del director del Instituto de Federalismo, se procedió a designar miembros correspondientes del mismo en La Rioja, La Pampa y Neuquén a Edgar Gustavo Fernández Suárez, Gustavo Arballo y Armando Mario Márquez, respectivamente.

ÍNDICE

MEMORIA FEDERAL 2008

Informe sobre el federalismo argentino <i>por Antonio María Hernández</i>	11
Informes subnacionales	
Ciudad Autónoma de Buenos Aires <i>por Eugenio Luis Palazzo</i>	21
Buenos Aires <i>por Orlando Pulvirenti</i>	25
Córdoba <i>por José Manuel Belisle (h)</i>	29
Corrientes <i>por Oscar Ernesto Dotti</i>	36
Chaco <i>por Isabel Grillo</i>	38
Chubut <i>por José Raúl Heredia</i>	42
Entre Ríos <i>por Norberto Ramón Marani</i>	44
Formosa <i>por Roque Fabián Silguero</i>	47
Jujuy <i>por Luis Federico Canedi</i>	55
La Pampa <i>por Gustavo Arballo</i>	63
La Rioja <i>por Edgar Gustavo Fernández Suárez</i>	67
Mendoza <i>por María Gabriela Abalos</i>	76

Misiones	
<i>por Martín R. Pancallo D'Agostino</i>	81
Neuquén	
<i>por Armando Mario Márquez</i>	84
Río Negro	
<i>por Jorge E. Douglas Price</i>	91
Salta	
<i>por Luis Alberto Martínez</i>	102
San Juan	
<i>por Alberto M. Sánchez</i>	105
San Luis	
<i>por Luz María Viñals</i>	108
Santa Cruz	
<i>por Gustavo Carranza Latrubesse</i>	116
Santa Fe	
<i>por José Manuel Benvenuti y Mariela Uberti</i>	121
Santiago del Estero	
<i>por Francisco Cerro (h) y Darío Santiago Nassif</i>	124
Tierra del Fuego	
<i>por Demetrio E. Martinelli</i>	126
Tucumán	
<i>por Federico A. M. Lannes</i>	128

DOCTRINA

La República, el Congreso federal y la actualidad constitucional, <i>Diego Hernán Armesto</i>	135
--	-----

FEDERALISMO COMPARADO

Asymmetric federalism: the italian way, <i>Francesco Palermo</i>	153
---	-----

NOVEDADES DEL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL

Chubut: la inconstitucionalidad de la ley 5810 <i>Gustavo Menna</i>	181
--	-----

MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO

CORRESPONDIENTE AL AÑO 2009	191
--	-----

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de noviembre de 2010

