

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

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

Año Académico 2003

# CUADERNO DE FEDERALISMO

## **XVII**

CÓRDOBA - 2004  
REPÚBLICA ARGENTINA

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

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

*Queda hecho el depósito que marca la ley*

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

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

**Autoridades**

Dr. OLSEN A. GHIRARDI  
*Presidente*

Dr. RICARDO HARO  
*Vicepresidente*

Dr. ERNESTO REY CARO  
*Secretario*

Dr. EFRAÍN HUGO RICHARD  
*Tesorero*

Dr. HUMBERTO VÁZQUEZ  
*Director de Publicaciones*

Dirección: Gral. Artigas 74 - 5000 - Córdoba  
Tel. (0351) 4214929 - FAX 0351-4214929  
e-mail: [acader@arnet.com.ar](mailto:acader@arnet.com.ar)  
REPÚBLICA ARGENTINA

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

**Presidentes Honorarios**

Dr. PEDRO J. FRÍAS

Dr. LUIS MOISSET DE ESPANÉS

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

CUADERNO DE FEDERALISMO

AÑO 2003

XVII

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO DE LA  
ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y  
CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Director: Académico Pedro J. Frías

SUMARIO

**MEMORIA FEDERAL 2003**

- MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS  
Informe general, *por Pedro J. Frías*  
Informes provinciales, *por los miembros correspondientes del Instituto*

**DOCTRINA**

- Las provincias y las relaciones internacionales, *por Guillermo E. Barrera Buteler*
- Los consejos de la Magistratura, *por Roberto Boqué*
- Sesquicentenario de la jura de la Constitución, *por Sergio Díaz Ricci*
- Reelección indefinida, un retroceso institucional, *por Gonzalo F. Fernández*
- La coordinación financiera en el Estado federal argentino, *por Pablo María Garat*
- Gestión para la integración regional, *por Raúl Hermida*
- Artigas, *por Alberto Novillo Saravia*
- Sobre derecho público provincial y municipal, *por Alberto R. Zarza Mensaque*

**CRÓNICA**

- Jornada de reflexión sobre ambiente
- Acto del Instituto
- El Consejo Federal de Inversiones difunde «*las nuevas tecnologías de comunicación e información*» a las administraciones provinciales.
- Federations
- Federalismo fiscal en Argentina y Canadá
- Federalismo fiscal en Internet
- Una guía para invertir en Tucumán

**DECLARACIONES**

- Declaración sobre reelecciones
- Declaración sobre coparticipación federal

**RECENSIONES**

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

**ACTIVIDADES DEL INSTITUTO**

***MEMORIA FEDERAL 2003***

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

**MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS**

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

INFORME GENERAL

*por PEDRO J. FRÍAS*

**LAS PROVINCIAS EN 2003**

Las turbulencias de 2002 se aplacaron algo pero queda mucho por hacer. Por ejemplo, los bonos pasaron a ser un mal recuerdo aunque todavía queda poco por rescatar. El Banco Mundial demostró que más que ajustes duros, hacen falta ajustes sustentables en todo el sistema «Nación-provincias» y de eso se sigue hablando durante todo el año. Muchos comentaristas alientan una verdadera operación de saneamiento, no sólo financiero sino institucional, advirtiendo que es imprescindible un eficiente control del gasto -se ha rechazado tal control para las agencias del gobierno de Córdoba- mejoras en la recaudación en que algo se ha avanzado, generación de confianza para el crecimiento de la economía -lo más difícil- y ... la nueva ley de coparticipación federal, que nos tiene en suspenso desde hace siete años.

Los gobiernos provinciales llegaron a acuerdos con sus municipios para liquidar deudas. En Córdoba, pagarían con el aumento de la recaudación. De las casi 430 comunas de la provincia, sólo 25 no están en situación crítica, pero éstas obtendrían alguna compensación.

A mediados de año se consideraba alentador un superávit de 420 millones en las provincias, porque implica una corrección de conducta en el gasto y la recaudación. Se preveía una situación fiscal holgada.

Prefiero transcribir un análisis de MSN Messenger que dice así:

«Un aumento del gasto primario nacional de 5% del P.B.I., equivalen a \$ 15.500 millones durante 2003, que se explican por \$ 9.200 millones de aumento de gasto propio de la Nación en: 1) \$ 2.100 millones adicionales en el Plan Jefes y Jefas de Hogar; 2) \$ 840 millones en una enorme cantidad de planes de ayuda social como el Adulto Mayor, el Hambre Más Urgente, Plan Trabajar, extensión del seguro de desempleo por 6 meses para adultos desocupados con familia a cargo, etcétera; 3) \$ 950 millones en el reintegro del 13% a los asalariados del sector público; 4) \$ 1.530 millones en el reintegro del 13% a los jubilados; 5) \$ 450 millones en devolverle en efectivo a los jubilados el retroactivo por el 13% que les había recortado Cavallo en el segundo semestre de 2001; 6) \$ 500 millones en el aumento de la jubilación mínima que decidieron Duhalde primero y Kirchner después; 7) \$ 800 millones en obra pública en 2003; 8) \$ 750 millones en bienes y servicios (gran nominalidad); y 9) más de \$ 1.200 millones en un 'Otros'».

«Respecto de los \$ 6.300 millones de transferencias a Provincias que faltan para completar los \$ 15.500 millones, cuando termine 2003, se sabrá que se los gastaron en su totalidad porque el interior habrá logrado cumplir la meta de superávit primario con el F.M.I. ahorrando, solamente, la suba de recaudación propia por \$ 1.800 millones».



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

«Kirchner está embarcado en una política fiscal en la que cada peso de recaudación por encima de los 2,5% de superávit primario, se lo gasta. Así, se «patinará» \$ 15.500 millones en el 2003 respecto a 2002 y aun así, cumplirá con lo pactado con el F.M.I. De todas maneras, está muy mal gastarse toda la recaudación adicional por encima de lo acordado con el F.M.I.».

«No se trata de generar más superávit primario para pagar más deuda, sino que el gobierno se está gastando toda la recaudación por encima de cierto nivel de superávit primario, cuando ese adicional de recaudación no sabemos cuánto tiempo lo podemos sostener porque se ha generado a partir de una recuperación económica que está prendida con alfileres, lo mismo que con la convertibilidad. Y eso se llama imprudencia e irresponsabilidad. Lo contrario, no es querer abortar la reactivación, sino evitar males mayores. Obviamente, que si lo que se gasta es igual a lo que se recauda y se pretende generar superávit primario por encima de lo que se gasta, habrá que subir todavía más los impuestos, lo cual sí! puede ser recesivo. Pero el problema, entonces, es que el gobierno ¡no para de gastar y debería parar ya!».

Un buen anuncio es que se reducirá el 70% el déficit de las provincias.

### **El torbellino electoral**

El calendario electoral es complejo y concluye recién en noviembre. Las intrusiones del Presidente en las elecciones provinciales constituyeron un hecho nuevo, como parte de su plan para formar poder político, si es posible propio. No le fue mal, ya que 130 diputados nacionales antes de las elecciones últimas del 16 de noviembre, pertenecen al Partido Justicialista, partido dominante, sino hegemónico. Pero 40 responden al Dr. Duhalde, lo que anticipa una negociación permanente.

El feudalismo provincial, que tanto desacredita a nuestro régimen federal, se repitió en Jujuy, San Luis, Formosa y Salta y nueve gobernadores pelearon por su reelección. La renovación política se dio con cortedad. En Tucumán, volvió a desvirtuarse la ley de lemas, ya que hubo un candidato cada 23 electores. Pero hay acuerdo para suprimirla.

La declaración de los Institutos de Federalismo en contra de las reelecciones fue juzgada muy oportuna, porque aplastan la renovación política pedida por la ciudadanía y construyen un halo de impunidad en el equipo gobernante, que facilita la corrupción. Eso está demostrado.

Los corresponsales del diario La Nación (22/6) pusieron al descubierto en varias provincias una cultura política e institucional que debe ser profundamente removida, para que el país asegure un destino honroso a sus ciudadanos. Santiago del Estero, con el régimen juarista, encabeza la deshonra provincial. Ha sido necesaria la voz más que valiente de su obispo Maccarone para que el régimen se conmueva y deje de marcar la historia de esa noble provincia.

El 2004 será el año de la nueva coparticipación federal. Me remito a nuestras declaraciones transcriptas en este *Cuaderno* pero hay que prestar atención a los comentarios de economistas y de analistas políticos como Natalio Botana, que quieren otra relación Nación-provincias. La intención del gobierno nacional de destinar todo el impuesto a las ganancias al sistema jubilatorio nacional y provincial, puede ser desmedida. Seguiremos, puntualmente, las negociaciones demoradas por el torbellino electoral.

Confío en que nuestra Memoria de 2004, será sustancialmente mejor. Lo que hay que consultar es el 10º «Balance de la *economía* argentina», de la Bolsa de Comercio de Córdoba, porque contiene la mejor información disponible sobre el 2003 y los proyectos futuros, como las alianzas interregionales.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

### INFORMES PROVINCIALES

*Catamarca*, por Armando Raúl Bazán

*Córdoba*, por Pedro J. Frías

*Chaco*, por Antonio C. Besil

*Chubut*, por José Raúl Heredia

*Entre Ríos*, por Norberto Ramón Marani

*Formosa*, Ramón Ulises Córdova

*Río Negro*, por Jorge E. Douglas Price y Paula Sokol

*San Juan*, por Alberto M. Sánchez

*Santa Cruz*, por Gustavo Carranza Latrubese

*Santa Fe*, por José Manuel Benvenuti

*Tucumán*, por Federico A. M. Lannes

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

• CATAMARCA, *por Armando Raúl Bazán*

Potestad exclusiva del gobierno federal es la emisión monetaria de circulación legal en toda la Nación. Esta norma fue desvirtuada durante la década del 80, en plena vigencia del orden constitucional, cuando algunas provincias quisieron resolver urgencias presupuestarias mediante la emisión de títulos o bonos como medios de pago en sus respectivas jurisdicciones. Dicha práctica extralegal iniciada en Tucumán, Salta y La Rioja se fue generalizando posteriormente, Catamarca la adoptó mediante la ley 4748, sancionada en el gobierno de Arnoldo Castillo.

Para remediar esa situación de desorden financiero, el Estado Nacional promulgó la ley 25.736, el 14 de mayo de 2003, que creó el denominado Programa de Unificación Monetaria, destinado a retirar del mercado los títulos provinciales o «cuasimonedas» y reemplazarlos por moneda nacional de curso legal. Catamarca adhirió a este programa en virtud de la ley 5093 -22/5/03-, lo cual abrió la instancia para retirar de circulación títulos por un valor nominal de \$ 59.171.920,00, asumiendo los compromisos cancelatorios mediante la afectación de recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal.

El Poder Ejecutivo Nacional, a través del decr. 529/03 aceptó la encomienda efectuada por la provincia de Catamarca y, de ese modo, a través del Banco de la Nación Argentina, los portadores de esos títulos pudieron canjearlos por moneda nacional de curso legal.

Ese proceso ha concluido, hecho que debe considerarse auspicioso en punto a la vigencia del orden financiero adoptado por la Constitución Nacional.

Un caso conflictivo se planteó en Catamarca con motivo de los comicios de renovación de los poderes provinciales fijados para el 2 de marzo de 2003. La candidatura del senador nacional Luis Barrionuevo propuesta por el Partido Justicialista, como resultado de una elección interna, fue impugnada por el Frente Cívico y Social que ejerce el gobierno desde 1991. El cuestionamiento se fundamentó en el art. 131 de la Constitución cuyo inc. 5 exige a los candidatos «residencia inmediata de cuatro años en la provincia para los nativos de ella...».

El problema tuvo repercusión nacional con amplia cobertura mediática a raíz de los disturbios ocurridos el 2 de marzo cuando las elecciones se estaban sustanciando. El Partido Justicialista alegó que el oficialismo estaba prescribiendo no sólo a su candidato a gobernador sino también a toda la nómina de candidatos, dado que el juez electoral no había oficializado la boleta respectiva y tampoco autorizó la distribución de sus votos en las mesas habilitadas para los comicios. Así, pues, el P.J. quedaba excluido de su participación en las elecciones de renovación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y municipales. Ante el cariz de violencia que adquirió el acto comicial, el gobernador Oscar Castillo decidió la suspensión de las elecciones.

Parece necesario examinar la legalidad de lo actuado por el juez electoral. Al respecto nos formulamos una pregunta: ¿Poseía atribuciones para excluir del comicio a todos los candidatos del Partido Justicialista fundado en la inhabilidad constitucional del ciudadano postulado para la gobernación? Nos inclinamos por una respuesta negativa. Su decisión configuró una violación del sistema republicano representativo consagrado en el art. 1º C.N. que confiere al pueblo, a través del sufragio el mandato a sus representantes. Siendo así, un acto judicial se arrogaría una potestad reservada a los ciudadanos, sustancial en el sistema democrático.

Como la Corte de Justicia de la provincia desestimó la apelación deducida por el Partido

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Justicialista para rechazar el pronunciamiento del juez electoral, la agrupación planteó un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de la Nación. Esta se tomó su tiempo para resolver el caso y, finalmente, acordó que la materia no era de competencia federal sino de los órganos jurisdiccionales de la provincia.

Viene al caso recordar la norma contenida en el art. 123 C.N. que dice textualmente: «Cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto por el art. 5º...». Dicha norma se colaciona con el art. 122 que dice respecto de las provincias que «se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios... sin intervención del gobierno federal».

Estas disposiciones parecen suficientemente explícitas para resolver el caso conforme al criterio sustentado por la Corte Suprema de la Nación. El gobierno federal carece de atribuciones para regular los comicios provinciales, salvo que se compruebe fraude o violencia para la elección de diputados y senadores nacionales que son miembros del Congreso e integran, en consecuencia, el Poder Legislativo Nacional. También puede ocurrir que una decisión judicial viole el principio republicano representativo al proscribir a toda la nómina de candidatos fundada en la inhabilidad legal de uno de ellos. Y esto es lo que sucedió en Catamarca el 2 de marzo de 2003.

Desconocemos si el recurso del Partido Justicialista ante la Corte Suprema planteó en esos términos el caso federal o si se limitó a cuestionar la negativa de la justicia catamarqueña para convalidar la candidatura del ciudadano propuesto para la gobernación. La primera alternativa era procedente; la segunda, estaba definida por el art. 122 C.N., criterio adoptado por la Corte Suprema de la Nación.

• CÓRDOBA, *por Pedro J. Frías*

No sin cálculos las relaciones federales del gobierno de Córdoba fueron normales con el Ejecutivo nacional, a cargo sucesivamente del Dr. Duhalde y de Dr. Kirchner. Eso facilitó el desenvolvimiento de la gestión de «Unión por Córdoba», a pesar del endeudamiento debido a la carencia de una administración estratégica. Porque si la hubiere, el gobernador habría ajustado más a tiempo el gasto, ya que tuvo el acierto fundamental de bajar los impuestos, para que la provincia volviera a ser competitiva.

Las relaciones entre los poderes se caracterizaron por la falta de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, ya que en la Cámara única, el partido de gobierno tiene mayoría propia. No es culpa de la Legislatura unicameral, sino de esa mayoría. Con el Poder Judicial hubo roces superados, aunque quedó el recuerdo negativo de la suspensión del Consejo de la Magistratura y su reemplazo por la Comisión de Asesores. Pero, volviendo a funcionar el Consejo, las instituciones jurídicas se reincorporaron.

Con la Municipalidad de Córdoba, a cargo del Dr. Kammerath, siguieron las relaciones interrumpidas, y su sucesor, el Dr. Luis Juez, fiscal Anticorrupción devenido en político, con un éxito inusitado en las elecciones, tendrá que restablecerlas para bien de la ciudad, sin conciencia aún de los «precios políticos» que tendrá que pagar, sea para recuperar las sumas que la ciudad sostiene que se le deben, sea para apaciguar al sindicato municipal y cumplir las promesas que crean expectativa entre los cordobeses.

La reelección del gobernador tuvo una mayoría muy amplia, proveniente del interior de la provincia, y los partidos nuevos sufrieron una frustración, salvo el del nuevo intendente, Luis Juez.

En el debate de 2004 sobre la nueva y atrasada ley de coparticipación federal, la provincia tendrá un rol insoslayable, ya que por una parte se rescataron los bonos Lecor y porque la provincia

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

de Buenos Aires desea recuperar fondos de ese origen y lo mismo Córdoba y Santa Fe, que como provincias «grandes», son naturalmente perdedoras por la redistribución necesaria para facilitar la igualdad de oportunidades entre el conjunto federal. Hay que tener en cuenta que el 56,3% del total de los ingresos presupuestarios para este año -2.591 millones de pesos- tiene ese origen. Por la Constitución, el 20% debe distribuirse entre los más de 200 municipios y comunas de la provincia.

En octubre, el gobernador De la Sota insistió en que la obra pública será el eje de su gestión, con acento en escuelas, viviendas e infraestructura para el turismo y la producción. Por ello, ha ofrecido la provincia concluir con la autopista Córdoba-Rosario para lo cual anunció que en 2004 dispondría de 300 millones. Esto se haría con la contraprestación de la Nación en reconocer los fondos o asumir vencimientos de deuda y otras opciones.

Se abre pues el 2004 con el anuncio de que será muy austero y, por lo tanto, no habrá aumento de sueldos ni de tarifas.

• CHACO, por *Antonio C. Besil*

Si cinco años atrás alguien hubiera sostenido que en el año agrícola 2003-2004 en el Chaco se sembrarían un millón de hectáreas de soja, hubiera sido tratado de fantasioso.

En el año agrícola 1997-98 se sembraron en la provincia 712.000 has. de algodón, las que se redujeron a 93.000 has. en la última campaña; habría que remontarse a la década de los años 30 para encontrar una siembra tan reducida

Hubo sí un notable crecimiento del área sojera, que llegó a 750.000 has., habiéndose registrado un gran aumento del área sembrada de girasol y maíz, lo que compensó la baja en el hectareaje del textil.

Sin embargo, el Chaco siente los efectos de la disminución de su cultivo otrora principal por su efecto multiplicador, efecto ausente en los otros cultivos.

En la época de auge del algodón, se movilizaban hasta 50.000 cosecheros, las desmotadoras constituían una de las escasas manifestaciones industriales del interior provincial y se potenciaban el comercio, los transportes y las finanzas.

Factores climáticos adversos, la competencia de fibras artificiales y sintéticas, los subsidios que los países industriales otorgan a sus productores, la apertura indiscriminada de la economía que inundó al país de manufacturas algodonerías importadas, la imposibilidad de acceder al crédito por alto grado de endeudamiento del sector, y la baja en los precios internacionales, fueron minando la rentabilidad y reduciendo el área sembrada algodonería.

Se ha instalado en la opinión pública provincial, la necesidad de incentivar el cultivo del algodón como uno de los factores primordiales para reactivar esta alicaída economía. El gobierno acompaña también esta iniciativa, y entre el INTA, la UNNE y técnicos oficiales se ha elaborado un programa denominado PROINTAL (Programa Integral Algodonero) que apunta a ese objetivo.

Pero los precios internacionales de la soja atentan contra dicho logro.

Por ahora, la agricultura chaqueña está frente a un gran cambio; resta saber si se trata de un cambio estructural o meramente coyuntural.

En el sector industrial, las perspectivas son también poco halagüeñas: entre 1990 y 1999, la participación de la industria manufacturera en el PGB bajó del 12% al 4%, patentizada en una reducción tanto en el número de establecimientos como en la mano de obra ocupada.

Sorprende la «reducción» de la tasa de desempleo, registrada en la EPH de la onda mayo 2003, ello se debe al hecho de computar como empleados a los beneficiarios de planes sociales de empleo

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

transitorio, por lo que de ninguna manera dicha reducción significa una mejora en una creación neta de puestos de trabajo.

En cuanto al comportamiento del sector público, éste se ha caracterizado por:

- reiterados déficits fiscales desde 1984 hasta 2002;
- escasa recaudación propia, la que asciende sólo al 10% del total de sus ingresos;
- elevado endeudamiento, el que asciende a más de \$ 3.500 millones, cifra equivalente a un año de PGB o a tres presupuestos anuales.

*La resultante social:* Lo antedicho se ha traducido en un alarmante éxodo rural; Resistencia está rodeada de más de 60 precarios asentamientos donde la gente vive en condiciones indignas de su condición de personas.

Esos grupos manifiestan a diario por las calles de la ciudad capital, reclamando planes trabajar, luz, agua, ayuda alimentaria y escolar, etcétera.

Según la EPH de mayo 2003, el 71% de la población del Gran Resistencia resultó categorizada «bajo la línea de pobreza» y el 30,6% bajo la «línea de indigencia».

Si tenemos en cuenta que en el Chaco se distribuyen 140.000 planes trabajar y jefes y jefas de hogar, concluimos en que más de la mitad de su población vive hoy de la ayuda del Estado.

• CHUBUT, por José Raúl Heredia

1. En materia legislativa, se destacan, por el propósito que persiguen en relación con sectores sensibles, la ley 5005, sancionada el 6 de mayo de 2003 que aprueba el Convenio destinado a la instrumentación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables - Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (familias en situación de pobreza), suscripto entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Provincia, y la ley 5006 (6/5/03) que aprueba el Convenio Marco de Asistencia y Cooperación suscripto el 16 de diciembre de 2002 entre la Secretaría de Desarrollo Social de la Provincia y el Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia, por el cual la Provincia adhiere al Programa Adolescencia e Integración Social.

2. Sin duda, cobra importancia la elección presidencial del corriente año. La novedad es el acceso a la presidencia de un patagónico, a lo que se suma que un senador por Chubut (Comodoro Rivadavia) ha sido elegido presidente provisorio del Senado nacional, segundo en la línea sucesoria, después del vicepresidente. Acaso ello pueda reflejarse como una noticia federal, trascendente para la Patagonia. Sería una buena noticia si se prestara atención a aquella señalación de Alberdi, a quien recordamos en este año de la Constitución, muy particularmente aplicable a la Patagonia argentina: «Nos hallamos, pues, ante las exigencias de una ley, que reclama para la civilización el suelo que mantenemos desierto para el atraso./ Esta ley de dilatación del género humano se realiza fatalmente, o bien por los medios pacíficos de la civilización, o bien por la conquista de la espada. Pero nunca sucede que naciones más antiguas y populosas se ahoguen por exuberancia de población en presencia de un mundo que carece de habitantes y abunda de riquezas».

• ENTRE RÍOS, por Norberto Ramón Marani

El pasado 10 de diciembre de 2003 concluyó la gestión -segunda no consecutiva- del Dr. Sergio Alberto Montiel al frente del gobierno de Entre Ríos. Al comenzar su mandato se alentaron perspectivas vinculadas con una reforma constitucional que, como mínimo, saldara la deuda con el

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

régimen municipal-, y a través de autorizados referentes del foro constitucional, se procuró una revisión en su conocida postura poco proclive a la integración regional (Región Centro) de nuestra provincia,

La iniciativa en torno a la reforma de la Carta local se volvió raquítica de asfixia por los cotidianos desencuentros partidarios e institucionales internos del gobierno. El acuerdo interprovincial que incorporaba Entre Ríos a la Región Centro permaneció aletargado en el ámbito parlamentario sin que el Poder Ejecutivo diera muestras de voluntad asociativa. Voces académicas de prestigio y, curiosamente, de igual signo partidario como la de Antonio María Hernández (h), tan sabiamente inclinado a las políticas arquitectónicas inspiradas en la grandeza, sumadas a expresiones locales que nunca faltaron y fueron reiterativas, no lograron un cambio de rumbo en el criterio gobernante al menos del Ejecutivo.

Como se dijera, la reforma constitucional quedó en el camino y, quizás, ello haya sido, finalmente, promisorio, desde que las condiciones internas del poder provincial no eran favorables para convocar, meditar y producir, con madurez y serenidad imprescindibles, los cambios necesarios en tan trascendente materia.

La falta de comunicación entre los niveles provincial y municipal del poder estatal fue una característica no sólo del año por el que se rinde este informe, sino de toda la gestión gubernativa que termina. Y ello, no sólo en el plano operativo -al faltar las reuniones de otrora con los jefes comunales-, también porque brilló por su ausencia la respectiva estructura administrativa competente. Tal indiferencia oficial desalentó, incluso, más de una vez a la iniciativa no gubernamental. Para muestra basta un botón: para mediados de la segunda mitad del año que termina se había programado llevar a cabo en la ciudad de Victoria (sur de la provincia) el 7º Encuentro de Municipios del Mercosur; tan importante evento, seguramente soslayado por la campaña electoral, jamás llegó a concretarse, ni ha vuelto a hablarse de él.

Creo que no se exagera cuando uno aprecia una realidad que no puede menos que calificarse como de una creciente desjerarquización ético-institucional; particularmente lamentable en una provincia que, además de histórica y fundadora, supo mantener hasta ahora un estilo de prestigio institucional. Sobran los ejemplos para concluir en ello y no parece oportuno aportar ejemplos.

En los últimos días de 2002 se sancionó la ley 9480 que, modificando la ley 7555 que regula la vida de los denominados «Centros Rurales de Población», convirtió en electivos a los miembros de la Junta de Gobierno, órgano de dirección de estos conglomerados urbanos que no alcanzan a ser un municipio (menos de 1.500 habitantes) y fueron creados por el viejo Código Rural de 1892. Si bien nadie negaría el valor que en cuanto a legitimidad se confiere a la institución con la señalada disposición, amén de la dudosa constitucionalidad -desde que crea tácitamente una tercera categoría de municipios- eran previsibles los inconvenientes que su aplicación acarrearía, ya que los Centros Rurales de Población carecen de un propio cuerpo electoral. En fin, que en los recientes comicios del mes de setiembre, algunas de estas localidades pudieron elegir y otras no, rectificaciones administrativas y pronunciamientos judiciales mediante...

Una incipiente aunque no despreciable expresión de asociacionismo local, en gran medida impulsado por el Consejo Empresario de Entre Ríos, cristalizó en un espectro de microrregiones que se dieron en la costa del Paraná, el centro y el norte de la provincia, entre otros lugares. La aludida institución, al igual que la Federación Económica de Entre Ríos (FEDER) apoyan el impulso de la Región Centro, algo sobre lo que, conocido el resultado electoral y ya antes de asumir las nuevas autoridades, se vuelve a hablar en Entre Ríos.

Por estos días, tanto desde el Poder Ejecutivo como de la Legislatura, se insiste en que la reforma constitucional habrá de instalarse prontamente en el debate.

En otro orden de cosas y ya para concluir este informe, digamos que el drama del «Bono Federal» ha quedado atrás y como un mal recuerdo, apresurado el proceso de rescate a partir de la

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

instalación del nuevo gobierno nacional. En esa misma línea es, por cierto, otra buena nueva que, desde la Nación, se reconoce la deuda por excedentes y regalías de Salto Grande, ofreciéndose un aceptable cronograma de cumplimiento.

• FORMOSA, por Ramón Ulises Córdoba

1. *Legislación.* Relativas a cuestiones con efectos interjurisdiccionales se aprobaron las siguientes leyes: 1416, de Presupuesto General de la Administración Pública Provincial; 1422, Programa de Conversión de la Deuda Pública de la Provincia (posibilitará el reordenamiento de las finanzas y adecuar los servicios de la deuda pública a las reales posibilidades de pago del gobierno provincial; 1423, adhesión a la ley nacional 25.467 de Ciencia y Tecnología e Innovación; 1424, ratifica el «Pacto Federal del Trabajo», ley nacional 25.212, suscripto el 29/7/1998.

2. *Presupuesto General de la Administración Pública Provincial.* Las erogaciones se fijan en: setecientos tres millones seiscientos setenta y un mil pesos. Estímase en seiscientos setenta y siete millones ochocientos cincuenta mil, el cálculo de recursos y en pesos ciento ochenta y seis millones trescientos cuarenta mil las erogaciones para atender amortización de deudas.

3. *Reforma de la Constitución provincial.* Sancionada el 7 de julio de 2003, publicada en el Boletín Oficial al día siguiente. Consagra la reelección indefinida en los cargos de gobernador, vicegobernador, intendentes municipales, diputados, concejales municipales e integrantes de las comisiones de fomento. Otorgó también mayores atribuciones al P.E..

4. *Elecciones generales de gobernador y vicegobernador, diputados provinciales, intendentes y concejales municipales del 19/10/2003.* El gobernador y vicegobernador en ejercicio fueron rerelegidos por amplia mayoría y en la Legislatura el partido oficialista (Justicialista) alcanzó los 2/3, ganando también la mayor parte de los gobiernos municipales.

5. *Integración de representación al Congreso de la Nación. Elección de diputados nacionales.* El oficialismo justicialista obtuvo las tres bancas en disputa.

6. *Regularización de sueldos a los agentes activos y pasivos de la administración pública.* Merced a la moratoria unilateral (nacional y provincial) en el pago de la deuda pública y a una mejor gestión económica concretada en mayor recaudación y menores erogaciones, el gobierno se puso al día en el pago de sueldos a los agentes pasivos y activos de la administración pública. Además, numerosas y algunas importantes obras públicas explicarían las preferencias del electorado a la hora de decidir la reforma constitucional y re-reelección de las autoridades provinciales.

7. *Programa de Financiamiento Ordenado 2003 (Nuevo Pacto Fiscal).* Se firmó el convenio definitivo, lo que posibilitó el rescate de la cuasi moneda formoseña: el Bocanfor en el marco del Programa de Unificación Monetaria (ley nacional 25.152) a la que adhirió Formosa.

8. *Delitos de narcotráfico, contrabando y lavado de dinero.* Aunque la tarea de Gendarmería y Prefectura Naval nacionales y la Policía Provincial (divisiones Drogas Peligrosas, Ecológicas y Cuatrерismo) fue eficaz (numerosos procedimientos exitosos lo atestiguan), estos delitos van en



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

aumento. Requiere mayor y mejor dotación de personal, retribuciones y medios para combatirlos. Es inconcebible que no estén operando radares, helicópteros, lanchas rápidas artilladas y vehículos todo terreno, equipos de rayos equis y otros, en cantidad suficiente para el eficaz contralor de la zona de contenedores en tránsito.

9. *Problemas zoo-fitosanitarios y ambientales.* La reaparición de la aftosa y el avance del escudo algodonero en Formosa y la región -Chaco y Paraguay- y, el envenenamiento de los ríos, riachos, suelo y ambiente con desechos de la explotación minera de Bolivia y pesticidas (Paraguay) que afectarían a poblaciones ribereñas y adyacentes, requiere la inmediata coordinación política, legislación y recursos humanos y técnicos para impedir y, en lo posible, revertir, los efectos de estos flagelos que afectan la salud y la vida de las personas, peces, animales silvestres, aves, flora y ambiente de la región. Debe fomentarse una intensa y extensa educación ecológica e imponerse castigos eficaces a los criminales ambientales, funcionarios ineficaces o corruptos e, incluso, países que incumplen sus deberes o tratados internacionales pertinentes.

10. *Tráfico ilegal de flora y fauna silvestres y recursos forestales.* Los esfuerzos de las fuerzas de Seguridad y Defensa mencionados en el punto 8), que culminaron con el decomiso de los objetos en infracción y detención de sus autores no impidieron que este tráfico registrara un alarmante aumento. La solución podría encontrarse en lo expresado en el punto 9): «Problemas zoo-fitosanitarios y ambientales». El aliciente para los delincuentes es el elevado rédito económico que les brinda la comercialización de las aves de color, canto y plumas y, pieles y cueros de animales silvestres.

11. *Zona franca.* A una década de la adhesión de la provincia de Formosa a la ley nacional y reglamentación de *zonas francas*, la de Clorinda, aún no se pudo concretar. Las promesas de inversión y cronograma de implementación no se cumplieron. Nuevamente, la frustración. Requiere un mayor y mejor contralor y penalizar los incumplimientos de los inversores, funcionarios y organismos de contralor ineficientes o negligentes o delictuales. Aclárase que en 1999 se aprobó por el P.E. nacional la concesión por 30 años a un consorcio de empresas paraguayas y formoseñas para la construcción, mantenimiento y administración, comprometiendo una inversión de seis millones de pesos (a la sazón, igual al dólar) durante los primeros cinco años.

• RÍO NEGRO, por Jorge E. Douglas Price y Paula Sokol

El 2003, concluyó como se inició, manteniendo la línea de los convenios de abierta condicionalidad entre Nación y Provincia, notándose en líneas generales una mejoría de las finanzas públicas provinciales que se tradujo en una atención más puntual de sus obligaciones salariales y financieras, sin que pueda decirse que haya alcanzado aún una meseta de estabilidad cierta (todavía se registran desfases temporales en el pago de salarios, aunque mucho más leves que en años anteriores).

En efecto el 7 de marzo y el 18 diciembre de 2003, se suscribieron sendos convenios con un programa de metas financieras, con monitoreo constante (mensual y trimestral), que incluía el gasto devengado, los movimientos del Tesoro, la situación de éste, la evolución de las cuasimonedas, los saldos bancarios; el stock de deuda, su amortización y evolución, los ingresos tributarios de origen provincial; los gastos por finalidad y función, la planta de personal ocupada, la nómina total de personal, los sueldos vigentes.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Estos convenios se reconocen tributarios de los que la Provincia y el Estado Nacional han suscripto con anterioridad, a saber: el Compromiso Federal del 6 de diciembre de 1999, ratificado por ley 25.235, el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal del 17 de noviembre de 2000, ratificado por ley 25.400 y su Segunda Addenda, y el Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, ratificado por ley 25.570, por los cuales se establecieron compromisos para el ordenamiento fiscal y financiero de las provincias así como para implementar medidas estructurales para su sustentabilidad.

Mediante el último de los mencionados se encomendó al Estado Nacional la renegociación de la deuda provincial para las jurisdicciones que así lo soliciten a través de su conversión a títulos públicos nacionales con la condición de que las provincias observen un comportamiento fiscal y financiero sustentable.

En tanto el Estado Nacional dictó el decr. 297/2003, por el cual dio continuidad al Programa de Financiamiento Ordenado para el año fiscal 2003.

En función de ello suscribieron un convenio bilateral para posibilitar la implementación, declarando necesario resolver todas las situaciones que pudieren encontrarse pendientes con relación a la ejecución de los convenios bilaterales suscriptos durante el 2002.

El art. 2º del decr. 297/2003 establece que en la ejecución del Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales durante el ejercicio 2003, el Estado Nacional asistirá, a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, a las jurisdicciones provinciales que lo soliciten. El art. 7º del mismo decreto faculta al Ministerio de Economía a transferir a las jurisdicciones las condiciones financieras resultantes del apoyo financiero proveniente de organismos multilaterales de crédito, autorizando al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial a suscribir los acuerdos de repase del financiamiento obtenido.

De acuerdo con ese programa, la provincia de Río Negro continuó en el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales, el que le permitió contar con financiamiento para los conceptos que se detallan: a) Atender servicios de amortización e intereses de préstamos directos o a través de programas nacionales, con financiamiento de organismos multilaterales de crédito; b) Atender servicios de amortización de la deuda no susceptible de ser encomendada para su renegociación al Estado Nacional, correspondientes al 2003; c) Atender atrasos salariales y reducir en forma progresiva deuda flotante (se debe hacer notar que durante el presente año el Estado provincial pasó de adeudar más de un aguinaldo completo y tener retrasos salariales superiores a un mes -en los años anteriores aún mayores- a haber completado el pago íntegro del aguinaldo y reducir a veinte días el atraso máximo salarial, aunque persisten descuentos salariales en el sector público implementados hace más de seis años).

Se pactó que los recursos que el Estado Nacional financie por sí, o entregue a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial a la Provincia se efectuarán en calidad de préstamo y serán destinados exclusivamente a asistir y financiar el plan de ordenamiento de las finanzas públicas de la Provincia de 2003.

En consecuencia, el Estado Nacional se comprometió a entregar en préstamo a la Provincia, hasta la suma máxima de pesos ciento cuarenta y nueve millones novecientos setenta mil (\$ 149.970.000).

*Condicionalidades.* La Provincia se comprometió, a su vez, a continuar la implementación de un plan de ordenamiento de sus finanzas públicas, observando metas de cumplimiento trimestral comprometiéndose a sancionar la normativa legal complementaria que permita la instrumentación del plan de ordenamiento de las finanzas públicas provinciales para el ejercicio en curso.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Entre ellas se fijaron: a) La ley de presupuesto provincial para el ejercicio fiscal 2003, la proyección de presupuestos plurianuales hasta el 2005, que incluyan la programación de las medidas fiscales necesarias para sustentar el equilibrio presupuestario y el financiamiento de los servicios de la deuda; b) la autorización para que la información fiscal y financiera relevante de la Provincia sea publicada por el Ministerio de Economía homogeneizada de acuerdo a las pautas de presentación del gobierno nacional.

*Obligaciones a cargo de la Provincia:* La Provincia debe suministrar a la Secretaría de Hacienda de la Nación, la información necesaria para el seguimiento de la evolución de sus finanzas públicas en forma debidamente certificada por el contador general de la Provincia. Asimismo, la Provincia se compromete a suministrar toda otra información relevante a los fines de cumplimentar los requerimientos de los organismos multilaterales de crédito.

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

*Obligaciones a cargo del Estado Nacional:* El Estado Nacional se obliga, por el monto comprometido, a atender los servicios a cargo de la Provincia correspondientes a organismos multilaterales de crédito y a efectuar los desembolsos periódicos previstos con los fondos disponibles a estos fines. A su vez se obliga a revisar el desarrollo del Programa de Financiamiento y sus metas fiscales, en caso de producirse un incremento en el tipo de cambio, que lo afecte significativamente, así como a instrumentar los mecanismos necesarios a fin de cubrir desfasajes financieros transitorios producidos por una reducción significativa de la transferencia automática de recursos nacionales a la Provincia, respecto de la prevista en las proyecciones incorporadas en la determinación de las metas.

Amortización del capital: a) se efectuará en treinta y cinco (35) cuotas mensuales y consecutivas equivalentes al dos coma setecientos setenta y cinco por ciento (2,775%) y una última equivalente al dos coma ochocientos setenta y cinco por ciento (2,875%) del capital ajustado, las que serán canceladas a partir del mes de enero de 2005; b) Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER); el saldo de capital del préstamo será ajustado conforme al Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) referido en el art. 4º del decr. 214/02; c) Intereses: se devengarán desde la fecha de desembolso y la tasa de interés aplicable será del dos por ciento (2%), para el caso que la Provincia alcance equilibrio en el resultado financiero durante el año 2003. Los intereses se capitalizarán hasta el 31 de diciembre de 2003 y serán pagaderos mensualmente, siendo el primer vencimiento en el mes de enero de 2004.

Para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de reembolso del préstamo y de los intereses que devengue con arreglo al convenio, la Provincia cede *pro solvendo* irrevocablemente al Estado Nacional sus derechos sobre las sumas a percibir por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, de acuerdo a lo establecido por los arts. 1º, 2º y 3º del Acuerdo Nación-Provincias, ratificado por ley 25.570, o el régimen que lo sustituya, hasta la total cancelación del capital con más los intereses debidos.

*Incumplimientos. Penalidades:* El Estado Nacional podrá suspender el otorgamiento del financiamiento previsto, disponer el recupero de los desvíos y redefinir la programación de

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

desembolsos del Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Públicas para la Provincia, según corresponda, en los siguientes casos: a) por desvío de la meta de Resultado Financiero -base caja- en razón de emisión de títulos públicos de circulación como «cuasi moneda»; b) en razón de contratación de nuevo endeudamiento no autorizado en el presente Convenio; c) por desvío de la meta de deuda flotante al 31 de diciembre del 2003; d) ante incumplimientos en la remisión de información a que se refiere el art. 5°.

En caso de que el Estado Nacional no dé cumplimiento a los desembolsos periódicos del Programa en la forma prevista la Provincia quedará exenta de las obligaciones por el monto del desvío, con la intervención previa del Ministerio de Economía de la Nación.

El Convenio fue autorizado mediante la ley provincial 3735, sancionada el 2 de mayo de 2003 y promulgada el 5 del mismo mes mediante el decr. 439/2003 (B.O., 8/5/03).

*Nuevo Convenio por año 2004:* Como quedó dicho, el 18 de diciembre fue suscripto un nuevo convenio de financiamiento ordenado entre nueve provincias y el Estado Nacional, entre aquellas, la de Río Negro, fue suscripto por el gobierno nacional, representado por el ministro de Economía y Producción de la Nación y por el presidente del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y en representación de la Provincia por el nuevo gobernador.

En él se establece que del mencionado acuerdo Nación-provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos encomendó al Estado Nacional la renegociación de la deuda provincial para las jurisdicciones que así lo soliciten, a través de su conversión a títulos públicos nacionales con la condición de que las provincias observen un comportamiento fiscal y financiero sustentable.

Entendieron como necesario resolver en el presente Convenio todas las situaciones que pudieren encontrarse pendientes con relación a la ejecución de los convenios bilaterales suscriptos durante 2002 y 2003.

El Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales permitirá a la Provincia contar con financiamiento para: a) atender servicios de amortización de la deuda, netos de los correspondientes a organismos multilaterales de crédito durante el ejercicio 2004 y b) atender atrasos salariales y/o reducir en forma progresiva la deuda flotante.

A su vez, el Estado Nacional se compromete a otorgar un financiamiento a la Provincia - con un tope limitado- para los destinos indicados.

La amortización del capital: se efectuará en treinta y cinco (35) cuotas mensuales y consecutivas equivalentes al dos coma setecientos setenta y cinco por ciento (2,775 %) y una última cuota equivalente al dos coma ochocientos setenta y cinco por ciento (2,875 %) del capital ajustado, las que serán canceladas a partir del mes de enero de 2006. Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER): el saldo de capital del préstamo será ajustado conforme al Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) referido en el art. 4° del decr. 214/2002. Intereses: se capitalizarán hasta el 31 de diciembre de 2004 y serán pagaderos mensualmente, siendo el primer vencimiento en el mes de enero de 2005 y la tasa anual de interés será del 4 %.

La Provincia se compromete a observar metas de cumplimiento trimestral para el 2004 y se mantiene la obligación de suministrar a la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias la información necesaria para el seguimiento de la evolución de sus finanzas públicas. También se mantiene la prohibición para la Provincia de emitir títulos públicos de circulación como «cuasi moneda» ni contraer ningún otro tipo de nuevo endeudamiento (incluyendo préstamos u otras operaciones con entidades financieras), excepto por operaciones de crédito para reestructurar deuda, en condiciones más favorables para la Provincia y sin que ello implique un aumento de su stock,

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

previa autorización del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, según las normas de contralor vigente.

Al cierre del ejercicio presupuestario 2004, la Provincia no podrá incrementar la deuda flotante por encima del límite máximo establecido en el Convenio.

En caso de que la deuda contingente, incluida la derivada de sentencias judiciales, se transforme total o parcialmente en deuda exigible a partir de la vigencia del presente Convenio, y por el plazo de duración del Programa de Financiamiento Ordenado, la Provincia deberá presentar para su consideración y eventual aprobación de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, una propuesta de cancelación que no afecte el desarrollo del Plan de Ordenamiento de sus cuentas públicas.

En caso de que la Provincia incumpla los compromisos contraídos, procediendo de la manera indicada en los incisos siguientes, el Estado Nacional podrá aplicar las medidas previstas para cada uno de ellos, que son análogas a las ya descriptas en el convenio más arriba referenciado.

También se mantiene la garantía *pro solvendo* sobre las sumas a percibir por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, o el régimen que lo sustituya, hasta la total cancelación del capital con más los intereses y gastos adeudados.

• SAN JUAN, *por Alberto M. Sánchez*

El año 2003 ha estado signado, en San Juan, por dos circunstancias especiales: las elecciones generales y la situación de precariedad institucional en que han quedado los organismos de la Constitución.

En cuanto al primer aspecto, el año electoral diluyó nuevamente la acción de gobierno, el clientelismo político se hizo protagonista y, como nunca antes, la dirigencia política abjuró de las identidades partidarias. Así fue como se pergeñaron alianzas otrora impensables, que reunieron en una misma ambición de poder a dirigentes de la más diversa extracción. Lo cierto es que la elección se polarizó entre dos candidatos de sello justicialista, quienes reunieron un porcentaje de votos superior al 70%, siguiendo en este sentido, la tendencia nacional.

Al margen de esto, el año en curso ha sido testigo de importantes alteraciones en la marcha de los organismos de la Constitución. Se elige por estos días al reemplazante del fallecido fiscal de Estado, Dr. Pedro Quiroga, de entre una terna ya seleccionada por el Consejo de la Magistratura. Se sometió a juicio político al presidente y vicepresidente del Tribunal de Cuentas, siendo este último destituido por el jury de enjuiciamiento, mientras que el presidente renunció evitando así el fallo pertinente. Ya existen denuncias sobre otros miembros del Tribunal, lo que anticipa que la purga será aún de mayor entidad. Finalmente, no pocas voces se levantan, cada vez con mayor insistencia, cuestionando el carácter vitalicio del defensor del pueblo (también lo son el fiscal de Estado y el presidente, vice y uno de los vocales del Tribunal de Cuentas).

No han faltado tampoco este año, por cierto, los enjuiciamientos a magistrados.

Este clima de conflictividad en la más alta esfera de poder en la provincia ha contrastado con la relativa calma social observada en este período. Sucede que, una vez depuesto el año pasado, juicio político mediante, el gobernador Avelín, su sucesor, Ubaldino Acosta suscribió el Pacto Nación-Provincias, asumiendo la primera, los vencimientos de la deuda de San Juan hasta el 2005. De este modo, la provincia, que venía siendo sistemáticamente asfixiada financieramente al reducirse los ingresos por coparticipación en razón del carácter de garantía que tales fondos poseen respecto del endeudamiento local, se encontró de repente con un mayor ingreso por este concepto, el que sumado a mejoras en la recaudación, permitió un desahogo financiero que posibilitó el pago en término de sueldos.

Lo dicho explica el exiguo informe sobre relaciones interjurisdiccionales que sigue.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

*1. Relaciones Nación-Provincia:* Acuerdo de Asistencia Técnica entre la Secretaría de Energía de la Nación y el gobierno de San Juan, referente al Proyecto de Energías Renovables en Mercados Eléctricos Rurales (decr. 0357-MOSPyMA-03).

- Convenio entre los ministerios de Salud y de Desarrollo Social de la Nación y la Provincia de San Juan para la atención médico social integral de los beneficiarios de PRO-FE (decr. 716-MsyAS-03).

- Convenio entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y la Provincia de San Juan relativo a la materia Organización y Régimen Penitenciario (decr. 867-MG-03).

- Convenio para la implementación del Sistema de Inversiones Públicas, suscrito entre el Ministerio de Economía de la Nación y la Provincia de San Juan (decr. 964-03).

- Convenio entre el Ministerio de Salud de la Nación y el gobierno de la provincia de San Juan para la atención médico social integral de los beneficiarios de PRO-FE (decr. 1335-MsyAS-03).

- Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Salud y Acción Social de San Juan referido al Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (decr. 1843-AS-03).

*2. Relación con otras provincias:* Acta Acuerdo entre San Luis, La Rioja y San Juan, tendiente a conformar un corredor turístico regional, a fin de vincular los atractivos turísticos de Parque Nacional Sierra de Las Quijadas, Parque Nacional Talampaya y Parque Nacional Ischigualasto (decr. 360-ME-03).

- Convenio de cooperación entre la provincia de San Juan y la provincia de Mendoza tendiente a la promoción conjunta de la actividad turística y otros objetivos afines (decr. 361 -ME-03).

- Acta Acuerdo Vitivinícola entre la provincia de San Juan y la provincia de Mendoza (decr. 626-ME-03).

- Convenio entre Mendoza, San Juan y el CFI, cuyo objeto es el establecimiento de un programa de colaboración, asistencia técnica y transferencia tecnológica de la «Guía Orientadora de Trámites» (decr. 910-ME-03).

- Convenio entre la provincia de San Juan, la provincia de Mendoza, el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el CFI destinado a realizar conjuntamente el VI Concurso Internacional de Vinos - VINANDINO 2003 (decr. 976-ME-03).

*3. Relaciones con instituciones:* Acta Complementaria suscrita entre el gobierno de la provincia y la Universidad Nacional de San Juan, con el fin de promover la realización de actividades científicas, de extensión y promoción en el Parque Provincial Ischigualasto (decr. 644-03).

- Convenio entre San Juan y el CFI para impulsar la promoción y asistencia exportable de la producción provincial, realizando una política de asistencia a sus empresarios para que puedan insertarse en el ámbito internacional (decr. 785-ME-03).

- Convenio entre San Juan y el CFI, cuyo objeto es la realización de un plan estratégico para el Departamento Zonda que, como modelo de gestión municipal, buscará promover el rol participativo de la comunidad para la definición de distintos ejes de desarrollo (decr. 786-ME-03).

- Convenio de Colaboración para la Fiscalización de Vinos y Mostos, celebrado entre San Juan y el Instituto Nacional de Vitivinicultura (decr. 990-ME-03).

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

4. *Relaciones con municipios*: Convenios entre el Ministerio de Economía de San Juan y los municipios de Iglesia, Calingasta, Valle Fértil y Jáchal en concepto de ayudas financieras (decr. 1237ME-03).

En el informe por San Juan correspondiente al año 1999, también de recambio de autoridades provinciales, decía: «Por de pronto, es claro que ha llegado la hora de la concertación y parecen haber retrocedido los hegemonismos. Si esto se ratificara en la marcha de los acontecimientos, será un auspicioso signo de que la democracia comienza a perfilarse realmente como tal». La realidad probó lo contrario. No sólo no se hizo lugar a la concertación sino que el antagonismo político desembocó en la destitución del gobernador. Renuevo mi esperanza, en esta instancia, de que esas duras lecciones nos hayan permitido madurar y que, de una vez por todas, entendamos que el bien común, además de ser el bien de todos, es tarea de todos.

• SANTA CRUZ, *por Gustavo Carranza Latrubese*

Como en otras provincias, ha sido un año de elecciones en Santa Cruz; sin sorpresas, pero con epílogo de cierta perversidad para el sistema democrático. Me explico: De veinticuatro bancas en juego en la Legislatura provincial, el partido de gobierno (Frente para la Victoria, PJ) lleva veintidós, la minoría (Convergencia UCR-MOFESA, 27,8 %I) sólo 2 (ambos pertenecen a la UCR). El ejercicio de la democracia será difícil, sino imposible, porque la fórmula de la 'negociación y el consenso' propia del Parlamento, se hará impracticable; inútil con semejante mayoría. Agregó, con Bobbio, que el ejercicio de los derechos fundamentales no puede depender de las mayorías y poco habrá de cambiar lo existente: manejo total del Poder Judicial, avasallamiento de los municipios, centralización de la obra pública provincial, cuestiones institucionales sin resolución (caso del procurador general Dr. Sosa), el tema de los depósitos en el exterior por regalías petroleras. Dos datos de interés: El municipio de la capital, Río Gallegos, en 'poder' de la primera minoría (UCR) y otro del oeste (Perito Moreno, UCR); poder relativo, en el caso de la capital, pues el intendente saliente transfirió a la planta permanente del municipio mil (1.000) cargos, originando una cuestión social e institucional de difícil solución. Los diputados por pueblo (14) pertenecen todos a la mayoría oficialista. La influencia del Presidente en la zona crece: La conducción de Chubut cambió de signo (ahora PJ) y Tierra del Fuego es hoy nominalmente radical. Un dato: el gobernador Colazo concurrió al Senado especialmente para votar la remoción del juez Moliné O'Connor, pese a la decisión contraria de su bloque. Como cuestión relevante del futuro desarrollo patagónico, destaco la firma del primer convenio para la instalación y funcionamiento de un proyecto para la producción y uso del hidrógeno a través de la energía eólica, entre la Municipalidad de Pico Truncado y la Asociación Argentina del Hidrógeno. Lo es también la cesión formal a las provincias por vía del Poder Ejecutivo Nacional de las áreas hidrocarburíferas, lo que permitirá su oportuna disposición al término de las concesiones existentes. La aprobación de la ley nacional de presupuesto irrogaría a Santa Cruz un incremento en los recursos para obras públicas de un 20,2 % más que el año anterior. Las buenas relaciones con la provincia chilena de Magallanes permitirá, a partir del 1 de enero de 2004, un tránsito de personas sin mayores restricciones, con lo que se acrecienta el desarrollo de la zona fronteriza. Por fin, Caleta Olivia, la principal ciudad del norte santacruceño cumplió 102 años de vida.

• SANTA FE, *por José Manuel Benvenuti*

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

*Cuestiones hídricas:* inundación por desborde del río *Salado*. El tema central del año ha sido indudablemente la catástrofe hídrica que afectara a la ciudad de Santa Fe y zona, la que alcanzara su pico máximo en torno al 30 de abril próximo pasado. La magnitud del fenómeno que reconoce distintas causas (urbanización de zonas inundables, relleno y utilización de valles aluvionales, obras viales proyectadas y realizadas en forma inadecuada), dejó más de un tercio de la capital de la provincia bajo el agua, seriamente afectada su capacidad productiva y la convivencia social. El caudal en aquella fecha en la sección ubicada entre la autopista Santa Fe-Rosario y el puente carretero Santa Fe-Santo Tomé fue de 3.100 metros cúbicos por segundo, correspondiente a una altura de 6,37 metros. Paradójicamente, para el 1 de mayo, estaban previstos los actos centrales de homenaje al sesquicentenario de la Constitución Nacional en el marco de la XIV Conferencia Nacional de Abogados, que debió postergarse.

*Laguna La Picasa.* La Nación se comprometió a cooperar en los trabajos de regulación del agua en la cuenca de La Picasa, problema que lleva más de cinco años y que ya refiriéramos en informes anteriores. En noviembre próximo pasado el Presidente de la República y representantes de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, se pronunciaron en tal sentido.

*Proyecto de impulso de protección a nivel del Mercosur del acuífero Guaraní.* Los países del Mercosur impulsan la protección ambiental y desarrollo sostenible del sistema acuífero denominado «Guaraní o gigante del Mercosur» ubicado bajo la zona de confluencia de los países que lo integran y que constituye, a una profundidad que oscila entre los 50 y 1.500 metros, uno de los reservorios de aguas subterráneas más grande del planeta.

En nuestro país representa unos 225.000 kilómetros cuadrados en territorio de las provincias de Misiones, Formosa, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe y Chaco.

*Reforma política.* La ley 12.121 estableció la simultaneidad de la elección para cargos nacionales, provinciales y municipales comunales. Es decir que -ley de lemas mediante en la órbita provincial- los santafesinos sufragamos utilizando para ello una boleta de siete cuerpos (diputados-senadores nacionales; gobernador, senadores y diputados provinciales; intendente y concejales).

En Santa Fe se presentaron más de 43.600 candidatos, en el marco de la ley de lemas, uno cada 69 ciudadanos en condiciones de votar. Un verdadero dislate.

*Propuestas y medidas recientes.* Luego de asumir sus funciones el 11 próximo pasado, el gobernador de la Provincia elevó distintos proyectos entre los que merecen destacarse por su trascendencia institucional los que siguen: *Ley de lemas* (propicia su derogación, sustituyéndola por el sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas obligatorias); acceso a la información (posibilitaría que cualquier persona pudiera conocer los actos de gobierno. En realidad, un derecho propio de todos los habitantes de una República, pues es de su naturaleza la publicidad de aquéllos); *Ley de ministerios* (promueve su modificación postulando la creación de los ministerios de Coordinación y Asuntos Hídricos y la Secretaría de Estado de Derechos Humanos).

También, en este caso por decreto, reglamentó la obligación de presentar declaraciones juradas del personal superior de la Policía de la Provincia y de los candidatos a jueces, quienes además deberán estar al día con sus obligaciones tributarias.

Por último, en declaraciones recientes, ha impulsado la reforma de la Constitución Provincial, manifestando su apoyo a la Región Centro y una activo protagonismo de la provincia en el debate de la ley de coparticipación federal.



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

• TUCUMÁN, por Federico A.M. Lannes

1. *Impunidad que alarma*, sería la definición del Tucumán en el 2003. Investigaciones que se pierden en laberintos sin salida y sin sanción. Justicia provincial investigada por la Justicia federal. «Emblema de la farsa del oficialismo al no descubrir nada sobre el destino de cien millones de dólares de ATN que se esfumaron» (así definió un legislador justicialista al Tribunal de Cuentas). Un ex intendente de Tucumán, nombró y recategorizó personal con una aritmética simple: necesitaba 3.000 votos para ser elegido legislador provincial; ya está sentado con sus fueros mientras la Municipalidad es inviable sin la ayuda provincial. Una encuesta de La Gaceta reveló que sólo un 5,48% de la población cree que los crímenes, los delitos de corrupción y los casos policiales que conmueven a la sociedad, se esclarecerán. ¿Cómo cortar esa carrera hacia el abismo? Pareciera no haber capacidad de reacción en la sociedad, ni en las instituciones. Al ex gobernador Miranda «la realidad de 2002 vestida de desnutrición y de una sensación de inseguridad» se le transformó en un rechazo del electorado; pero como no alcanzó porque, antes de cumplirse ocho horas de dejar sus funciones, ya había jurado como senador suplente de José Alperovich devenido nuevo gobernador. Llegó al Congreso Nacional llevado en jet oficial por Eduardo Duhalde.

2. El bienestar de la mayor parte de los tucumanos declina día a día, mientras que, buena parte de la dirigencia mejora su status, con una arrogante ostentación patrimonial que no resistiría una somera inspección de la AFIP. Hasta mediados de 2003 había 85.389 planes de Jefas y Jefes en esta provincia, esta cifra se ha incrementado a cerca de 120.000 en el mes de setiembre.

3. La deuda pública ronda los \$ 3.000 millones: creció diez veces en 8 años. A comienzos de la última década, 398.532 personas estaban sin cobertura de planes de salud. Al final de la década, se pasó a 645.492, es decir, que la población excluida de obras sociales y de planes de salud privados o mutuales se incrementó en un 62%. La tasa de mortalidad infantil provincial es el 24,5 por mil mientras que el promedio nacional es 16,3 por mil. También está peor que el promedio nacional en el PBI per cápita y la provisión de cloacas. De los 33.000 niños que entran a la escuela sólo egresan 17.000. El desgranamiento es un 25% entre 1º y 4º grado y de otro 25% entre 5º y 7º. Todo esto se pagará muy caro a corto plazo, porque estas cifras son una muestra clara de la desinversión en capital humano que, a su vez, forma parte del capital social.

4. Para los récords de Guinness: el 24 de junio, el diario La Gaceta, publicó la «Guía de los sublemas», suplemento de 22 páginas en las que figuraba la oferta de más de 37.000 candidatos (aproximadamente un 5% del electorado) de los cuales: 14 se presentaron para gobernador, 36.759 para legislador o concejal, 131 para intendentes municipales, y 488 para las comunas rurales. Muchos pensaron que hubo una gran renovación o una enorme confusión. Nada de eso. La actual Legislatura está integrada por muchos que entraban dentro del clamor «que se vayan todos» a fines de 2001.

5. En la distribución de la coparticipación, este año se decidió que Tucumán para el 2004 tendrá menos aportes. Esto demuestra que pelear por la coparticipación es una tarea difícil, no apta para improvisados, y en la que juegan intereses que muchas veces son ajenos a una política basada en criterios de cohesión económica y social que no se avizoran a nivel país.

6. En el 2003, Santiago del Estero denunció nuevamente la polución desmedida de las aguas

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

del dique frontal de Río Hondo a causa de los efluentes contaminantes arrojados a los ríos por las fábricas en Tucumán, y que por falta de un control adecuado producen un daño ecológico que todavía no es delito. Esto se resolvería creando un comité interjurisdiccional entre las provincias de Tucumán, Córdoba, Santiago del Estero y Santa Fe, que -con apoyo técnico y financiero del CFI- realizaría los estudios de factibilidad que servirían de base para la concreción de los trabajos de saneamiento de la Cuenca Salí Dulce financiados por el BID.

7. Un convenio entre la firma Arcor y la Cooperativa de Trabajo Agropecuario «Trabajadores Unidos» de Campo de Herrera, es un buen comienzo de una nueva pedagogía económica entre empresas grandes y pequeñas, para crecer por la transferencia de tecnología y la comercialización. El incremento de las interrelaciones apunta a equilibrar las grandes desigualdades entre empresas, con su componente vital de respeto y corresponsabilidad con el socio menor.

8. Si bien los investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.N.T. han anunciado que en diciembre de 2002, finalizó en Tucumán el ciclo recesivo, en el 2003 los nuevos escenarios de auge no tienen la fuerza necesaria para reducir las graves situaciones de desocupación, pobreza y marginalidad. Las ganancias originadas en los mayores ingresos por la exportación de producciones agrícolas o agroindustriales con un dólar alto no han tenido el efecto de redistribución que podría desearse. La soja, igual que en el resto del país, se transformó en el cultivo más rentable: en Tucumán, los ingresos netos que produce una ha. con soja duplican los de una ha. con caña.

9. Los bancos, todos sin excepción, han perdido la misión de ser mediadores entre la oferta y la demanda de dinero. Ni hablar de proyectos de inversión, con las altísimas tasas de interés vigentes. Urge recomponer la confianza y la capacidad del sistema financiero con entidades involucradas en generar recursos y evaluar proyectos. En caso contrario, seguirán en la penosa tarea de prestar servicios caros, sólo redituables para ellos. Hay -por lo menos- dos muestras definidas de usura explícita: los descubiertos en cuentas corrientes y los intereses incorporados en las cuotas con que se venden en 12 o 15 meses los electrodomésticos.

10. La Legislatura de Tucumán ha aprobado una ley que permite al P.E. dictar decretos leyes que quedan convertidos en ley si al cabo de 21 días la Legislatura no los trata o rechaza. Si la Legislatura no legisla ni controla al P.E. ¿cómo justifica su existencia?

11. La relación Provincia-Nación deberá cambiar diametralmente buscando nuevas coordinaciones a partir de acuerdos que incrementen la riqueza. Teniendo un potencial exportador muy alto, el valor de las exportaciones anuales de Tucumán es de 400.000 dólares, cifra que representa el 0,47 % del PBI provincial. Aquí hay un campo excepcional para abordar que, a mi juicio, debería replantearse por el conjunto de las provincias que componen la región para propiciar una integración positiva que garantice el orden social en un mercado que tiende a globalizarse.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

***DOCTRINA***

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

LAS PROVINCIAS Y LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES

por GUILLERMO E. BARRERA BUTELER \*

La sola inclusión del tema que aborda esta comisión en el temario del Encuentro está poniendo de manifiesto la enorme distancia que media entre los criterios propios del constitucionalismo de tercera generación o posmoderno y los que, hasta hace sólo algunas décadas sostuvieron ambas versiones del constitucionalismo de la modernidad: el clásico y el social.

En efecto, el contexto social de las últimas décadas del siglo XX y los inicios del siglo XXI coloca al derecho constitucional en el compromiso de dar respuesta a nuevas realidades que han requerido el replanteo de principios que no hace mucho tiempo eran considerados verdades indiscutidas.

Hace cincuenta años, el solo hecho de mencionar la posibilidad de que las provincias u otras entidades subnacionales mantengan relaciones en el ámbito internacional hubiera sido considerado una verdadera herejía, atentatoria del principio de soberanía del Estado Nación que, como sabemos, ha sido la forma de organización política básica en los últimos cuatro siglos.

De ahí que, cuando la Constitución norteamericana adopta para sí y propone al mundo el modelo de organización que recibe el nombre de «Estado federal», que concilia los principios federativos, con las exigencias de unidad de decisión y acción que caracterizan al Estado moderno, el manejo de las relaciones internacionales es incluido entre las materias que el Estado Nacional asume monopólicamente.

Este esquema se traslada a la gran mayoría de los Estados federales, salvo Suiza que -quizás porque su federalismo nace antes que el Estado-Nación de la Edad Moderna- siempre reconoció a los cantones facultades para celebrar acuerdos con Estados extranjeros, sujetos a aprobación del Consejo Federal.

En Argentina, este fenómeno exhibe antecedentes históricos importantes, si tenemos en cuenta que el primer paso decisivo hacia la formación de la unión federativa fue la unificación de la personalidad jurídica internacional de las provincias federadas, mediante la delegación que hicieron éstas en el gobernador de Buenos Aires, del manejo de las relaciones exteriores de la Confederación.

Sin embargo, la sociedad de nuestros días exhibe una cada vez más creciente interacción social

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

que desborda las fronteras políticas, ya que éstas no pueden contener las relaciones que de hecho se traban entre personas individuales y colectivas, públicas y privadas, de diferentes Estados.

La globalización ha traído, entre otras consecuencias, la pérdida del monopolio del Estado-Nación-soberano en el ámbito de las relaciones internacionales; por una parte, en los Estados federales, cuyos Estados miembros hace tiempo vienen reclamando facultades en esta materia y de hecho ejerciéndolas; por otra parte, en los Estados no federales, porque al surgir nuevos entes públicos subnacionales con personalidad jurídica y política propia, como son las regiones, éstas también vienen reclamando un espacio en el ámbito internacional.

Desde la simple gestión de sus propios intereses, pasando por los denominados «acuerdos transfronterizos», hasta la celebración de convenios en materia financiera, económica, social u otras de carácter no político, lo cierto es que la presencia de estados federados, regiones y aun municipios, en las relaciones internacionales es hoy un hecho que, en el caso de la Argentina, ha tenido recepción en la Constitución formal con la modificación que introdujo la reforma de 1994 en el art. 124 C.N..

En esta, como en muchas otras materias, la reforma nacional reconoce como fuente al ciclo constituyente provincial que se abre a partir de 1986, ya que la mayoría de las constituciones provinciales modificadas en este período, facultan a sus gobiernos a celebrar tales acuerdos o convenios. Así Tierra del Fuego (arts. 5° inc. 5 y 135 inc. 11), San Luis (art. 144 inc. 2), San Juan (art. 150 inc. 2), Río Negro (art. 181 inc. 13), La Rioja (arts. 16 y 102 inc. 12), Jujuy (art. 123 inc. 34), Formosa (art. 6° inc. 8), Catamarca (art. 6° inc. 8), Córdoba (art. 16 inc. 6 y 144 inc. 4), Chaco (arts. 13 inc. 5 y 119 inc. 7), La Pampa (art. 4°) y Chubut (art. 155 inc. 7).

También podemos citar como fuente de la reforma en este aspecto al Acuerdo de Reafirmación Federal de Luján de 1994, en el cual las partes convienen «Reconocer el derecho de las provincias a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses locales, sin lesionar las atribuciones constitucionales que en materia de política exterior le corresponden al Estado Nacional».

El nuevo art. 124 C.N. ha reconocido expresamente esta atribución a los gobiernos provinciales sujetándola, como todos sabemos, a límites sustanciales y a un requisito formal de validez. Las limitaciones sustanciales consisten en que los acuerdos que celebren las provincias no pueden afectar: a) la política exterior de la Nación; b) los poderes delegados; c) el crédito público. El requisito formal de validez es el de dar conocimiento al Congreso.

Obviamente, un acuerdo internacional que pudiere celebrar una provincia excediendo las mencionadas limitaciones sustanciales sería inconstitucional y, en cuanto tal, carecería de validez. Ahora bien, es evidente que dichas limitaciones (particularmente las relativas a la política exterior y al crédito público de la Nación), si bien son claras conceptualmente, dejan un margen amplio de interpretación cuando se trate de analizar cada acuerdo en particular.

La cuestión radica aquí en saber quién, cómo y cuándo habrá de ejercer el control de constitucionalidad sobre tales acuerdos.

En primer término, debemos descartar la tesis que sostiene que los convenios internacionales de las provincias requieren aprobación del Congreso, expresa o tácita, porque el hecho de que el constituyente haya utilizado la misma fórmula que empleaba el viejo art. 107 C.N. (hoy 125) respecto de los tratados internacionales, apartándose de su fuente norteamericana que exigía la aprobación del Congreso, revela a nuestro entender una explícita decisión en sentido contrario. El debate doctrinario se había dado ya en relación con los tratados interprovinciales y si el constituyente hubiera querido que medie aprobación del Congreso Nacional lo hubiera dicho expresamente, para no generar dudas.

No caben dudas que el contralor judicial de constitucionalidad será aplicable a los acuerdos

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

internacionales de las provincias, como a cualquier otro acto estatal. Sin embargo, este contralor estará sujeto a las reglas propias del sistema, en cuanto a las vías procesales, sujetos legitimados para pedir el control, efectos de la declaración de inconstitucionalidad, necesidad de que exista caso concreto, etc.; de donde puede advertirse que esta vía puede resultar limitada en cuanto a su efectividad para solucionar probables conflictos institucionales.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que cuando la extralimitación censurable por parte de una provincia al celebrar un acuerdo internacional, consista en afectar la política exterior o el crédito de la Nación, la cuestión asume un carácter estrictamente político que requiere algún mecanismo de contralor político, cuyo ámbito natural de análisis es el Congreso

Muchos autores mencionan al instituto de la intervención federal como instrumento de naturaleza política para remediar eventuales conflictos que pudieren generarse ante una extralimitación por parte de alguna provincia en el ejercicio de esta atribución. Sin embargo, aun compartiendo la apreciación, no parece que ésta sea una solución aplicable a cualquier supuesto, ya que -para que pueda operar válidamente- la extralimitación tendría que tener una gravedad tal que pueda configurar alguno de los supuestos previstos en el art. 6º C.N. como causales de intervención.

Lo dicho nos lleva a volver a analizar el requisito constitucional del «conocimiento» del Congreso Nacional, el que obviamente implica la atribución del cuerpo de analizar los contenidos del acuerdo y la de emitir una declaración al respecto.

Según lo hemos analizado ya, tal declaración no puede tener efectos anulatorios del acuerdo celebrado, por cuanto el texto del art. 124 C.N. no autoriza a entender que tal poder ha sido delegado en el gobierno federal, máxime cuando se trata de una limitación a la regla general que es el principio de autonomía.

¿Qué eficacia tendría entonces el análisis por el Congreso y una eventual declaración negativa de éste?

Creemos que únicamente podría tenerla si ésta es emitida antes de la celebración del acuerdo, por el efecto disuasorio que seguramente tendría sobre el cocontratante extranjero.

Ahora bien, una declaración previa del Congreso sólo podría lograrse si la comunicación de la provincia se efectúa antes de la suscripción del convenio.

En este sentido conviene recordar que, acertadamente, el art. 189 inc. 9 de la Constitución sanjuanina dispone expresamente que, cuando se trate de convenios con entes públicos extranjeros debe darse conocimiento al Congreso de la Nación con carácter previo.

Ahora bien, respecto de las demás provincias, si bien es cierto que la expresión «conocimiento del Congreso Federal» que contiene el artículo que nos ocupa no incluye el carácter previo como requisito, no es menos cierto que tampoco establece que deba ser posterior.

Ello nos hace pensar que el Congreso podría reglamentar la disposición constitucional en cuestión, introduciendo este requisito; el art. 75 inc. 32 que autoriza al Poder Legislativo federal para «hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio» todos los poderes «concedidos por esa Constitución al Gobierno de la Nación Argentina», habilita a nuestro entender una norma reglamentaria de esas características que, sin lugar a dudas, resulta «conveniente» para el ejercicio de un poder delegado.

Debería también la norma reglamentaria establecer un término razonable de antelación entre la comunicación de la voluntad de celebrar un acuerdo internacional y la firma de éste, a fin de hacer posible el ejercicio de la atribución del Congreso de revisar los convenios internacionales a suscribir por las provincias y emitir una declaración al respecto.

Si bien es cierto que no existe respecto de los municipios una norma expresa equivalente a la que el art. 124 C.N. establece para las provincias, el contexto social del mundo globalizado nos impone entender que la atribución de celebrar convenios en el orden internacional está comprendida

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

en el principio constitucional de autonomía municipal. La interrelación e interdependencia a que aludíamos como contexto que condujo al reconocimiento de esta atribución por parte de las provincias, aun antes de la reforma constitucional de 1994, nos orienta en igual sentido respecto de los municipios y hoy es un hecho la existencia de múltiples vínculos convencionales de orden internacional en los que son parte los municipios. Valga como ejemplo la práctica reiterada de los llamados «hermanamientos de ciudades», que vinculan con lazos de cooperación recíproca a municipios de diversos países y continentes.

No me atrevería a sostener lo mismo respecto de las regiones interprovinciales, por cuanto éstas no han sido concebidas por nuestra Constitución con carácter sustantivo, es decir como entes con personalidad política propia, distinta de la de las provincias que la integran, sino -más bien- con carácter instrumental, o sea como un ámbito de concertación y coordinación de políticas por parte de aquellas. En consecuencia, pensamos que detectada a nivel regional la conveniencia de celebrar acuerdos en el orden internacional, deberían ser las provincias las que los suscriban.

Otro aspecto que aun cuando ha sido tema de análisis de otra comisión, no podemos dejar de mencionar someramente, al analizar esta suerte de «personalidad jurídica internacional restringida» de las provincias, es el papel que les cabe dentro de los procesos de integración a que alude el art. 75 inc. 24 C.N.. En efecto, si bien es cierto que esta disposición no incluye explícitamente como limitación sustancial al denominado «poder de integración» el respeto de las autonomías provinciales, como sí lo hace con «el orden democrático» y con «los derechos humanos», esa condición está contenida en el art. 27 C.N. que dispone que los tratados internacionales deben estar «en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución» y no puede ponerse en duda que el principio federal es el principio por excelencia de nuestra organización constitucional, de donde resulta que un proceso de integración que pretendiera marginar a las provincias sería inconstitucional.

Por otra parte, no es imaginable un proceso de integración que pueda desarrollarse plenamente prescindiendo absolutamente de la delegación o coordinación de atribuciones que constitucionalmente corresponden a las provincias, o que no requiera de la intervención de éstas en alguna fase de la ejecución de las decisiones comunitarias. En consecuencia, dado que el gobierno federal no podría delegar poderes conservados por las provincias, porque «nadie puede transmitir a otro un derecho más amplio del que posee», en alguna etapa de avance del proceso integrador se tornaría ineludible la participación provincial.

Me voy a permitir concluir citando -como homenaje y porque ellas sintetizan magistralmente la idea que procuro transmitir- las palabras de María Celia Castorina de Tarquini, cuando decía que: *«Resulta ineludible la participación de los distintos órdenes jurídicos en el desarrollo del proceso de integración, porque de lo contrario se estaría desconociendo el componente federal que constituye un valor condicionante de nuestra comunidad. Y no existe, dentro del proceso de integración, ningún poder con fuerza suficiente que le permita eludir el límite que le imponen estos valores fundantes de nuestra sociedad política, por lo que concluimos que la habilitación constitucional del art. 75 inc. 24, que autoriza a poner en ejercicio el poder de integración, tiene como valla infranqueable, entre otras, al federalismo»*<sup>1</sup>.

\* Profesor titular del Derecho Constitucional U.N.C.. Disertación pronunciada en el Primer Congreso Internacional de Derecho Constitucional en Córdoba

<sup>1</sup> María Celia CASTORINA DE TARQUINI, *Federalismo e integración*, Ediar, Buenos Aires, pág. 212.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

LOS CONSEJOS DE LA MAGISTRATURA

por ROBERTO BOQUÉ \*

Hoy como nunca todas las miradas de la sociedad están dirigidas hacia el Poder Judicial. Esto en virtud de que buena parte de los problemas que nos aquejan están precisamente pendientes de resolución en el ámbito de la Justicia, así por ejemplo la llamada “pesificación”, o últimamente, las leyes de “obediencia debida y punto final”, sólo para mencionar dos casos relevantes, temas todos, que en mayor o menor medida se encuentran fuertemente instalados en la opinión pública, y cuya trascendencia institucional es por demás evidente.

El problema es que la Justicia tampoco está exenta, lamentablemente, de la crisis de credibilidad que afecta a la Argentina en su conjunto como sociedad, y tal vez una de las principales causas, no la única, esté directamente vinculada con el sistema de selección y designación de los distintos magistrados y funcionarios que integran el Poder Judicial, tanto a nivel nacional como provincial, incluida por cierto a la ciudad de Buenos Aires.

Si bien, con la creación del Consejo de la Magistratura luego de la reforma constitucional de 1994 (fenómeno que se repite en buena parte de las constituciones provinciales), se produjo evidentemente un gran avance en el mecanismo constitucional para la designación de los magistrados, pero no obstante ello el Consejo de la Magistratura -que es una institución bastante conocida en el derecho constitucional comparado-, requiere para cumplir con las finalidades constitucionales que motivaron su creación (vale decir, garantizar que quienes accedan a la tarea de administrar justicia sean los hombres de derecho más idóneos), que el procedimiento que regule su funcionamiento permita evaluar adecuadamente, y sin ningún tipo de “interferencias” tal extremo.

Precisamente, motivan estas reflexiones la lectura de dos interesantes artículos aparecidos en La Nación el pasado 23 de enero sobre el Consejo de la Magistratura, me estoy refiriendo a los trabajos del Dr. Abel Cornejo (“Justicia y República”), y de los Dres. Martín Hevia y Santiago Aversa (“La selección de magistrados”). No obstante compartir en buena medida las lúcidas reflexiones de los mencionados articulistas, nos parece oportuno añadir algunos pequeños comentarios sobre el tema.

Desafortunadamente, en nuestra opinión, en algunos casos los consejos de la Magistratura existentes han visto empañado su funcionamiento por la falta de transparencia, o lo que es peor aún, por la presencia de ciertas “interferencias”, todo lo cual no ha hecho sino generar un cono de sombra, en una institución que pretendió ser una bocanada de aire fresco que oxigenara moralmente a nuestras alicaídas instituciones.

Lo anterior no puede por supuesto hacernos olvidar que, en definitiva, el Consejo de la Magistratura permitió en su momento, con todas sus imperfecciones, superar y dejar de lado un sistema caracterizado por la discrecionalidad a la hora de designar a los integrantes del Poder Judicial.

Esto es indiscutible, pero pasada esta primera etapa corresponde hacer una revisión crítica, en especial respecto a la conformación del Consejo de la Magistratura, caso contrario éste entrará en un ocaso que lo llevará primero a un proceso de crisis (en el que desafortunadamente creemos ya se encuentra) y, finalmente, la crisis se lo terminará devorando, poniéndose así en duda la necesidad o conveniencia de su existencia, como ya ocurrió en algún caso (tal lo acontecido -particularidades al margen- en la provincia de Córdoba).



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

En rigor, estamos convencidos de que la verdadera justificación de la existencia del Consejo de la Magistratura es garantizar que los mejores y más capaces hombres y mujeres de derecho sean quienes accedan a la judicatura, más allá de sus pensamientos políticos o filosóficos, hacen falta hombres y mujeres con vocación de juristas.

La independencia de la Justicia pasa fundamentalmente por el nivel de conocimiento y la solidez jurídica de sus integrantes, ya que ello es lo que verdaderamente hace libre e independiente a un juez a la hora de tener que resolver un caso concreto, esto sumado por supuesto a su entereza ética y moral, y esto se consigue únicamente cuando hay una vida dedicada al estudio del derecho.

Un juez debe tener un nivel de actualización constante, las horas de estudio que se requieren para ser un buen juez, son equivalentes, permítasenos la comparación, a las horas de vuelo que se requieren para comandar un Boeing de última generación (juristas de la talla de Colmo, Salvat, Llambías, Borda, otrora prestigiosos magistrados, son un ejemplo vivo de lo expresado, desde luego que esto también lo podríamos hacer extensible a muchos magistrados, verdaderos juristas que conforman actualmente el Poder Judicial a lo largo y a lo ancho de la República).

Ahora bien, si efectivamente debemos aspirar a que los futuros jueces sean hombres y mujeres con vocación de juristas, con un alto nivel de excelencia profesional, fruto de la solidez y del nivel de sus conocimientos jurídicos, es lógico pensar que quienes tienen a su cargo la delicada tarea de efectuar su selección, deberían ser los más notables juristas del país, para lo cual la integración del Consejo de la Magistratura tendría que ser también por concurso de oposición y antecedentes.

Es que si se busca transparencia y mayor nivel de excelencia, los evaluadores deben demostrar que están capacitados para ocupar la delicada responsabilidad de seleccionar a los futuros integrantes del Poder Judicial.

El actual sistema se caracteriza por asegurar que casi todos los estamentos de la comunidad jurídica y política estén representados en el Consejo de la Magistratura, a cuyo fin sus integrantes son elegidos en la mayoría de los casos mediante procesos electorales, esto si bien reafirma una necesaria práctica democrática, no asegura en cambio que los elegidos hayan sido nominados por el nivel de sus conocimientos jurídicos (hay por supuesto muchísimas excepciones).

En síntesis, si realmente queremos salvar al Consejo de la Magistratura, debemos empezar por replantearnos cómo y quienes deben integrarlo, para nosotros el actual sistema ya cumplió un ciclo, hay que ir a un sistema que apunte decididamente a la excelencia, faltan más juristas en el Poder Judicial, para lo cual indefectiblemente también hacen faltan más juristas en el Consejo de la Magistratura, caso contrario, se corre el serio riesgo de estar, inconscientemente nivelando hacia abajo, contribuyendo así, sin darnos cuenta, a generar una falsa apariencia de que estamos cumpliendo con la Constitución.

Hay que salvar al Consejo de la Magistratura, porque de ello depende nada más ni nada menos que el presente y el futuro de la Justicia.

\* Abogado, profesor adjunto de Derecho Civil IV, Universidad Nacional de La Plata.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

El 9 de Julio se cumplieron 150 años de la jura por los pueblos de la Constitución aprobada el 1º de mayo de 1853 en Santa Fe por el Congreso General Constituyente. La Constitución había sido sancionada por los representantes de sólo 13 de las 14 provincias históricas (Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Jujuy) pues no participó Buenos Aires que se había separado de la Federación.

La Constitución fue promulgada por Urquiza desde un lugar y en una fecha emblemáticos, San José de Flores, el 25 de mayo de 1853, mediante un decreto cuyo art. 20 disponía: “Imprímase y circúlese a los gobiernos de provincia, para que sea promulgada y jurada auténticamente en comicios públicos”. Ese mismo día el director provisorio dictó una circular estableciendo la fórmula del juramento a la Constitución: “Nosotros, ciudadanos argentinos, que formamos el pueblo de la provincia de ... juramos por la Santa Cruz en que se inmoló el Redentor del mundo, respetar, obedecer y defender la Constitución política de la Confederación Argentina, sancionada por el Congreso General Constituyente el 1º de mayo de 1853”.

Cual augurio que invoca el auspicio de los padres lares, se fijó el 9 de Julio para el juramento de la nueva Constitución por los pueblos de las 13 provincias, como un homenaje al día del nacimiento de la Patria con la Declaración de la Independencia hecha por el Congreso de Tucumán. Desde aquel primer gran Congreso de 1816 -que no pudo dotar al país de una Constitución- tuvieron que pasar 37 años para que otro gran Congreso reunido en Santa Fe proclamase “... con el objeto de constituir la unión nacional, ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Confederación Argentina», según reza el Preámbulo.

La jura por los pueblos tuvo una gran trascendencia política. Era el momento en que la obra de los constituyentes se ponía a prueba sometándose a la aceptación de las provincias que ellos representaron. Si bien el Pacto de San Nicolás de 1852 había establecido que sólo bastaba la sanción por el Congreso y la promulgación por el encargado de las Relaciones Exteriores para que se convirtiese en la “Ley Fundamental de la Nación” (art. 12), este momento de la jura significaba la ratificación de esa Constitución por los pueblos de cada una de las 13 provincias. Esto no era baladí si recordamos que las constituciones de 1819 y de 1826 fracasaron porque fueron rechazadas por las provincias.

Fue así que, hace 150 años, la Constitución fue jurada solemnemente en todos los rincones de aquel inmenso territorio que integraban las 13 provincias <sup>1</sup>. Se realizaron asambleas populares en pueblos y ciudades, en una auténtica fiesta nacional.

Pero también tiene importancia reafirmar el 9 de Julio de 1853 como día de la aceptación popular de la nueva Constitución porque existe una corriente de opinión para quien la Constitución argentina es de 1860, desmereciendo así la obra de los constituyentes de 1853. Si la Constitución argentina hubiera surgido con la reforma de 1860, entonces, debería tenerse como día de nacimiento el 25 de setiembre de 1860, fecha en que la Convención *ad hoc* aceptó algunas modificaciones propuestas por la provincia de Buenos Aires <sup>2</sup>.

Sin embargo, existen sólidas razones para sostener que la Constitución argentina nació en 1853. En primer lugar, el poder constituyente es una actividad sincrónica. Esto quiere decir que el poder constituyente popular se ejercita en un período breve de tiempo y tiene una fecha precisa, actuación que finaliza con la sanción del texto constitucional. Por ello aquéllos que sostienen que el poder constituyente argentino se inició en 1853 y finalizó 7 años después, contradicen un principio básico del ejercicio de la función constituyente. En realidad, confunden el ejercicio del poder constituyente que elabora una Constitución con los actos políticos encaminados a integrar territorialmente el Estado <sup>3</sup>. La Constitución actual gira en torno al texto originario de la Constitución de la

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Confederación Argentina del constituyente de Santa Fe en 1853. Los acontecimientos posteriores que condujeron a la incorporación de la provincia de Buenos Aires en 1860 en nada afectaron <sup>4</sup> esta realidad.

Además, la “fórmula política” del Estado argentino -expresión ideológica, jurídicamente organizada, de una estructura social y económica, en expresión de Lucas Verdú <sup>5</sup>- fue impresa por el constituyente de Santa Fe en el texto de 1853. Esta fórmula política se mantuvo sin variaciones sustanciales en la “reforma” de 1860. Esto indica que en 1860 no se engendró una nueva Constitución, pues se mantuvo la estructura constitucional previa.

También existieron hechos políticos derivados de derrota militar de la provincia de Buenos Aires. En efecto, la Constitución de 1853 fue acatada por Buenos Aires al suscribir el Pacto de San José de Flores de 1859 -fue el precio por su derrota en la batalla de Cepeda ante la Confederación- pues no disponía de la posibilidad de rechazarla. Sólo se le concedió la posibilidad de presentar observaciones para facilitar esta adhesión, con carácter de sugerencias no vinculantes porque la admisión de estos puntos quedaba en manos del Congreso de la Confederación y de una Convención *ad hoc*. Estas modificaciones -que bien pudieron no haberse producido si Buenos Aires no efectuaba ninguna proposición-, presupone ante todo la aceptación de la Constitución de 1853 pues, lógicamente, no puede proponerse la reforma de algo que no existe previamente. Así lo entendió la Convención *ad hoc* -ahora con la participación de Buenos Aires- que no aceptó todas las propuestas sino que se limitó a sancionar sólo algunas enmiendas al texto de 1853, sin entender que se daba origen a una nueva Constitución <sup>6</sup>. Bien pudo la Convención *ad hoc* no aceptar las enmiendas propuestas y, en tal caso, Buenos Aires debía acatar esta decisión.

Al parecer el equívoco de hablar de “Constitución de 1860” proviene del injustificable error del presidente Derqui de promulgar de nuevo la Constitución federal como si se tratara de una Constitución completamente nueva <sup>7</sup> recogiendo desde entonces, la firma de Mariano Fraguero como presidente. En tal caso, también habría que hablar de “Constitución de 1994” ya que la Convención de Santa Fe-Paraná de 1994 aprobó un texto completo (Disposición Transitoria 17<sup>a</sup>) suscrito por Eduardo Menem como presidente. Este texto incluso fue publicado por ley 24.430 (B.O., 10/1/95). No obstante ser ésta la reforma constitucional más profunda desde 1853, a nadie se le ocurrió que estamos ante una nueva Constitución. Así pasó a un imperdonable olvido su ilustre presidente de 1853, Facundo Zuviría, a diferencia de la Constitución de EE.UU. que, a pesar de sus 27 enmiendas, aún lleva inserta al pie la firma de su presidente de 1787, Jorge Washington. Por ello, la Argentina es la tercera Constitución vigente más antigua del mundo después de la norteamericana y de la noruega de 1814.

Por todas estas razones no podemos dejar de recordar esta fecha en que se cumple el sesquicentenario del juramento por los pueblos de la Constitución un 9 de Julio de 1853. Este día señala el punto inicial de la unidad y la organización nacional. La Constitución marcó el camino de la integración y del bien común. A pesar de los 7 intentos de ahogarla (1861, 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976) la Constitución de 1853 siempre resurgió de sus cenizas como el “ave Fénix” cada vez más vigorosa por ser prenda de unidad de los argentinos. Cual admonición todavía resuena aquel profético sermón de Fray Mamerto Esquiú, el día del juramento de la Constitución, el 9 de Julio de 1853 al pie del Ancasti: *“Obedeced, señores, sin sumisión no hay ley; sin leyes no hay patria, no hay verdadera libertad; existen sólo pasiones, desorden; anarquía, disolución, guerra y males de que Dios libre eternamente a la República Argentina”* <sup>8</sup>.

\* Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Tucumán.

<sup>1</sup> Mientras que en Buenos Aires hubo expresiones de repudio a la Constitución, un diputado de la Junta de Representantes, en sesión del 14 de julio, llegó a proponer que el sobre cerrado que contenía la Constitución fuese

# Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

arrojado a la calle, y el ministro de Gobierno en relación a la Comisión que había enviado el Congreso de Santa Fe le espetaba que “*se les ahorrase el trabajo de intentarlo por tener que ahorcarlos en las trincheras*” (Diario de Sesiones, 1853, págs. 60-61).

<sup>2</sup> Sostienen que la tesis «porteñista» que la Constitución argentina se formó en 1860: Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, «La Constitución argentina es de 1860» en Revista Argentina de Ciencia Política, año 1, enero-junio 1960, N° 1, Buenos Aires; Depalma, Buenos Aires, 1960, págs. 10-13; Jorge R. VANOSSI, *Teoría constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1975, vol. 1, pág. 376; Raúl E. DUMM, “El Pacto del 11 de noviembre de 1859. Su valoración jurídica en el sistema institucional argentino” en Revista Argentina de Ciencia Política, N° 2, págs. 195-204; Juan Carlos RÉBORA, “25 de setiembre de 1860. ‘Constitución de la Nación Argentina’”, en La Ley, t. 27, Sec. Doctrina, págs. 952-991; Germán BIDART CAMPOS, “Notas sobre el carácter abierto y eficaz de nuestro poder constituyente originario” en Revista Jurídica de San Isidro, 1970, pág. 123 y ss.; Alberto RODRÍGUEZ GALÁN, “Buenos Aires y la reforma constitucional de 1860”, tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, marzo 1970. En cambio, la tesis “provincialista” afirman que la Constitución argentina fue sancionada por el Congreso General Constituyente de 1853; Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, “La Constitución Argentina es de 1853” en Revista argentina de Ciencia Política, año 1, enero-junio 1960, N° 1, ob. cit., págs. 1-9; Alberto PADILLA, “Significado constitucional de 1860” en *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales*, año V, Segunda Epoca, N° 5, G. Kraft, Buenos Aires, 1960, págs. 185-197; y en J.A., vol. 1960-VI, Sec. Doctrina, Buenos Aires, págs. 96-101. No faltan aquéllos que en una exhibición de sincretismo conceptual, por carecer de bases doctrinarias firmes y coherentes, prefieren denominarla como la “Constitución de 1853-60”.

<sup>3</sup> Como tampoco puede atribuirse al incumplimiento del impedimento a reformar por 10 años un valor determinante.

<sup>4</sup> La Constitución federal de EE.UU. de 1787 fue aprobada por 12 de los 13 estados porque no participó Rhode Island, que se incorporó a la Unión recién en 1790 acatando su texto sin cuestionar ni un ápice. Del mismo modo, la incorporación de nuevas provincias como Chaco, Misiones, La Pampa, etcétera, no implicó un cambio en la Constitución (art. 13 C.N.). El ingreso de nuevos estados miembros no modifica los términos del contrato federal. Así como la Constitución federal norteamericana luego de recibir la ratificación de 10 estados entró a regir para éstos en junio de 1788, los otros 3 que tardaron en hacerlo (Nueva York, Carolina del Norte y Rhode Island), finalmente, aceptaron aquel texto sin modificaciones.

<sup>5</sup> Sobre la fórmula política de la Constitución argentina pueden verse los estudios de Sampay sobre el tema: *La filosofía del Iluminismo y la Constitución argentina de 1853*, Depalma, Buenos Aires, 1944, 104 págs.; e *idem*, “La filosofía del Iluminismo y la Constitución argentina de 1853”, en *Ortodoxia*, Buenos Aires, 1943; *idem* en *Estudios sobre la Constitución Argentina*, Imprenta Universidad Nacional del Litoral -Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas-, 1943, págs. 352-382, esp. pág. 372. También en *Constitución y pueblo*, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1973, en especial el capítulo: “¿Qué Constitución tiene la Argentina y cuál debe tener?” (págs. 101-134) y en revista *Doctrina Jurídica*, La Plata, 1971.

<sup>6</sup> Con acierto hace notar Alberto Padilla que quienes intervinieron en la “reforma” de 1860 “*sólo concordaron ésta con su texto sin sustituirla con una Constitución nueva*», razón por la cual se limitaron a sancionar únicamente las 22 enmiendas (en *Significado...*, ob. cit., págs. 187-188).

<sup>7</sup> Conf. GONZÁLEZ CALDERÓN en “La Constitución argentina es de 1853”, ob. cit., pág. 8.

<sup>8</sup> Fr. Mamerto ESQUIÚ, *Sermones patrióticos*, Estrada, Buenos Aires, 1957. Vid. Néstor AUZA, *Documentos para la enseñanza de la historia argentina*, Pannedille, Buenos Aires, 1970, t. 1, pág. 41.

## REELECCIÓN INDEFINIDA: UN RETROCESO INSTITUCIONAL por GONZALO F. FERNÁNDEZ \*

**Sumario:** El ciclo constituyente provincial. La reelección del gobernador.  
Manipulaciones hacia la reelección indefinida. Significado institucional.

## Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

La crisis argentina no es sólo económica. Esta es más penosa por sus secuelas de escasez, desempleo y marginación, pero medida en períodos históricos será relativamente breve, a punto tal que si hace poco más de un año el país parecía hundirse irremediamente en un proceso de “africanización”, hoy exhibe estabilización e insinúa recuperación.

Hay otras dimensiones de la crisis que no parece que estén siendo afrontadas con responsabilidad: la moral y la *institucional*. Ambas son más profundas que la económica, calan en los valores, sus efectos son menos perceptibles pero mucho más duraderos y perniciosos.

Una democracia sin instituciones consistentes, respetadas, con reglas de juego claras y previsible, no es sino una apariencia de tal. La democracia moderna debe ser republicana, esto es, con base constitucional, respetuosa de la ley, con independencia de poderes, periodicidad en los cargos políticos, y el bien común como brújula de la acción de gobierno. Y por cierto, que esos caracteres sean efectivamente vigentes por el cumplimiento virtuoso de sus requisitos por gobernantes y gobernados.

### **El ciclo constituyente provincial**

Argentina pareció entender la necesidad de reconstruir sus instituciones cuando se recuperó la democracia en 1983, después de la “democracia tumultuosa” del período 1973-76 y de la impiadosa dictadura militar que le siguió. Fue mérito de las provincias iniciar un proceso de modernización que oxigenó las constituciones tradicionales, basadas en el molde de la Constitución Nacional histórica de 1853-60. Así se inició lo que el Dr. Pedro J. Frías, el más lúcido especialista en derecho público provincial, ha llamado el “*ciclo constituyente provincial*”. Muchos han sido los anticipos que después recibiría la reforma nacional de 1994. Entre 1986 y 1988 se reformaron casi totalmente las constituciones de Santiago del Estero, San Juan, Salta, Jujuy, La Rioja, Córdoba, San Luis, Río Negro y Catamarca. Luego se fueron sucediendo en otras provincias, como Tucumán (1990), Santa Cruz (1992), Buenos Aires (1994), etcétera. Al primer período de este ciclo el país le debe la discusión y maduración de muchas instituciones que luego fueron incorporadas a la Constitución Nacional en 1994.

No en todas las provincias fue igual, pero puede señalarse como síntesis del aporte, la incorporación definitiva del constitucionalismo social y del concepto de Estado social de derecho, una nueva relación entre la Iglesia y el Estado basado en la libertad y la cooperación, un perfeccionamiento de las garantías constitucionales, la recepción de las instituciones de democracia semidirecta (consulta popular, referéndum, revocatoria de mandatos), de organismos de consulta como el Consejo Económico Social, perfeccionamiento de los órganos de control, la incorporación de instituciones novedosas como la Defensoría del Pueblo, la afirmación de la autonomía municipal, la agilización del trámite legislativo, el Consejo de la Magistratura para la designación de jueces, etcétera.

### **La reelección del gobernador**

Los procesos de reforma no eran inocentes. A menudo estaba detrás de ellos -como ocurrió también en la reforma nacional de 1994- el tema de la reelección del órgano ejecutivo, que ya había ensayado nuestro país en la reforma nacional y las provinciales de 1949.

Es posible que las sociedades provinciales hubieran tendido a reconocer que períodos de cuatro

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

años sin reelección eran demasiado cortos para un buen gobierno. Lo cuestionable fue que quienes alentaban el cambio hayan sido los directamente interesados. En general, las reformas no eran para los que vendrían sino para los gobernadores en ejercicio.

Salta, Santiago del Estero y Tucumán mantuvieron el principio tradicional, de la no reelección hasta transcurrido un período. Pero, en los casos de La Rioja, San Luis y Catamarca, se incorporó la reelección indefinida. Córdoba, Jujuy, Río Negro, San Juan, Santa Cruz y Buenos Aires admitieron la posibilidad de reelección inmediata por una sola vez. La tendencia que siguió después de su incorporación en la Constitución Nacional fue a hacerla extensiva a las demás provincias, a punto tal que algunas que ya habían reformado su Constitución volvieron a hacerlo fundamentalmente con este propósito (Santiago del Estero, 1997; Salta, 1998). Salvo alguna posible omisión, estimo que sólo Tucumán, Corrientes, Mendoza y Santa Fe, mantienen la prohibición de la reelección inmediata.

### **Manipulaciones hacia la reelección indefinida**

Lamentablemente, no conformes con la posibilidad de reelección por un período, los hombres fuertes de la política han echado mano a diversos procedimientos para prolongar su estancia en el cargo. Inaugura esta saga el ex gobernador de Córdoba, Eduardo César Angeloz. Electo en 1983, la reforma constitucional de 1987 incorporó la posibilidad de reelección inmediata por un solo período; así, fue reelegido ese mismo año. Pero en 1991 presenta otra vez su candidatura, la que convalidaron la Junta Electoral y luego el Tribunal Superior de Justicia ante la impugnación del Partido Demócrata Cristiano, con el argumento de que debía computarse como primer período el de 1987-1991, porque en el iniciado en 1983 estaba vigente otra Constitución. Angeloz fue reelegido en 1991 pero debió entregar el mando tres meses antes de concluir su período por no poder enfrentar la aguda crisis económica por la que atravesaba la provincia y las acusaciones de corrupción que lo llevaron a un juicio oral por el delito de enriquecimiento ilícito, del que finalmente fue absuelto.

El caso Angeloz fue paradigmático a punto tal que al reformarse la Constitución Nacional en 1994, se introdujo la Cláusula Transitoria Novena, que expresamente dispuso que “el mandato del Presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período”. Ello no fue óbice para que el presidente Menem ensayara su posible re-reelección, tras una campaña que argumentaba que esta cláusula, -secuela lógica del art. 90 de la Constitución que prohíbe al reelecto volver a serlo sino con el intervalo de un período- vulnera el principio de igualdad ante la ley y es proscriptiva. Hubieron múltiples presentaciones judiciales en tal sentido, hasta que la decisión política del interesado de desistir de su intento, puso fin a la absurda cuestión de pretender que una cláusula constitucional pueda ser inconstitucional,

Pero la imaginación no tiene límites cuando de mantener el poder se trata. El entonces gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, quien había inspirado la reforma constitucional de 1992 que posibilitó su primera reelección en 1995, convocó a una consulta popular vinculante en 1998 sobre dos temas distintos que debían ser respondidos en conjunto: reformar otra vez la Constitución para la reelección indefinida del gobernador y vicegobernador y para incorporar el Consejo de la Magistratura. El “sí” obtuvo el 56,88% de los votos y consecuentemente la Convención Constituyente introdujo la cláusula re-reeleccionista.

Un caso de “realismo mágico-jurídico” se ha dado el año pasado en Santiago del Estero, cuando el mismo día se eligieron autoridades en forma anticipada, y a los convencionales constituyentes que habrían de habilitar su elección ya producida mediante la declaración de caducidad de los mandatos vigentes. Luego de intrigas y renunciaciones, la gobernación pasó a manos de

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Marina Aragonés de Juárez, la esposa del anciano caudillo Carlos Juárez que había renunciado para asumir como senador nacional, cargo al que también renunció aduciendo razones de salud.

Es parecido el insólito caso de San Luis que culminó hace pocos días con la asunción anticipada de Alberto Rodríguez Sáa, hermano del quintuple gobernador Adolfo, reciente candidato presidencial.

Ahora las provincias de Formosa y de Salta están ante un proceso de “reforma constitucional express”. Las respectivas legislaturas han declarado la necesidad de la reforma de un solo artículo de la Constitución: el que impide la re-reelección. Las convenciones constituyentes sesionarán en forma brevísima para habilitar a los gobernadores Gildo Insfrán y Juan Carlos Romero a postularse en octubre para un tercer período a partir de diciembre.

La tentación re-reeleccionista en Salta no es nueva. Ya entre 1999 y 2000, en las páginas del Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional polemizaron los Dres. Oscar Guillén y Juan Agustín Pérez Alsina, esforzándose el primero en explicar que la re-reelección está comprendida en la actual redacción del art. 140 de la Constitución de la Provincia. Según su peculiar interpretación, la expresión “... no pueden ser elegidos más de dos veces consecutivas...” significa que una persona puede ser elegida por tres períodos seguidos. Tal vez, el debate cesó cuando el directamente interesado prefirió tentar suertes en cargos de relevancia nacional, aspiración de la que está de regreso.

### **Significado institucional**

El fenómeno tiende a expandirse, lamentablemente. La arremetida re-reeleccionista constituye un importante retroceso institucional en momentos en que el país ha estado reclamando una profunda reforma política. Por lo general, se da en provincias con un sistema electoral desventajoso para las minorías, en los que el Poder Judicial no es o no le permiten ser lo suficientemente independiente, y cuya población exhibe alto grado de dependencia del asistencialismo estatal, lo que favorece en grado sumo la política clientelista, con la consiguiente limitación en la libertad de decisión de miles de compatriotas. Si a ello se agrega un importante control sobre los principales medios masivos de comunicación y la disposición de medios económicos bastante superiores a los de los adversarios, la competitividad electoral es sólo una ilusión y la posibilidad de control se reduce a dimensiones mínimas.

No es propio de un Estado de derecho serio “retocar” la Constitución cada pocos años, para adecuar una norma a las aspiraciones de quien gobierna. Sólo se guarda una apariencia de institucionalidad que esconde la construcción de un proyecto hegemónico de poder.

Los argumentos políticos que suelen utilizar los re-reeleccionistas son: la legitimidad que da la voluntad popular en las elecciones y el derecho a ser elegido; ambos, típicos casos de fundamentación aparente. La sola obtención de un mayor número de votos -máxime en circunstancias condicionadas como las señaladas - no justifica el resabio monárquico: también los regímenes dictatoriales han cosechado en la historia abrumadoras ventajas electorales, aun en los países más cultos de Europa. El derecho a ser elegido, por su parte, no es absoluto, encontrando su límite en la necesaria periodicidad y alternancia que son de la esencia de la democracia constitucional moderna.

\* Titular de Derecho Político en la U.N.C..

LA COORDINACIÓN FINANCIERA EN EL  
ESTADO FEDERAL ARGENTINO  
por PABLO MARÍA GARAT \*

**Sumario:** Introducción. La coordinación financiera en nuestro Estado federal. La coordinación financiera federal a partir de la reforma constitucional de 1994. El sistema de coparticipación federal. Ideas básicas para el debate en torno a la coordinación financiera en nuestro Estado federal. Una reflexión final.

## **Introducción**

Como bien señala Albert de Rovira i Mola <sup>1</sup>, catedrático barcelonés, conviene distinguir en esta materia la coordinación *financiera*; la *fiscal*; la *tributaria* y la *impositiva*.

Así, enseña que "... *la coordinación financiera -concepto el más amplio y omnicompre-*



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

*ha de referirse a todas las relaciones recíprocas entre las haciendas estatal, autonómica y local en materia de presupuesto, de ingresos y de gastos. La coordinación tributaria ha de referirse solamente a la estructura, contenido y aplicación de todos los tributos. La coordinación impositiva ha de referirse únicamente a la estructura, contenido y aplicación de los impuestos. La coordinación fiscal, pues, como ámbito intermedio entre la coordinación financiera y la tributaria, ha de referirse a todos los ingresos, esto es, tributarios y no tributarios”.*

El autor, define a la coordinación como “... *el conjunto de técnicas que tienden a armonizar las estructuras, las actuaciones y los intereses de los sistemas fiscales del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales*” y explica que «Aludo a **estructuras** porque la coordinación ha de ser, en primer lugar, normativa... Menciono las **actuaciones** porque la coordinación ha de existir también en la aplicación del sistema fiscal por la respectiva Administración, en colaboración o cooperación con los demás. Y me refiero a los **intereses** porque... estos intereses deben ser comunes y no contrapuestos”.

Por último, en el pensamiento de este autor, los sistemas de coordinación fiscal “*basculan entre la autonomía y el centralismo*”, o entre los sistemas de “*separación de fuentes*” y los de “*transferencias*”. Particularmente, vincula a los mecanismos de coparticipación con los sistemas de transferencia.

Recordemos que el especialista que citamos desarrolla su análisis respecto de España, un “*Estado de Autonomías*” pero Estado unitario al fin, con alto grado de descentralización administrativa y la particularidad constitucional del reconocimiento de los derechos históricos forales de las provincias vascongadas y navarras.

El claro y preciso encuadre de De Rovira i Mola nos permite plantear varios interrogantes:

a) ¿Es la coordinación financiera aplicable a los estados federales bajo cualquiera de los sistemas posibles? En caso afirmativo ¿*quid* de la separación de fuentes, cuando no es el adoptado? y ¿con qué características?

b) Si, aun así, la coherencia se mantiene ¿cómo se evita que la coparticipación, por ejemplo, como uno de tales sistemas de coordinación, provoque el deslizamiento desde la “autonomía” (sistema de separación de fuentes) al “centralismo” (sistema de transferencias o asignaciones)?

Obviamente, estos interrogantes no se justifican en un Estado unitario con alto grado de descentralización, ya que en ellos la coordinación financiera no sólo es deseable sino necesaria.

El problema consiste en que ella no es trasladable, sin más, y bajo cualquier sistema a un Estado federal sin admitir, al menos, cierta mutación del orden de competencias o distribución de poderes propio de tal sistema.

Así, creemos que en un régimen de Estado federal el nombre de la coordinación posible es el de “concertación” o “cooperación”. ¿Y cuál es la diferencia entre éstos y aquélla?

Muy claramente: la que va de ser beneficiario del ejercicio de una facultad ajena por su titular, a ser beneficiario y titular de esa misma facultad. O lo que es igual, la que va de un régimen tutelado (en definitiva, esto es el régimen unitario respecto de los niveles subnacionales), a un régimen de plena libertad y responsabilidad con subsidiariedad (que es la esencia del régimen federal).

Lo que no resulta admisible -y menos en materia financiera- es pretender los beneficios del régimen federal con la responsabilidad *limitada* (para los gobiernos locales) del régimen unitario.

Todo esto es aplicable a nuestra realidad y organización constitucional.

## **La coordinación financiera en nuestro Estado federal**

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

En nuestro país, el Estado federal argentino, nunca se asumió, por todos los niveles de gobierno, el sentido propio de un régimen federal: la *libertad con responsabilidad*.

En un régimen federal, éste es el verdadero concepto de *correspondencia fiscal*.

Después de asumido ello es que puede hablarse de justicia, equidad, solidaridad y cooperación.

Por ello, entendemos que el *federalismo* sólo se identifica con la *descentralización* en tanto ésta suponga *reconocer derecho a la decisión antes que delegar poder de decisión*.

Y también por ello el *federalismo* es aplicación constante del principio de *subsidiariedad* en sus dos sentidos: como respeto de la libertad del nivel más pequeño (lo que constituye verdaderamente acercar la decisión al destinatario de ella) y como acción subsidiaria (solidaria) cuando ese nivel, por causas objetivas no puede ejercer plena y eficazmente sus libertades y facultades (para atender las necesidades a su cargo).

Esto no es hacer filosofía con ocasión de la materia fiscal (lo que de todos modos no viene mal) sino tratar de proponer un razonamiento básico: si el régimen de coparticipación es sólo una “muleta” de un Estado federal “centralizado”, en vías de “descentralización”, terminará siendo, en el mejor de los casos, un eficiente sistema de *asignación por transferencias* pero nunca un régimen de concertación que respete la libertad con responsabilidad de provincias y municipios, propia de tal Estado.

Y esto tampoco es declarativo, ya que la consecuencia de ello, en materia financiera, será la imposibilidad de lograr que los gobiernos provinciales y municipales asuman definitivamente sus competencias y se hagan cargo de asegurarse los recursos necesarios a través de una mejor administración tributaria.

Por el contrario, se presupuestará mal, se comprometerá el gasto público más allá de los recursos y se recargará sobre la administración tributaria nacional (que hoy no es estrictamente federal) la responsabilidad del ingreso.

Por ello, insistimos en que el camino para la recuperación y fortalecimiento de nuestra organización federal, desde la perspectiva financiera, no comienza por garantizar que a todos nos irá bien (tentación programática y, a veces, demagógica), sino por asegurar los medios concretos para el ejercicio de las libertades o autonomías provinciales y municipales, asumiendo horizontal y verticalmente el compromiso de la subsidiariedad y solidaridad por la redistribución de recursos para que se alcance por dicha vía, cuando ello fuere objetivamente necesario, lo que la Constitución Nacional denomina “*un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*” (art. 75 inc. 2).

Esta debería ser la base para la discusión de un nuevo modelo de federalismo fiscal a partir de nuestra situación actual y en el marco de la reforma constitucional de 1994.

### **La coordinación financiera federal a partir de la reforma constitucional de 1994. El sistema de coparticipación federal**

Para lo que constituye la materia de este análisis jurídico-institucional de la coordinación financiera federal en nuestro país, la Constitución Nacional, a partir de la reforma de Santa Fe-Paraná de 1994, nos presenta el siguiente eje temático :

1. Reconocimiento de la *autonomía municipal* dentro de nuestro *régimen federal* (art. 1º), con

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

el alcance y contenido que determinen las provincias, a través de sus constituciones provinciales, en el orden institucional, político, administrativo, económico y *financiero* (arts. 5º y 123).

2. Reconocimiento de la *ciudad de Buenos Aires* como un nuevo sujeto formal de la organización del Estado federal (art. 129).

3. Admisión de la *región* como institución de las provincias para el *desarrollo económico y social* (art. 124).

4. Reconocimiento del *dominio originario* de las *provincias* sobre los *recursos naturales* en su territorio (art. 124).

5. Ratificación del *principio de legalidad* en materia *tributaria* (art. 99 inc. 3).

6. Atribución al *gobierno federal* de la facultad de *aprobar tratados de integración* que *deleguen competencias y jurisdicción* a *organizaciones supraestatales* en condiciones de *reciprocidad e igualdad* (art. 75 inc. 4).

7. Atribución al *Congreso de la Nación* de facultades para legislar en cuestiones que afectan la *materia tributaria*:

7.1. Dictar la legislación sustantiva o de fondo (art. 75 inc. 12).

7.2. Reglar el comercio interjurisdiccional (art. 75 inc. 13).

7.3. Promover el progreso del país (art. 75 inc. 18).

7.4. Proveer al *desarrollo humano* y el *crecimiento armónico* de la Nación, promoviendo el *equilibrio de provincias y regiones* (art. 75 inc. 19).

7.5. Dictar la *legislación necesaria* para el cumplimiento de los *finés específicos* de los *establecimientos de utilidad nacional* (art. 75 inc. 30).

8. Distribución de *competencias* en materia *tributaria* entre el *gobierno federal* y los *gobiernos de provincias* (arts. 4º, 9º, 10, 11, 12, 17, 20, 25, 75 incs. 1, 2 y 3) y la adopción del *régimen de coparticipación* como *sistema constitucional de coordinación financiera* (art. 75 incs. 2 y 3).

### **Ideas básicas para el debate en torno a la coordinación financiera en nuestro Estado federal**

Como lo han propuesto la Comisión Federal de Impuestos e importantes especialistas, así como los Institutos de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y de la Universidad Católica de Salta -subsede Gendarmería Nacional Buenos Aires-, en la materia resulta conveniente la creación de un verdadero Sistema Federal de Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal mediante la sanción y aprobación de la ley convenio a que hace referencia el art. 75 inc. 2, segundo párrafo, C.N., que tenga como finalidad:

1. Coordinar todo cuanto hace al ejercicio de las competencias, servicios y funciones que, de conformidad con la Constitución Nacional y los acuerdos interjurisdiccionales que se celebren en su consecuencia, correspondan al gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2. Coordinar la correspondencia entre las competencias, servicios y funciones con los recursos coparticipables totales de las respectivas jurisdicciones.

3. Coordinar la política y administración tributaria de los tres niveles de gobierno, armonizando el ejercicio de las competencias en esta materia en el marco del respeto irrestricto a la distribución de fuentes establecida en la Constitución Nacional.

4. Coordinar los niveles de inversión y gasto público en relación con las respectivas competencias, servicios y funciones.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

5. Coordinar las acciones que propendan a la armonización en la elaboración y sanción de los presupuestos en los tres niveles de gobierno del Estado federal, incluyendo a los municipios en conformidad con lo que dispongan los respectivos ordenamientos constitucionales provinciales.

6. Coordinar el ejercicio de las competencias en materia de crédito público por parte de todos los niveles de gobierno en orden a preservar el crédito de la Nación en su conjunto.

7. Coordinar la política financiera y fiscal de todos los niveles de gobierno en orden a la promoción de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

8. Coordinar las acciones necesarias para el fortalecimiento de los procesos de creación de regiones decididas por las provincias en los términos del art. 124 C.N..

9. Determinar por consenso las reformas que exigiere, en el futuro, el sistema de coparticipación federal cuyas bases aquí se acuerdan.

10. Constituir el foro institucional natural para todo cuanto hace a la consolidación de un federalismo de concertación en materia económica, financiera y fiscal.

Particularmente queremos insistir como un fundamento estratégico para el desarrollo nacional que el Sistema Federal de Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal no debe agotarse en el marco de lo dispuesto por el art. 75, incs. 2 y 3 C.N., sino integrarse en la otra trascendente propuesta de la reforma del '94, expresada por la concordancia del tercer párrafo del inc. 2 citado, el segundo del inc. 19 y el art. 124. Todos ellos implican el mandato de *proveer al crecimiento armónico de la Nación por el desarrollo equilibrado de Provincias y Regiones dando prioridad a un grado equivalente de éste, a la calidad de vida y la igualdad de oportunidades en todo nuestro territorio.*

Asimismo, y dada la insistencia, especialmente por parte de los organismos multilaterales en torno a que la nueva ley convenio contenga acuerdos en materia de solvencia fiscal, creemos necesario insistir en que resulta indispensable que al mismo tiempo el gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires celebren, antes que un “pacto federal de austeridad” (que resulta deseable), *un verdadero acuerdo federal para concretar una reforma de la administración pública a todos los niveles, que asegure en el corto y mediano plazo la organización de un servicio civil de mérito con base en la carrera administrativa.* Todo ello teniendo en cuenta la formación y capacitación permanente de los recursos humanos; la promoción objetiva de los mejores; la adopción de escalafones de mérito y justas retribuciones. Finalmente, cabe también recordar que la *estabilidad del empleo público*, como derecho garantizado por la Constitución sólo resulta razonable en relación con un sistema que se funda en el requisito -también constitucional- de *la idoneidad.*

### **Una reflexión final**

En primer lugar, debería admitirse que resulta evidente el esfuerzo de los convencionales constituyentes del '94 por reflejar la evolución de la Constitución material y el derecho judicial en materia de coordinación financiera federal.

Sin embargo, la Constitución establece un marco de reglas para la vida nacional, que no sustituye a la vida misma.

En esta materia, la realidad se ha encargado de señalárnoslo, aun antes de 1994. Así hay nuevos elementos que enriquecen o hacen más complejo el debate en torno a un acuerdo fiscal federal:

- La convertibilidad, el abandono de ésta y la necesidad de recuperar una política monetaria consistente.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

- La privatización de los servicios públicos y su proyección actual sobre el nivel de gasto.
- La cuestión de la deuda pública y su renegociación.
- La cuestión previsional, su déficit y el reordenamiento del sistema en lo inmediato.
- El reconocimiento de dos nuevas jurisdicciones locales: la *provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur* y la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.

Por otra parte, hay consenso en interpretar que la sociedad en su conjunto, demanda respuestas en esta materia, a dos grandes interrogantes: ¿Cómo se proveen más y mejores bienes y servicios públicos y con qué grado de presión tributaria? y ¿cómo se alcanza la “*igualdad de oportunidades*” en todo el territorio nacional a que hace referencia el texto constitucional?

En definitiva, tanto por razones políticas como jurídicas, o económico-financieras, plantear hoy el debate en torno de la coordinación financiera en nuestro Estado federal, supone algo más que discutir un nuevo sistema de coparticipación federal.

Supone admitir la propuesta constitucional del '94 de promover un *federalismo cooperativo y solidario, con garantía de equidad*, antes que un mero aglomerado de localismos dispersos.

Supone admitir que el federalismo es expresión de las *libertades locales, armonizadas* en la *unidad del bien común nacional*.

Y supone también aceptar que estas libertades, como toda libertad, necesitan de los medios y recursos para poderse ejercer.

El desafío que tienen las provincias por delante es el de asumir plenamente y con coraje sus responsabilidades en el marco de nuestro sistema federal, que ellas establecieron en el pacto fundacional de la Constitución Nacional de 1853/60.

Las condiciones para el éxito dependen de la voluntad y decisión de sus gobiernos pero también de cómo actúen los otros actores principales: el gobierno federal, los organismos internacionales de crédito y los propios ciudadanos de cada una de las provincias y sus municipios.

Al gobierno federal debemos reclamarle respeto por esas autonomías y asunción eficaz y eficiente de sus propias responsabilidades sin descargarlas en los niveles provinciales.

A los organismos internacionales de crédito: sensatez para no estirar la tensión más allá de lo que el sistema federal y la sociedad soportan.

A todos los ciudadanos, el apoyo participativo cotidiano hacia quienes se comporten a la altura de este desafío federal.

\* Director del Instituto de Federalismo de la Universidad Católica de Salta, sede Buenos Aires.

<sup>1</sup> Albert ROVIRA I MOLA *La coordinación financiera estatal, autonómica y local*, Escola d'Administración Pública de Catalunya, Barcelona, 1984.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

GESTIÓN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

por RAÚL HERMIDA \*

Nos reunimos hoy para participar del acto formal de lanzamiento de la Maestría en Gestión para la Integración Regional, que se dictará en la sede de nuestro Centro de Estudios Avanzados.

Esta es el fruto de dos años de trabajo conjunto y sostenido entre la U.N.C. y las universidades e instituciones gubernamentales de la V Región de Chile, en particular, la Universidad de Playa Ancha.

Queremos agradecer al Centro de Estudios Avanzados y a quien lo conduce, la Dra. Dora Celton, a los directores y profesores de otras maestrías, al especial esfuerzo e iniciativa de los Dres. José Ortega y Marcelo Bernal quienes han coordinado el desarrollo del programa, al cuerpo docente de nuestra Maestría, a la Secretaría General y al Rectorado de la Universidad por el apoyo permanentemente brindado al emprendimiento.

Así también, a las autoridades de la V Región de Chile y de la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación, en particular, a su secretario general, el Dr. Patricio Sanhueza Vivanco quien hoy nos acompaña, por la energía y la responsabilidad con la que han compartido este esfuerzo integrador.

Finalmente, a las autoridades internacionales, nacionales, provinciales, municipales y colegios profesionales que han declarado al programa de interés institucional.

La “Maestría en Gestión para la Integración Regional” es un programa dirigido a graduados universitarios, preferentemente en ciencias sociales, que deseen desenvolverse en el ámbito gubernamental local, provincial, nacional e internacional, en empresas, organizaciones no

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

gubernamentales y centros universitarios.

El programa está destinado a formar profesionales capaces que, por un lado, sepan analizar con eficiencia el desarrollo de la integración como fenómeno global y, por el otro, manejar las herramientas concretas que les permitan gestionar organismos e instituciones desde la perspectiva del asociativismo regional, tomando por escala y referencia los diferentes enclaves endonacionales e internacionales.

La Maestría se divide en tres grandes núcleos temáticos. El Núcleo Contextual, que tiene como objeto situar al maestrando en el escenario mundial; el Núcleo de Integración, necesario para posicionar al estudiante en las principales áreas temáticas, políticas, jurídicas, económicas, comerciales, culturales, sociales, educacionales y territoriales y, el Núcleo de Gestión, que permite adquirir competencias a través del dominio del conocimiento de instrumentos que lo habiliten para planificar, diseñar políticas, investigar, gestionar y evaluar los procesos de integración. Completan el programa de dos años de estudios un proyecto de tesis. En el transcurso del desarrollo de la Maestría nos proponemos utilizar todos los medios tecnológicos a nuestro alcance para interactuar con las universidades chilenas y acercar a nuestros alumnos del sistema semipresencial, los medios necesarios para que logren el nivel esperado.

El lanzamiento de la Maestría coincide con un período de especial importancia para nuestra región. Un ejemplo, es la actual visita a nuestro país del presidente chileno, Dr. Patricio Lagos, que reafirmó el compromiso de llevar adelante una alianza estratégica entre ambos países. Es particularmente interesante que la presencia del mandatario chileno se extendiera en el día de la fecha a la Patagonia por el significado que encierra. Creemos que la integración no debe limitarse a los acuerdos entre gobiernos centrales sino que es necesario extenderla, en nuestro caso, a las regiones que conforman los países del Cono Sur del continente. Chile lo entendió así desde hace mucho tiempo atrás, manteniendo un consulado de carrera en la ciudad de Córdoba que se inauguró en 1983, es decir, hace 20 años. Recientemente, Brasil hizo lo mismo y en el transcurso de este mes festejó los dos primeros años de su apertura.

La Región Centro de nuestro país, conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, está incrementando cada vez más la proporción de su comercio exterior orientada hacia los países asiáticos. No es casual entonces que nuestra región junto con la de Cuyo se interesen en reforzar los lazos económicos, financieros y comerciales con la Región Centro de Chile, conformada básicamente por las regiones IV, V, VI y Región Metropolitana.

Asimismo, en el transcurso del corriente año la Región Pampeana argentina juntamente con la Región Centro Oeste de Brasil, Paraguay y Bolivia han pasado a ser el núcleo de producción de la principal oferta de soja del mundo, o sea los principales productores mundiales de proteínas vegetales. Es bueno recordar el enorme potencial que dicha producción tiene para crear una agroindustria dinámica que agregue valor a los recursos naturales.

Por otra parte, las provincias mesopotámicas de Argentina junto con Santa Fe, el Chaco y Formosa, quienes conforman el Creceneo y los estados del sur de Brasil, reunidos en el Codesul continúan intensificando sus lazos, respaldados por el Protocolo 23 de Integración Regional Fronteriza que se firmara en 1987.

La Patagonia argentina y chilena también tienen su propio perfil de integración. La Universidad Nacional de Córdoba ha participado en diversos eventos que constituyeron pasos importantes en la regionalización del sur del país como un medio necesario para la integración con Chile.

Estas alianzas interregionales son el comienzo de una nueva realidad, que ya se observó en otras regiones del mundo donde la integración entre regiones ha logrado objetivos que superan con creces a los que se propusieron los grandes bloques económicos a nivel mundial. Un ejemplo claro es la actual conformación regional de la Unión Europea.

El Cono Sur de nuestro continente requiere intensificar el desarrollo de este nuevo escenario a

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

través de aspectos tales como el intercambio cultural que sirva para entender mejor nuestras formas de pensar y actuar, los objetivos que nos proponemos, su importancia relativa, la forma de resolver los conflictos potenciales y la combinación de nuestras capacidades para podemos integrar al resto del mundo en condiciones de razonable equilibrio.

El desarrollo de las grandes obras de infraestructura postergadas que permitan incrementar la eficiencia de la economía es otro de los aspectos prácticos esenciales.

El ferrocarril trasandino es un proyecto que tendrá gran impacto en el mejoramiento de la eficiencia del transporte en el principal corredor bioceánico del Cono Sur. Llegar con carga a granel a los puertos del Pacífico puede facilitar el desarrollo de un mercado de granos que elimine las imperfecciones actuales promoviendo la actividad agroindustrial de la Región Centro.

Por otra parte, la hidrovía Paraná-Paraguay hará posible navegar más de 3.400 kms. desde el Océano Atlántico hasta el corazón de Sudamérica facilitando la integración entre las cuencas del Plata y del Amazonas. Asimismo, sentará las bases de una mejor protección del medio ambiente a través las inversiones previstas con tal propósito.

Los encadenamientos productivos regionales con destino a la exportación podrán ocupar un lugar preponderante en la generación de valor económico agregado multiplicando el empleo.

Para ello es necesario contar con instituciones fuertes que otorguen el marco jurídico adecuado para promover un sostenido proceso de inversiones. Un factor de enorme importancia para alcanzar ese fortalecimiento es la relación entre las distintas instituciones de una misma región.

Hoy recibimos con agrado a una delegación chilena encabezada por la máxima autoridad gubernamental de la región pero conformada por funcionarios del gobierno y de las universidades que nos hacen el honor de acompañarnos en el lanzamiento de la Maestría. Esta delegación conjunta que mira hacia el futuro de ambas regiones a través del apoyo a la formación de profesionales es un ejemplo que los dirigentes de los otros países del Cono Sur del continente deberían imitar.

Conjugar esta trama de instituciones de cada región entre sí en el marco de las alianzas interregionales requiere al mismo tiempo una gran capacidad de gestión. Nuestro país ha dado muestras en más de una oportunidad que gran parte de los problemas existentes son consecuencia de la subadministración de los recursos disponibles. No basta con un buen diagnóstico, especialmente si es bueno sólo en los aspectos generales. Se requiere concretar las decisiones a pesar de las dificultades y para ello hay que preparar a las personas que serán responsables de liderar el cambio.

La Maestría en Gestión para la Integración Regional procura colaborar en la formación de los recursos humanos necesarios para hacer realidad las alianzas interregionales a las que nos hemos referido. El futuro de los países del Hemisferio Sur depende en buena parte de nuestra capacidad de construir una sociedad más solidaria, respetuosa de la ley y con capacidad de colaboración en aquellos aspectos trascendentes. Quiero nuevamente destacar que esta tarea sólo puede realizarse cuando se trabaja en forma conjunta, a través de las instituciones, aportando un esfuerzo permanente y con una visión de largo plazo. El papel de la educación ocupa en todo ello un lugar de privilegio y nuestros futuros egresados seguramente tendrán un papel relevante en el compromiso que hoy entre todos estamos asumiendo.

\* Vicepresidente de la Bolsa de Comercio de Córdoba. Discurso pronunciado en el Salón de Grados de la U.N.C., el 29/8/03.



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

ARTIGAS

por ALBERTO NOVILLO SARAVIA \*

He dicho alguna vez y ahora lo repito, que la República Argentina tiene una historia rica y apasionante, que todavía, aun con los años que han pasado, no ha tomado el rumbo correcto y ajustado a la verdad, como consecuencia de la vieja antinomia entre porteños y provincianos, entre unitarios y federales, que a través de los años ensangrentó el país y produjo una profunda grieta en el tejido social argentino.

Uno de los casos típicos, es el de José Gervasio Artigas nacido cerca de Canelones el 19/6/1764, hijo de José Martín de Artigas y de Francisca Antonia Armal; es el auténtico prócer de la argentinidad que permanece archivado en el rincón que algunos historiadores le han adjudicado, no obstante ser el vencedor de Las Piedras, uno de los primeros triunfos que las armas de la Patria obtuvieron sobre los españoles.

Si hay en nuestra historia una figura que ha sido controvertida desde la exaltación hasta la negación de sus auténticos valores es la del general José Gervasio Artigas. Ha caído sobre su nombre una dolorosa suerte de mezquindad, como si fuera un intruso en el desarrollo histórico de los pueblos del Plata.

Por suerte o por conocimiento de los hechos, desde Córdoba se ha mirado su figura con otra perspectiva, valorando lo que hizo por la instalación de un régimen federalista y republicano en contra de las maquinaciones de ciertos grupos porteños partidarios de la centralización.

José Artigas, como se le llamaba, nació en el seno de una familia patricia y fue alumno de los franciscanos, pero su vocación y su escuela fue el campo. Desde adolescente sobresalía en las faenas campestres, ya fuera en la doma o la yerra de los caballos, lo que le dio fama de valiente y de caudillo e hizo que los paisanos lo aceptaran como su jefe natural y lo siguieran.

Con ese prestigio y ese concepto público entró al Regimiento de Blandengues, integrando el cual luchó contra los ingleses y más tarde se presentó en Buenos Aires ofreciendo su espada a la causa de la emancipación; desde entonces, Artigas no ocultó su pensamiento antirrealista y su decidida voluntad e inclinación por un régimen de gobierno republicano y federal y, al mismo tiempo, su inclinación por la autonomía de las provincias.

La vigencia de Artigas está ahora, justamente explicada y justificada y día a día su proyección es mayor cuando se analizan sus instrucciones a los elegidos en el Congreso de Peñarol que debían concurrir a la convocada Asamblea del año XIII y a la que no pudieran ingresar por imposición de la logia alvearista que gobernaba en Buenos Aires.

Esas instrucciones que hoy tendrían gran vigencia contienen el pensamiento de Artigas y era la

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

interpretación cabal del sentimiento de los pueblos del Plata.

Propiciaba Artigas la inmediata declaración de la independencia de España y de los Borbones, la no aceptación en sustitución del régimen abolido de otro régimen monárquico como propiciaban algunos porteñistas, sino de un régimen federal, republicano, ni más sistema que el de la confederación de los distintos Estados soberanos del Plata, asegurando la más absoluta libertad civil y religiosa en toda la extensión imaginable; además debían conservarse la igualdad, libertad y seguridad de los ciudadanos, debiendo cada provincia formar su gobierno bajo esa base, regidas por un gobierno de la Nación. Recomendaba la división bien clara de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la perfecta delimitación de la jurisdicción federal de la provincial, la abolición de las aduanas provinciales, el aniquilamiento del despotismo militar para asegurar la soberanía de los pueblos y el establecimiento de la Capital, fuera de Buenos Aires.

El ex presidente del Uruguay, Alberto Demichelis, considera a Artigas como el verdadero artífice de nuestro federalismo, como así también de la estructura institucional de la República Oriental del Uruguay.

No hay que olvidar que nuestro prócer libró invariablemente una doble lucha: una contra el enemigo externo, los españoles que no querían perder el Virreinato y los portugueses, que desde tiempo inmemorial agrandaban su territorio, por un lado y por otra, la lucha interna contra el poder centralista de Buenos Aires, contra los cuales oponía siempre los dos objetivos perseguidos con constancia y patriotismo: emancipación y federalismo.

Artigas será el caudillo de mayor prestigio en el Litoral argentino, el primer hombre que levantará las masas y el primero que infundirá un aliento popular a la revolución, sacándole del conciliábulo y la trastienda en que se habría mantenido hasta entonces. Será también el primero que rechazará la máscara de Fernando VII y pedirá que sea declarada la independencia de las provincias, dice José Luis Busemiche, quien se dio a la tarea nada fácil ni cómoda, de liberar a la historia de las adherencias puestas por la pasión, el interés o simplemente la ignorancia.

Es bueno destacar que en esta lucha larga y cruenta, jamás Artigas pensó en el separatismo de la Banda Oriental como un Estado separado de la jurisdicción del antiguo Virreinato del Río de la Plata, constituyendo un nuevo Estado porque su espíritu, su sentimiento y sus ideas siempre fueron argentinos.

El prestigio de Artigas era carismático y bastó su decisión de separarse de las filas españolas para que todos los uruguayos lo siguieran y así consiguieran la toma de San José, posición clave que le permitió quedar a la vista de la toma de Montevideo.

La repercusión de esta acción animó a los españoles a hacerle un ofrecimiento con olor a soborno: grado militar a su elección, dinero y el gobierno de la Banda Oriental.

Artigas, dando pruebas una vez más de su patriotismo y de las ideas que defendía, rechazó con violencia la propuesta española y es así como el 18 de mayo de 1811 se libra la primera gran batalla, en Las Piedras, donde Artigas dando muestras de su valor personal, tomó preso, personalmente al jefe español, pero el virrey Elío no se rindió y armó la defensa con la ayuda militar de los portugueses.

La batalla de Las Piedras fue un gran triunfo de los revolucionarios orientales sobre el elemento españolista, tuvo importantes consecuencias: permitió establecer el sitio de Montevideo y acrecentó el prestigio de Artigas que fue ascendido al grado de coronel.

Buenos Aires asistía con sorpresa la aparición de este nuevo caudillo que arrastra con su sola presencia a todo el paisanaje de la Banda Oriental y envía entonces al general Rondeau a hacerse cargo de las fuerzas de Artigas quien continúa la lucha subordinado al enviado por el triunvirato, pero en estas circunstancias ocurre algo insólito e incomprensible: estando a punto de caer

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Montevideo, bastión de los realistas, los porteños del Primer Triunvirato firman un acuerdo-armisticio en octubre, reconociendo la unidad indivisible de la monarquía española y la fidelidad total a Fernando VII y para agravar más la situación, se comprometían a retirar de la Banda Oriental los ejércitos vencedores que la estaban sitiando, reconociendo a la vez la autoridad del virrey Elío.

¿Cómo se explica esta determinación de los porteños y esta grave medida que ponía fin a un sitio terminal y al cual las tropas patriotas estaban a punto de lograr?

Este episodio, en el cual estuvieron mezclados varios personajes que tienen estatuas, fue fustigado por Artigas y constituyó el inicio de su distancia-miento del gobierno de Buenos Aires, al convenio firmado a espaldas del pueblo argentino y que fue visto con optimismo por los portugueses que aprovecharon una vez más para agrandar su territorio que a esta altura de los tiempos ya se había triplicado del que fijó la bula del Papa delimitando los territorios españoles y portugueses con una línea imaginaria que corría desde Pará hasta San Vicente consagrada en el Tratado de Tordesillas.

Este hecho tuvo trascendentales consecuencias, pues Artigas al retirarse de Montevideo, se vio seguido por una multitud que en carretas transportaba todos sus enseres, tras un hombre que de pronto se convirtió en caudillo y conductor de su pueblo, episodio que se conoce con el nombre “Exodo del pueblo oriental” hacia Ayuí.

Nació así, de hecho una democracia agraria, enfrentada con la política centralista de Buenos Aires y un centro de emancipados en el Ayuí de Concordia, donde el jefe oriental se había asentado convertido por las circunstancias en el vocero de un pueblo que se sentía traicionado en sus más caras ambiciones de instalar un nuevo gobierno representativo y federal.

Demicheli, ya citado, dice que las instrucciones contienen en pocos textos los principios básicos de una organización republicana federalista del Estado y sus provincias, ofreciendo, con cuarenta años de antelación, el esquema perfecto de la futura Constitución Nacional en todos y cada uno de sus postulados.

Artigas, a cambio de sus doctrinas y de su pedido de la federalización, ofrecía, como contraprestación, la absoluta adhesión de la región oriental a la confederación que propiciaba, pero es evidente que la palabra del caudillo no sólo provocaba ira en la logia porteña sino que entorpecía las oscuras negociaciones que los porteños realizaban en Europa en busca de un nuevo monarca.

Todos estos episodios y entredichos, evidentemente sirvieron para distanciar cada vez más a los monarquistas de Buenos Aires con el federalista Artigas.

Rondeau, amigo íntimo de Artigas, se encontró de golpe con el dilema que tenía que resolver rápidamente: o seguía con su amigo Artigas o continuaba como representante legal y militar del Triunvirato de Buenos Aires.

Ante esta situación el que toma la decisión es Artigas, quien en 1814, deja a las tropas sitiadoras y sólo se dirige hacia la costa del río Uruguay, seguido como hemos dicho, por numerosos gauchos y criollos con sus familias.

Esta actitud del caudillo oriental enfureció al flamante gobernador de Buenos Aires: el director Posadas, quien lo declaró infame, traidor de la Patria, lo puso fuera de la ley y le puso precio a su cabeza ofreciendo \$ 6.000 a quien lo entregara vivo o muerto.

Este nuevo y grave episodio sirvió para que los realistas y portugueses avanzaran en su intento de parar el avasallante empuje de Artigas y llegan a ofrecerle grados militares y dádivas de toda índole, que el caudillo rechaza porque él era un disidente pero no un traidor.

Pero el momento del triunfo se acercaba, sus tropas habían vencido todos los combates a la fuerza de Buenos Aires y, simultáneamente, el virrey del Perú lo invitaba a una conversación a la cual Artigas contesta: *“Yo no soy vendible, ni tengo otro precio por mis trabajos, que ver libre mi Nación”*.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Asoma aquí un Artigas patriota, inmenso, íntegro, incorruptible, firme e inmovible en sus ideas.

Buenos Aires, alarmada por la expansión que tomaba Artigas, intenta un arreglo que él rechaza, exigiendo que primero se derogue el decreto infamante que lo declaraba traidor y deja expresamente asentada su tesis de que la independencia que él buscaba era de España y no nacional.

Se firma un acuerdo que le otorga a Artigas el título de comandante general de la provincia y la frontera de la Banda Oriental y todos los pueblos de la mesopotamia comienzan a enarbolar la bandera de Artigas, pero ambas partes saben que están firmando un protocolo hipócrita, porque ninguna de ellas tenía confianza en la otra ni creían en la buena fe de sus conceptos.

Dejando de lado los acontecimientos que hicieron capitular a los españoles, para entregar a Montevideo, su último baluarte, Artigas recibe la adhesión de Córdoba y un sable con empuñadura de oro que le enviaba el gobernador de nuestra provincia José Javier Díaz, con el título “Córdoba, al libertador de los pueblos”, y pocos días después los santafesinos derrocaron al gobernador porteño y es entonces, que Santa Fe proporciona a Artigas una clamorosa recepción. Así nació la Liga Federal, con Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Misiones y la Banda Oriental.

En tanto en Buenos Aires se debatían entre la impotencia y la conversación para seguir bajo la autoridad española de Fernando VII, y la posibilidad de establecer un protectorado inglés. Ante esta situación el director Alvear envía un ejército para apresar a Artigas, pero los soldados y los jefes también partidarios de quien defendía el federalismo se sublevan en Fontezuelas en abril de 1815, con lo cual se afirma el triunfo del caudillo oriental.

Artigas, que se hace llamar “el protector de los pueblos libres” no toma directamente el gobierno de Montevideo y se instala cerca, en el lugar llamado “La Purificación”, desde donde gobierna con una modestia casi ascética, sin tener fondos para atender a su familia que se debatía en la pobreza en Canelones.

Mientras, en Buenos Aires, después de la caída de Alvear, el Cabildo designa nuevo director supremo de las Provincias Unidas a Rondeau y promete, al mismo tiempo, convocar a un Congreso general, mediante un intento de arreglo con Artigas, quien ratificó la inquebrantable voluntad de que la Banda Oriental estaba dispuesta a formar parte de las Provincias Unidas del Río de la Plata, pero con iguales derechos y plena autonomía.

Largo sería seguir en el itinerario de Artigas, con triunfos y derrotas hasta la definitiva que lo obligó a exiliarse voluntariamente en el Paraguay.

Durante este lapso, que va de 1815 a 1819 se suceden acontecimientos trascendentales a las cuales no son ajenos San Martín, Belgrano y otros patriotas en su afán por finalizar esta guerra fratricida que terminó por agotar a sus protagonistas.

San Martín dijo: *“Mi sable jamás se sacará de la vaina por opiniones políticas”*.

En 1817, los portugueses tomaron Montevideo al mando del general Lecor, lo que determinó que Artigas declarara la guerra al Directorio de Buenos Aires que en afán de combatir al caudillo oriental no titubeó en ayudar a los portugueses, cumpliendo así el antiguo deseo del imperio de Portugal de ensanchar sus límites del Brasil hasta el Río de la Plata, política que como he dicho, fue constante y permanente por parte de los portugueses que nunca respetaron la línea de separación trazada imaginariamente por el Papa en el Tratado de Tordesillas.

La lucha por la provincia oriental se extendió por cuatro terribles años y Artigas fue vencido finalmente en la Batalla de Tacuarembó el 22/1/1820, después de lo cual el protector de los pueblos libres se retiró al Litoral en busca de ayuda y auxilio, pero se encontró con que los ejércitos de Entre Ríos y Santa Fe, antiguamente subordinados a él, combatían contra las fuerzas del Directorio porteño a las que vencieron el 1 de febrero de 1820.

Este triunfo es de graves consecuencias para la causa artiguista porque los vencedores

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

deslumbrados, firmaron el Pacto del Pilar, renegando de la jefatura de Artigas olvidando el principio federal y dejando de lado la disputa de la provincia oriental.

Lógicamente, la reacción de Artigas fue de rechazo del Pacto y tuvo que enfrentarse con su antiguo subordinado, el entrerriano Pancho Ramírez, que ayudado por Buenos Aires, derrotó a su antiguo jefe, quien agotado en su larga lucha en defensa de su Patria, tuvo que pedir asilo en el Paraguay, donde gobernaba Gaspar Rodríguez de Francia, quien lo aceptó como exiliado político y lo mantuvo aislado en una chacra lejos de Asunción, donde vivió más de treinta años, dedicados a trabajar la tierra y ayudar a los más necesitados. La estatura moral de Artigas se puso de manifiesto en este momento trascendente de su vida porque rechazó la amnistía que le otorgaban los portugueses ya que, según él, no podía aceptar nada por parte de quienes ocupaban su país. Tampoco aceptó el ofrecimiento del cónsul de EE.UU. en Montevideo que le ofrece transporte y alojamiento en el país del Norte. Prefiere, como acabo de expresar, pedir asilo en Paraguay.

La ausencia de Artigas del escenario político rioplatense en 1810, modificó fundamentalmente el panorama privando a todas estas provincias del caudillo estadista, capaz de idear y llevar a la práctica un programa de gobierno republicano y federal, pero su ausencia no significó la muerte de sus ideas y su ideario político y económico quedó bien plantado en los pueblos rioplatenses, ni tampoco se olvidó la tremenda lección que Artigas dejaba a sus espaldas y que con energía y carácter dejó las *Bases* para fundar su Patria en formación.

Para comprender y estudiar el ideario político de Artigas hay que estudiar las instrucciones que dio a sus diputados para la Asamblea del año XIII, que como sabemos fueron rechazados, y el “Proyecto de Constitución” para la provincia oriental del Uruguay.

Ambos documentos contienen las ideas fundamentales por las cuales luchó el jefe oriental. Por otra parte, para conocer sus ideas económicas y sociales, además de las numerosas proclamas a su pueblo, está el “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para su fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados”.

Las instrucciones del año XIII, como hemos dicho, no sólo muestran un ideario político adelantado a su época, sino que constituye una verdadera pieza constitucional que yo no estoy seguro, aunque lo he buscado, si Alberdi las consultó antes de escribir sus *Bases*. En ellas están incluidas las ideas políticas, económicas y sociales para darle una forma política moderna al nuevo Estado oriental por el cual luchaba. Allí se proclama, por primera vez, la república federal, como el sistema que más se adaptaba al nuevo pueblo. Es posible, dicen algunos autores como Shurmann, Pacheco y Coligan Sanguinetti, que Artigas se inspiró en el libro *La independencia de la costa firme*. Las instrucciones de Artigas a los diputados no fueron improvisadas ya que constituyeron el fruto de una larga elaboración. No hay que olvidar que en el art. 8º del decreto de convocatoria a Asamblea General se establecía que los poderes que se conferirían a los representantes debían ser sin limitaciones.

Primeramente, se elaboraron las instrucciones del 5 abril que constan de 21 artículos y que fueron redactados en el congreso conocido como de 3 Cruces y que en su artículo 11 establecía expresamente que el gobierno, no debía tener como sede Buenos Aires y que no se admitiría otra religión que la Apostólica Romana.

Después vinieron las instrucciones del 13 de abril que fueron suscriptas por el propio Artigas y que modifican las anteriores y se agregaron nuevos artículos, entre los cuales se destaca que el puerto de Maldonado debía ser libre, como asimismo el puerto de Colonia y en el cual se proclama la libertad religiosa.

Por último, el 18 de abril se realizan otras modificaciones que son una mezcla de los pliegos anteriores y cuyo artículo 12, establece expresamente: “La independencia, la libertad y la soberanía de los pueblos, serán absolutamente antepuestas a toda mira política”.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Para su mejor comprensión dividí en tres grupos las instrucciones siguiendo en esto a los autores citados: 1º) los principios de carácter general; 2º) disposiciones sobre la organización constitucional de las provincias y 3º) normas especiales para la provincia oriental.

*En el primero*, por primera vez, se pide expresamente la ruptura y separación de la corona española, de los Borbones y se declara en forma orgánica y pública la aspiración a la independencia.

*En la segunda parte* se dan las normas relativas a la organización constitucional de las provincias Unidas del Río de la Plata. Allí formula su idea de la organización definitiva del Estado rioplatense bajo la forma de un Estado republicano federal, luego de superar una etapa previa de confederación hasta el acomodo de las provincias, para convertirse definitivamente en un Estado federal donde primaría un Estado soberano nacional; cada provincia tendría su propia Constitución provincial, por encima de ellas un Estado nacional, con su propia Constitución y destinado a atender las relaciones exteriores. En esta segunda parte también se dejaba expresamente aclarado que la capital no tendría que estar en Buenos Aires.

*El tercer capítulo* está destinado al gobierno y administración de la provincia oriental. Establece los límites territoriales del Estado provincial, reclama la devolución de los pueblos ocupados por los lusitanos y reclama una Constitución provincial autónoma con la división de los tres poderes.

El otro documento a estudiar para comprender el ideario de Artigas es el «Proyecto de Constitución para la Provincia Oriental del Uruguay» que tiene una gran similitud con la Constitución de Massachussets de 1780, dividido en una parte orgánica y otra dogmática. En ésta se establecen los derechos naturales del hombre: a la vida, a la libertad, a la prosperidad, a la seguridad y la obligación del gobierno de asegurarlos.

En materia de religión se establece el deseo de todos los hombres de adorar al Ser Supremo, del modo que a cada uno le dicte su conciencia; se establecía que todos los niños deberán saber leer y escribir.

En lo atinente a lo orgánico el proyecto constitucional adoptó el principio de la división de poderes, como una garantía fundamental para la libertad.

El Poder Legislativo sería bicameral: con una sala llamada Senado y otra sala de Representantes; el Ejecutivo sería desempeñado por un gobernador de provincia anual. El Poder Judicial sería desempeñado por los cabildos, pero el Poder Legislativo también podía constituir tribunales de justicia.

Los cabildos deberían ser elegidos en forma pública y ejercerían además de estas funciones judiciales, las municipales tradicionales del período hispánico.

Otras medidas dignas de mencionarse son: que se procedió a la reorganización de la administración pública y se estableció una rigurosa rendición de cuentas de los dineros públicos, todo lo cual prueba que Artigas defendía arduamente la autonomía de la provincia oriental.

Artigas legó a la posteridad un programa económico-social que no ha perdido actualidad en “su Reglamento provisorio de la Provincia Oriental para el fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados», que constaba de 28 artículos.

Los fines del reglamento eran esencialmente económicos, pero no estaban desprovistos de profundos conceptos sociales y jurídicos. En un artículo decía que los más beneficiados serán los más infelices y en otro expresaba que las viudas con hijos serían agraciadas con prioridad.

No se daban bonos para comer, como en la actualidad, sino que los bienes que se otorgaban eran para trabajarlos y para producir con la obligación de construirse su vivienda en el término de dos meses con lo cual caducaban los beneficios recibidos.

Es evidente que la explicación de estas ideas no era fácil, dado que Artigas luchaba, como he

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

dicho, con el gobierno centralista porteño, por un lado y, por otro, su permanente lucha contra los portugueses, que se extendió primero desde 1817 a 1824 y más tarde con el imperio del Brasil, hasta 1828. Frente a esta situación la figura del prócer oriental surge nítida y vigorosa por obra de sus propias acciones y no por condescendencia de terceros. Estimo que la acción desarrollada por el adalid precursor del federalismo rioplatense, se subordinó siempre a los postulados que hemos enunciado sumariamente como el ideario de Artigas que sostuvo siempre con firmeza y convicción a pesar de las dificultades con que tropezó y al tiempo en que le tocó actuar, pese a lo cual siempre enarbola la bandera del federalismo. Su acción lo convirtió en un fiel servidor de los pueblos del Río de la Plata con que, a su vez, le respondieron con fidelidad al darle su apoyo sangre generosa derramada en holocausto de la soberanía nacional hollada por los extranjeros.

Después de largos años de cruel y despiadada lucha llegó para Artigas el fin de su actividad guerrera en los combates de Los Guachos, Bajada de Paraná, Sauce de la Luna, Las Tunas, Yaquari, y Valos donde disputaron a muerte la victoria.

El 23 de septiembre de 1820 fue vencido por última vez después de haber luchado contra sus antiguos subordinados, encabezados por Pancho Ramírez, quien al firmar el Tratado del Pilar con los centralistas de Buenos Aires, había prescindido de Artigas, como los dijimos anteriormente.

Artigas no aceptó ni la propuesta de los portugueses ni la del cónsul norteamericano y pidió asilo en Paraguay; estaba transido de dolor y de impotencia. Allí gobernaba Gaspar Rodríguez de Francia y comienza el exilio que duraría cerca de 30 años para un hombre que había vivido sobre su caballo de combate casi toda su vida.

Artigas le agradeció al cónsul de EE.UU. el ofrecimiento y la distinción que le dispensaba, pero su decisión estaba tomada. Pide asilo político en Paraguay “desengañado de las defecciones, traiciones, ingraticudes y se retira de la vida publica”. En obsequio de los principios republicanos que la América entera reclama y en espera de la contestación del gobierno del Paraguay a su pedido de asilo, licencia a su tropa, autorizando a que cada uno tomara su rumbo preferido. Muchos partieron pero otros formaron su última guardia, entre ellos el Negro Ansina, que 30 años después cerraría definitivamente sus ojos.

Cuando Artigas comienza su exilio tenía 56 años y no tenía equipaje ni ropas de repuesto, no tenía más que su chaqueta colorada y su espada ya había sido entregada a uno de los fieles oficiales que lo acompañaron.

Su primera residencia en suelo paraguayo fue el Convento de la Merced.

La audacia guerrera de Artigas y su valentía para combatir habían llegado a oídos de los paraguayos, por lo cual el gobierno lo acepta como exiliado, pero con condiciones por lo cual su estadía en Asunción despertaba resquemores en las filas gubernamentales que consideraban imprudente su permanencia en la capital, al extremo que Rodríguez de Francia jamás lo conoció ni lo visitó y ordenó su internación y confinamiento en el interior, a 80 leguas de la capital, en Curuguaytí, un viejo pueblo de primitivas viviendas de labradores.

Aquí comienza la segunda etapa de este largo exilio que duraría 30 años y su alejamiento del mundo, trabajando la tierra hasta cerca de los 76 años. El soldado se había convertido en agricultor y su producción la repartía entre los pobres, que cariñosamente lo llamaban “su padre”.

Pero su tranquilidad se vio interrumpida el 22 de septiembre de 1840, cuando el anciano se encontraba trabajando la tierra se vio sorprendido por la llegada de un grupo de soldados que traía instrucciones de “apresar al bandido” José Artigas y estuvo engrillado durante un mes.

Después de tantos años, la figura de Artigas seguía despertando resquemores hasta que los sucesores del presidente del Paraguay, ordenaron su liberación, pudiendo volver a su oficio de labrador.

En 1841 le comunicaron, vía consular, que podía volver a su patria, a lo que respondió que

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

deseaba terminar sus días en Curuguaytí. Meses después se reitera el pedido, esta vez del presidente Rivera para que retorne a la República del Uruguay. Artigas devolvió la nota sin leerla cuando contaba con 77 años y se consideraba un personaje del pasado.

El tercer periplo de su exilio se inicia en Ygurahe, cerca de Asunción, cuando Artigas había cumplido ochenta años y ya no significaba ningún peligro para nadie por lo que el presidente de la República, en un gesto humanitario, le ofreció vivir en una de sus granjas en Ybiray, donde transcurrieron los últimos cinco años del prócer. Ya nada ambiciona sino la serenidad y la quietud, su vida se desenvuelve a la sombra de los frondosos árboles paraguayos, donde quizás rememoraba sus combates y sus hazañas, su malograda epopeya y su credo político: *“Con libertad ni ofendo ni temo”*.

Era tan fuerte la decisión de Artigas de morir en Paraguay, que ni siquiera pudo convencerlo la visita que le hizo su hijo, que era lo único que le quedaba ya que su esposa había fallecido varios años antes.

La visita del hijo, el cual casi no conocía, le debió producir un impacto muy grande, pero no accedió a sus ruegos de retornar a la patria, y esa visita tan emocionante fue, en definitiva, la despedida porque su hijo murió poco tiempo después, antes que su padre.

Artigas murió repentinamente el 23 de septiembre de 1850, después de 30 años de destierro, en la pobreza máxima y sólo acompañado por su fiel servidor, el Negro Ansina que nunca se había separado de él. Cuenta la tradición que sus últimas palabras fueron: *“Traedme mi caballo”*, el Morito. Pero aquí no termina la historia de Artigas, porque seis años después sus cenizas fueron llevadas a su Patria con honores que no tuvo en vida y allí descansa en Montevideo, en la inmortalidad, el más calumniado en la historia de América, como dijo un conocido historiador.

Artigas, por sus sentimientos, por su proceder, y por su obra, pertenece y forma parte de los argentinos, como uno de los próceres que más lucharon por la independencia de España y por la forma de gobierno federal; fue, casi puede decirse, el protagonista mayor de esta epopeya y es por eso que cuando fui diputado hice colocar su hermosa estatua en nuestra ciudad.

La importancia del artiguismo se puso de relieve cuando se firmó la Liga Federal con la presencia de delegados de la Banda Oriental, Entre Ríos, Santa Fe, Misiones, Córdoba y Corrientes, donde el caudillo oriental propuso un sistema republicano de gobierno en contra de aquellos que buscaban afanosamente cualquier forma de gobierno monarquizante, dejando constancia de que la separación debía ser total y absoluta de la monarquía española.

En esta Liga se dejaba establecida la igualdad de derechos de los indios con los demás hombres, los cuales recibieron algunas tierras confiscadas a los enemigos de la revolución, lo cual empezó a conmover los cimientos políticos del Plata.

Para terminar repetiré que yo no he tenido oportunidad de encontrar ningún documento en el que se diga que Alberdi leyó a Artigas, pero a través del tiempo, no hay dudas de que nuestro autor de la Constitución del 53, leyó o por lo menos se inspiró en las doctrinas e ideas del prócer Artigas, ya que en los fundamentos de las *Bases* están incluidas todas las ideas del prócer uruguayo que entregó su vida por la causa federalista.

Hay, pues, razones y motivos para considerar al general Artigas como el verdadero padre y fundador del federalismo en los pueblos del Río de la Plata.

\* Miembro de la Academia del Plata, ex profesor de la U.N.C. y director de la Bolsa de Comercio de Córdoba. Conferencia pronunciada en acto público del Instituto de Federalismo.



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

SOBRE DERECHO PÚBLICO  
PROVINCIAL Y MUNICIPAL  
por ALBERTO R. ZARZA MENSAQUE \*

El Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos de Mendoza, bajo la inspiración y el ejemplo del maestro Dardo Pérez Guilhou, cuya jerarquía científica y calidades

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

humanas son reconocidas en el país y en el mundo científico, ha realizado en el mes de noviembre de 2003, la presentación de la segunda edición actualizada del primer tomo de la obra *Derecho público provincial y municipal*, elaborada por sus integrantes, quienes la dedicaron a nuestro querido Pedro J. Frías.

En el prólogo a la primera edición, los autores ponían de manifiesto el objetivo que perseguían al encarar esta tarea: efectuar el análisis y puesta al día del contenido del constitucionalismo provincial argentino, mediante un enfoque interdisciplinario, no limitado a la mera comparación de textos sino también, tratando de aprehender y comprender las circunstancias en que se fueron dictando las constituciones. Decían en aquella ocasión que el hacerlo desde Mendoza, les permitía tener una visión más enriquecedora sobre los intereses locales y a la vez de los nacionales.

Esta intención se ratifica en esta segunda edición realizada a los 13 años de que saliera a luz el primer tomo del *Derecho público provincial*; en ese lapso se ha concretado una profunda reforma de nuestra Constitución de 1853 lo que, más allá del juicio de valor que podamos efectuar sobre sus aciertos o errores, ha influido en las relaciones entre los diversos órganos de gobierno, en el sistema federal y en nuestras vinculaciones internas y externas.

Bajo la coordinación de Gabriela Abalos, han colaborado en la realización de este tomo Pérez Guilhou, Abalos, Barón Knoll de Bertolotti, Buj Montero, Castorina de Tarquini, Farrando (h), Luna, Montbrun, Pérez Hualde, Seghesso de López, Segovia y Tarifa; en su gran mayoría miembros del Instituto, cuya importancia y jerarquía han trascendido las fronteras nacionales, por la importancia de su producción científica; baste recordar la primera edición de *Derecho público provincial* en 3 tomos; los 3 tomos de *Derecho constitucional de la reforma de 1994* y las obras *Atribuciones del presidente argentino*, *Atribuciones del Congreso Argentino* y *El Poder Judicial*.

Cada uno de los 22 capítulos que integran esta primera parte de la obra, merecen ser objeto de un análisis ponderado, tanto por la importancia de los temas tratados, como por el rigor y agudeza con que han sido encarados desde ópticas diversas.

Se han incorporado a este primer tomo, varios estudios referidos al derecho municipal, enriqueciendo el contenido del derecho público provincial, que actualmente no puede ser abordado, dejando de lado su tratamiento, en razón de ser el municipio un protagonista importante de las relaciones entre los poderes del Estado.

Por razones de espacio, no podemos comentar todos los trabajos que integran este libro, de manera tal, que elegiremos algunos que por no haber sido publicados con anterioridad o por su originalidad temática, entendemos que deben ser glosados

El primer capítulo, *Introducción al derecho público provincial* es abordado por *Alberto Montbrun*; quien expresa que el D.P.P. como derecho constitucional de provincias, participa de las características de éste en el sentido de ser un derecho del «poder».

El nombre, la disciplina, sostiene, tiene una fecha, un lugar y un autor preciso; Juan Bautista Alberdi la denominó de esta manera al escribir su libro *Elementos de derecho público provincial*, al elaborar el anteproyecto de la primera Constitución de Mendoza. Esta expresión ha sido aceptada por la mayoría de la doctrina argentina.

Al referirse a las fuentes del derecho, destaca la importancia que ha adquirido la doctrina en la revitalización de las relaciones de las provincias con el Estado Nacional y de éstas entre sí y la trascendencia que ha significado la «cláusula federal» incorporada a los textos de algunas constituciones provinciales reformadas y cuyos objetivos fueran plasmados en la reforma constitucional de 1994.

*Silvina Barón Knoll de Bertolotti* en dos capítulos distintos pero estrechamente interrelacionados, aborda el fenómeno de la integración regional y su incidencia en las autonomías provinciales. En el Capítulo V, *El federalismo frente a la integración*, describe el impacto que produce en un Estado federal, su ingreso en un proceso de este tipo, dado que existe un cúmulo de

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

competencias que deben ser transferidas en favor de órganos supranacionales.

Su preocupación es encontrar un punto de equilibrio, que facilitando el proceso integrador, no lastime irremediablemente las autonomías provinciales y municipales; para ello considera necesario lograr mecanismos que permitan a los entes locales participar efectivamente en la formación de las decisiones comunitarias y en su ejecución.

Resalta que en el caso argentino, la reforma constitucional de 1994 no previó la participación de las provincias en las fases ascendente y descendente de la política comunitaria.

Admite la dificultad para elaborar un concepto del federalismo abarcativo, dado que hay tantos federalismos como estados federales, o como momentos en un Estado federal se viven. Para la autora, el federalismo no puede reducirse a una noción estática

Siguiendo a Castorina, opta por señalar ciertas notas distintivas que caracterizan el sistema federal, resaltando que básicamente se expresa como una relación entre poderes y un proceso de crecimiento comunitario; las relaciones que se van desarrollando en su seno varían de acuerdo a circunstancias diversas y como respuesta a la actuación de fuerzas sociales, políticas, económicas y culturales, con funciones compartidas.

El federalismo resulta entonces, de la cooperación entre los distintos niveles de poder, desarrollando el modelo de concertación, que se basa en las relaciones que se generan entre los actores, dentro de un proceso en constante cambio, en la búsqueda del bien común nacional.

Analiza el impacto que el proceso de integración produce en el orden interno del reparto del poder, en los estados federales como son Argentina y Brasil, integrantes del Mercosur.

Estas vinculaciones se amplían o modifican con la aparición de estructuras comunitarias. Así, a las relaciones verticales, propias un Estado federal, se le suman las de Comunidad- Estado, Comunidad-Provincia y Comunidad-Municipio.

Se pregunta si es compatible la integración con el federalismo, si se compromete la esfera de competencia de las provincias ante la delegación de potestades a instituciones supranacionales, y ante esta posibilidad interroga: ¿Qué cauce habilitado pueden encontrar las provincias y los municipios para participar en la formación de decisiones políticas que las afectan y en su ejecución?

Reconoce que el fenómeno de integración acentúa o beneficia las tendencias centripetas de los Estados miembros. En términos generales, la doctrina señala que los Estados deben actuar en forma unitaria tanto en la toma de decisión en el seno de las comunidades, como en los procesos de ejecución y aplicación administrativa del derecho comunitario, aunque para ello sea necesario desatender el reparto interno de competencias. Sin embargo, no es menos perentorio que se permita que las competencias las ejerzan quienes son sus titulares y, en consecuencia, no debe establecerse una centralización práctica respecto de cuestiones que la Constitución no permite.

Afirma que debe superarse la noción estática del federalismo, permitiendo su reacomodamiento frente a las instancias de integración que se avencinan. A partir de la cooperación de las provincias y entre éstas y el Estado, se podrá salvaguardar el régimen federal y las autonomías provinciales

Sostiene que es de vital importancia, que las provincias y municipios participen en la toma de las decisiones políticas que las afectan y en su ejecución, citando a Farrando (h), dice que «menor delegación y mayor concurrencia», puede ser una fórmula que obligue a la coordinación y cooperación federal y local en la corriente de integración

Continúa este tema en el Capítulo VII titulado ***Las provincias en los procesos de integración. Relaciones del Estado Nacional y las provincias con el Mercosur.***

Analiza el protagonismo que deberían tener las provincias tanto en la faz ascendente en la formulación de las políticas comunitarias o en el proceso de toma de decisión, como también el rol que éstas pueden desem-pear en la ejecución del tratado y del derecho comunitario.

Sobre este último aspecto, advierte que si bien existe un firme propósito de llevar adelante la

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

integración, ella no puede darse en desmedro del sistema federal; por el contrario, debe afianzarse aun en su replanteo, a través de un reacomodamiento de las relaciones Nación-provincias, articulándose mecanismos que aseguren efectiva participación de éstas, tanto en la faz ascendente como descendente. Recuerda que a partir del proceso de reformas constitucionales provinciales y de la reforma constitucional de 1994; el protagonismo de las provincias en materia de relaciones internacionales ha logrado cierta importancia, sin dejar de lado que es premisa fundamental de nuestro derecho constitucional que la política exterior es competencia exclusiva del gobierno federal, según la distribución de competencias de la Constitución Nacional.

Ello no impide que las provincias en el marco de las relaciones internacionales, puedan desarrollar la gestión de sus facultades conservadas o concurrentes que desbordan la jurisdicción interna, sin por ello usurpar potestades del gobierno federal,

La gestión internacional de intereses propios por parte de las provincias o «actividad autonómica con relevancia exterior» ha sido incorporada en la reforma de 1994 en el art. 124, 2ª parte. Con anterioridad, varias constituciones provinciales habían reivindicado esta competencia; textos similares se pueden encontrar en otras constituciones federales (Ley Fundamental de Bonn, Constitución suiza, Estados Unidos y Canadá).

Expresa sin embargo, que las relaciones de las provincias como comunidades autónomas con el Mercosur o con cualquier otro organismo de carácter supranacional, deberían plantearse de manera distinta, pues estas vinculaciones se diferencian de las clásicas del derecho internacional. En tal sentido y siguiendo a Muñoz Machado estima que: *«Dados los términos en que la cuestión se plantea, de lo que se trata es de encontrar fórmulas que permitan mantener inmodificada la estructura y los equilibrios constitucionales internos, sin perjuicio de la fiel integración en la comunidad y el eficiente cumplimiento de los compromisos contraídos».*

Nuestra Constitución no ofrece respuesta clara a este problema, cuando se discutió en la Convención Constituyente de 1994, no se tuvo en cuenta la participación de las provincias en la política comunitaria tanto en su faz ascendente como descendente, a pesar de que se verían afectadas por el traspaso de ciertas competencias en favor de la comunidad.

Considera que se corren serios riesgos de que el federalismo se vea afectado por los procesos de integración naciente, si no se prevén instancias de participación efectiva de los poderes locales. De tal manera que lo que la Constitución formal no previó, deberá ser remediado por la Constitución material a fin de salvaguardar las autonomías provinciales.

A partir de la cooperación entre las provincias y el Estado se podrá fortalecer el sistema federal con un rediseño de las relaciones Nación y provincia, que permita la cooperación entre ellas y con tal finalidad propone modos de participación provincial en la faz ascendente de las relaciones comunitarias.

Con referencia a la ejecución del derecho comunitario por parte de los entes autonómicos, recuerda que en la doctrina se presentan dos corrientes claramente diferenciables, una en favor de la intervención exclusiva del Estado nacional en las operaciones de ejecución y otra que privilegia la intervención de los estados autónomos en las materias que sean de su competencia. La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo ha elaborado el principio de «autonomía institucional de los estados» que significa que el derecho comunitario no altera las relaciones de reparto de poder establecidas en el seno de ellos, debiendo por lo tanto, cumplirse las obligaciones comunitarias por las instancias políticas que en cada caso resulten competentes, de conformidad con la Constitución y el derecho interno de cada Estado.

Con base en lo señalado, propone pautas, de las que rescatamos algunas: como regla, las provincias deberían asumir la función de aplicar el derecho comunitario derivado y al Estado central le corresponderá un mayor protagonismo en lo concerniente al desarrollo de la norma comunitaria, es decir la tarea de transposición a través de una norma interna, de la decisión comunitaria.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

La pretensión de los entes locales de intervenir en la ejecución y aplicación del derecho comunitario, no empece a la responsabilidad del Estado central frente a la comunidad, como garante del respeto a las normas comunitarias. Según el art. 27 de la Convención de Viena y ratificado en el marco del derecho comunitario; se ha sostenido que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno, para justificar el incumplimiento de las directivas comunitarias.

*Alejandro Pérez Hualde*, bajo el título *El orden federal y los tratados internacionales de protección recíprocas de inversiones* analiza un tema complejo en el que se entrelazan cuestiones vinculadas al derecho internacional, al derecho constitucional, al derecho público provincial y al derecho administrativo

Nuestro país ha suscrito varios tratados internacionales de promoción y protección recíproca de inversiones, con la intención de afianzar su confiabilidad internacional y reducir el «riesgo país». Mediante estos instrumentos se compromete a someter ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones), que funciona en el ámbito del Banco Mundial, las controversias que se susciten con inversores, quienes pueden reclamar ante este organismo por situaciones que consideran violatorias de los acuerdos que garantizan que sus inversiones gozarán de protección, tratamiento equitativo y que las concedentes no adoptarán medidas de expropiación o nacionalización, salvo por causa de utilidad pública y mediante una indemnización pronta y adecuada.

Ante este Tribunal Arbitral se han radicado varias planteos en contra de nuestro país, efectuados por concesionarios de servicios públicos otorgados por las provincias, que el autor detalla prolijamente.

La Argentina, al suscribir los tratados, a pesar de que los acuerdos lo permiten, no ha acreditado la existencia de los Estados federados que la componen, lo que posibilitaría la intervención directa de éstos en la cuestión, cuando se tratare de temas que los afectan directamente.

Expone la situación en el caso «Vivendi», en donde la actora, Compañía de Aguas del Aconquija, concesionaria del servicio público de distribución de agua y cloacas, reclama al Estado argentino una indemnización, atento a que las autoridades de la provincia de Tucumán habrían realizado actos que aparejaron caída de la tasa de recupero, reduciendo las tarifas, denunciando abusos de la autoridad reguladora y tratos de mala fe.

Posteriormente, el autor analiza quién ejerce la jurisdicción sobre los contratos administrativos en el derecho público provincial, respondiendo que según los arts. 5º y 121 C.N., las provincias pueden suscribir contratos de concesión de servicios público y corresponde a sus propios tribunales entender en las acciones judiciales que de ellos dimanaren; así ha quedado plasmado en los textos constitucionales, en los códigos procesales provinciales y en fallos de la C.S.J.N..

En el caso de referencia, nuestro país planeó esta cuestión ante el CIADI, pretendiendo sustraerse de su jurisdicción, porque no le eran atribuibles los actos de una provincia (Tucumán) en un Estado federal como el nuestro. La respuesta del laudo fue que la República Argentina puede ser responsable a la luz de los tratados de protección de las inversiones por el accionar de una provincia, en especial por el comportamiento de sus tribunales contenciosos administrativos, el que muchas veces resulta ser el máximo tribunal de provincia. Por lo tanto, la provincia miembro de un Estado federal puede ser parte en los arbitrajes convocados ante la CIADI, con el consentimiento del Estado miembro, que en el caso «Vivendi» no existió.

Sostiene con sólidos argumentos, que las provincias no podrían sustraerse al sometimiento al arbitraje pactado en un tratado internacional debidamente suscrito por la Nación. El eventual planteo de las provincias de reparo de orden público interno contra el orden impuesto por los tratados de promoción y protección recíproca de inversiones y que no fuera fundado en la falta de competencia de los firmantes (art. 46 de la C.V.), sólo tendría efectos internos y nunca respecto al

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

país extranjero y de su inversor protegido por el tratado, ya que el conflicto se plantearía «sin perjuicio de la eventual responsabilidad internacional».

El autor supone que este tipo de conflictos ante el CIADI van a incrementarse; ante ello, formula algunas recomendaciones: tales como que la República Argentina deberá acreditar en cada caso, ante el centro internacional, sus subdivisiones internas de carácter federal o provincias y el carácter de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Ello permitirá que las provincias puedan intervenir en la gestión y defensa de su accionar administrativo y judicial y de sus tribunales locales, ante el Tribunal Arbitral y no permanecer en el rol de meros espectadores.

El representante de los intereses provinciales deberá coadyuvar con la nación en defensa de sus intereses, atento que las consecuencias de tales decisiones pueden recaer sobre su patrimonio, vía acción de regreso

Rechaza cualquier limitación que se pretendiera imponer a la capacidad para contratar de las provincias, como de hecho ha establecido en la práctica el Ministerio de Economía, en relación con la capacidad de empréstito provincial.

Recomienda un acuerdo entre el Estado federal y las provincias sobre procedimientos de información y seguimiento, con la finalidad de que el primero pueda tener bajo su control y precisión aquellos casos en que eventualmente pueden desembocar en una responsabilidad conjunta nacional.

La Corte Suprema puede intervenir en ejercicio de su competencia originaria a requerimiento del Estado Nacional o de los afectados y la Nación accionar en contra de la provincia, a fin de resguardar la eventual futura responsabilidad internacional. Según se ha decidido en varios fallos; corresponde a la C.S.J.N., aplicar en la medida de su jurisdicción, los tratados internacionales al que el país está vinculado, a fin de evitar que la responsabilidad internacional de la República quede comprometida.

En cumplimiento del sistema de control existente en el mundo globalizado, se exige que los funcionarios provinciales ejerzan sus atribuciones con la mayor prudencia y debidamente asesorados por técnicos capacitados, evitar actitudes oficiales de incumplimiento o medidas dilatorias que judicialicen innecesariamente la cuestión, atento que en la actualidad, las decisiones irresponsables o arbitrarias podrán ser vigiladas también por tribunales extranjeros.

*Alberto Montbrum* en el Capítulo X titulado **Recursos provinciales** realiza una exégesis de los ingresos públicos de los estados provinciales, quienes pueden generar recursos propios, tributarios y no tributarios (art. 121 C.N.), con excepción de los derechos aduaneros (art. 75 inc. 1).

Según el texto de 1853, el Congreso tiene la facultad extraordinaria de establecer *impuestos directos por tiempo determinado* y en situaciones de emergencia; sin embargo desde 1931, el impuesto a las ganancias (implementado por un tiempo determinado) y que percibe la Nación se ha prorrogado indefinidamente.

Expresa que doctrina y la jurisprudencia adoptaron una postura claudicante, al admitir que los *impuestos indirectos internos* fueran concurrente entre el Estado Nacional y las provincias, contrariando los términos de la Constitución original y las palabras de Gorostiaga.

Esta deformación del sistema terminó convalidándose en la reforma de 1994 (art. 75 inc. 2, 1<sup>er</sup> párrafo); si a tales situaciones agregamos la nacionalización de los recursos nacionales estratégicos, se concretó una grosera pérdida de la autonomía económica financiera de las provincias, a cambio de compensaciones monetarias, coparticipaciones u otras remisiones de fondos y una evidente decadencia en la percepción de los recursos provinciales de propia jurisdicción, acrecentando la importancia de los fondos provenientes de la jurisdicción nacional.

Señala que en la última década, la participación de las provincias y los municipios en el gasto público total en la Argentina era del 47% y del 11% respectivamente y la del Estado Nacional del

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

42%. Sin embargo, respecto de la participación de los recursos por niveles de gobierno, correspondía el 74% al Estado Nacional el 20% a las provincias y el 6% a los gobiernos locales. Actualmente, las provincias cubren sus gastos en un alto porcentaje, con recursos de la Nación.

Con relación a la explotación de los recursos naturales, pone de manifiesto que las ganancias que se generaron, fueron aprovechadas sin sustento constitucional alguno por el gobierno nacional por mucho tiempo, causando un daño prácticamente irreparable a las provincias. Estas, por su parte, ratificaron con modalidades diversas en sus reformas constitucionales, su dominio originario sobre el suelo y el subsuelo y demás recursos naturales; criterio ratificado en el art. 124, última parte, del texto reformado en 1994.

Al referirse a los ingresos extraordinarios, empréstitos y uso del crédito, realiza también un detallado inventario de los recaudos y limitaciones que en esta materia han adoptado las constituciones provinciales para implementarlos especialmente a nivel internacional.

Al referirse al art. 75, expresa que, dentro de todos los sistemas posibles de coordinación financiera interjurisdiccional, la Convención de 1994 adoptó el sistema de coparticipación impositiva, que venía rigiendo con anterioridad por decisiones legislativas de cuestionable constitucionalidad.

Resalta que el art. 75 inc. 2, prevé la necesidad de una ley convenio Nación-provincias; la remisión automática de fondos, modalidades ya previstas en anteriores leyes convenios que rigieron; la exigencia que la ley tenga como Cámara de origen el Senado de la Nación, por ser ésta la Cámara en la que se encuentran representadas en paridad las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

Dispone también el texto constitucional, que una mayoría especial deberá sancionar la ley y la creación de un organismo de fiscalización y control del sistema, integrado por todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

La norma determina que no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos aprobada por ley del Congreso y la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Con relación a la coparticipación secundaria, la Constitución exige que se efectúe contemplando criterios objetivos de reparto, que tienen como propósito evitar que la distribución se haga con discrecionalidad, clientelismo o amiguismo por parte del ente recaudador.

La adopción de *criterios objetivos de reparto* implica la búsqueda de datos cuantificables aplicables en forma pareja a todas las jurisdicciones, sin tener en cuenta intereses espurios, garantizando que iguales presupuestos fácticos reciban similar tratamiento legal; además, permite flexibilizar la aplicación de los indicadores de distribución.

La fijación de criterios objetivos de reparto no se compadece con la aplicación de dos pautas de distribución muy transitadas en el derecho público provincial: el establecimiento de «*porcentajes fijos*» y la distribución de una porción de los recursos «*por partes iguales*».

En consecuencia, el primer sistema contemplado en la ley 23.548 resulta inconstitucional, ya que los porcentajes establecidos para las provincias, resultan de los acuerdos logrados en el Congreso, ponderan situaciones estáticas y no prevén los cambios que pudieran producirse.

Estos criterios no estimulan acciones concretas encaminadas a lograr mayor eficiencia en la gestión o mejorar situaciones injustas. Establecido un porcentaje fijo de coparticipación, resulta lo mismo que una provincia contenga gastos corrientes o no, dado que los porcentajes de distribución no variarán. Estos tipos de mecanismos benefician a las grandes jurisdicciones o a las que saben negociar con mayor lucro sus votos en el Congreso.

El otro factor de distorsión citado, de *partes iguales*, carece de sustento científico o axiológico, solamente asegura a todas las jurisdicciones un mínimo de recursos, pero resulta dispar y asimétrico

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

y es totalmente opuesto a criterios objetivos de reparto.

Al realizar un examen de las pautas de distribución secundaria establecidas en la norma, se refiere a ***criterio de equidad***: expresa que debe interpretarse, como que hay que dar a cada jurisdicción, un retorno según su aporte. Cita la opinión de Rosatti en la materia, quien expresa que equidad debe ser entendida como proporcional al poder contributivo de cada provincia, implica proporcionalidad al aporte. Es un criterio de tipo devolutivo.

***Criterio de solidaridad***: a diferencia del caso anterior, se trata de un modo de distribución relacionado con la necesidad de compensar desigualdades socioeconómicas de algunas jurisdicciones con relación a otras, con el objeto de atender diferencialmente con una parte de los recursos a coparticipar, situaciones de pobreza y de subdesarrollo. Se materializa en que quien más tiene, menos recibe. Su finalidad es permitir el acceso a grado equivalente de desarrollo, calidad de vida y bienestar para todos los habitantes.

Los indicadores para determinar los porcentajes, pasan generalmente, por la ponderación de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) u otros factores como los que establecía la ley 20.221.

Hay indicadores vinculados con la *eficiencia en la gestión* que deberían ser tenidos en cuenta para la distribución de la coparticipación, pero que la mayoría de las provincias no lo han implementado. Sin embargo, en la actualidad, nueve provincias tienen programas de reforma del Estado, en los que se ha establecido como requisito para la adhesión a financiamiento internacional, la incorporación de este tipo de prorratadores. En tal sentido, propone como indicadores utilizables por su flexibilidad, el de la *recaudación propia sobre gastos corrientes*: las jurisdicciones que contienen o reducen sus gastos corrientes o incrementan la recaudación de recursos propios, mejoran su coparticipación como premio a su eficiencia. *Población sobre planta de personal*: la reducción o contención de la planta del personal en relación a la población. *Erogaciones de capital sobre el total de las erogaciones*: significa la transferencia de gastos en personal y bienes de consumo, en favor de la inversión en obra pública o equipamiento. *Remuneración de los funcionarios*: que en nuestro país muestra grandes asimetrías.

A partir del dictado de la ley 23.548 rige el sistema instaurado por ella, que a diferencia de la anterior, fijó porcentajes fijos para cada provincia y un índice de coparticipación primaria para las provincias del 54, 66%. Este ha sufrido profundas transformaciones merced a los 3 pactos fiscales suscritos con posterioridad (I - ley 24.130; II - ley 24.307; III ley 25.235) y por la sanción de leyes de asignaciones específicas (v.gr. los fondos para sostener el sistema previsional), que han significado el detrimento de una masa considerable de los fondos que debían percibir las provincias, aparejando el desorden del sistema e introduciendo incertidumbre y condicionamientos a las provincias.

Otro recursos que resultan de relevante importancia para algunos estados provinciales, entre ellos Mendoza, son los provenientes de la coparticipación por regalías, como devolución proporcional a la contribución que hacen las provincias en la producción de recursos naturales, hidrocarburos, energía, minerales, etcétera. El concepto de regalía implica según el autor, no sólo la producción real, sino también el eventual deterioro que esta actividad extractiva significa para el medio ambiente, concepto que utiliza Mendoza para coparticipar esos recursos en los departamentos productores.

Señala la paradoja de que los recursos de la extracción de hidrocarburos nunca fueron de patrimonio del Estado federal, pero hasta la reforma constitucional de 1994 (art. 124 última parte) los manejó la Nación como propios. La norma constitucional no modificó el sistema vigente con anterioridad, excepto lo dispuesto por ley 24.145 que estableció la provincialización de los hidrocarburos a las provincias en donde ellos se encuentran. Las provincias reciben del Estado Nacional el 12% del valor que se impone en boca de pozo; también Mendoza -como algunas otras



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

provincias- percibe regalías por generación de energía hidroeléctrica, por la actividad minera y por el aprovechamiento de aguas minerales.

El art. 75 inc. 3 determina que hay *tributos nacionales que son excluidos de la coparticipación por tener asignación específica*; que deben ser establecidos por ley, por un tiempo determinado y sancionados por la mayoría absoluta de los miembros de las cámaras. Su implementación ha convertido en más complejo y distorsivo el sistema de coparticipación. Montbrun menciona siete que reúnen tal característica, de los que el que siempre ha resultado más cuestionado, es el Fondo de Financiamiento de programas Sociales en el Conurbano Bonaerense (ley 24.073).

Como epílogo del documento, el autor recuerda que por ley 23.548 se crearon los A.T.N., integrados por el 1% del total de la masa coparticipable destinada a atender situaciones de emergencia y desequilibrio financiero de las provincias. Su origen legal es el art. 75 inc. 9 C.N.. Estos fondos han sido manejados con intencionalidad política por el gobierno nacional. El autor pone de manifiesto que del total anual que asciende a aproximadamente 300 millones de pesos, en la década del 90. La Rioja recibió más de 100 millones al año (33, 5%) seguida por Corrientes con un 6, 3% de ese total, cifras que revelan con su propia elocuencia la inequidad del sistema.

*María Celia Castorina de Tarquini* en ***La Provincia y el Municipio***, sostiene que la relación Provincia y Municipio, tiene una vinculación distinta a la existente entre la Nación y a las provincias, aunque ambas son modos de descentralización. No pueden aplicarse a las relaciones provincias-municipios, exactamente las mismas pautas que rigen al federalismo, pues no todas ellas son propias de esta relación Provincia y Municipalidad; por lo que estima incorrecto trasladar y reiterar los esquemas de distribución de competencias del orden nacional al provincial.

Tanto la Provincia y el Municipio son parte de un Estado y participan de su naturaleza, siendo el origen de ambos natural, pero tienen fines propios y diversos, ambas participan de los fines del Estado que integran. Entre el Estado Nacional, la Provincia y el Municipio hay una relación de unicidad.

Frente a la antinomia que durante tiempo separara a la doctrina sobre carácter autonómico o autárquico del Municipio, estima que para tomar posición, es menester determinar lo que el municipio *es* y expresa que participa de los elementos constitutivo del Estado y responde a sus mismas causas y tiene semejante manera de ser pero no existe al «modo de éste», no hay identidad de ambas existencias.

La autonomía o autarquía será atributo del Municipio en la medida que cada comunidad natural surgida del seno del Estado así lo exija para el cumplimiento de sus fines. El Municipio surge espontáneamente del seno de la sociedad, pero queda configurado por el principio organizativo que moviliza el propio Estado, su organización será singular; podrá o no gozar de plena autonomía, según convenga a su entidad y su relación con el orden político superior. La asignación de sus competencias será diversa si es autárquico o autónomo con capacidad de darse su propia ley fundamental.

La autonomía municipal será la que surja de la propia calidad del Municipio y del reconocimiento que haga de ella el poder provincial; recordando a Rosatti comparte con aquél la idea de que el municipio tiene distintos grados de autonomía y ni el esfuerzo doctrinario ni la voluntad legislativa, alcanzan para modificar la realidad en la que muestra a un Municipio que «tiende a la autonomía».

Con la reforma de 1994, el art. 123 ha venido a complementar al art. 5°; las constituciones provinciales deben asegurar la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico financiero, con la salvedad de que corresponderá a cada Constitución reglar su alcance y contenido.

Considera plausible que cada provincia fije las características de su régimen municipal, dada la diversidad que existe entre ellas. El Municipio es un modo de descentralización que en algunos

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

casos es político, porque ha surgido espontáneamente con capacidad de autogobierno y en otros es administrativo, porque se limita a una delegación de potestades provinciales. Por ello, las organizaciones municipales serán siempre singulares y su grado de independencia deberá ser evaluado por las autoridades provinciales conocedoras de la realidad local.

Al tratar las relaciones municipales con el poder nacional y provincial; considera que siendo el federalismo un proceso de variables interrelacionadas y el Municipio un segundo orden de descentralización, que es a su vez parte de la Provincia y de la Nación, tiene cometidos propios y diferenciados de los demás órganos de gobierno. En sus relaciones con la provincias sus vínculos serán de *supra y subordinación* reflejadas en la mayoría de las constituciones vigentes mediante disposiciones que prevén la organización del Municipio de acuerdo al número de sus habitantes; la resolución de los conflictos municipales por intermedio de los T.S.J.; la posibilidad de intervención provincial en las municipalidades. Las *relaciones de coordinación* están exteriorizadas en la suscripción de convenios interjurisdiccionales de cooperación y de participación en la ejecución de obras y prestación de servicios que se realicen en su radio.

Con respecto a las *relaciones de inordinación* que operan cuando se permite a los gobiernos locales participar en el trazado de las políticas generales, no hay normas que autoricen tal tipo de participación, a similitud de la que tienen las provincias en la legislación federal, por medio del Senado.

Las relaciones Provincia-Municipio se basan en presupuestos tales como la garantía al *derecho a la existencia integral* que se expresa en la posibilidad del pleno goce de sus instituciones asentadas en un territorio, sobre el que las municipalidades ejercen su jurisdicción, aunque no el dominio, y ello queda demostrado en la potestad que tiene la provincia de fijar los radios municipales, los que no pueden ser alterados por su propia voluntad. *Gobierno propio*, cuyas características y amplitud corresponderán determinar a las constituciones locales, de acuerdo con su diversidad y con los recursos económicos de que disponga. *Preservación de la unión provincial*: el otorgamiento de amplias potestades a la Municipalidad como la de darse su propia Carta Orgánica, no empece al mantenimiento de la unión provincial, por ello es que las propias constituciones provinciales establecen los límites a los que se encuentra sometido el Municipio y en algunos casos (v.gr. Salta) la vigencia de la Carta Orgánica, depende de la previa aprobación de la legislatura provincial.

En las relaciones Provincia-Municipio no existe un claro deslinde de las competencias como el establecido por el art. 121 C.N. entre Estado federal y Provincia; atento a esta carencia, considera que esta distribución debería efectuarse en base al criterio de que las municipalidades son titulares de las competencia que le son delegadas por el gobierno provincial, quien conserva el resto del poder político. Sin perjuicio de lo expuesto, sostiene que hay poderes inherentes al municipio y que la Constitución se los reconoce por tratarse de una realidad que subyace en el seno comunitario.

Reconoce como poderes inherentes, darse su propia Carta, elegir sus autoridades, darse sus instituciones, organizar su administración y regirse por las normas que ellas sancionen y gozar de autosuficiencia financiera. Además de estas competencias exclusivas, las municipalidades ejercen poderes concurrentes y compartidos entre la provincia y los municipios.

Podemos advertir que esta distinguida publicista, se muestra partidaria de una autonomía municipal restringida y subordinada.

*María Cristina Seghesso de López Aragón* es una historiadora que maneja con asombrosa solvencia los temas jurídicos constitucionales y sus implicancias políticas, ello queda de manifiesto en el capítulo *Historia del derecho público mendocino*, referido a la organización institucional de la Provincia, a partir del la Constitución de 1854, hasta la actualidad.

En el Capítulo XIII, titulado *El municipalismo de Alberdi*, aborda un tema poco difundido, la concepción del constitucionalista sobre el Municipio argentino. La autora nos expresa que el tema

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

municipal aparece encarado por aquél, en algunos escritos periodísticos publicados durante su exilio en Chile, se insinúa brevemente en las *Bases*, luego se amplía en su obra *Elementos de derecho público provincial argentino*, se concreta en su proyecto de Constitución de Mendoza que fuera sancionado en 1854 y se complementa en otros escritos posteriores.

Esta etapa de exilio chileno corresponde a la madurez intelectual del ilustre tucumano, influyendo también en él, la vivencia del conservadurismo chileno. Este entorno vital, le permite reflexionar profunda y serenamente sobre la organización institucional del país.

En su columna del diario *El Comercio de Valparaíso* expresaba que «*las mejoras primordiales en los pueblos de la América del Sur, eran las mejoras municipales de orden material*» y dadas las competencias que correspondían, sugería la organización del gobierno local, con atribuciones ampliadas y mayor cantidad de fondos disponibles.

Reconciliado espiritualmente con España, busca como matriz para organizar el municipio, al cabildo indiano.

La necesidad de regular esta institución, nació del imperativo del art. 5º C.N.. En el pensamiento de Alberdi influyó Echeverría, quien se hizo eco de las ideas de Tocqueville en *Democracia en América*, sobre este tema.

Alberdi sostenía que la supresión del régimen municipal desde 1821 a 1853, privó a los habitantes de las ciudades del derecho de participación activa en el gobierno de su ciudad, como lo habían hecho desde la época de la colonia, cuando el Cabildo era la sede del gobierno local. Admitía que la nueva situación política, hacía menester remozar la institución, acomodándola «al principio democrático, distinto y opuesto al colonial realista, por ello propugnaba la elección popular de los ediles, en forma directa, universal y sin distinción de nativos y foráneos domiciliados».

Ponderaba la importancia del gobierno municipal en nuestro país como escuela de educación cívica y pretendía darle un anclaje en la realidad argentina. Expresa la exégeta, que Alberdi hizo una distinción poco clara en el lenguaje jurídico de la época, entre poder político y administrativo, distinción que con posterioridad, generaría hondas diferencias sobre la naturaleza del municipio argentino.

De acuerdo con su pensamiento, correspondía al gobierno municipal el «poder administrativo», para posibilitar el manejo de los intereses locales en asuntos de justicia inferior, policía, instrucción, beneficencia, caminos, población etcétera.

La autora advierte que esta distinción no la efectuaba, en función de la dicotomía autonomía-autarquía, que se daría con posterioridad; el planteo se basaba en una gradación de poderes en donde el gobierno local, resultaba de menor nivel que el provincial o nacional.

Este concepto de Municipio no político, era el que hacía compatible la participación de extranjeros y nacionales a la par en la gestión local, dada la idea que lo político correspondía a las instancias superiores de gobierno.

Las atribuciones municipales que diseñara, resultaban similares a las que se habían ejercido durante el gobierno capitular; entendía que el Cabildo era un cuerpo social, no político y por ende controlado por las instancias superiores.

Con la Constitución de 1853 y bajo un espíritu liberal y conservador se produjo la institucionalización del régimen municipal, al que Alberdi le confirió una base democrática y participativa, que posibilitara el crecimiento, mejorando los hábitos cívicos y laborales.

Como conclusión, María C. Seghesso, ratifica que el pensamiento de Alberdi no nos remite al concepto de Municipio autárquico que sostuviera cierto sector de la doctrina con posterioridad, sino a un órgano político administrativo inspirado en el Ayuntamiento indiano. Sus ordenanzas (que el gobernador no podía vetar) estaban destinadas a los clásicos rubros y adquirirían el carácter de

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

legislación local. En la naturaleza del municipio alberdiano, dice, «*aleteaba el ejercicio de una autonomía relativa, de una cuasi autonomía política*»... «*Esto significa, salvando las distancias*», que la corriente municipalista contemporánea, se reencuentra con las ideas instituyentes de nuestro autor, en un acto que prolonga su reconocida vigencia.

*María Gabriela Abalos*, en el capítulo de su autoría titulado ***El régimen municipal en el derecho público provincial argentino. Principales aspectos***, realiza un estudio del sistema municipal argentino, abordando con claridad y erudición el tema, con el objeto de destacar sus notas particulares, los matices, las constantes que confluyen en caracterizarlo y distinguirlo.

Estima que si bien la reforma constitucional de 1994 consagró la autonomía municipal, no hizo otra cosa que recepcionar la realidad imperante en varias provincias. Advierte que esta novedosa situación, aparejará debates en aquellas provincias que en sus textos constitucionales no han incorporado la autonomía municipal institucional.

Cuando se refiere a la naturaleza y elementos del Municipio, destaca la existencia de dos posturas antagónicas quienes sostienen que se trata de una comunidad primaria, natural, basada en la vecindad y los que consideran que es una división funcional basada en la ley. Acudiendo a calificada opinión doctrinaria, se enrola entre quienes piensan que se trata de una organización natural que la ley reconoce.

Expresa que durante un tiempo han existido disidencias tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, sobre el grado de independencia que estas organizaciones tienen con relación a la provincia que integran, aunque destaca que en los últimos tiempos existe una clara tendencia a lograr el fortalecimiento del Municipio, mediante un gradual reconocimiento de su autonomía, el aumento de sus competencias y de sus recursos.

Recuerda que el texto del art. 5° C.N. de 1853, contiene una escueta referencia al tema, cuando exige como garantía del goce y ejercicio de sus instituciones «asegurar el régimen Municipal» que divide las aguas entre autonomistas y autarquistas. Se introduce en esta cuestión y cita las opiniones doctrinarias referenciales de ambas posturas, a la que agrega una intermedia que sostiene que lo ordenado por el citado artículo no exige un régimen municipal autárquico o autónomo, sino que deja esta caracterización al arbitrio de la Constitución de cada provincia.

Ampliando el tema, desarrolla detalladamente la evolución de la jurisprudencia de la C.S.J.N., que ha ido mutando del reconocimiento de la autonomía municipal en 1870, a la posición opuesta, cuando el alto tribunal consideró que las competencias municipales eran meras delegaciones del gobierno provincial, limitadas a cuestiones administrativas, criterio que se mantuvo hasta el recordado caso «*Rivademar, Angela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario*», en la que el alto tribunal, en los considerandos 8 y 9, se pronunció sobre cuestiones trascendentales; sin definirse expresamente en favor de la autonomía del gobierno local, señaló que debe reconocerse que los municipios poseen diversas características que los hacen incompatibles con las noción de autarquía; que esta institución tiene existencia necesaria, debiendo las leyes provinciales otorgarles «*las atribuciones mínimas para el desempeño de su cometido*» por ser «*organismos de gobierno de carácter esencial con un ámbito propio a administrar*».

Los fallos dictados con posterioridad ratificaron la resolución precedente., hasta que se produjo la reforma constitucional de 1994.

Pone de resalto que con la sanción del art. 123 incorporado por esta Enmienda, viene a integrar y completar el art. 5° con relación a las condiciones que deben cumplir las constituciones provinciales para que la Nación les garantice su autonomía, al exigir que el régimen municipal debe tener autonomía institucional, política, administrativa y económica financiera, con la salvedad de que corresponderá a cada Constitución Provincial, la facultad de delinear su contenido conforme a su propia realidad. Cita al respecto las opiniones vertidas por los convencionales que intervinieran en el debate, que en mayorías sostuvieron que la variedad y la asimetría constituyen la base de todo

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

buen régimen municipal.

Expresa que la interpretación de los alcances y eficacia del nuevo art. 123 ha suscitado controversias doctrinales, opinando luego que hoy el Municipio es un orden de gobierno, como lo es el provincial y el nacional, cada uno de ellos tiene con sus competencias y autoridades propias; la amplitud de la autonomía municipal será determinada por las propias constituciones provinciales.

Plantea también la situación de aquellas constituciones provinciales que al reformarse no cumplimentaron el art. 123 o desconocieron su mandato; explica las distintas posturas de la doctrina ante esta hipótesis, que divide entre quienes pueden considerar la reforma de la Constitución Provincial como inconstitucional, por no respetar la prelación normativa de la Constitución Nacional, o los que piensan que tal decisión adoptada por la Convención provincial, daría fundamento a la intervención federal, para dejar sin efecto las normas dictadas por el poder constituyente local.

Todo el punto IV de este capítulo consiste en un análisis comparativo de la regulación que se ha efectuado dentro del derecho público provincial argentino, con relación al grado de autonomía conferido por las constituciones provinciales a sus municipalidades, la determinación del ámbito territorial de su jurisdicción a la importancia del número de sus habitantes para determinar su jerarquía autonómica, la organización del poder, las competencias municipales, a sus recursos económicos, la creación de tribunales municipales de faltas, los órganos de control, las diversas formas de participación popular etcétera; diseñando así un mapa general de la organización municipal de la Argentina.

Como conclusión, reiteramos lo que afirmáramos al comenzar esta nota, todos y cada uno de los temas considerados en este volumen resultan de especial importancia para los estudiosos del sistema federal argentino actual y de las relaciones que se configuran entre los distintos órganos de gobierno.

Si bien los autores de los capítulos que integran este libro han abordado los temas desde distintos puntos de vista e ideologías, existe homogeneidad en el entusiasmo, seriedad, claridad, profundidad y solvencia doctrinaria con que han sido encarados; acudiendo permanentemente a los distintos textos legislativos de nuestras provincias, al manejo de adecuada doctrina nacional y extranjera y a la cita y comentarios de la jurisprudencia atinente a los temas encarados, características que suelen distinguir a los textos que han sido elaborados con responsabilidad.

Si como esperamos, la actualización de los otros tomos que componen esta obra mantienen similar jerarquía y profundidad que la que se ha logrado obtener en este libro, no nos quedan dudas que se ha de convertir en el más amplio y sólido estudio de derecho público provincial existente en el país hasta ahora, que será de consulta obligada y referencia habitual para todos aquellos investigadores del derecho público.

Llena de satisfacción y esperanza, destacar que en la etapa de mayor crisis económica e institucional que viviéramos en nuestra azarosa historia, cuando el país parecía caer irremediablemente en el abismo y miles de nuestros jóvenes trataban por todos los medios de alejarse del país para salvarse de la hecatombe, este grupo de optimistas y destacados intelectuales mendocinos, optaron por abocarse a producir y concretar obra jurídica de peraltada envergadura; brindando un ejemplo a los constitucionalistas argentinos y un hálito de esperanza a la sociedad sobre nuestro futuro. Más allá del valor intrínseco de la obra, resulta un ejemplo envidiable de tesón frente a la adversidad; que sirve de mensaje de optimismo para todos los argentinos.

\* Presentación del libro *Derecho público provincial y municipal*, 2ª ed. actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2003, vol. I, del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos de Mendoza, realizada en el Colegio de Abogados, el 5 de noviembre de 2003.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

## ***CRÓNICA***

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

JORNADA DE REFLEXIÓN SOBRE AMBIENTE

El Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho de Córdoba, en cooperación con el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI-CORDOBA) realizó su reflexión anual sobre ambiente. Luego de informaciones varias, expusieron los Dres. Víctor H. Martínez, Graciela Salas, Jorge Martinoli, Nelson Marcioni, Rafael Consigli, Ernesto Rey Caro, Zlata D. de Clément, Martín Rodríguez Brizuela, María Alejandra Sticca y el director Pedro J. Frías. Se aprobó una declaración, titulada “Su ciudad, no suciedad”.

\*

ACTO DEL INSTITUTO

En un salón, colmado como nunca, se realizó el acto del Instituto el 8 de octubre, presidido por el Dr. Ricardo Haro.

El director Frías resumió las actividades del Instituto y presentó al Dr. Alberto Novillo Saravia, quien disertó sobre “Artigas y el federalismo argentino”, conferencia que se publica en este número. A continuación, entregó el Premio «al Mérito Federal» al Prof. Federico Robledo, fundado en el hábito de este docente de iniciar a sus alumnos en la investigación. Señaló que son centenares las consultas del archivo del Instituto de Federalismo y numerosas las monografías presentadas. La investigación -dijo Frías- es una “asignatura pendiente” en las universidades argentinas.

El Prof. Robledo habló para agradecer.

\*

EL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES DIFUNDE “LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE  
COMUNICACIÓN  
E INFORMACIÓN” A LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS PROVINCIALES \*

Así como el fuego, la rueda o el estribo -por citar sólo algunos ejemplos- modificaron las formas de producir, guerrear y vivir en la antigüedad, hace menos años, el vapor, la electricidad y el acero hicieron otro profundo cambio en el mundo.

Hace aún menos años, la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones irrumpieron en el mundo y modificaron, nuevamente, el gran escenario mundial.

Nuevas formas de producir, trabajar, gestionar, comprar y hasta de recrearse han surgido al calor de las nuevas tecnologías de la información y comunicación: las TICs.

Las TICs han creado nuevos conceptos de valor y riqueza, nuevas formas de acumulación y también nuevas y más complejas formas de marginación.

El gobierno electrónico, este concepto de reciente referencia en el lenguaje de lo público, no es



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

más que una propuesta de incorporación de las tecnologías de información y comunicación al proceso de producción de bienes y servicios del Estado, para sumar un nuevo espacio en la relación Estado-ciudadano: el espacio virtual.

Desde el Consejo Federal de Inversiones percibimos estos cambios y consideramos que la crisis por la que atraviesa la Argentina sólo ha desacelerado el proceso y que la agenda de una Argentina estabilizada incluirá, sin duda, un Estado más eficiente y más transparente; diferentes mecanismos de participación y control; y un ciudadano más participativo y comprometido. Estamos seguros y confiados en que el gobierno electrónico será tema de agenda gubernamental y, en este sentido, estamos actuando.

También percibimos que la capacidad para poder enfrentar con éxito los nuevos escenarios que muestra este siglo, dependerá en gran medida de la destreza que tengan los Estados para apropiarse de las nuevas tecnologías.

En el mismo sentido, del despliegue de las tecnologías de información y comunicación en los diferentes sectores sociales y económicos, dependerá en buena medida el tipo de sociedad de las próximas décadas.

El CFI fue creado como un organismo de coordinación por y para las provincias argentinas, por lo cual la razón de su existencia y su tarea cotidiana ha sido la de ir tendiendo puentes entre los diferentes ámbitos sociales y regionales.

Esta función esencial de nuestro organismo se vio notablemente potencializada a partir de la década pasada con la incorporación de las TICs como aliadas en la articulación subnacional argentina; así surgió la iniciativa de construcción de una red digital para interconectar las provincias a través de lo que llamamos el proyecto de la “Red Federal», hoy en vigencia.

La década del noventa fue de cambios sustanciales en el país y gran parte del mundo. Durante ese lapso el CFI avanzó en la constitución de unidades de enlace en las provincias con la sede central para la promoción y coordinación de acciones para la sociedad de la información y la construcción y puesta en marcha de la *web site* que contiene y vincula todos los sitios provinciales.

También se establecieron en todas las provincias centros de acceso comunitarios, dotados de equipamiento y capacitación para el uso de Internet y para la intercomunicación por video-conferencias, siendo ésta la única red de video-conferencias que permite conectar permanentemente a todas las provincias.

Pudimos visualizar el fenómeno y actuamos en ese sentido articulándonos con la tecnología y con los cambios que proponía desde lo político, económico y social.

El fenómeno TICs en el gobierno es un proceso probablemente inevitable, en el cual convivirán durante un tiempo tecnologías tradicionales con éstas nuevas. Esta etapa de transición será de avances y retrocesos, de análisis, de reflexión y de fuertes decisiones.

Es allí donde esta publicación encuentra propósito y razón: aportando, contribuyendo, creando espacios para repensar; evaluando lo acontecido y proyectando lo aún no alcanzado.

Estudiamos, debatimos y reflexionamos para que el ritmo de la incorporación tecnológica en las provincias no lo determine ni la moda, ni las corporaciones, ni las coyunturas; sino que esté signado por las necesidades ciudadanas y las necesariamente consensuadas estrategias provinciales.

Los últimos acontecimientos en el país han acarreado alguna cuota de incertidumbre sobre el desarrollo de las TICs en la Argentina, pero éstos, a lo sumo, sólo podrán demorar su implementación, dada la necesidad de rediseñar la relación entre el Estado y la sociedad.

Es que el despliegue de estas tecnologías en la administración pública, que están en la base de lo que se conoce como el gobierno electrónico, ocupa un lugar clave en los cambios que necesita nuestra democracia y nuestros aparatos burocráticos estatales.

En efecto, con el gobierno electrónico, es posible que Estado y sociedad interactúen con mayor

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

fluidez y permanencia, permitiendo un cambio en la manera en que el gobierno se organiza y sirve a los ciudadanos ya que tiene la capacidad de crear información y ponerla a disposición de los usuarios en forma rápida, segura y económica, todo en un marco de absoluta transparencia.

Rapidez, seguridad, economía y transparencia ¿no es esto lo que demandamos de la organización estatal?

Esta publicación es un ícono en el camino que el CFI viene transitando en la temática de las tecnologías de información y comunicación y su relación con el desempeño de las organizaciones públicas provinciales. No es el principio del camino, menos aún la culminación, es sólo un aporte más, una herramienta o quizás un buen motivo para seguir avanzando.

\*

INFORME DEL PNUD SOBRE  
DESARROLLO HUMANO 2003 \*

**Prefacio**

El presente Informe sobre Desarrollo Humano se centra en un concepto cuyo momento ha llegado: los objetivos de desarrollo del milenio.

Nacidos de la histórica Declaración del Milenio, suscrita por 189 países en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de septiembre de 2000, estos ocho objetivos -que van desde reducir a la mitad la pobreza extrema, hasta detener la propagación del VIH/SIDA, o matricular en enseñanza primaria a los niños y niñas de todo el mundo, todo ello para el 2015- están transformando la naturaleza del desarrollo. Los gobiernos, los organismos de ayuda, las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo están reorientando su propia labor hacia los objetivos.

Sin embargo, a pesar de estos compromisos de reducir la pobreza y avanzar en otras áreas del desarrollo humano, en la práctica -como queda demostrado en este Informe- su implementación en el mundo se está retrasando. Una gran parte del mundo está progresando satisfactoriamente en la consecución de algunos objetivos. Sin embargo, el análisis por regiones, países o distintas áreas dentro de los países revela que todavía queda mucho trabajo por hacer. Durante la pasada década, más de 50 países se han empobrecido y muchos de ellos ven ahora cómo sus tasas de esperanza de vida caen en picada a causa del VIH/SIDA. En algunos de los más retrasados -a menudo desgarrados por conflictos- se reducen de forma importante las tasas de matriculación y el acceso a la atención sanitaria básica. Además, el medio ambiente se está deteriorando en casi todo el mundo.

La parte central de este Informe está dedicada a determinar dónde radican los mayores problemas, analizar lo que se precisa hacer para revertir los retrocesos y ofrecer propuestas concretas sobre cómo acelerar la consecución de los objetivos en todo el mundo. Esta información demuestra que, incluso en los países más pobres, sigue existiendo la esperanza de alcanzar los objetivos. No obstante, aunque los objetivos proporcionen un nuevo marco para el desarrollo que exige resultados y una mayor responsabilidad, éstos no son un instrumento programador. La voluntad política y las buenas políticas que cimientan cualquier intento de alcanzar los objetivos sólo pueden funcionar si se traducen en una estrategia de desarrollo bajo la responsabilidad, el control y la tutela del propio país, que descansa sobre una base científica y económica sólida, así como sobre una gobernabilidad transparente responsable.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Por esa razón, este Informe propone también un Pacto de Desarrollo del Milenio, inspirado en el compromiso que los líderes mundiales adquirieron en 2002 en la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, con el fin de crear una “nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo”. Este Pacto, cuyo principal objetivo es aplicar la Declaración del Milenio, establece un marco amplio para determinar cómo adecuar y adaptar las estrategias de desarrollo nacionales y el apoyo internacional de los donantes, los organismos internacionales y otros, para responder a las dimensiones del reto que plantean los objetivos. Además, el Pacto responsabiliza directamente a ambas partes, ya que exige reformas audaces a los países pobres y obliga a los países y donantes a dar un paso adelante y respaldar esos esfuerzos.

No se trata de proponer otra nueva visión más, ni tampoco una solución única para todos los problemas del mundo en desarrollo (en los últimos 50 años se han producido demasiados ejemplos de intentos fallidos de este tipo). Lo que pretende el Pacto es poner de relieve las áreas clave de intervención -desde la gobernabilidad democrática, hasta la estabilidad económica o los compromisos en materia de salud y educación- que deberían ser el motor tanto de los esfuerzos nacionales como del apoyo internacional hacia la consecución de los objetivos. En los países de medianos ingresos, éstos deberían incorporarse al proceso habitual de planificación presupuestaria y a las estrategias de desarrollo a más largo plazo. En los países más pobres, los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza probablemente resisten el instrumento más apropiado. No se trata de aportar nada nuevo ni de imponer más responsabilidades a gobiernos que ya están saturados, sino más bien de ofrecer ideas concretas sobre la manera de garantizar que las excelentes intenciones de la Declaración del Milenio, que sitúan a la pobreza como máxima prioridad en el mundo, se correspondan con auténticos planes de acción bajo responsabilidad nacional que las conviertan en realidad.

Existen buenas razones tecnocráticas para adoptar este enfoque. Este informe establece sin paliativos que los objetivos no sólo apoyan el desarrollo humano, sino que se pueden lograr si se emplean las políticas correctas y los recursos suficientes. No obstante, el verdadero poder de los objetivos es político. Representan la primera visión de desarrollo global que combina el respaldo político mundial con un enfoque claro sobre los pobres del mundo y los medios de comprometerse directamente con ellos.

A los pobres les preocupa lo que ocurre con su nivel de ingresos. A los pobres les preocupa si sus hijos pueden o no ir al colegio. A los pobres les preocupa si sus hijas son discriminadas a la hora de acceder a la educación. A los pobres les preocupan mucho las pandemias y las enfermedades infecciosas como el VIH/SIDA, que actualmente están asolando las comunidades de toda África. A los pobres les preocupa sobremedida el medio ambiente que les rodea y el hecho de no tener acceso a agua potable y saneamiento. En un momento en el que la democracia se expande por todo el mundo en desarrollo, por fin, los pobres pueden hacer algo más que preocuparse.

En un sentido muy real, los objetivos constituyen un manifiesto de desarrollo destinado a los ciudadanos de a pie de todo el mundo, en el que se plantean cuestiones con un plazo determinado, medibles y sencillas, que pueden entender inmediatamente y, lo que es más importante, se presentan unos datos adecuados que pueden aprovechar para hacer que sus gobiernos y la comunidad internacional en general se responsabilicen de la consecución de los objetivos.

Es un elemento importante, ya que, aunque el Pacto de Desarrollo del Milenio se centra principalmente en los siete primeros objetivos y en cómo afectan a los países en desarrollo, no es exagerado decir que el éxito o el fracaso general de la nueva alianza global que se está tratando de crear en el mundo dependerá de la consecución del octavo objetivo: el que establece los compromisos que han de contraer los países ricos para ayudar a los pobres, que están emprendiendo de buena fe reformas económicas, políticas y sociales.

Una de las principales conclusiones de este Informe es que, aunque medidas como la

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

reasignación y mayor movilización de los recursos nacionales para alcanzar los fines relacionados con los objetivos, el fortalecimiento de la gobernabilidad y de las instituciones y la adopción de políticas sociales y económicas sólidas son todas necesarias para lograr los objetivos, éstas no son suficientes. El informe presenta multitud de ejemplos de países que, a pesar de ser reformadores modélicos, todavía no han logrado alcanzar un fuerte crecimiento, debido a su aislamiento geográfico, la hostilidad del entorno u otros obstáculos. Esto significa que un apoyo externo sostenido de nivel muy superior al actual es fundamental para avanzar en su desarrollo.

Las iniciativas a largo plazo para reducir el hambre y la pobreza a la mitad fracasarán de no producirse una reestructuración fundamental del sistema de comercio mundial, especialmente en el sector agrícola, en el que las subvenciones de los países ricos se supriman, los aranceles se rebajen y se establezcan unas condiciones iguales para todos. La batalla contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades se perderá si no se produce un suministro eficiente de medicamentos esenciales y asequibles a los países pobres. Para algunos de los países más pobres, resulta imposible realizar una planificación fiscal estable a largo plazo sin un alivio de la deuda sostenido y más sistemático. Por último, aunque de ningún modo menos importante, es fundamental recordar que la estimación de ampliar en \$ 50.000 millones anuales la asistencia para el desarrollo con el fin de alcanzar los objetivos, es el mínimo imprescindible y presupone que habrá una reasignación a gran escala y una mejora del acceso a los recursos nacionales y a otras fuentes de financiación.

Para que se pueda cumplir la visión de los objetivos como un instrumento para gestionar mejor la globalización en favor de los pobres, los objetivos tienen que verse como un conjunto indivisible. Este conjunto alberga una promesa sin precedentes de mejorar el desarrollo humano en todos los países; promesa que todos los países del mundo se han comprometido a cumplir. El desafío estriba en lograr que se ciñan a esta promesa y en ayudarles a alcanzar los objetivos.

Todo Informe sobre Desarrollo Humano supone un esfuerzo de colaboración basado en la ayuda y los conocimientos no sólo de un equipo principal totalmente entregado, sino también de un gran número de amigos y asesores. Este año, el grupo ha sido incluso más numeroso que otros años, gracias a que el PNUD ha podido contar con la labor preliminar del Proyecto del Milenio: una red formada por más de 300 encargados de formular políticas, profesionales y expertos de todo el mundo que dedican su tiempo, conocimientos y energía a un esfuerzo de tres años de duración, destinado a elaborar nuevas estrategias para ayudar a los países a alcanzar los objetivos.

Al igual que en ediciones anteriores, el presente Informe es un análisis independiente que pretende impulsar el debate sobre desarrollo humano no una declaración formal de la política de la ONU o del PNUD. Sin embargo, como esbozo de los principales obstáculos al desarrollo de las oportunidades de la próxima década, creemos que ayuda a definir un ambicioso programa para los meses y años venideros, para el PNUD nuestros socios en el ámbito del desarrollo.

*Mark Malloch Brown*  
*Administrador, PNUD*

\*

FEDERATIONS

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Nos complace informar sobre la revista de *Federations*, con domicilio en 325 Dalhousie, 7<sup>th</sup> floor, Ottawa, ON, Vanadá, Kin 7G2. El Instituto la recibe y en su archivo puede consultarse. Damos una reseña (traducción y síntesis del Dr. Marcelo A. Barberán).

Temas de *Federations*: “¿Qué hay de nuevo en el federalismo en torno al mundo”, vol. 3, N° 2, mayo de 2003:

**Pág. 3.-** “El Reino Unido continúa devolviendo”. Algún día el primer ministro anunciará cuáles regiones en Inglaterra tendrán los primeros referéndums para establecer gobiernos locales electos.

**Pág. 7.-** “Las políticas fiscales y una economía endeble desgastan la estructura federal de los Estados Unidos”. Cuando el gobierno federal trata al mismo tiempo de reducir impuestos y emprender guerras, exprime a los Estados.

**Pág. 11.-** “¿Nacimiento de una federación-Frankestein?”. Aun antes del asesinato del primer ministro, Zoran Djindic, la unión entre Serbia y Montenegro se movió sobre un terreno vacilante.

**Pág. 13.-** “Nigeria: ¿el centro (del país) guarda para sí demasiado dinero?”.

**Pág. 14.-** Punto de vista: “La federación centralizada de Venezuela: ¿una contradicción política?”, por Allan R. Brewer-Carias (académico de Derecho de Córdoba).

Una federación es, sobre todo, una forma descentralizada de gobierno en la cual el poder público está distribuido territorialmente entre el gobierno federal, las unidades constituyentes y los gobiernos locales. No es solamente un entramado constitucional para descentralizar el poder, una meta que también puede ser alcanzada por medio de otras formas regionales de gobierno.

Pero la federación y la descentralización política son conceptos íntimamente relacionados entre sí, hasta el punto que hablar de una “federación centralizada” es usar términos contradictorios, políticamente y constitucionalmente.

A pesar de tener una forma de gobierno federal desde 1811, sobre todo, después de la sanción de la Constitución de diciembre de 1999, el poder político en Venezuela ha sido centralizado, dejando en sombras los principios generales de la federación.

De *Federations*: “¿Qué hay de nuevo en el federalismo en torno al mundo”, vol. 3, N° 2, mayo de 2003

**Pág. 3.-** “La política argentina cambia en una sorprendente elección presidencial”. (Sin un mandato electoral concluyente, Néstor Kirchner busca cooperación federal y provincial y sostenedores en el nuevo Parlamento), por Gabriel Puricelli.

Cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia de la Argentina el 25 de mayo, terminó un período de profunda crisis política que duraba un año y medio y continuó sin variantes a través de la elección presidencial. La victoria de Kirchner surgió de un dramático comienzo en la política argentina, en el cual él “ganó” la presidencia a pesar de haber llegado segundo, en la única elección con apenas el 22 por ciento del voto popular. El primer candidato presidencial, el anterior presidente, Carlos Menem, renunció a la segunda vuelta, con lo cual negó a Kirchner la oportunidad de lograr una mayoría de votos y un mandato electoral fuerte que seguramente pudo conseguir (ver cuadro 1). Su administración enfrenta ahora desafíos fundamentales que sugieren que la inestabilidad política puede no haber acabado todavía.

Kirchner debe tratar con los enormes problemas económicos de su país, incluso la necesidad de fortalecer una recuperación económica incipiente, combatir un desempleo muy alto y reorganizar la deuda externa con los acreedores privados. Su discurso inaugural indica que también quiere establecer un patrón federal para los sistemas educativos provinciales y adoptar una nueva ley de

## Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

coparticipación federal de ingresos públicos. El éxito de su ambiciosa agenda y de su nueva administración depende ahora de las negociaciones entre el gobierno federal y los provinciales y los resultados en las próximas elecciones, sobre el final del año.

(El cuadro 1 mencionado, indica cómo se distribuyeron entre los cinco candidatos presidenciales, los porcentajes de los votos en la primera vuelta de la elección del 27 de julio de 2003).

### **La deuda y las provincias**

La deuda pública de la Argentina presenta un desafío fundamental para cualquier gobierno nuevo. Durante la administración previa de Menem, de 1989 a 1999 la deuda creció exponencialmente, un total del 23 por ciento, llegando a 146 mil millones de dólares. Y esto cuenta sólo para la deuda del gobierno federal: mucho peor es la deuda total. La mayoría de las 24 jurisdicciones que forman la federación argentina tiene significativos problemas financieros. La deuda combinada creció durante el mismo período de 15 mil millones a 37 mil millones de dólares. Esto ha llevado al Fondo Monetario Internacional a escrutar, no sólo el balance del gobierno federal, que es el único que se conecta con el Fondo, sino también los de las provincias.

La situación está empeorada por la falta de una ley de coparticipación federal y provincial de ingresos públicos, que la Constitución de 1994 requería aprobar antes de fin de 1996. Por esto fue creciendo la tensión entre el gobierno federal y de las provincias a causa de los ajustes que requería el F.M.I. En 1999, cuando el gobierno federal fue ocupado por un partido político diferente del que administraba la mayoría de las provincias, las relaciones federales y provinciales se hicieron más desabridas. Durante el término de De la Rúa, esas tensiones crearon una intensa y creciente competencia. Los gobernadores, peronistas en su mayoría, empezaron a hacer una oposición más efectiva al partido radical (gobernante), que la que hicieron los legisladores de su mismo partido en el Congreso Nacional.

El reemplazo de De la Rúa por Duhalde, un peronista, dio lugar a una relación federal y provincial improvisada, debida no sólo a los colores políticos sino también al desempeño fiscal improvisado en los dos niveles que empezó con la devaluación de la moneda.

### **Manejar una provincia y manejar un país**

La experiencia de conducir un gobierno de provincia ha sido con frecuencia una ayuda en la carrera del candidato de origen peronista. Kirchner y Rodríguez Sáa eran gobernadores cuando iniciaron sus campañas, como Menem cuando ganó por primera vez en 1989. Al contrario de otros sistemas federales, los partidos políticos en la Argentina están estructurados por debajo del nivel nacional. Por lo tanto, cada división provincial de un partido actúa en estructuras desde las cuales es posible elevarse a posiciones de liderazgo federal. Con todo, esta pauta parece debilitada, sobre todo en el caso de la Unión Cívica Radical, la U.C.R., cuyo candidato presidencial recibió solamente el 2.34 por ciento de los votos. Ella todavía controla el gobierno de cinco provincias y provee la única oposición significativa en la mayoría de los otros distritos. Aun si este partido no recupera un papel federal más relevante en los próximos años, su presencia provincial probablemente continuará siendo fuerte.

Otro desarrollo que resultó de estas elecciones fue la emergencia de una nueva fuerza política conservadora, con la base de una confederación de partidos conservadores provinciales, que le sirvieron de plataforma al ex radical Ricardo López Murphy para obtener el 16 por ciento de los

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

votos. Desde una derecha minoritaria en el viejo partido radical, este ex ministro de la administración De la Rúa combinó su atractivo personal para ciertos sectores de las clases medias urbanas con la organización provista por los partidos provinciales antes mencionados.

### **Cambios próximos para el gobierno federal**

Muchos cambios para el entramado político de la Argentina están previstos para después de la elección de Kirchner. En sólo dos años más hay elecciones de la mitad de los diputados para un término de cuatro años, y un tercio de los senadores para otro término de seis años. Es muy probable que estas elecciones resulten, en las dos cámaras, mucho más una suma de las geografías electorales de cada provincia, que una genuina geografía política federal. Esto se debe a la transferencia a cada gobierno provincial de la facultad de llamar a elecciones para legisladores federales por cada distrito electoral (los que en la Argentina coinciden con las provincias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Esta decisión del gobierno de Menem en 1990, procuraba transferir los resultados del nivel provincial (donde el partido de Menem era el más fuerte) al nivel federal, donde las preferencias del voto empezaban a mostrarse desfavorables al peronismo.

Irónicamente, los efectos concretos de los plazos electorales vacilantes para el Congreso federal serán seguramente los opuestos a los que demandaban las protestas de muchos ciudadanos a fines de 2001 y principios de 2002. El “slogan” favorito del público era entonces: “¡Qué se vayan todos!”, reclamo de un cambio brusco de la clase política. Una serie de elecciones en 24 distritos, construirá victorias electorales para quienes por lo común controlan con más facilidad los gobiernos provinciales.

Sean los que fueren los electos, la mitad de los 257 diputados y un tercio de los 72 senadores ocuparán sus bancas el 10 de diciembre de 2003. Los resultados afectarán a la habilidad de Néstor Kirchner para gobernar un país hasta el fin de su mandato en diciembre de 2007. Sus relaciones con el nuevo Parlamento determinarán, entre otras cosas, si es viable imponer un nuevo patrón único de calidad educativa en un país con regiones muy distintas, y lo que de simple o tortuosa puede ser la trayectoria a través de un nuevo sistema de coparticipación de ingresos públicos. Cualesquiera sean la fortaleza y los aciertos de Kirchner durante los próximos cuatro años, ninguna de sus promesas depende solamente de él.

**Pág. 5.-** “El nuevo gobierno de Quebec y la cuestión del balance fiscal”. (La elección de un gobierno pro-federalista en la provincia de Quebec cambia -pero no termina- las tensiones federales y provinciales en el Canadá).

**Pág. 7.-** “El aumento de los sueldos en Nigeria enoja a los trabajadores y a los gobernadores de los estados”. (La tradición de pagar con equidad a los servidores públicos causa tensiones en un sistema federal que recién emerge de años de gobierno militar).

**Pág. 9.-** “Los belgas sustituyen la coalición iridiscente por rojos y azules”. (Pero el gobierno belga ha eliminado totalmente el “veneno” de la Comunidad).

**Pág. 11.-** “El federalismo hindú y el autogobierno tribal”. (Los conflictos étnicos y el secesionismo derivaron en una delegación de facultades a consejos subestatales para proteger la identidad y la cultura aborígenes).

**Pág. 13.-** “El federalismo alemán en la encrucijada”. (Una nueva debilidad aparece en la exitosa historia del federalismo alemán de posguerra).

\*

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

FISCAL EN ARGENTINA Y CANADÁ

**Introducción**

La mesa redonda sobre federalismo fiscal: “*Desafíos de la gobernabilidad federal en Argentina y Canadá*”, se convocó a fin de examinar las estructuras fiscales tanto en Argentina como en Canadá, y compartir las mejores prácticas y experiencias que pudieran resultar útiles para mejorar la gobernabilidad fiscal federal. El encuentro fue organizado por la Embajada de Canadá en Buenos Aires y recibió el apoyo del Forum of Federations (Foro de Federaciones), red internacional sobre federalismo y del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. La mesa redonda se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires el 18 de noviembre de 2002 y contó con la participación de parlamentarios, funcionarios de diversos organismos provinciales y nacionales, académicos, periodistas, representantes de centros de estudio y organizaciones civiles.

\*

**INFORMACIÓN SOBRE FEDERALISMO  
FISCAL EN INTERNET**

**En castellano**

Centro de Estudios Nuevo Milenio - *El federalismo fiscal y la coparticipación de impuestos. Propuestas para una nueva ley de coparticipación federal*, por Carlos Raimundi y Mariano Tilli:  
<http://www.nuevomilenio.org.ar/pfiscal/02.html>

*Federalismo fiscal y proceso presupuestario en América del Norte: El caso de Canadá*, por Miguel Angel Asensio:  
[http://www.aaep.org.ar/espa/anales/resumen\\_98/asensio.htm](http://www.aaep.org.ar/espa/anales/resumen_98/asensio.htm)

*El federalismo fiscal argentino 2002*, por Jorge Macón:  
<http://www.econ.uba.ar/www/planfenix/foros/Jorge%20Mac%F3n.doc>

\*

**UNA GUÍA PARA INVERTIR EN TUCUMÁN**

En el Cuaderno N° 16 comenté la notable guía sobre Galicia, que el presidente de la Xunta, Manuel Fraga Iribarne, llamaba “*vitrina*”. Y era, en efecto, una vitrina porque contenía todo: historia, cultura, gobierno y producción. Lo juzgué un instrumento indispensable y aconsejaba que cada provincia o región lo hiciera.

Supe después que sin conocer mi exhortación, el Dr. Enrique J. Martínez preparaba una para Tucumán y ya está publicada (El Copista, Córdoba, 2003).

Notable acierto el del autor, aunque el contenido tenga otra intención: informar al eventual



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

inversor de las oportunidades que ofrece esa sufrida provincia.

La guía, de gran *formato*, es un manual bilingüe (inglés y castellano). Los textos de varios autores, “*describen los sectores, las instituciones y la legislación, cuadros gráficos, mapas y directorios. El capital puede tener una visión sobre la real conveniencia de tiempo y lugar, para radicarse, asociarse, importar, exportar... y prestar servicios en un centro estratégico del noroeste de Argentina*”.

Los diez capítulos responden a todas las inquietudes: historia, cultura y todas las áreas de producción. Concluye con un directorio y bibliografía. Es realmente sorprendente el directorio por la diversidad de datos indispensables para la conexión de intereses.

Cierto que el autor ya tiene mucha experiencia, pero es difícil transmitir la satisfacción que produce un esfuerzo tan imaginativo, tan completo, tan logrado.

Por lo demás, sabemos que la seguridad jurídica es indispensable para conseguir inversiones y esa condición no se ha restablecido totalmente en la noble provincia de Tucumán.

*Pedro J. Frías*

\* Reproducimos el prólogo del volumen de ese título por parecernos de gran importancia esta docencia del CFI. El intendente de la V Región de Chile, que nosotros llamaríamos gobernador de Valparaíso, delibera con sus gobernadores de provincias en video conferencias.

***DECLARACIONES***

#### DECLARACIÓN SOBRE REELECCIONES

Los Institutos de Federalismo de las Academias Nacionales de Derecho de Córdoba y de la Universidad de Salta, sede Buenos Aires, desaprueban la tercera reelección de los gobernadores de Formosa y Salta, que serán habilitadas por convenciones constituyentes convocadas a ese fin. Advierten que mandatos tan largos instalan en la opinión pública la impresión de que las autonomías provinciales sirven para desarrollar regímenes feudales, desmereciendo así al sistema federal. Además, impiden los protagonismos emergentes, necesarios para renovar las dirigencias y estimulan -por la sensación de impunidad- a la inercia y la corrupción del equipo gobernante. Estas afirmaciones no implican cuestionamiento a la gestión administrativa cumplida por esos mandatarios.

*Pedro J. Frías*

\*

DECLARACIÓN DE LOS INSTITUTOS DE FEDERALISMO DE LA ACADEMIA NACIONAL

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

DE

DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA Y DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SALTA -SUBSEDE BUENOS AIRES- GENDARMERÍA NACIONAL, ACERCA DEL  
SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL

Como lo han propuesto la Comisión Federal de Impuestos e importantes especialistas en la materia resulta conveniente la creación de un verdadero Sistema Federal de Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal mediante la sanción y aprobación de la ley convenio a que hace referencia el art. 75, inc. 2, segundo párrafo, C.N., que tenga como finalidad:

1. Coordinar todo cuanto hace al ejercicio de las competencias, servicios y funciones que, de conformidad con la Constitución Nacional y los acuerdos interjurisdiccionales que se celebren en su consecuencia, correspondan al gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
2. Coordinar la correspondencia entre las competencias, servicios y funciones con los recursos coparticipables totales de las respectivas jurisdicciones.
3. Coordinar la política y administración tributaria de los tres niveles de gobierno, armonizando el ejercicio de las competencias en esta materia en el marco del respeto irrestricto a la distribución de fuentes establecida en la Constitución Nacional.
4. Coordinar los niveles de inversión y gasto público en relación con las respectivas competencias, servicios y funciones.
5. Coordinar las acciones que propendan a la armonización en la elaboración y sanción de los presupuestos en los tres niveles de gobierno del Estado federal, incluyendo a los municipios de conformidad con lo que dispongan los respectivos ordenamientos constitucionales provinciales.
6. Coordinar el ejercicio de las competencias en materia de crédito público por parte de todos los niveles de gobierno en orden a preservar el crédito de la Nación en su conjunto.
7. Coordinar la política financiera y fiscal de todos los niveles de gobierno en orden a la promoción de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.
8. Coordinar las acciones necesarias para el fortalecimiento de los procesos de creación de regiones decididas por las provincias en los términos del art. 124 C.N..
9. Determinar por consenso las reformas que exigiere, en el futuro, el sistema de coparticipación federal cuyas bases aquí se acuerdan.
10. Constituir el foro institucional natural para todo cuanto hace a la consolidación de un federalismo de concertación en materia económica, financiera y fiscal.

Para la sanción y aprobación de la ley convenio en materia de coparticipación federal y de conformidad con los términos del art. 75, incs. 2 y 3 C.N., propiciamos que se contemple especialmente:

1. *Competencias, servicios y funciones.* A los fines de lo establecido por el art. 75, inc. 2, tercer párrafo, reconocer que el gobierno federal tiene a su cargo la política exterior, la defensa, la paz interior, la política monetaria, el crédito externo, el comercio interjurisdiccional y la seguridad social. Tiene, además, la competencia subsidiaria respecto de las provincias, a fin de «*garantizar la protección integral de la familia*» y concurrente en todo «*lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, ... al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a*

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

*la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores... a la investigación y desarrollo científico y tecnológico... al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio...». Y tiene, además, la competencia de sancionar las «leyes de organización y de base de la educación que aseguren su carácter común».*

Por otra parte, reconocer que las provincias se han reservado todas las demás competencias para proveer los bienes y servicios públicos esenciales que demandan las respectivas comunidades en su jurisdicción territorial, y para concurrir con el gobierno federal a fin de colaborar en el ejercicio de las funciones propias de éste. Particularmente, tienen la competencia de asegurar el régimen municipal; la educación primaria y la administración de justicia, y promover el desarrollo integral de sus respectivas comunidades.

Asimismo reconocer que en materia de educación primaria, secundaria y terciaria no universitaria; atención de la salud en todos los niveles de complejidad; asistencia social integral y promoción del empleo y acceso a una vivienda digna, las competencias servicios y funciones corresponden a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de modo ordinario y permanente, correspondiendo a la Nación atender las demandas derivadas de emergencias nacionales o regionales o circunstancias extraordinarias que así lo exijan.

Todo lo anterior debiera entenderse también como acuerdo interjurisdiccional para el ejercicio de competencias o poderes concurrentes. Para ello se considera imprescindible reconocer como pauta fundamental lo establecido por el art. 121 C.N. y la aceptación del principio de subsidiariedad como criterio para el ejercicio efectivo de las competencias dentro de nuestro Estado federal, en todo aquello que no contradiga expresas disposiciones constitucionales.

2. *Distribución de fuentes y administración tributaria en nuestro Estado federal.* El sistema a acordar para la sanción de una nueva ley convenio de coparticipación federal debe reconocer que la distribución de fuentes en nuestra organización constitucional federal expresa claramente lo que resulta de naturaleza ordinaria o excepcional en la materia. Particularmente, debiera producirse en forma previa a la sanción de la ley convenio, una reforma tributaria integral, disecada a partir de los principios constitucionales y aplicando especialmente en materia de administración tributaria los criterios de coordinación federal más apropiados para integrar al gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios y comunas en un esfuerzo común para tornar eficaz y eficiente aquella tarea fundamental para que el Estado disponga de los recursos que necesita y el contribuyente vea disminuida la presión tributaria y facilitado el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

3. El *Sistema Federal de Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal* no debe agotarse en el marco de lo dispuesto por el art. 75, incs. 2 y 3 C.N. sino integrarse en la otra trascendente propuesta de la reforma del 94, expresada por la concordancia del tercer párrafo del inc. 2 citado, el segundo del inc. 19 y el art. 124. Todos ellos implican el mandato de proveer al crecimiento armónico de la Nación por el desarrollo equilibrado de provincias y regiones dando prioridad a un grado equivalente del mismo, a la calidad de vida y la igualdad de oportunidades en todo nuestro territorio.

4. Complementariamente, creemos que resulta indispensable que al mismo tiempo el gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires celebren, antes que un «pacto federal de austeridad» (que resulta deseable), un verdadero acuerdo federal para concretar una reforma de la administración pública a todos los niveles que asegure en el corto y mediano plazo la organización de un servicio civil de mérito con base en la carrera administrativa. Todo ello teniendo en cuenta la formación y capacitación permanente de los recursos humanos; la promoción objetiva de los mejores; la adopción de escalafones de mérito y justas retribuciones. Finalmente, cabe también recordar que la estabilidad del empleo público, como derecho garantizado por la Constitución, sólo resulta razonable en relación con un sistema que se funda en el requisito -también constitucional- de

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

la idoneidad.

*Pablo María Garat*  
*Director*  
*Pedro J. Frías*  
*Director*

Bibliografía

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

**NIEVA, Aldo César Hugo**, *Los pobres*, Buenos Aires, 2003.

Con una vida pública significativa, Nieva es un jurista vinculado al derecho tributario y a la economía. Lo primero, por ser referente en materia de coparticipación impositiva, y lo segundo, lo ha acreditado sobradamente en su libro *Economía de montaña*.

El presente libro es testimonial, nacido de su pertenencia a Catamarca. Humanamente, nada es tan sensible como la falta de recursos para una vida digna, que permita *crecer* hasta la plenitud que nos es consentida. Por esto me detengo en esta obra, cuya área geográfica está lejos de reducirse a Catamarca.

Pero su tierra es sentida con unción por el autor. “*Ser catamarqueño -dice- no consiste en ser propietario de un pedazo de su suelo, sino de sentirse amo y señor de una riqueza inmaterial, intangible, que se nutre en la fe heredada de las generaciones pasadas. Es sentirse atado a un misterioso caudal de leyendas de la tierra. Es emocionarse ante la imagen de la morena Virgen del Valle. Es sentir en profundidad que frente a ella sus rezos y plegarias le pueden hacer caer de rodillas por el misterio de la fe*”.

Pero como Nieva no es poeta, a pesar de su sensibilidad, el libro es una colección de ensayos sobre los pobres, los derechos sociales, la educación, Estado y sociedad, economía y finanzas y, por fin, la esperanza. Quizás con mayúscula: la Esperanza.

Porque a pesar de la triste realidad que retrata, no es negativo. Hay razones para reaccionar y superar la desigualdad social, para alimentar el capital humano que la castiga frente a otras provincias, como también lo he explicado desde hace años.

Catamarca es un caso ejemplar, para cambiar. Por eso el libro es también un desafío.

*Pedro J. Frías*

**RODRÍGUEZ ARANA, Jaime y GARCÍA MEXIA, Pablo (directores)**, *Curso de derecho público de las comunidades autónomas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Montecorvo,

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Madrid, 2003.

El Estado federal o *compuesto*, como también se llama ahora, crece en autonomía para los Estados federados, y en el caso de España, las regiones autónomas. Es incesante la presión desde las regiones mismas y, a veces, desde las bases sociales, a favor de la descentralización.. Tanto que el presidente de la Generalitat catalana, me respondió un día: “*Cataluña no pone en peligro la unidad de España, pero el Estado español no existe en Cataluña*”... ¿Sorprendente, no? Pero casi exacto.

No tengo a la vista el curso total a que hace referencia el encabezamiento, sólo los capítulos del académico cordobés y titular de derecho constitucional en la Universidad Complutense de Madrid, Francisco Fernández Segado. Se refieren sólo a las *vinculaciones entre las comunidades autónomas y las comunidad internacional*. Estos temas aparecieron en el derecho público argentino a través de las competencias limitadas de las provincias en la política exterior, que han tenido ya suficiente desarrollo doctrinario, y que fueron receptadas en la reforma constitucional de 1994, siempre que no dañen el crédito de la Nación ni su política exterior.

La tesis ya impuesta en los Estados de la Unión Europea es que las comunidades autónomas, el equivalente de nuestras provincias, deben respetar las limitaciones constitucionales a favor del poder central, “*pero que, a la par, cuando se refieran a la esfera de la autonomía regional, se encuadrarán racionalmente dentro de los límites indispensables para llevar a cabo la **ejecución** de la norma comunitaria o internacional*”.

El poder exterior del Estado es poco a poco “compartido” por las comunidades autónomas en la formación de los actos normativos comunitarios y proveen a la realización y ejecución de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea. Entre nosotros, en los últimos años, la prudencia de las provincias es notoria, pero con el tiempo se irá afirmando cierta participación. Es la compensación de la globalización. No podemos vivir en una sociedad anónima y para atenuar la devastación de las identidades locales, actuarán precisamente los poderes locales.

Pedro J. Frías

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, ESCUELA DE DERECHO, *Anuario de derecho público*, año V, Nº 5, Santiago de Chile, 2001.**

Persistiendo en una tradición honrosa, la Escuela de Derecho de la Universidad de la República, coordinada por el maestro Quincio Figueiredo, edita este *Anuario*, que se propone contribuir a la cultura jurídica. Y lo logra, porque es abarcativo de temas y de autores de varios países.

Como es natural, la temática privilegia las cuestiones chilenas, a través de dos estudios extensos sobre el sistema electoral. El de Carlos Cruz-Coke Ossa vuelve en defensa del sistema electoral mayoritario binominal, que en nuestro país ha difundido Miguel Padilla y que yo prefiero al uninominal, porque asegura minorías. En efecto, la circunscripción uninominal no las garantiza cuando en una jurisdicción hay tendencia mayoritaria. Véase si no: en Córdoba, los diputados departamentales, elegidos por ese sistema, arrojaron en la última elección ventaja para el partido gobernante en 25 de los 26 departamentos. Y en la penúltima, la oposición sólo ganó 20.

El otro sistema electoral estudiado es el de senadores y diputados.

El Orden Público Económico Chileno es revisado una vez más. Ya Víctor Avilés Hernández le había dedicado un notable libro. El recurso de protección y la remoción de los alcaldes merecen ilustrados comentarios.

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

En el marco comparado, el *Anuario* investiga los tribunales constitucionales en Latinoamérica, el derecho de asilo, los pactos internacionales de derechos humanos y hay mucho que aprender.

Otros temas completan el *Anuario*, que se inscribe así en los pocos que circulan entre nosotros. Es cierto que el de la Fundación Konrad Adenauer es magnífico y ya lo he comentado.

Son dignos de atención estos estudios porque las instituciones chilenas funcionan bien, aunque haya todavía temas pendientes, como la reforma constitucional tan demorada.

Pedro J. Frías

**PÉREZ GUILHOU**, Dardo, *Las provincias y la organización nacional 1852-1853*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Mendoza, 2003.

Con la maestría que le reconocemos para recrear hechos significativos de nuestro pasado, Pérez Guilhou evoca el protagonismo de las provincias en esos dos años fundantes del Estado argentino.

En la primera parte - "*Nacionalismo, provincialismo y porteñismo*" - examina las tensiones de la sociedad. Creo que basta reproducir su cita del convencional Martín Zapata: "*Todas nuestras guerras civiles de cuarenta años, no son más que la expresión de estos dos hechos: dominación o influencias unas veces justas y otras injustas del poder de Buenos Aires sobre las demás provincias y resistencia, unas veces justa y otras injusta por parte de éstas*" (pág. 7).

Desde el puerto se advertía contra el "ciego provincialismo". Desde Córdoba, el gobernador Guzmán escribía al revés: "*Los gobiernos todos debemos prepararnos para ayudar al director provisorio en su loable empresa de constituir la República, a fin de que los porteños no vuelvan a subyugarnos*" (pág. 18).

En la segunda parte, se ocupa de Alberdi, "*un constitucionalista singular para una situación excepcional*". En la pág. 53 se lee un balance que por su notable precisión prefiero transcribir.

«*Propone la Argentina republicana pero comprometida:*

- 1) *con lo rescatable del pasado institucional y social de la época de la colonia;*
- 2) *con la unidad nacional por encima de los localismos: la Patria con todos y por todos, no solamente Buenos Aires;*
- 3) *con la unidad que nace en 1810 y que se alimenta de todos los pasos institucionales que intentó el país. Hay que capitalizar los antecedentes propios para arribar a la originalidad que nos da carácter e independencia;*
- 4) *con la nación no formal sino la real enriquecida por la tradición y una esperanza propia;*
- 5) *e insistimos: gobernada por una Constitución dada por la historia, la realidad y la norma que la compromete a mirar el futuro con cuotas de optimismo.*

«*Esos son en grandes líneas los principios que creemos, e insistimos, deben destacarse en el culto al más importante pensador político de la organización nacional*».

Finalmente, en la tercera parte, trata Pérez Guilhou sobre *Las provincias y la Convención de 1853*. Urquiza tuvo la grandeza de aplicar "*la política de fraternidad*" con los gobiernos locales para no demorar la organización. El levantamiento y separación de Buenos Aires provocó el rechazo unánime de las provincias y consolidó su unión. Otra vez, transcribo sobre el importante rol de las provincias ante la Convención de Santa Fe:

«*Se combinaban los modernos postulados de la representación política que daban libertad definitiva a los diputados y los reconocían como expresión de la unión nacional y se rechazaban los mandatos imperativos que obligaban a rendir cuentas luego, a los gobiernos locales como sucedió*



Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

en 1826. Se consagraba así la nación racional amalgamada por la ley siguiendo los principios revolucionarios de Siéyès. Pero, por otro lado se reconocía la Constitución histórica rioplatense al fundarse en el pacto preexistente de 1831, el sistema federal y reconocerse la igualdad de representación de las provincias, ateniéndose a los similares sacrificios para lograr la consolidación nacional” (pág. 61).

Y el autor recorre la gestión en las provincias en las que hubo un rico desarrollo institucional entre 1819 y 1852. El autor entusiasma por su elogio al debate en la Convención.

Pedro. J. Frías

**FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco**, *El federalismo en América Latina*, Universidad Autónoma de México y Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, México, 2003, 169 págs. (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, N° 41).

El profesor Fernández Segado estudia los sistemas de gobierno que se tienen por federales en América Latina (la Argentina, el Brasil, México y Venezuela), para ver si sus rasgos comunes son bastante importantes y repetidos como para hablar de un “*federalismo latinoamericano*”, o prevalecen las diferencias sobre las semejanzas.

Cita a Carl J. Friedrich: “*El federalismo es también, quizás en forma primaria, el proceso de federalizar una comunidad política, es decir, el proceso por el cual un número de comunidades políticas separadas convienen en lograr soluciones, adoptar políticas conjuntas, tomar decisiones conjuntas sobre problemas conjuntos, y a la inversa, el proceso por el cual una comunidad política unitaria se hace diferenciada dentro de un conjunto federal*” (págs. 2-3, nota 2: Friedrich, Carl, J., *Trends of federalismo in theory and practice*, The Mall Pall Press, Londres, 1968, pág. 7).

Por esto no es posible que haya “*un modelo acabado de Estado federal que pueda ser universalmente utilizado*” (pág. 2). Aun las tipologías parciales, como la clásica de Sánchez Viamonte, sólo clasifican por la existencia o inexistencia de un rasgo formal (en este caso, si los estados miembros intervienen o no en la reforma de la Constitución federal) (págs. 2-3). Aquí se trata de identificar los elementos que “*podrían ser considerados como característicos del Estado federal*” y analizarlos en los cuatro Estados federales latinoamericanos, para ver si ellos responden a un modelo “*no digamos... común, pero sí mínimamente homogéneo, que permita hablar de un federalismo latinoamericano, con algunos rasgos peculiares*” (págs. 2-3).

Esos elementos son siete: 1) Una Constitución normalmente rígida, en cuya reforma participan los Estados miembros; 2) Los estados miembros son autónomos; aprueban o reforman su propia Constitución, dentro del marco normativo de la Constitución federal; 3) Un órgano, normalmente judicial, dirime los conflictos entre la Federación y los Estados miembros y asegura la primacía de la Constitución federal; 4) Los Estados miembros contribuyen a que se forme la voluntad federal, gracias a una cámara legislativa donde hay representantes de los Estados; 5) La Constitución reparte competencias entre la Federación y los Estados miembros; 6) También las competencias tributarias están repartidas entre el Estado federal y los demás; 7) Puede haber una intervención federal en los Estados miembros, como una técnica para mantener la integridad territorial, política y constitucional de la Federación en caso de que sea violada.

El Capítulo IV estudia la evolución histórica de los cuatro sistemas; pero antes está destacada la influencia práctica de la estructura territorial que tuvieron estos países durante la época indiana, centralizados los poderes mayores, y la influencia doctrinaria de la Constitución estadounidense de

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

1787, desde la independencia. Las dos influencias se dieron con *“una serie de circunstancias de dispar naturaleza, social, cultural, política y aun jurídica”* (pág. 8), que dieron forma a los sistemas federales latinoamericanos, cada uno con sus particularidades.

En búsqueda de las semejanzas, Fernández Segado emplea tres modelos: federalismo dual, centralizado y cooperativo, que *“identifican, a veces, en una versión distorsionada, los distintos sistemas federales latinoamericanos en su trayectoria histórica”* (pág. 13).

El federalismo es dual cuando existen dos esferas de poder, mutuamente exclusivas y recíprocamente limitadas, con gobiernos en ellas: es un caso de “cosoberanía”. Se fundó en la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos (“Los poderes no delegados a los Estados Unidos y no expresamente negados a los Estados son reservados a los Estados respectivamente o al pueblo”).

Su doctrina estuvo vigente sobre todo entre 1918 y 1941. Los primeros federalismos latinoamericanos siguieron este modelo de una manera formal: *“Todo lo que no está expresamente concedido a la Federación son facultades reservadas a las entidades federativas”*, como dice Carpizo (pág. 15). Pero en los hechos, desde el principio *“aparecería una pauta tendencial centralizadora del poder político en la Federación y, particularmente, en el Ejecutivo federal, viendo progresivamente los Estados aminorada su autonomía y alejándose con rapidez estos sistemas de los presupuestos encarnados por el modelo del federalismo dual”* (págs. 17-18).

Para algunos se fue formando un “neofederalismo”. Para Fernández Segado, un federalismo centralizado, y sus caracteres son: *“el inequívoco predominio del poder nacional o central, la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad y la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros”* (pág. 18). Coincide con Eduardo López Aranguren: *“Los poderes regionales y locales dependen totalmente de decisiones de alcance nacional tomadas por el poder central, y es insignificante el impacto recíproco de los poderes regionales”* (pág. 20 y nota 48).

Menos Venezuela hasta 1989 (porque sus Estados no legislaban de hecho) estos rasgos son los que convienen mejor a los federalismos latinoamericanos. Fernández Segado, sintetiza su formación y pasa después a los inicios de un federalismo *“cooperativo”*.

En los Estados Unidos consiste en la coparticipación de poderes y funciones entre las distintas *entidades de gobierno*, básicamente las federales y las estatales (págs. 24-25). En Alemania tiene su mejor expresión en las tareas comunitarias y las ayudas a la inversión entre la Federación, los *Länder* y los municipios (pág. 25). En Austria se manifiesta en los llamados contratos de los Estados miembros, entre la Federación y los *Länder*, y de éstos entre sí (pág. 25).

En América Latina empieza con la Constitución brasileña de 1988, que en su art. 223 distingue una serie de materias de competencia “común” de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios (pág. 27).

En la Argentina, la reforma constitucional de 1994 “perfila algunos rasgos de un federalismo de concertación o cooperación, especialmente en materia económica”, lo más adecuado en estos momentos para Castorina de Tarquini, Hernández y Bidart Campos (misma página).

En México, la doctrina ya reclamaba un federalismo cooperativo, pero *“los atisbos más nítidos de un cambio de orientación en el modelo federal mejicano hay que verlos en el ‘Programa para un Nuevo Federalismo, 1995-2000’, aprobado por el gobierno federal por decreto del 6 de agosto de 1997, con reformas descentralizadoras”* (pág. 28, ver Fix Zamudio y Valencia Carnona, nota 76).

En Venezuela, la ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias de 1989, empezó a sentar las bases de un nuevo federalismo. La Constitución de 1999 adhirió formalmente a la descentralización; pero de por sí no entrañó *“un avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se venía desarrollando desde 1989”* (pág. 29, ver Brewer-Carias, nota 80).

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Aquí tenemos un estudio muy detallado; no puede decirse que sea más brillante al empezar que su continuación; lo es en todo su curso. Al empezar hay dos aportes muy importantes para los argentinos: la noción del federalismo como *proceso*, y la noción de que estos sistemas de gobierno constituyen *sus etapas*. Por lo tanto, un camino para el mejoramiento progresivo del complejo de relaciones entre el Estado federal y los provinciales es la derrota de dificultades muy reales aunque no suelen recordarse, resultados muy buenos y un contexto renovado.

*Marcelo A. Barberán*

## ***ACTIVIDADES***

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

INFORME DE ACTIVIDADES DEL  
INSTITUTO DE FEDERALISMO EN 2003

1. Distribución de 350 ejemplares de Cuaderno de Federalismo XVI.
2. Propuesta y otorgamiento por la Academia del Premio Provincias Unidas al Consejo Empresario Mendocino por sus estudios económicos.
3. Concurso de monografías sobre región convocado juntamente con la filial Córdoba del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Instituto Argentino Chileno de Cultura. Se otorgó una mención.
4. Se emiten dos declaraciones de los Institutos de Federalismo de Córdoba y Buenos Aires. Se difunden en la página web de la Academia. Uno es sobre coparticipación y, el segundo, sobre reelecciones.
5. Se reúne la Jornada de Reflexión sobre Federalismo en la Academia (11/6).
6. Auspicia el «Encuentro 2003» de «Especialistas en régimen municipal» de la Universidad de Morón (3/10).
7. Auspicia el Foro de Juristas de San Martín de los Andes sobre la comunidad mapuche (11/3).
8. Se reúne la Jornada de Reflexión sobre Ambiente y emite una declaración: «Su ciudad, no suciedad» que se difunde.
9. Se emite dictamen sobre las monografías presentadas sobre «La ley general del ambiente», convocado por este Instituto y el de Política Ambiental e la Academia de Ciencias Morales y Políticas, con nueve trabajos presentados.
10. Se realiza el 8 de octubre el acto del Instituto en que el Dr. Alberto Novillo Saravia diserta sobre «*Artigas y el federalismo argentino*» y se entrega el Premio al Mérito Federal al Prof. Federico Robledo.
11. En el Tribunal Superior de Justicia de Tierra del Fuego y con la presencia de sus miembros y funcionarios, el director entregó el Premio Eco-Córdoba a Graciela Ramacciotti, presidenta de la Fundación Finis Terrae por haber evitado la tala del bosque nativo.
12. En Mendoza, en el Colegio de Abogados, el director entrega el Premio Provincias Unidas al Consejo Empresario Mendocino por sus estudios sobre Mendoza.

## ÍNDICE

### MEMORIA FEDERAL 2003

- MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS
  - Informe general
    - por Pedro J. Frías*..... 15
  - Informes provinciales
    - Catamarca
      - por Armando Raúl Bazán*..... 21
    - Córdoba
      - por Pedro J. Frías*..... 23
    - Chaco
      - por Antonio C. Besil*..... 24
    - Chubut
      - por José Raúl Heredia* ..... 26
    - Entre Ríos
      - por Norberto Ramón Marani* ..... 27
    - Formosa
      - por Ramón Ulises Córdova*..... 28
    - Río Negro
      - por Jorge E. Douglas Price y Paula Sokol* ..... 31
    - San Juan
      - por Alberto M. Sánchez*..... 37
    - Santa Cruz
      - por Gustavo Carranza Latrubese* ..... 39
    - Santa Fe
      - por José Manuel Benvenuto*..... 41
    - Tucumán
      - por Federico A.M. Lannes* ..... 42

### DOCTRINA

- Las provincias y las relaciones internacionales
  - por Guillermo E. Barrera Buteler*..... 49
- Los consejos de la Magistratura
  - por Roberto Boqué*..... 55

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)

<http://www.acader.unc.edu.ar>

Sesquicentenario de la jura de la Constitución <i>por Sergio Díaz Ricci</i> .....	59
Reelección indefinida: un retroceso institucional <i>por Gonzalo F. Fernández</i> .....	65
La coordinación financiera en el Estado federal argentino <i>por Pablo María Garat</i> .....	71
Gestión para la integración regional <i>por Raúl Hermida</i> .....	79
Artigas <i>por Alberto Novillo Saravia</i> .....	85
Sobre derecho público provincial y municipal <i>por Alberto R. Zarza Mensaque</i> .....	99

#### CRÓNICA

Jornada de reflexión sobre ambiente .....	121
Acto del Instituto .....	121
El Consejo Federal de Inversiones difunde «las nuevas tecnologías de comunicación e información» a las administraciones provinciales .....	122
Informe del PNUD sobre desarrollo humano 2003 .....	124
Federations .....	129
Compartiendo experiencias: federalismo fiscal en Argentina y Canadá .....	134
Información sobre federalismo fiscal en Internet .....	134
Una guía para invertir en Tucumán .....	135

#### DECLARACIONES

Declaración sobre reelecciones .....	139
Declaración sobre coparticipación federal.....	139

#### BIBLIOGRAFÍA

<i>Los pobres</i> , de Aldo César Hugo Nieva <i>por Pedro J. Frías</i> .....	145
<i>Curso de derecho público de las comunidades autónomas</i> , de Jaime Rodríguez Arana y Pablo García Mexia .....	146
<i>Anuario de dercho público</i> , de la Universidad de la República, Escuela de Derecho, <i>por Pedro J. Frías</i> .....	147
<i>Las provincias y la organización nacional</i> , de Dardo Pérez Guilhou <i>por Pedro J. Frías</i> .....	146
<i>El federalismo en América Latina</i> , de Francisco Fernández Segado <i>por Marcelo A. Barberán</i> .....	149
Actividades del Instituto de Federalismo en 2003.....	155

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
(Argentina)  
<http://www.acader.unc.edu.ar>

Se terminó de imprimir en  
Editorial Advocatus, Duarte Quirós 511,  
en el mes de febrero de 2004