

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

**CUADERNO DE FEDERALISMO**

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

**Año Académico 2004**

**CUADERNO DE  
FEDERALISMO**

**XVIII**

Córdoba  
2005

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

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba  
**Cuaderno de Federalismo XVIII.** - 1a ed.

Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2005.  
v.XVIII, 202 ps.; 23x16 cm.  
ISBN 987-1123-23-X

1. Federalismo  
**CDD 321.02**

Fecha de catalogación: 03/01/05

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

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

*Queda hecho el depósito que marca la ley*

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

*AUTORIDADES  
(Período 2004 - 2007)*

Dr. OLSEN A. GHIRARDI  
*Presidente*

Dr. RICARDO HARO  
*Vicepresidente*

Dr. ERNESTO J. REY CARO  
*Secretario*

Dr. HUMBERTO VÁZQUEZ  
*Director de Publicaciones*

DR. JULIO I. ALTAMIRA GIGENA  
*Revisor de Cuentas*

Dr. EFRAÍN HUGO RICHARD  
*Tesorero*

Dr. ARMANDO S. ANDRUET  
*Director de Publicaciones adjunto*

Dr. HORACIO ROITMAN  
*Revisor de Cuentas suplente*

Dirección: Gral. Artigas 74 - 5000 - Córdoba

Tel. (0351) 4214929 - FAX 0351-4214929

E-mail: [acader@arnet.com.ar](mailto:acader@arnet.com.ar)

Consulte novedades doctrinarias en la

Página Web: [www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar)

REPÚBLICA ARGENTINA

**Presidentes Honorarios**

Dr. PEDRO J. FRÍAS

Dr. LUIS MOISSET DE ESPANÉS

**CUADERNO DE FEDERALISMO**

AÑO 2004

XVIII

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

**Director: Académico Pedro J. Frías**

**SUMARIO**

**MEMORIA FEDERAL 2004**

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

**DOCTRINA**

- Globalización y regionalismo, *por Zlata Drnas de Clément.*  
En la perspectiva de recuperar la vigencia plena de la República federal,  
*por Pablo María Garat.*  
El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994, *por*  
*Antonio María Hernández.*  
La provincia en la Constitución Nacional, *por Claudio M. Viale.*

**CRÓNICA**

- Novedades del constitucionalismo provincial.  
Acuerdo económico del NOA.  
Treinta ciudades bonaerenses reclaman autonomía.

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

El Ente Intercomunal del Norte cordobés.  
El desarrollo educativo local.  
Foro de Federaciones de Canadá y la Asociación Internacional de  
Estudios Federales.  
Ciudades hermanadas.  
Revista del Concejo Deliberante de Río Cuarto.

## **RECENSIONES**

## **ACTIVIDADES DEL INSTITUTO**

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

## *MEMORIA FEDERAL 2004*

## MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS

### INFORME GENERAL

por *Pedro J. Frías* \*

#### LAS PROVINCIAS EN 2004

Nos equivocáramos si creyéramos que la única tensión que pasa por las gobernaciones y la Presidencia es la coparticipación. Pero, sin duda, es la más grave: está en retraso de ocho años, ya que la reforma de 1994 fijó el 1996 como tope para la nueva ley; además, estamos comprometidos con el FMI en este sentido; finalmente, la coparticipación facilita o no la gestión de los tres niveles de gobierno.

Un alivio importante es que los giros de la Nación a las provincias en los cinco primeros meses de 2004 han aumentado el 56 %, gracias a la mejora de la recaudación. Los impuestos que más crecieron fueron ganancias y el IVA, que se coparticipan, mientras que las retenciones que no se coparticipan aumentaron menos en el comparativo 2003-2004.

La resistencia de algunas provincias a que la Nación reúna dinero de la coparticipación para un fondo de equidad social, tiene su fundamento en que esas sumas son entregadas discrecionalmente, sin necesidad de justificar las preferencias, y así se manipula el apoyo político hacia el gobierno nacional, no necesariamente la buena inversión.

La resistencia más airada hasta ahora, es de la provincia de Buenos Aires, que invoca deudas y pide aumento de su porcentaje en relación con su contribución a los impuestos coparticipables.

Es un problema viejo como la coparticipación misma, ya que lo que se oculta para culpar a las provincias, es que son impuestos provinciales, que la Nación recauda y hace en parte suyos por una autorización constitucional de tiempo limitado, que en la realidad, ya ha durado setenta años... Son las paradojas nuestras.

El gobernador de Salta quiere que se transfiera ordenadamente a las provincias, el cobro de los impuestos provinciales que actualmente recauda la Nación. Eso permitiría recuperar la capacidad de recaudación, cuya pérdida es denunciada permanentemente por analistas políticos y económicos. Los observadores entienden también que discretamente se juega un diferendo entre Kirchner y Duhalde.

Acaso el FMI en setiembre pase por alto la falta de acuerdo para la nueva ley, pero el tema seguirá hiriendo tanto al justicialismo en sus internas como a la administración del país.

Como si fuera poco el deber pendiente de la reestructuración de la deuda, la crisis energética conmueve a los argentinos, si advierten que quien gobernó 12 años una provincia petrolera, no advirtió durante su primer año de presidencia, el problema inesperado para todos los demás.

¿Somos un país paradójico, como se nos mira en el exterior? Porque la Argentina es un país con petróleo, pero no petrolero, aunque sí es un país gasífero con grandes reservas. La culpa ¿es sólo de las privatizaciones? Por lo demás, las relaciones federales no son óptimas porque el apoyo “transversal” al poder nacional, desestabiliza al justicialismo y, casi a cada provincia; pero el presidente abandona de a poco la “transversabilidad” para recuperar la unidad del justicialismo

Pero no debe olvidarse que la coparticipación debe tener un efecto redistributivo, en razón de la brecha de desarrollo o población, para estimular la igualdad de oportunidades, y esto es lo que perjudica a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Capital Federal.

En La Nación (14/6) hay un informe completo sobre “esa contagiosa tentación” de reformar la Constitución. Está avanzada la reforma en Santa Fe, Tucumán y Santiago del Estero, pero aún sin decisiones. En Córdoba, Mendoza, Entre Ríos, Jujuy, Catamarca, Chubut y Neuquén están en etapas diversas para su revisión constitucional. Nos ocuparemos de ellas.

Finalmente, la ley de responsabilidad fiscal enviada por el Ejecutivo al Congreso fue aprobada e impone las siguientes normas: 1. Proyecciones presupuestarias para los próximos tres años: deberán ser presentadas antes del 30 de noviembre de cada año. 2. Gasto corriente: no podrá superar la tasa de aumento anual del PBI que prevé el gobierno. 3. Deuda provincial: no pueden tomar deuda cuyo pago anual sea superior al 15 % de los recursos corrientes. 4. Ayudas financieras de la Nación: sólo pueden acceder las provincias que adhieran al régimen. 5. Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal: será manejado por un representante de la Nación y de las ocho provincias más importantes por su coparticipación.

Las provincias petroleras aumentaron salarios porque su coparticipación creció gracias al precio del barril. La recaudación provincial es en Neuquén 311 millones y los recursos que le gira la Nación 371 millones; en Chubut, 146 y 365 y en Santa Cruz 139 y 360, respectivamente. Gracias al petróleo, estas provincias sobresalen en sueldos e inversiones. El IERAL de la Fundación Mediterránea enfatiza que las provincias deben generar fondos compensadores para las generaciones futuras ya que son recursos no renovables. Hay que superar la visión cortoplacista y cultivar la equidad intergeneracional.

Una información de la mayor importancia difundió el ministro Lavagna sobre el ahorro de las provincias de más del doble de lo que pide el FMI. La meta era de 2.480 millones y el ahorro fue de 5.953 millones, que el ministro de Economía aconseja conservar para atender el vencimiento de U\$S 7.500 millones el año 2005.

Por su parte, la Nación perdonó deuda por anticipo de fondos coparticipables a Santa Fe, San Juan, Chaco, Río Negro y Corrientes, como ya lo había hecho con Catamarca, Jujuy, Tucumán, Formosa y Buenos Aires.

Los acuerdos con China despertaron ilusiones y dudas. Se irían concretando los negocios pero hay dos observaciones: la primera, que se limita la posibilidad de controlar las importaciones del gran país asiático, al reconocerle la categoría de “economía de mercado”; la segunda, que no se ha puesto de manifiesto, es que al aumentar las exportaciones de alimentos, el Estado nacional -sólo él- recaudará mucho más por retenciones no coparticipables.

En diciembre, las provincias obtuvieron su “aguinaldo”. Modificando cuatro normas del presupuesto 2004, la Nación ofreció al conjunto de las provincias 722 millones más. ¿Cómo se usarán?

El año concluyó con el aporte insuperable del “Balance de la economía argentina” que por undécima vez, edita el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, esta vez, con información muy precisa sobre los corredores bioceánicos que unirán Brasil, Uruguay y la Argentina con Chile, por la Región Centro.

\* Director del Instituto del Federalismo



### **INFORMES PROVINCIALES**

*Catamarca*, por Armando Raúl Bazán

*Córdoba*, por Pedro J. Frías

*Chaco*, por Antonio C. Besil

*Chubut*, por José Raúl Heredia

*Mendoza*, por María Gabriela Abalos

*Misiones*, por Martín Pancallo D'Agostino

*Salta*, por Luis Alberto Martínez

*San Juan*, por Alberto M. Sánchez

*Santa Cruz*, por Gustavo Carranza Latrubese

*Santa Fe*, por José Manuel Benvenuti

*Tucumán*, por Federico A. M. Lannes

•CATAMARCA, por Armando Raúl Bazán

La experiencia histórica ha demostrado que el sistema federal sustentado en la autonomía de las provincias padece una crisis al parecer irreversible. La concentración del poder político y económico en cabeza del presidente de la Nación, sin los contrapesos constitucionales apropiados por parte del Congreso y la abdicación por las provincias de las facultades no delegadas al gobierno federal, han configurado una situación política que funciona de espaldas a la Constitución.

¿Cuál puede ser el remedio para esta distorsión institucional? Hace más de medio siglo, Bernardo Canal Feijóo, pensador santiagueño, sostuvo con sólidos argumentos que la vía eficaz puede ser la recuperación del comportamiento regional. Esta advertencia fue recogida mucho después por los legisladores provinciales cuando hicieron nacer los parlamentos regionales, basados en la convicción de que la sumatoria de gestión política por los órganos de poder provinciales: Legislatura, gobernadores y senadores nacionales, puede lograr mayor gravitación en el rumbo de las decisiones nacionales. Esa idea tomó forma normativa en el art. 124 de la reforma constitucional de 1994 que autoriza a las provincias “a crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines”.

Esa preocupación para rescatar la integración regional -anterior al nacimiento de las provincias- ya estaba en marcha antes de la reunión de la Convención Constituyente de 1994. El Noroeste, la región más antigua del país, dio forma a la iniciativa en diciembre de 1993 cuando los legisladores de las provincias constitutivas crearon el Parlamento del NOA, en la ciudad de San Miguel de Tucumán, con el objetivo de “tratar los problemas comunes como así también propiciar las soluciones acordes con los intereses de la Región”. Y poco después, en marzo de 1994, dicho Parlamento explicitó con mayor énfasis el cometido de ese órgano interprovincial en la Declaración de San Javier. En este documento, se reconoce la situación de postergación que padece la región originada en culpas concurrentes de la Nación y de las provincias del NOA y se define la voluntad de propugnar soluciones conjuntas para todas ellas dada su homogeneidad estructural. “Ninguna de nuestras provincias podrá salvarse por sí misma”, expresaron los legisladores de Catamarca, Salta, Jujuy y Tucumán, manifestando así su espíritu solidario.

Ese feliz comienzo del órgano regional manifestó con el correr del tiempo cierto debilitamiento en su gestión. Este año se produjeron acciones positivas para recuperar el impulso inicial. El 9 de julio los gobernadores suscribieron en la Casa de la Independencia el Acta para el Desarrollo Sustentable del Noroeste, fijándose como meta de ese objetivo el año 2016, cuando la Nación

conmemore el Bicentenario de la Declaración de la Independencia. Obrando en consecuencia, el 10 de diciembre se reunió en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, el Parlamento del NOA presidido por el titular de la Junta Ejecutiva Dr. Walter B. Barrionuevo, vicegobernador de Jujuy. Hay dos hechos que son promisorios: la incorporación de los vicegobernadores provinciales a ese cuerpo y la participación de las Organizaciones No Gubernamentales que funcionan en cada provincia, cuya finalidad es la de promover el desarrollo sustentable de la región. El Ing. Fernando Bach, vocero de esas instituciones, explicó la definición de 25 líneas productivas que pueden dar presencia al NOA en el mercado nacional e internacional. Y hubo también una exposición del historiador Armando R. Bazán como autorizado vocero de las instituciones culturales, quien abordó el tema sobre la formación histórica del Tucumán como matriz político-social de la Argentina, su protagonismo y decadencia, refiriéndose a las iniciativas concretadas en el siglo XX para producir la restauración del comportamiento regional.

Sin perjuicio de la existencia de las provincias como entidades autónomas, ¿será la regionalización el nuevo camino para hacer verdadero el sistema federal consagrado por la Constitución Nacional? Este es el desafío que está planteado.

• CORDOBA, *por Pedro J. Frías*

Como estas memorias provinciales privilegian las relaciones federales, debemos decir que el gobernador de la provincia se excluyó voluntariamente del círculo áulico que otros han construido alrededor del presidente Kirchner. El gobernador permanece leal al Partido Justicialista, cuando el Presidente prefiere la transversabilidad para obtener todos los apoyos posibles.

La oposición al proyecto nacional de coparticipación es el fundamento racional de tal actitud, aparte de otras cuestiones meramente circunstanciales, y con buen fundamento por parte de la provincia, porque a la altura de mayo, ese proyecto nacional privilegia al gobierno central injustificadamente.

Disiento, en cambio, con la falta de diálogo y de cooperación de la Provincia con la Municipalidad de Córdoba, porque por una parte, es contraria al ideal federal de relación entre niveles de gobierno, y por otra, perjudica tanto el prestigio de una municipalidad impedida sin culpa de la administración actual, como el de la provincia por omisión de cooperación.

La visita del presidente de la Nación el 18 de mayo, puede recomponer las relaciones con la provincia hasta un cierto punto. Las breves palabras dedicadas al federalismo son pertinentes pero los contextos son políticos.

El presentimiento de relaciones normales se confirmó con la entrevista del gobernador con el Presidente el 8 de julio, en que se trató del proyecto nacional, de coparticipación y la incorporación de Córdoba al Programa de Financiamiento Ordenado (PFO) que aliviaría a la provincia en el pago de sus deudas.

Hacia julio se reconocieron posibilidades de que se renovase la cooperación entre Provincia y ciudad de Córdoba. La Provincia siguió presionando para que se modificase el proyecto de responsabilidad fiscal, reclamando un instrumento de compensación de las deudas y libertad para disponer, según criterios propios, de los excedentes de recaudación impositiva

El gobierno creó un fondo anticíclico o anticrisis, para enfrentar eventuales caídas en la recaudación, ejecución de obras públicas o amortización de deuda. Esperemos, que sea una política de Estado y no una herramienta circunstancial.

Por otra parte -y es auspicioso- la Provincia atenderá sus compromisos con recursos propios, ya que no ingresó en el Programa de Financiamiento Ordenado (POF).

A comienzos de agosto se convino que la Nación girara a la Provincia 80 millones y financiara obras por 99 millones en pago de deudas de la Nación. Es posible que este arreglo se asocie a la

voluntad del presidente de ir abandonando la “transversabilidad” y sostenerse en el P.J. con el apoyo de los gobernadores de la Región Centro.

Córdoba dio impulso a la puesta en funcionamiento de la Región Centro con una metodología ordenada y eficaz, que incluye al Parlamento regional. En julio, hubo actividad para instalar la idea-fuerza del asociativismo municipal, la coparticipación Provincia-municipios y el desarrollo local, para lo cual se actualizan indicadores económicos. Se espera que los municipios que son gobernados por la oposición colaboren.

Una buena noticia fue el aumento de 38 % en la recaudación, con lo cual los ingresos propios subieron 21 % y los nacionales 60,5 %, mientras que el gasto sólo creció el 10 %.

La Legislatura dio sanción al proyecto del Ejecutivo de Fondo Anticíclico, al que se destinaría parte del superávit, pero se pone en duda el monto actual de la deuda de la provincia. A su vez, ésta negó avales a la Municipalidad capitalina, pero antes del 2006, concluirá y costeará obras en la ciudad por 40 millones.

Especial relevancia tuvo la presentación multitudinaria del “Nuevo federalismo cordobés”, título significativo de reformas a los municipios. Se destaca la creación de las comunidades municipales, por departamento, sin alteración de la autonomía municipal. La Mesa Provincia-Municipios ha trabajado bien con el Ministerio de Gobierno. Como no prohíbe, está permitido que los entes vecinos prosigan las relaciones ya establecidas. Prestarán las comunidades servicios en las áreas que están entre cada radio urbano y podrán delegar competencias en la comunidad regional.

*Fondo para obras.* En la Mesa Provincia-Municipios se creó un fondo especial para la financiación de los proyectos de los gobiernos locales y de las comunidades regionales. Esta iniciativa arrancó con el aporte de la Provincia de 40 millones de pesos. Los municipios que adhieran al proyecto deben aportar el uno por ciento de su coparticipación en forma voluntaria, que será distribuido entre todos los municipios. Estos fondos deberán ser utilizados sólo para obras de infraestructura, y no para pagar deudas o sueldos.

*En red.* El objetivo es que el próximo año todos los municipios deberán estar conectados mediante Internet. Esto permitirá conocer las partidas de fondos que saldrán del gobierno provincial hacia las distintas regiones y la realidad financiera de cada municipio.

*Premios y castigos.* La regionalización exigirá que los municipios no tengan deudas. Los tres pactos fiscales implicaron que la Provincia refinanciara a los municipios deudas a 25 años por 427 millones de pesos.

Finalmente, la Legislatura aprobó la ley de regionalización

• CHACO, por Antonio C. Besil

2004 ha sido un año atípico, caracterizado entre otros problemas, por dos hechos fundamentales:

- El estado permanente de huelgas en el sector público, y
- El cambio en la estructura del sector agrícola, una prolongada sequía y una posterior desastrosa inundación.

Como en años anteriores, el sector docente siguió reclamando una recomposición salarial; los aumentos anunciados por el gobierno no lo satisficieron y el Chaco fue la provincia con el mayor número de clases perdidas en todo el país, veintisiete, con todo el perjuicio que ello implica para más de 300.000 alumnos.

Todo el sector público, sin excepciones, desde el momento mismo que el Poder Ejecutivo Nacional otorgó aumentos en los salarios de su personal, en el Chaco inició una serie de huelgas escalonadas que fueron paralizando las actividades de la administración pública.

El servicio de justicia lleva casi dos meses de inactividad, reclamando el personal la aplicación de una ley de enganche de 1991, que de aplicarse aumentaría significativamente el presupuesto del Poder Judicial.

El panorama se extendió al Tribunal de Cuentas, a Vialidad Provincial, a la Tesorería General, a la Contaduría, a los empleados de la Administración Central, a las municipalidades, etc., y los reclamos llegaron hasta los que se habían acogidos a un sistema de retiros voluntarios (BOCEP).

En medio de este clima y en cumplimiento de promesas preelectorales, 4.000 contratados pasarán a planta permanente antes de fin de año.

Recordemos de paso, que el Chaco en términos relativos es la provincia que registra el mayor número de planes sociales y que, según encuestas privadas, el 63,9 % de la población que trabaja lo hace en “negro”, habida cuenta que es la que genera menos empleo para los asistidos con dichos planes sociales y es la que tiene uno de los peores índices de desarrollo humano de Argentina.

En este marco, hubo que soportar numerosos cortes de rutas, bloqueos al puente General Belgrano que une a las provincias de Chaco y Corrientes, manifestaciones permanentes, toma de edificios públicos, etc..

Termina el año con una ríspida disputa entre la U.C.R. y el P.J., por la que trata de establecer a qué gobierno corresponde la responsabilidad de haber elevado la deuda provincial a \$ 3.281.759.550 a diciembre de 2003, un monto igual a 2 presupuestos anuales y medio. Como es fácil suponer, cada partido hace jugar cifras y períodos endilgando al otro dicha responsabilidad.

En el sector primario de la economía provincial, se fue consolidando la producción sojera, especialmente en el centro oeste de la provincia.

El área sembrada de soja se ha venido expandiendo progresivamente y en el año agrícola 2002-2003 superaba ya la siembra récord de algodón alcanzada en el período 1997-1998, cuando alcanzó a 7.712.000 has..

Si bien el área algodonera aumentó en el último año, el hectareaje sembrado está muy lejos del año 1997-98.

La prolongada sequía que soportó la provincia en 2004, no permitió la siembra en tiempo de soja y esto pronosticaría un aumento del área algodonera estimada en 300.000 has..

Como sucede habitualmente en el Chaco, de la sequía se pasa de inmediato a la inundación; en la segunda quincena de noviembre, en varios departamentos las lluvias alcanzaron a 800 milímetros en pocos días, arruinando totalmente los sembrados de girasol -prácticamente en las vísperas de su cosecha-, soja y algodón en una extensión estimada en más de 300.000 has..

Pero, además, la perspectiva del precio internacional del textil no es nada optimista por lo que se viene bregando por la constitución de un “fondo compensador” para cubrir el déficit de los productores, constituido con aportes de la Provincia y de la Nación, sin que esta última haya prestado conformidad aún.

Para aliviar el alto grado de endeudamiento de los productores, el gobierno provincial envió a la Cámara de Diputados un proyecto para condonar la deuda que unos 17.000 productores mantienen con el Estado provincial y que asciende aproximadamente a \$ 150 millones que en la última década fueron otorgados como “préstamos de honor” y que mediante la ley en cuestión, de aprobarse, se convertiría en “asistencia financiera no reintegrable”.

El sector maderero que produce muebles, sigue en plena actividad, pero reiteramos nuestra preocupación por el irracional uso del insumo algarrobo.

•CHUBUT, *por José Raúl Heredia*

Nos interesa resaltar los siguientes acontecimientos institucionales y académicos por su indudable proyección federal.

1. *El Parlamento Patagónico pidió se restrinja la venta de tierras.* El Parlamento Patagónico emitió una recomendación a los legisladores de la región para que apoyen un proyecto de ley que impone restricciones a la venta de tierras a personas y capitales extranjeros, en su reunión de Santa Rosa celebrada durante el 3 y 4 de diciembre. Ello se debe a fuertes inversiones extranjeras en grandes extensiones de tierra. Dos comisiones del Parlamento, la de Economía y la de Asuntos Constitucionales, aprobaron esa recomendación (ver Clarín del 6 de diciembre).

En relación con otro proyecto de ley presentado en el Senado, haciéndose eco de esta cuestión, que propicia la incorporación de un inciso décimo al art. 2340 y la modificación del art. 2341 C.C., así como la derogación del art. 6° de la ley 22.351 y la modificación de su art. 2°, por gentileza del Dr. Luis Moisset de Espanés conocimos su versada opinión y las de prestigiosos integrantes de la Cátedra de Derechos Reales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba en que fue examinado.

2. *Declaración de la F.A.M. en su reunión de Comodoro Rivadavia.* Transcribimos esta declaración, trascendente para la autonomía municipal.

“Declaración de la ciudad de Comodoro Rivadavia en su reunión de los días 7 y 8 de junio del año 2004:

“Preámbulo

“Los Municipios miembros de la Federación Argentina de Municipios (F.A.M.) firmantes de la presente declaración, considerando que entre los objetivos de la F.A.M. se encuentran el de propender a una unión más estrecha entre sus miembros a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios de la autonomía municipal, del progreso económico con justicia social y del desarrollo humano, todos postulados consagrados como un Programa en la Constitución Nacional [artículos 5°, 75° (19) y 123°] y reveladores de la dimensión de Estado Social y Democrático de Derecho a la que la Ley Fundamental de los argentinos adscribe, considerando que los Municipios se erigen en la base, fundamento y sostén de un régimen democrático y social para ello, emiten la presente DECLARACIÓN.

*Primero:* El Municipio argentino es autónomo por virtud de los postulados expresos de la Constitución Nacional que así lo reconoce, asentados en la Historia.

*Segundo:* Ello supone la consagración constitucional de un nivel de Estado, que inviste la misma dignidad institucional que las otras esferas de gobierno que la Constitución ha organizado.

*Tercero:* Si la Nación ha de entenderse como una unión indestructible de Estados indestructibles, es hora de entender a cada provincia argentina como la unión indestructible de municipios indestructibles.

*Cuarto:* No existe verdadera autonomía sin suficiencia de recursos. En tal sentido, debe entenderse inherente a la autonomía municipal -Estado Municipal- su potestad tributaria y sus competencias en materia de otros recursos propios que tienen derecho a ejercer los municipios en el ámbito de su competencia territorial.

*Quinto:* Las limitaciones para gestionar y obtener recursos propios, devenidas de las diferentes situaciones de los municipios, en orden a sus dimensiones y aptitud económica, no es fundamento para negar la autonomía municipal que es connatural a aquéllos.

Por lo tanto, además del reconocimiento de las potestades propias que son el verdadero y concreto contenido de la autonomía municipal, los otros entes de gobierno deben concurrir en auxilio de los municipios de menores posibilidades, sin asfixiar dicha autonomía. Ello encuentra sustento constitucional en los postulados explicitados en el texto de la Constitución de la Nación, en tanto ha ordenado una distribución de recursos que asegure la equidad, la solidaridad y la prioridad para el logro de un equivalente grado de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional [artículo 75° (2, párrafo tercero)].

*Sexto:* Debe avanzarse hacia el reconocimiento de que el Municipio es el primer y el más importante eslabón en la cadena de recaudación de recursos. En tal sentido, ha de defenderse la calidad de sujeto de la coparticipación federal del Municipio en tanto la masa coparticipable se integra con sus propios recursos, por cuanto las provincias no pueden renunciar a las potestades que a ellos únicamente les conciernen, ni ellas ni la Nación apropiarse de aquéllos sin la decisión democrática de los municipios.

*Séptimo:* La autonomía municipal supone el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos.

*Octavo:* Como un desarrollo de la autonomía municipal definida constitucionalmente, y en tanto hoy es un reclamo de la sociedad civil a los intendentes, sin duda, por la presencia de ellos más cercana a los vecinos y a los problemas que existen en las ciudades y municipios en general, no hay, por principio, ninguna política de la que quede al margen el Municipio.

“Son destacables las siguientes políticas:

- las políticas que fomentan la competitividad económica y el empleo,
- las políticas a favor de la cohesión económica y social,
- las políticas que contribuyen a la inserción de las ciudades y la integración,
- las políticas que favorecen un desarrollo sostenible y una mayor calidad de vida en las ciudades.

*Noveno:* Resulta innegable que la inseguridad por el delito creciente, la falta de respuestas y de credibilidad en la administración de justicia, la contaminación ambiental, el desempleo, la pobreza, la pobreza extrema y la marginalidad, son fenómenos que se manifiestan en los municipios, que es en donde viven las personas. En tal sentido, los gobiernos provinciales deben coordinar acciones cooperativas con los municipios, descentralizando progresivamente funciones de policía y de justicia con el correspondiente traslado de los recursos necesarios a esos fines.

*Décimo:* Es conveniente propiciar un cambio de cultura en el país, con las reformas que fueren menester, a fin que los municipios avancen, en la medida de sus posibilidades materiales reales y por su decisión autónoma y democrática, en la creación de policías de proximidad y aun de la justicia municipal para potenciar las políticas de seguridad y de prevención del delito y desconcentrar la administración de justicia provincial.

[Dada en la ciudad de Comodoro Rivadavia a los 8 días del mes de junio de dos mil cuatro]”.

*3. Terceras Jornadas Patagónicas de Derecho Procesal en Homenaje al Profesor, Doctor Augusto Mario Morello.* Se llevaron a cabo durante el 2 y 3 de diciembre de este año en la ciudad de Puerto Madryn, organizadas por el Foro Patagónico de Superiores Tribunales de Justicia [que integran los ministros de las seis provincias]. En su ámbito, disertaron importantes juristas y magistrados de Uruguay, Chile y Argentina. En el marco de tan prestigioso Encuentro se rindió homenaje al profesor doctor Augusto Mario Morello, quien cerró el acto con una conferencia magistral.

Se proyectan los exámenes y recomendaciones de estos encuentros hacia la unificación procesal en la región patagónica y a partir de la iniciativa del Dr. Morello, adoptada entusiastamente por el mencionado Foro de Tribunales de Justicia, se ha lanzado ahora la idea de un Tribunal Intermedio Regional Patagónico, sobre el que informamos seguidamente en forma muy breve.

*4. El Tribunal Intermedio de la Patagonia.* Se entiende autorizado por la Constitución (arts. 124 y 125 C.N.) y su competencia estaría acotada al control y revisión de las sentencias arbitrarias coadyuvando a la empresa de la modernización, eficacia y efectividad de la justicia, según se ha señalado (v. Morello, *La Ley*, supl. del lunes 8 de noviembre, columna de opinión, p. 1).

Se habla también de la necesaria descentralización federalista de la justicia. Y se aduna el propósito de descargar la tarea de la Corte federal (ibídem).

Una idea que revitaliza hoy los debates. Sólo decimos por ahora que las constituciones de las provincias patagónicas han enfatizado su inserción en la Patagonia como región y previsto expresamente acuerdos interprovinciales con fines de integración y aprovechamiento económico y en algún caso, la eventual transferencia de jurisdicción a un organismo judicial supraprovincial con diversas condiciones [ver: arts. 4º, La Pampa; 10 y 12, Río Negro; 134 (1), Neuquén; 47 y 119 (4), Santa Cruz; 1 y 5, Tierra del Fuego].

Recordamos que la Constitución de Chubut, en el segundo párrafo del art. 15 ha previsto: “La delegación de atribuciones legislativas o jurisdiccionales en organismos supraprovinciales requiere la aprobación de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura, sujeta tal aprobación a referéndum popular posterior como condición de vigencia”.

• MENDOZA, por *María Gabriela Abalos*

*I. Situación institucional: breves consideraciones.* La provincia de Mendoza es actualmente conducida por el gobernador del partido radical Julio César Cleto Cobos, quien se desempeña en el cargo desde diciembre de 2003 por un período de cuatro años. El Poder Legislativo presenta en ambas cámaras una importante paridad de fuerzas principalmente entre el partido oficialista, el justicialista, y el demócrata.

En relación con el Poder Judicial, desde el período gubernativo del anterior gobernador, Roberto Iglesias, se arrastra un grave conflicto, donde participan más de cien jueces que reclaman la indexación salarial por inflación, quienes pudieron en varias oportunidades embargar cuentas bancarias de la provincia, encontrándose una de las principales causas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, vía recurso extraordinario

*II. Proyecto de reforma de la Constitución Provincial.* A comienzos de año el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley que declara la necesidad de reforma parcial de la Constitución Provincial, el cual se encuentra actualmente en la Cámara de Senadores.

En la exposición de motivos se hace hincapié en el consenso que se habría logrado, ya que se menciona que por más de dos meses se debatieron los puntos con los partidos políticos con representación parlamentaria, ampliándose la consulta con aquellos que no tienen representación legislativa y, finalmente, se puso a consideración de algunas organizaciones de la sociedad civil.

Las ideas centrales que inspiran la propuesta son: la no reelección del gobernador y vicegobernador, doble vuelta electoral, la representación territorial de todos los departamentos de la provincia en la Legislatura, la reelección por un solo período para las demás autoridades electivas provinciales y municipales, la necesidad de reglar las autonomías municipales y la incorporación de sistemas de participación ciudadana como la iniciativa legislativa, la consulta y la revocatoria de mandatos entre otras iniciativas.

Específicamente, en relación con la parte dogmática se propone la introducción de los nuevos derechos y garantías tal como aparecen en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994. En torno al régimen electoral se incluye la representación territorial de todos los departamentos pero en el marco del sistema bicameral.

En la parte orgánica, sobre el Poder Legislativo se sugieren modificaciones tanto en relación al funcionamiento (sesiones, mayorías, *quorum*) la composición, como al procedimiento de sanción de las leyes, incluyéndose además la figura del defensor del pueblo, etc. En relación con el Poder Ejecutivo se destacan, por un lado, los decretos de necesidad y urgencia permitidos para casos extraordinarios y *ad referendum* de la Legislatura y, por otro, la doble vuelta electoral para la elección de gobernador y vice. Por último, para el Poder Judicial se propone introducir la autarquía financiera; reformular los alcances del principio de intangibilidad de las remuneraciones de los



magistrados; introducir el juicio por jurados; incorporar una escuela judicial destinada a la formación, actualización y perfeccionamiento de magistrados y aspirantes; precisar las causales de remoción de magistrados no sujetos a juicio político, incorporando las provenientes de enfermedad o inhabilidad que impidan el ejercicio normal de la función; modificar la composición del jurado de enjuiciamiento y reglar su funcionamiento; modificar los requisitos de edad, residencia y antigüedad profesional para acceder a la magistratura; introducir para los magistrados de la Suprema Corte, la necesidad de obtener una nueva designación y nuevo acuerdo al llegar a la edad jubilatoria; reformar el sistema de designación de los jueces de paz para adecuarlo al sistema previsto para los demás magistrados; consagrar al Ministerio Público como un órgano extrapoder, con autonomía funcional y autarquía financiera; precisar las funciones y atribuciones de la Fiscalía de Estado, fortaleciendo su independencia y su carácter de órgano extrapoder; precisar y extender las funciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia, modificando sus atribuciones, a fin de posibilitar el control de gestión concomitante con la ejecución presupuestaria.

En torno al régimen municipal se propone instituir la autonomía, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, establecer los principios rectores en materia de participación municipal de impuestos, limitar las reelecciones de los intendentes y concejales a un período.

Sobre educación se aconseja asegurar la libertad de enseñar y aprender, promoviendo la igualdad de posibilidades, equidad y calidad.

En referencia al Banco Provincial se propone reformular las normas a los efectos de establecer las bases para la creación de un banco provincial, cuya ley orgánica será dictada por la Legislatura.

Por último, respecto de la reforma de la Carta provincial se propone modificar el procedimiento de reforma constitucional respecto de la oportunidad del referendun popular y la base de cómputo de las mayorías exigidas, y aclarar que en todo proceso de reforma constitucional, la ley que declara su necesidad debe delimitar los puntos habilitados para la reforma, y que la Convención Constituyente no podrá, bajo pena de nulidad absoluta, introducir otras modificaciones que las expresamente consignadas en la referida ley.

*III. Mendoza en cifras* <sup>1</sup>. - *Producto Bruto Geográfico*. El crecimiento de dicha variable respecto de 2002 fue de 15,5 % en términos reales. La tasa de crecimiento del sector agropecuario aumentó el 25,1 % y la industria manufacturera el 11,6 % (después de una caída en la década del noventa del 40 % de las empresas) también se evidencian importantes crecimientos en el sector minero, construcciones, comercio y hoteles.

- *Las exportaciones provinciales* registraron un aumento de un 3,9 %, respecto al año anterior.

- *Exportaciones récord en el sector vitivinícola*. Tanto en vinos como en mostos. Crecimiento en el porcentaje de vinos fraccionados del 30 %.

- *Tasa de desempleo*. Disminución de dos puntos (12.7 % al 10.9 %).

- *Foros sectoriales*. Se realizaron foros sectoriales: metalmecánica, minería, madera, gráfico, textil, de ellos se llegó a comisiones para el seguimiento de los distintos sectores y temáticas que lo abarcan. También en relación con durazno y ciruela en fresco, fruta industrializada, pepita, cereza, olivo, orgánico, hortícola, ciruela desecada, y turismo rural.

- *La industria mendocina* ocupa más de 29.000 personas. De este total, el 65 % manifiesta necesidad de capacitación; si tomamos como objetivo capacitar el 25 % por año de la mano de obra ocupada resultaría capacitar 53.000 personas por año, esto se materializa en la capacitación de 2.000 personas para el sector metalmecánica (en ejecución); 400 para el sector textil, 250 del sector gráfico (programados). Se definieron los principales ejes temáticos sobre los que se está trabajando como: mano de obra en sus aspectos legales y de capacitación, financiamiento, y análisis de competitividad, relevamiento de infraestructura de galpones, etc.

- *El sector rural* ocupa más de 40.000 personas; se han programado para el transcurso del año capacitar a unos 5.240 desocupados y recalificar a 1.460 ocupados, en cursos de cosecha, raleo,

poda, tractoristas, empaque, injertadores, encargado de fincas, etc. Otro eje horizontal que se trabaja es la implementación de normas de calidad tanto en gestión ambiental como en ISO.

- *Plan de desarrollo rural*. Capacitación para 200 escuelas en la primera etapa, con unos 4.000 beneficiarios.

*IV. Mendoza y la economía* <sup>2</sup>. *A.* En relación con el Producto Bruto Geográfico se observa que alcanza los 9.000 millones de pesos y la participación más importante de esa masa corresponde al sector servicios, seguido por la industria manufacturera y recién después el sector agropecuario. A modo de ejemplo, podemos dividir la riqueza producida según las actividades:

Comercio, hoteles y restaurantes	17,5 %
Industria manufacturera	16,9 %
Minería e hidrocarburos	14,5 %
Agricultura y ganadería	12 %

*B.* Sobre vitivinicultura se destaca que en la provincia ocupa aproximadamente 144.900 hectáreas en las que se han implantado 16.400 viñedos, que significan casi el 70 por ciento del total nacional.

Las casi 600 bodegas en actividad se encargan de elaborar los 12.500.000 hectolitros de vino que en sus diferentes variedades se distribuyen en el país y en el mundo. De este mismo sector salen 2.050.000 hectolitros de mosto utilizados para vinificar o como edulcorante natural para otros productos alimenticios. Ambos productos provienen de los más de 13.000.000 de quintales de uva producidos anualmente.

*C.* El durazno y la ciruela, frutas de carozo, se destinan en su gran mayoría a la industrialización. La superficie dedicada al durazno es de 19.500 hectáreas con una producción de 97.850 toneladas en conserva. La ciruela, se cosecha en las 20.300 hectáreas de monte frutal de la provincia. Manzana y pera (frutas de pepita) se consumen o exportan en fresco, abarcando un área de frutales de 11.260 hectáreas para la manzana y 7.350 hectáreas con monte de perales.

La producción olivícola es uno de los puntos destacados de la economía provincial. La mayoría de la cual se destina a aceites, siendo aproximadamente unas 13.600 hectáreas dedicadas a dicha explotación.

*D.* Saliendo de ámbito vitivinícola se observa que un alto porcentaje de participación del Producto Bruto Geográfico lo tienen los servicios como el comercio, los hoteles y restaurantes, pues alcanzan a un 17,5 por ciento del PBG. La razón es el gran despegue del turismo, convertida en los últimos dos años en la actividad de mayor crecimiento.

Gracias a una política sostenida en el tiempo, a la planificación concretada a través del Plan de Desarrollo Turístico 2001/05, a las bellezas naturales se le sumaron otras condiciones para hacer atractiva a los visitantes la provincia, las bodegas, la historia, además de la Fiesta de la Vendimia y todos los festivales musicales que se realizan durante el año.

Los resultados están a la vista, pues en los últimos doce meses el turismo dejó ingresos netos por 600.000.000 de pesos y generó actividades económicas afines por 500.000.000 de pesos. En el período 2002-2003, el turismo creció el 8 % y se prevé una progresión casi geométrica cuando se habilite para uso recreativo las márgenes y el embalse de Potrerillos.

Una obra de importantes proyecciones en la faz turística es el nuevo casino provincial, inaugurado a mediados de julio. Con una inversión de 3.500.000 pesos se realizó la primera etapa consistente en un establecimiento de 3.000 metros cuadrados de moderna concepción arquitectónica. Su funcionalidad permite albergar más de 200 unidades de juego consistentes en ruletas tradicionales, ruletas electrónicas, tragamonedas, mesas de juegos carteados, etc. Se prevé una segunda etapa con sala VIP, restaurante de alta categoría y dependencias para la parte administrativa.

*E. Petróleo y gas.* La actividad extractiva contribuye con el 14,5 % del producto bruto, pero hay que diferenciar dos aspectos significativos: petróleo y gas, por una parte y las minas y canteras por otro, aunque a los fines estadísticos se cuentan los dos juntos.

Hoy, Mendoza es la tercera provincia productora de petróleo y es una de las dos que han aumentado su producción en los últimos 5 años. La producción anual es de 6.700.000 metros cúbicos, la mayoría de los cuales se procesan en la destilería de Luján de Cuyo -una de las más grandes y modernas de Latinoamérica-. En el caso del gas, la producción alcanza a 1.550.000 metros cúbicos.

Estrechamente vinculado al petróleo está el gas, que hoy por hoy es un tema de análisis por la eventual falta de fluido para atender la creciente demanda industrial. La provincia de Mendoza participó en 2002 del 3,4 % de lo extraído en todo el país. La cifra final fue de 1.533.000 metros cúbicos equivalentes a 77 millones de dólares. El crecimiento con respecto al año anterior fue cercano al 100 %.

*F. Minería.* Actualmente, se están generando 800.000.000 de pesos con la extracción de potasio, fosfatos, talco y rocas de aplicación, entre otros. En el futuro muy cercano se avizora el gran despegue de la minería metalífera, y de eso se han percatado los inversores internacionales que ya han empezado a desembarcar en la provincia tras los buenos resultados obtenidos en otras provincias.

En el mundo se considera a la Argentina como una de los últimos y mayores reservorios de minerales, entre ellos, oro, zinc, cobre y molibdeno. En Mendoza se han detectado yacimientos de alta ley y con reservas aún no calculadas en toda su dimensión. La minería es el recurso al que se apunta para suplantar los recursos obtenidos del petróleo cuando éste se agote.

*G. El perfil industrial.* La actividad manufacturera interviene con el 16,9 % en la conformación del PBG y es el sector que más efectos negativos tuvo en la última década. La apertura a las importaciones y la pérdida de la competitividad por falta de inversiones produjo un retroceso del 40 % desde 1990 hasta el primer semestre de 2002.

Hoy, la industria ha entrado en un franco curso de recuperación, aunque falta un largo trecho para alcanzar los indicadores adecuados y comenzar una línea de crecimiento neto.

En Mendoza, se registran unos 2.200 establecimientos fabriles que en promedio trabajan con el 71,70 por ciento de la capacidad instalada y ocupan aproximadamente 28.700 personas. De ese total, más de 900 son micropymes y unas 670 son Pymes. Las grandes empresas sólo alcanzan al 16 % pero facturan el 94 % del producto total.

Como se ve, el desequilibrio es importante en los volúmenes y lo es también en la distribución geográfica. Pues el 53 % de la actividad industrial se concentra en el Gran Mendoza, un 12,7 % en San Rafael y el 10,5 % en San Martín.

En torno de las inversiones en el primer trimestre del año, la provincia recibió el 22 por ciento de las inversiones extranjeras que ingresaron al país, ubicándola en tercer lugar después de Capital Federal y provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, el terreno que hay que recuperar es bastante por lo que se necesita una mayor oferta de crédito. En ese aspecto, el Estado, que no cuenta con un banco provincial propio, interviene estableciendo convenios con el Banco de la Nación y el BICE para volcar en el ámbito local los depósitos de origen mendocino.

Otras fuentes de recursos financieros son los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y las acciones concretas del gobierno como los créditos del Fondo de la Transformación y el Crecimiento, formado con el producto de la venta de empresas públicas provinciales y nacionales.

Un mecanismo que logró importantes márgenes de recuperación es el de los fideicomisos productivos. Los organiza el Estado con fondos aportados por inversores que quieren obtener un

interés fuera del circuito bancario. Los productores toman esos fondos y los destinan a financiar la industria conservera del durazno y el tomate.

*H. Bono Aconcagua:* se cerró la operación de canje y emitió el nuevo título. Tras el fallo en favor de Mendoza de la Corte Federal de Apelaciones del segundo circuito de Estados Unidos, en Nueva York, la Provincia pagó el cupón de intereses por 9.776.000 dólares a los tenedores del título mendocino que aceptaron las nuevas condiciones de pago con rebaja de intereses y amortización constante de capital. De este modo, luego de superar tres medidas judiciales de no innovar, la Provincia emitió el nuevo bono que se denominaría Mendoza 18.

*V. Mendoza y las obras públicas. Emprendimientos hídricos.* Potrerillos, El Carrizal, Agua del Toro, El Nihuil, Los Reyunos, son los mayores emprendimientos hídricos de Mendoza, los cuales han sido pensados para regular los ríos Mendoza, Tunuyán, Diamante y Atuel. Por otra parte, también se utiliza la fuerza de sus caudales para la generación de energía hidroeléctrica.

Cabe destacar que el aprovechamiento turístico de estos espejos de agua contribuye a darle mayor jerarquía y posibilidades al turismo, que ya de por sí es suficientemente variado. De todas las obras mencionadas, el más reciente es el dique Potrerillos, emplazado en cercanías de esa localidad de la precordillera, es el más importante por su influencia en la zona más poblada y por ser el que regulará el río Mendoza ampliando la zona agropecuaria y creando uno de los más grandes emprendimientos turísticos.

En materia de irrigación hay dos logros que están en camino de convertirse alguna vez en realidad: el canal marginal del Atuel y el trasvase del río Grande al río Colorado. El primero de ellos, ya está en construcción el primer tramo y se están licitando los dos siguientes. El segundo caso, se trata de un viejo anhelo que una vez concretado permitirá extender la zona de regadío en el extremo sur de la provincia y posibilitará la ampliación de la generación de energía con la posibilidad de construir 4 centrales hidroeléctricas.

- *Caminos.* La extensa geografía provincial está surcada por una red de caminos pavimentados y consolidados que han cubierto las necesidades hasta ahora. Sin embargo, los constantes cambios en el esquema económico, que ahora ha iniciado un claro proceso de crecimiento, requieren una rápida modernización. Está próximo a inaugurarse un nuevo tramo de la doble vía Luján - Tunuyán en la ruta 40, además, comenzaron los trabajos del Acceso Este y están en proceso de licitación la doble vía San Martín - La Paz, en la ruta 7. Ambas obras son sólo el comienzo de la readecuación de las rutas de acuerdo al creciente tráfico producto del cada vez más transitado eje bioceánico del Mercosur. Al respecto, ya está en etapa de pavimentación el paso del Pehuenche, que permitirá unir el sur mendocino con la IV Región chilena.

- *Integración.* Están muy avanzadas las gestiones para la reactivación del tren trasandino; en breve, se realizará una reunión en la Cancillería para definir aspectos de la licitación. El ferrocarril volverá a atravesar la cordillera para contribuir a la reactivación del comercio entre Mendoza y Chile. El tren, que desde principios del siglo pasado unió a ambos pueblos, permitirá que la ruta internacional se vea más aliviada del excesivo tráfico caminero de mercaderías. También facilitará las comunicaciones terrestres cuando se vean interrumpidas por las tormentas de nieve.

- *Medio ambiente.* El tema ambiental es seriamente tenido en cuenta por las autoridades provinciales, sobre todo, con respecto al Proyecto Llancanelo, que implicará una inversión total de 200 millones de dólares, con reservas estimadas en 25 millones de barriles de petróleo. El yacimiento ha sido sometido a estudios ambientales e inspeccionado por técnicos de la Convención

Ramsar, que han autorizado la explotación siempre que se cumplan las previsiones técnicas para evitar la contaminación de una de las reservas faunísticas más valiosas del planeta.

*VI. Mendoza y las relaciones interprovinciales. A.* Es digno de destacar la constitución formal de la Corporación Vitivinícola Argentina (Coviar), con la presencia de los gobernadores de Mendoza y de San Juan, que tendrá a su cargo la puesta en marcha del Plan Estratégico Vitivinícola 2020 (Pevi) quedando la presidencia y la vice primera y segunda, en manos de un mendocino, un sanjuanino y un riojano, respectivamente, mientras que el comité ejecutivo estará integrado por titulares de las entidades vitivinícolas participantes en el conformación del Plan (Pevi).

Este Plan ha sido elaborado a partir del trabajo conjunto de los representantes de la producción, la industria y los organismos públicos; entre las provincias participantes se encuentran Catamarca, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, y San Juan, siendo la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación el vínculo entre el Estado Nacional y la Corporación (Coviar). Los principales objetivos del Plan son: promover el desarrollo de los pequeños productores, propender al crecimiento del jugo concentrado de uva, fortalecer el crecimiento del mercado latinoamericano de vino, reimpulsar el mercado argentino e impulsar el posicionamiento de los vinos de calidad en los mercados del Norte.

En este marco, Mendoza y San Juan han firmado en noviembre de este año, un acta ratificando el convenio entre ambas provincias.

*B.* Otro acuerdo de cooperación importante de destacar es el suscripto por las provincias de Neuquén, San Juan, Río Negro y Mendoza, sobre los siguientes temas: tecnología industrial, tecnología agropecuaria, vinculación tecnológica, capacitación profesional, comercio exterior, calidad agroalimentaria, gestión empresarial, planificación estratégica, ferias comerciales y de promoción, atracción de inversiones, etc..

*VII. Los municipios en Mendoza.* Conforme con la normativa constitucional provincial, los dieciocho municipios mendocinos no gozan de autonomía institucional, encontrándose actualmente regidos por la ley orgánica municipal 1079 de 1934, con modificaciones.

Sin embargo, hacen efectiva su autonomía política a través de la elección popular de sus autoridades y su gobierno propio, también la administrativa y con restricciones la económica financiera, ya que sus recursos provienen mayormente de los fondos de la coparticipación provincial.

En torno de las relaciones intermunicipales durante este año se han suscripto importantes acuerdos de colaboración entre, por ejemplo, el municipio de Capital y el de Quinteros (Chile) como también el de San Rafael y Talca (Chile) y el de Lavalle y Las Heras con los municipios de Calingasta y Sarmiento, de la provincia de San Juan

Se encuentran vigentes también dos leyes provinciales, la 6243, que reconoce que los municipios podrán constituir, por convenio escrito, consejos de cooperación intermunicipal, para intervenir en los procesos de participación, descentralización y regionalización en la Provincia; y la 6957 por medio de la cual se dispone que los municipios podrán conformar consorcios públicos para la gestión intermunicipal de servicios públicos de prestación local. En este marco, se ha conformado el Consorcio en la Zona Este (San Martín, Rivadavia, Junín, Santa Rosa, La Paz) para el tratamiento de residuos sólidos urbanos.

• MISIONES, por *Martín Pancallo D'Agostino*

La reciente sanción legislativa en la provincia de Misiones disponiendo que la propiedad de las bancas es de los partidos políticos no extraña, pero sí hiere la conciencia de la parte de la sociedad

que hace fe política del sistema democrático constitucional; porque viene a consagrar de hecho y sin disimulo la partidocracia que sustituye a la democracia. Esto viene *in crescendo* desde que se restablecieron las instituciones de la Constitución en 1983.

Manipular las instituciones y las leyes según el interés de los partidos políticos, significa que los ciudadanos han sido convertidos en elementos de uso y en rehenes del corporativismo político, marginando la Constitución como sistema de derechos y garantías.

Disponer por ley que las bancas pertenecen a los partidos políticos significa decir que el Poder Legislativo de la provincia es propiedad de ellos, puesto que las bancas pertenecen al órgano Cámara de Representantes. Así, en el futuro, se podrá sancionar otra ley que diga que el sitial del Poder Ejecutivo pertenece al partido del gobernador, y los tribunales judiciales pertenecen a los jueces. Y así, la legalidad constitucional queda destruida

El sistema representativo de gobierno en nuestro sistema constitucional se conforma con representantes que son los funcionarios elegidos por el electorado, y con los representados que son el pueblo de la Nación y de las provincias. A los partidos, la Constitución y la ley que los reglamenta, los define como “instituciones fundamentales del sistema democrático” (art. 38 C.N.) y, a la vez, “les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos” (art. 2º ley 23.298). Es decir, no son órganos de gobierno, sino sólo vehículos o instrumentos que sirven para la formulación de las políticas atinentes al desarrollo del Estado. En consecuencia, estamos ante una flagrante inconstitucionalidad cuya convalidación sería de extrema gravedad, ya que, *en Misiones se ha legalizado una apropiación del Estado por parte de los partidos políticos.*

La manipulación del número de bancas, disminuyendo o aumentando según el interés de los partidos como ya se votó, como también poner pretextos para hacer una reforma política en serio que permita a la ciudadanía elegir y no sólo votar como viene siendo en la actualidad, demanda honestidad y respeto a la voluntad de los ciudadanos que son los mandantes y a las instituciones. Ese es el sistema representativo, aunque no les guste, se lo oculte, tergiversar o se lo falsifique. Ni la Constitución Nacional ni la Provincial impiden la eliminación de las listas sábanas o bloqueadas, pues no adhieren a sistema electoral determinado. Ello está regido por las leyes electorales que, como tales, pueden ser modificadas o derogadas mediante procedimiento ordinario. Sólo se necesita voluntad y honestidad.

El mantenimiento del actual sistema, que sólo permite votar pero no elegir, menoscaba la capacidad de discernir del electorado, no se corresponde ni con la democracia representativa consagrada constitucionalmente como forma de gobierno, ni con la democracia participativa que la Constitución de Misiones tiene desde 1958, la Constitución Nacional ya la receptó, y por la que la propia sociedad se va encaminando, aunque los legisladores lo ignoren.

Desde que se restableció el gobierno constitucional, hace ya veinte años, se viene presentando proyectos y reclamando reformas políticas que hagan más transparente el proceso de renovación periódica de los mandatos, propia de la legitimidad republicana, a fin de satisfacer el requisito de idoneidad, recrear la función pública y dar respuesta a la aspiración de elegir candidatos confiables. Sistemáticamente, esos proyectos son postergados y marginados y las peticiones desoídas o respondidas con argumentos insustentables. La verdad es que el sistema de listas bloqueadas, permite integrarlas con las oligarquías partidarias, punteros y encargados de reclutar la clientela entre sectores pobres que necesitan cubrir sus carencias básicas y no vacilan en recostarse en los capangas políticos. Con este sistema, después de cada elección, el electorado descubre lo que tenía el “paquete”, debiendo cargar las consecuencias de “su elección” .

Pero, un cambio de esta naturaleza no despierta entusiasmo en la mayoría de nuestros políticos, como tampoco genera interés alguno la reglamentación de las formas semidirectas -iniciativa, referendun y revocatoria de mandatos- que son propias de una democracia participativa programada tempranamente en la Constitución de Misiones desde 1958. Con esta omisión legislativa se priva a la opinión pública de tener canales institucionales de expresión política. La

prueba de ello está en el hecho de que tampoco se hace ningún esfuerzo para concertar una reforma constitucional, prefiriéndose el defectuoso trámite de la enmienda legislativa, que la plantean sorpresivamente cuando les conviene, sin debate ni consulta alguna a sectores ni al pueblo, que es el verdadero titular del poder constituyente. Lo grave es que se han hecho enmiendas constitucionales sin respetar los requisitos que impone la Constitución Provincial.

Afirmar que para eliminar las listas sábanas es necesaria una reforma constitucional y no están dadas las condiciones para ello, es tan falso como afirmar que las bancas legislativas son propiedad de los partidos, siendo que ellas pertenecen al Poder Legislativo como órgano constitucional al servicio del pueblo.

Las situaciones que hemos apuntado, impuestas en beneficio de acuerdos palaciegos entre dirigentes, son los que en la práctica han sustituido la democracia por una partidocracia corporativa; algo extraño al diseño orgánico de la Constitución y la ley de partidos políticos. Se trata, ni más ni menos, que de la práctica de una concepción partidocrática y corporativa del gobierno y del poder, que desemboca en la convicción de que el Estado pertenece al partido que gana una elección.

Disponer legislativamente que las bancas pertenecen a los partidos significa consagrar que los diputados ya no representan a la ciudadanía que los votó, sino a los partidos políticos a quienes deben su primera fidelidad. Sentado esto, fácil resulta entender la sucia práctica de hacer firmar la renuncia anticipada a la banca legislativa para eventualmente sancionar una inconducta partidaria, que debería ser sancionada en su ámbito. Queda probado, entonces, que el futuro legislador será votado por nosotros para que se consagre a obedecer los dictados de su partido, y si queda resto, prestará oídos a las exigencias del pueblo que lo votó.

*Conclusión.* Si después de veinte años de democracia, para la mayoría de los legisladores, las bancas legislativas pertenecen a los partidos, las listas sábanas no se deben eliminar, las formas semidirectas que están en la Constitución no se pueden reglamentar; entonces, el Estado pertenece a los partidos, los legisladores son meras figuras guiadas desde el partido, las enmiendas a la Constitución se hacen sin cumplir los requisitos establecidos y, además, no hay capacidad política ni interés para concertar una reforma constitucional en serio, entonces, los ciudadanos que todavía creemos en la democracia tenemos que convencemos, aunque nos duela, de que hemos caído tramposamente en un corporativismo político.

•SALTA, por *Luis Alberto Martínez*

Las dos reformas parciales de nuestra Constitución Provincial, sancionadas en el segundo semestre de 2003, proyectan el escenario institucional y político que dominarán éste y los próximos años. La primera, realizada por el sistema tradicional de convención agregó un párrafo al art. 140 que posibilitó la nueva reelección del actual gobernador, y la segunda, realizada a través del sistema de enmienda prevista en la reforma parcial del año '98, ratifica su inconstitucionalidad de origen, reformando artículos no habilitados, que por imperio del consenso de la segunda minoría política provincial está vigente y sin solucionar la injusta y desproporcionada representación territorial, expresada a través de la doble representación departamental (un senador, y un diputado como mínimo, por cada departamento) de tal forma que un voto no vale representativamente un voto, sino lo que la injusta ecuación del sistema electoral determine, favoreciendo a los departamentos con escasa población.

La Legislatura provincial recientemente sancionó la nueva ley electoral, que establece la modalidad de internas abiertas, simultáneas y obligatorias, cuyas características determinan que es para el partido oficial una normativa “adecuada” para sustituir la ley de lemas.

En materia social, la eterna “emergencia” no alcanzó para contener el reclamo social (médicos, judiciales, educadores, policía, transporte, entre otros) que rompieron nuestra tranquilidad

provinciana. Las promesas oficiales y el *statu quo* de las fiestas navideñas, proyectan los conflictos para el año que viene.

Para destacar, la inclinación del gobierno provincial por la obra pública: la construcción de nuevas avenidas en la ciudad de Salta, la construcción del nuevo edificio del Poder Judicial con 23.000 m<sup>2</sup> y todo el equipo tecnológico necesario para su funcionamiento; el reciclamiento del casco histórico de la ciudad capital, la repavimentación de numerosas rutas importantes para la producción y el turismo, la defensa y encauzamiento por más de 100 kms. en las márgenes de los ríos Bermejo, Tarija, Pescado, Colorado, San Francisco y Pilcomayo.

Salta fue la primera provincia en firmar un convenio de cooperación con la Administración Federal de Ingresos Públicos y puso en funcionamiento los puestos de control de ruta con balanzas y sistemas conectados en tiempo real. Ratificó el turismo como política de Estado, incrementándose en más de 140 % la cantidad de turistas que superan las 600.000 personas.

Con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo reactivó el proyecto del corredor bioceánico que involucra a más de 30.000.000 de habitantes con una superficie de más de 2.000.000 km<sup>2</sup> (norte de Argentina, sur de Bolivia, Paraguay, norte de Chile y sur de Brasil). En este orden, se promovió también el fondo de reparación histórica del Norte Argentino fundado en las experiencias de los fondos de compensación o fondos estructurales de la Unión Europea (FEDER - FSE - IFOP - FEOGA) con el fin de reconvertir las regiones, particularmente las fronterizas y rurales afectadas por la migración y la pobreza.

Mis palabras de aliento al emprendimiento privado de la Zona Franca Salta encarado por COSOFRA S.A. cuyo presidente, distinguido profesional que integra el claustro de profesores de la Universidad Católica de Salta, que con coherencia intelectual y muchos esfuerzos personales pretenden potenciar un polo de desarrollo para las agroindustrias del Noroeste Argentino a los fines de que a nuestra producción primaria se le agreguen nuevos valores. Lamentablemente, la falta de definiciones en el marco regulatorio de la Zona Franca de Güemes (Salta) impide el desarrollo total de este nudo fabril ya que no se determinan los alcances de la normativa para las exenciones arancelarias a los productos que ingresen o egresen de este lugar. No obstante, ya son varias las industrias que se instalaron, la mayoría relacionadas con la producción minera.

En materia de exportaciones mineras efectuadas durante el primer semestre de 2004, superaron los valores de producción vendida en el mercado internacional durante todo el año pasado.

La desafectación de la categoría de Área Natural Provincial Protegida para preservar el patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica de los lotes fiscales N<sup>ros</sup> 32 y 33, con excepción de la tracción ubicada al oeste del pie de la ladera que da al nacimiento de la serranía de Maíz Gordo, mediante ley 7274/04 provocó una polémica de alcance internacional en orden a la presunta violación de los derechos ambientales.

Por último, la autonomía municipal, pese a la reforma total de nuestra Constitución en 1986 y a la reforma parcial del '98, sin perjuicio de las disposiciones del art. 123 de la Carta Magna nacional, sigue teniendo el carácter de asignatura pendiente por su dependencia económica financiera del Poder Ejecutivo provincial.

No obstante, me adhiero y promuevo que *“la democracia es el único camino para obtener una racionalización moral de la política. Porque la democracia es una organización racional de las libertades fundadas en la ley”* (J. Maritain).

•SAN JUAN, por Alberto M. Sánchez

2004 ha sido para San Juan, como supongo para todo el país, un año de atento seguimiento a los primeros movimientos de las nuevas gestiones de gobierno. En la materia que comprende esta memoria, podría sintetizar diciendo:



1) Se ha producido un ostensible mejoramiento en el área de las relaciones con la Nación. Recuérdese que San Juan venía de una abierta rivalidad entre el anterior gobernador Avelín y el gobierno nacional, situación atemperada por el gobernador Acosta, sucesor de Avelín luego de su destitución como primer mandatario, juicio político mediante, pero jamás salvada en un todo. José Luis Gioja es hombre de confianza del presidente Kirchner y ello, en un país donde el favoritismo político es el paisaje normal, no es un dato menor. Esta afinidad le ha permitido obtener recursos y ayudas financieras insospechadas para la anterior gestión, de signo político contrario. No obstante, lo que defino como mejoramiento en las relaciones Nación-Provincia deja de ser una buena noticia si se profundiza el concepto y se analiza la contracara de la cuestión: San Juan sigue siendo una provincia “nación-dependiente” y la mayor habilidad que parecen esgrimir quienes pretenden dirigir sus destinos es la “muñeca política” para “manejarse” en Buenos Aires. Quienes aspiramos al país federal no podemos menos que lamentar la falta de una autonomía real y efectiva.

2) La situación institucional ha tenido sus variantes respecto de lo informado el año pasado. Fueron destituidos o renunciaron todos los integrantes del Tribunal de Cuentas y se designó otra composición que, al menos, invita a la ilusión desde la competencia técnica. Fue elegido el nuevo fiscal de Estado, hombre del partido gobernante, aunque conocedor de la tarea. Queda pendiente lo relativo al defensor del pueblo, jaqueado insistentemente por su condición de vitalicio.

3) La representatividad ha sido marcada por la cantidad de diputados adeptos al partido gobernante, quien tiene mayoría propia. La oposición ha sido, por ello, meramente simbólica. Esta ausencia de debate que garantice algún grado de consenso, ha sido también titularizada por el Poder Ejecutivo, quien no ha dialogado con los líderes políticos del medio, lo que es esencial en orden a definir políticas de Estado.

4) Finalmente, otro dato de interés es la tendencia de la gestión actual a los anuncios referidos a obra pública, la que se ha visto evidenciada en el presupuesto 2005 que acaba de aprobarse, en el que se constata un importante incremento en este rubro, aunque se mantienen constantes las previsiones para educación, salud y seguridad.

En lo atinente a la médula de esta Memoria, que es la actividad interjurisdiccional, rescatamos lo siguiente:

#### *1. Relaciones Nación - Provincia*

- Decreto 103-MIT-04: Ratifica Carta Intención entre la Provincia de San Juan y el Estado Nacional referida al “Contrato Concesión Obra Pública Subvencionada para la Construcción, Explotación y Mantenimiento del Complejo Los Caracoles - Punta Negra”.

- Decreto 170-G-04: Ratifica “Convenio de Préstamo del Fondo para la Transferencia de los Sectores Públicos Provinciales”, entre el Ministerio del Interior de la Nación y la Provincia de San Juan.

- Decreto 316-MIT-04: Ratifica el Convenio Marco del “Programa Federal de Emergencia Habitacional”, entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Gobierno de la Provincia de San Juan.

- Decreto 426-MIT-04: Ratifica el Convenio Mutuo de Asistencia financiera entre la Provincia de San Juan y el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional.

- Decreto 499-SSP-04: Ratifica el Convenio celebrado entre el Ministerio de Salud de la Nación y Gobierno de San Juan, referido a la atención médica social integral para afiliados al Profe.

- Decreto 789-MIT-04: Aprueba el Acta Acuerdo firmada entre la Provincia de San Juan y el Ministerio de Planificación Federal de la Nación para la atención de necesidades habitacionales de los sectores de menores recursos.

- Decreto 1049-G-04: Ratifica Carta Intención sobre Cooperación en las obras de Carretera y del Túnel de Paso de Agua Negra entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Provincia de San Juan, por un lado, y la Corporación Nacional China de Obras en el exterior por el otro.

- Decreto 1059-G-04: Ratifica el Acuerdo Marco celebrado entre la Nación y la Provincia sobre Obras de saneamiento Básico.
- Decreto 1061-G-04: Ratifica el “Acta Acuerdo para el lanzamiento oficial de la Región Centro de Argentina”.
- Decreto 1385-SP-04: Ratifica el Convenio suscrito entre el Ministerio de Salud de la Nación y la Provincia de San Juan respecto del Programa Materno Infantil.
- Decreto 1415-MIT-04: Aprueba el Convenio celebrado entre la Provincia de San Juan y el Estado Nacional referido a Coparticipación Federal de Impuestos.
- Decreto 1449-G-04: Ratifica el Convenio Marco “Programa Federal de Construcción de Viviendas”.
- Decreto 1844-MIT-04: Ratifica el Acuerdo de Asistencia Técnica del PERMER entre la Secretaría de Energía de la Nación y la Provincia de San Juan.
- Decreto 1946-MP-04: Ratifica el Convenio Marco de Cooperación entre la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación y la Provincia de San Juan, para el apoyo de la Subsecretaría a los Programas de Fortalecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas de la Provincia.
- Decreto 2024-MIT-04: Ratifica el Convenio firmado entre la Provincia de San Juan y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación para la terminación de la obra “Centro Cívico”.
- Decreto 2042-G-04: Ratifica un Acta Pre-Acuerdo entre el Ministerio de Justicia y Desarrollo Humano de la Nación y el Ministerio de Gobierno de San Juan, en el marco del Plan Nacional de Justicia y Seguridad 2004/2007.

#### *2. Relación con otras provincias*

- Decreto 245-MP-04: Acta Acuerdo Vitivinícola entre San Juan y Mendoza.
- Decreto 378-MH-04: Acta Acuerdo Complementaria del Tratado Mendoza - San Juan.
- Decreto 737-MP-04: Aprueba Convenio de Cooperación Productiva entre las Provincias de Mendoza, Neuquén, Río Negro y San Juan, para la mejora de la competitividad de las economías regionales y abordaje de los mercados de exportación de productos afines.
- Decreto 1057-G-04: Ratifica el Convenio Marco de Colaboración Interprovincial entre la Provincia de Entre Ríos y la de San Juan.

#### *3. Relaciones con municipios*

- Decreto 304-DH-04: Acta Acuerdo entre el Ministerio de Desarrollo Humano y los intendentes de los municipios de la provincia de San Juan en el marco del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria.
- Decreto 898-MP-04: Aprueba el Convenio Marco de Cooperación Institucional celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Humano y el Municipio de Santa Lucía para la problemática de la minoridad y la mujer.
- Decreto 1023-MHF-04: Ratifica el Convenio entre el Ministerio de Gobierno y las municipalidades de Capital, Rawson, Zonda, San Martín, etc. referido a distribución de excedentes de recursos tributarios.

#### *4. Relaciones con instituciones*

- Decreto 200-G-04: Convenio de Cooperación e Intercambio entre la Provincia de San Juan y la Asociación Argentina de Amigos de la Universidad de Ben Gurión.
- Decreto 577-MP-04: Acta complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y la Fundación Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) para la elaboración de propuestas y modelos alternativos de Organización Constitucional.

Decreto 620-HF-04: Ratifica el Convenio de Pasantías Educativas entre el Ministerio de Hacienda y la UNSJ.

- Decreto 621-HF-04: Ratifica el Convenio de Asistencia técnica entre el Ministerio de Hacienda y Finanzas de San Juan y la Universidad Católica de Cuyo.

- Decreto 697-MIT-04: Apruébase el Acta Complementaria entre el Ministerio de Infraestructura y la Fundación UNSJ para el Estudio de Obra y Estudio Económico Financiero en el Marco del Contrato de Concesión de Obra Pública subvencionada del Complejo Los Caracoles - Punta Negra.

- Decreto 969-MP-04: Aprueba el Convenio de Colaboración para fiscalización de Vinos y Mostos entre el Gobierno de San Juan y el INV.

- Decreto 1337-MDH-04: Apruébase el Convenio Marco de Colaboración Institucional entre la Federación Económica de San Juan y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social para el asesoramiento técnico a distintos sectores de la sociedad en elaboración y gestión de proyectos.

- Decreto 1914-MP-04: Ratifica el Convenio Marco de Colaboración Interadministrativa entre el INV y el Gobierno de San Juan para la erradicación de la mosca de los frutos

• SANTA CRUZ, *por Gustavo Carranza Latrubesse*

Como ya lo había anticipado en mi Memoria Federal del año anterior, el desequilibrio en la representación política trajo nuevos avatares en la vida institucional de la provincia; esta vez, con el tema que llegó a conmover a todos los sectores, menos al gobierno nacional: la cuestión de los fondos financieros en el exterior. El gobierno provincial remitió al Tribunal de Cuentas el ejercicio financiero de los fondos “por el año 2003”; un escándalo interno puso de manifiesto que para la propia mayoría los elementos de constatación del manejo de esos fondos públicos era inadecuada (ausencia de comprobantes fehacientes). No obstante, se verificó y remitió a la Legislatura que terminó aprobando lo actuado, el 26 de agosto de 2004, “sin que nadie viera un papel”, según la convicción de la minoría. Un recurso de amparo sobre el derecho a la información ha sido hasta ahora rechazado y está radicado en el Superior Tribunal de Justicia provincial.

Caleta Olivia, puerta de entrada de la provincia, fue tapa de los diarios por los conflictos laborales, con toma de yacimientos y playa de tanques; el gran aumento del precio internacional del petróleo atenaceaba la sensación de desigualdad; incluso, en el Senado de la Nación, hubo algún proyecto para la liquidación de las regalías provinciales a los precios vigentes.

Santa Cruz ha recibido aportes del Tesoro nacional, presumiblemente con destino a obra pública nacional en su territorio; algunas obras se han visto concretadas como la ampliación del Puerto de Caleta Paula, en el ejido de Caleta Olivia. Pero, arrecian las denuncias políticas de trato privilegiado a conocidas empresas que operan en la zona, sin previa constatación de entes públicos con facultades para ello.

La integración regional parece ir incrementando sus cometidos; el VII Encuentro de Intendentes de Chubut y Santa Cruz, realizado en Jaramillo, abordó esta vez, cuestiones vinculadas a la educación, al desarrollo regional, al turismo y a obras fundamentales como la del dique Los Monos. Los primeros días de octubre se desarrollaron, el Foro de Legisladoras Patagónicas y el Encuentro Patagónico de Mujeres, con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los gobernadores de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego se reunieron con la pretensión de formar un bloque patagónico para la defensa de los recursos pesqueros de sus provincias, dentro del Consejo Federal pesquero, y con particular énfasis, en la protección de los recursos dentro de las 12 millas de aprovechamiento exclusivo. La creación a nivel del Ministerio del Interior del Consejo Federal de Asuntos Municipales no deja de ser novedoso; al menos, pone de manifiesto algunas realidades, como la participación de 600 municipios de Buenos Aires, los 14 de Santa Cruz y los únicos 3 de Tierra del Fuego. De nuevo, la posibilidad de reactualizar la creación de zonas francas agitó el

interés de los habitantes y de posibles inversores, aunque no habría de tener el carácter autorizado por el decr. 520/95 del Poder Ejecutivo Nacional para la “venta minorista de mercaderías extranjeras” (suprimido por el decr. 1583/96) orientado ahora a la actividad industrial y manufacturera; y no parece concretarse todavía la extensión de la red de alta tensión entre Puerto Madryn (Chubut) y Pico Truncado (Santa Cruz) que le permitiría a ésta, a través del sistema interconectado nacional, exportar energía hacia el norte del país, pensando en la energía eólica que ya produce hidrógeno en una planta experimental de Pico Truncado. Un motor esencial del desarrollo turístico de la cordillera sur es la Ruta 40, cuya pavimentación ha comenzado a partir de Perito Moreno.

En el plano económico, la suba del precio del petróleo por encima de los cincuenta dólares incrementa las regalías provinciales, aunque no se sabe a ciencia cierta, cuánto de ellas se vierte en los municipios de la provincia. La actividad de explotación no cesa aunque no parece aumentar la exploración y apertura de nuevos pozos; aproximadamente 70.000 personas dependen de un modo directo de la cuenca del Golfo; a nivel empresario, se insiste en la prórroga *sine die* de las concesiones, en tanto se especula que el horizonte de reserva se extiende a 16 años; está pendiente, una nueva ley nacional de hidrocarburos que no ponga en crisis el dominio originario de los recursos naturales (art. 124, segundo párrafo, C.N.). Hay nuevas exploraciones mineras en busca de oro y plata, pero desde su lejana e imponente belleza, el ventisquero Perito Moreno marca el destino de veinte vuelos diarios desde Buenos Aires, ocupados principalmente por europeos.

Sólo la cortedad de miras de los gobernantes impide que Santa Cruz sea el integrante más importante de la Federación.

• SANTA FE, por José Manuel Benvenuto

*Cuestiones hídricas. Secuelas de las inundación por desborde del río Salado.* Se creó por ley 12.106, la Unidad Ejecutora de Recuperación de la Emergencia Hídrica y Fluvial, con la finalidad de encauzar el otorgamiento de las reparaciones previstas por las leyes 12.183 y 12.259.

*Reforma política:* En la última sesión del año, se derogó el denominado “doble voto simultáneo” (ley de lemas) sancionándose en su lugar un sistema electoral de internas (primarias) abiertas, simultáneas y obligatorias.

Entiendo que se dio un primer paso, luego de un farragoso trajinar legislativo que debería continuar con la reforma política seriamente asumida.

Lo logrado ha sido importante pero quedan varios interrogantes.

*Región Centro:* Quedó definitivamente constituida en esa ciudad de Córdoba en julio próximo pasado. Iniciativa surgida del Instituto de Federalismo que aspiramos se concrete en un verdadero ámbito de integración interregional y supranacional. En la ciudad de Santa Fe, su sede física ha sido recientemente inaugurada en calle Tucumán N° 2657.

*Propuestas y medidas recientes:* En el informe anterior, resumían los proyectos de mayor trascendencia institucional que había anunciado el gobernador de la provincia, al asumir su mandato. Se derogó -como queda dicho- la ley de lemas y se sancionó el nuevo sistema electoral; también se crearon los ministerios de Coordinación, el de Asuntos Hídricos y la Secretaría de Estado de Derechos Humanos, ésta en el ámbito del Ministerio de Gobierno.

Queda pendiente el proyecto enviado a la Legislatura de acceso a la información de la gestión pública y la reforma política tantas veces declamada pero respecto de la cual -salvo en lo atinente al sistema electoral- no ha habido avances.

En declaraciones a la prensa -en ocasión de promulgar y disponer la publicación de la ley ya referida- en el día de ayer, el gobernador mencionó su intención de impulsar el diálogo con las distintas fuerzas políticas provinciales en lo relativo a la reforma de la Constitución Provincial.

• TUCUMÁN, por Federico A.M. Lannes

1. Los gobernadores del NOA se comprometieron a realizar acciones para construir la “Agenda de Desarrollo Sustentable 2016” que, entre otros puntos, promueve la erradicación de la pobreza y el crecimiento del NOA. Esta agenda surgió como iniciativa de los representantes del sector privado para corregir las desigualdades socioeconómicas existentes entre las distintas regiones del país. Tanto los gobernadores como los empresarios de la región deberán hacer una rendición de cuentas anual sobre el grado de avance de la agenda de trabajo, para lo cual se crearán grupos de tarea interprovinciales. El arzobispo de Tucumán, Luis Héctor Villalba, consideró que esta agenda representa “*un desafío gigantesco de honestidad, de inteligencia, de creatividad y de eficacia*”.

La historia de la región muestra muchos intentos de revalorización del NOA que no pasaron de simples anhelos. Es de esperar, que esta iniciativa haya nacido con voluntad política firme para emprender este camino.

2. Para corregir la endémica desigualdad entre el Norte Grande (NOA y NEA) respecto de otras regiones argentinas, los congresistas de las nueve provincias y los representantes de diversas instituciones productivas, avanzaron en la conformación de un plan fundamental para que esta región pueda alcanzar un más importante desarrollo. Este fue el objetivo del convenio firmado entre la Nación y el BID que dispone un crédito de U\$S 900 millones para proyectos considerados prioritarios para la integración regional. De ese total, \$ 270 millones corresponderán a Tucumán para obras de infraestructura ferroviaria, vial, energética y de riego y provisión de agua potable. Habría coincidencia entre los gobernadores para iniciar el programa en 2005, con la obra de interconexión energética entre el NOA y el NEA.

3. Luego de que la Legislatura derogara la polémica ley de lemas y comenzara el debate sobre el nuevo texto de la norma electoral, mayoritariamente, la ciudadanía -según una encuesta- no quiere encontrarse con un cuarto oscuro lleno de boletas que representen a un sinfín de sublemas. Cualquiera sea el dibujo de la nueva norma, resulta difícil pensar que a la hora de votar, el aparato gubernamental no pesará significativamente sobre el electorado de una provincia empobrecida. Los propios dirigentes admiten que los partidos han mutado hasta convertirse casi exclusivamente en espacios de disputa electoral donde no se discuten ideas ni se planifican acciones de largo plazo. La esposa del gobernador ya tiene el camino abierto dentro del justicialismo, para ser elegida en 2005, legisladora nacional.

4. Eliminado el Consejo de la Magistratura, la selección de los jueces está plagada de sombras. A juicio del Colegio de Abogados del Sur, “la discrecionalidad es tanta que el Poder Ejecutivo que los eligió es quien estudia y decide sobre las impugnaciones, sin dar explicaciones ni motivos de su rechazo o aceptación. En igual sentido, el grupo de jóvenes abogados reclama la celebración de concursos públicos de oposición y antecedentes, dado que “urge establecer un mecanismo que permita que lleguen los mejores, los más capaces y no los amigos del poder de turno. Es hora de que prime el mérito por encima de las influencias”.

5. A la hora del reparto de la coparticipación federal, a Tucumán le correspondió una cifra anual por habitante de \$ 1.215, que la ubica por debajo de todas las provincias de la Región: Catamarca \$ 2.319; Santiago del Estero \$ 1.545; Jujuy \$ 1.429 y Salta \$ 1.232.

A pesar de ello, en 2005 recibirá una asignación que es superior en un 14,9 % respecto a la de 2004.

Luego de la sanción del presupuesto 2005, quedó en evidencia que por cada habitante, la Nación gastará \$ 4.000 en Santa Cruz y \$1.200 en Tucumán; invertirá \$ 900 millones en obras de energía en la provincia del Presidente y \$ 28 en Tucumán. De los \$ 135 millones destinados al Consejo Nacional de la Niñez y de los \$ 350 millones asignados al sistema penal, a Tucumán no le corresponde ni un peso.

6. Después de más de ocho meses de trabajo, donde todas las voces fueron escuchadas, la Comisión de Educación de la Legislatura, elevó al recinto, donde fue aprobado por unanimidad, el proyecto de la ley provincial de educación, cuyas principales características son: unificación del sistema (no más una educación para el sector privado y escuelas transferidas y otro distinto para la educación pública); la obligatoriedad en los diez primeros años; impartir en ciclos la educación básica y el presupuesto anual de la provincia destinará el 30 % para la educación. Justicia es reconocer, la tarea realizada por la presidente de la Comisión, Prof. Olijela Rivas quien ratificó su experiencia en el manejo de una cuestión delicada y crucial para la ciudadanía.

7. A pesar de que el gobierno de Alperovich ha contado con fondos y puede mostrar avances en materia de salud y educación comparado con la gestión anterior, al finalizar el año, presenta un déficit en algunas cuestiones como la instalación de mil máquinas tragamonedas; falta de acción ante escándalos observados por el Tribunal de Cuentas (casos Ibrí y Macías) o casos de intendentes del interior beneficiados con planes destinados a desocupados donde, además, los intendentes y comisionados rurales “dibujan” estados contables, según lo dicho por el coordinador de Comunas y Municipios, Sergio Mansilla. A ello, hay que agregar la venta de edificios públicos (algunos de singular valor cultural) mediante una ley denominada “activo por activo”.

8. Tucumán en 2005 continuará con un alto índice de dependencia de los aportes nacionales en sus finanzas públicas: un 78 % del total de sus ingresos provendrá de la Nación (52 % de coparticipación federal, 19 % de regímenes especiales y 7 % aportes no reintegrables); el 22 % restante provendrá de recursos provinciales, porcentaje muy inferior al promedio del resto de las administraciones provinciales que registran el 36 %. Además, es una de las provincias con menor gasto social: penúltima delante de Tierra del Fuego.

En un remedo a escala menor de las actitudes del presidente, el jefe del P.E., ha anunciado que abonará los sueldos de noviembre y diciembre y el aguinaldo en el lapso de un mes. La pregunta lógica es ¿para qué inyectar dinero y generar un aumento de consumo transitorio que desaparece con las fiestas de fin de año? Al igual que en el pasado, se sigue privilegiando el gasto sobre la inversión, lo políticamente redituable sobre el crecimiento sostenido.

<sup>1</sup> Datos suministrados por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia.

<sup>2</sup> Datos suministrados principalmente por el Ministerio de Economía de la Provincia, gentileza de Daniela García y Enrique Villalobo.

**LA REGIÓN CENTRO,  
GEOPOLÍTICA ESTRATÉGICA**

*POR PEDRO J. FRÍAS \**

**Sumario:** I. Introducción. II. Antecedentes: veintiocho años de regionalización desde Córdoba. III. Protocolo de Córdoba, adicional al Tratado de Integración de 16/8/98. IV. Una agenda posible.

**I. Introducción <sup>1</sup>**

El 27 y 28 de julio de 2004 se ha oficializado en Córdoba, por parte de los tres gobernadores, de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, la Región Centro. Como toda región activa, es una herramienta fundacional de geopolítica, porque se asentará en cuatro ejes: infraestructura, comercio exterior, ciencia y técnica y desarrollo económico y productivo.

La iniciativa nació del Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho de Córdoba que el 6/9/96 presentó al gobierno un documento de trabajo preliminar, integrado por un informe jurídico para constituir la Región y un enfoque económico de la Bolsa de Comercio de Córdoba para la integración (Lic. Raúl Hermida).

El gobierno acogió de inmediato la iniciativa y el entendimiento con Santa Fe fue rápido y ahora recién con Entre Ríos.

Lo significativo de estos días ha sido la calidad con que se ha instalado tema tan vasto en estas administraciones públicas. El 27 fue el día dedicado a las reuniones de los Foros de la Región Centro: municipios, universidades, entidades profesionales y empresarias, organización del trabajo y plan estratégico.

También se reunieron el Comité Ejecutivo, los legisladores nacionales, los gobernadores con los de otras provincias y también de Brasil y Chile.

El 28, luego del Encuentro de la Comisión Parlamentaria, un acto vibrante lanzó la Región Centro.

Hay que advertir que están acordados un Protocolo y los estatutos de la Región y el reglamento de la Secretaría Administrativa, con apertura a la sociedad civil. El Ministerio de Gobierno se ha hecho acreedor del aplauso de todos.

### *Una agenda posible*

Todos sabemos que hay mucho por hacer, no obstante la homogeneidad geográfica, social y productiva de la Región Centro. Las exportaciones por los puertos sobre el Paraná, los corredores bioceánicos que acercan el Asia-Pacífico a los productos argentinos, las relaciones con el Mercosur y con China que ayudará -según su compromiso- al túnel que haría mucho más fácil las exportaciones a Coquimbo en Chile por el paso Aguas Negras, de San Juan, etc.. El tráfico iría a 800 o 900 metros más abajo que el paso actual, lo cual ahorraría caminos sinuosos en altura. El Parlamento puede unificar los marcos normativos, la legislación de competencia provincial y favorecer la microrregión o consorcios municipales, como ya los hay, que economizan en escala, coordinando, por ejemplo, sus maquinarias.

Los corredores bioceánicos deben ser rutas gratas. Deseo verlas forestadas donde se pueda, bien señaladas, y con una plaza en cada poblado sobre la ruta, con todos los servicios del viajero.

La Región Centro acumula el 53% de la producción de granos, el 70% de maquinaria agrícola, el 90% de elaboración de aceites, el 70% de leche, todo el maní, la mitad de la producción avícola y el 34% del rodeo bovino.

En síntesis, la agenda calculada para los próximos 15 años, comprende obras viales e impulso al comercio exterior, más el equilibrio indispensable del interior con la metrópoli. La agenda formulada por Raúl Hermida y José Ortega tiene mucho más. Concluyo entusiasmado con estas reflexiones para cualquier región:

- La región no puede ser otro logro burocrático, sino la superación del centralismo burocrático;
- la región no puede ser un nuevo pasatiempo para expertos y aficionados, sino una vocación y una misión;
- la región no es la contrafigura de la provincia o de la nación, sino el punto de concentración de las competencias y de conciliación de los intereses;
- la región no es la beatificación del localismo sino el servicio de un espacio donde el ser social adquiere la plenitud de su identidad pero también de su interdependencia;
- la región no es el nuevo ghetto de los marginados sino una promesa de justicia interregional;



- la región no es una perspectiva totalizante sino apenas un subsistema en el tratamiento global de los problemas de Estado y sociedad.

## II. Antecedentes: veintiocho años de regionalización desde Córdoba <sup>2</sup>

### 1. Hace 28 años

A partir de 1966, el CONADE había regionalizado el país, pero el sistema quedó desactivado. Y hace 20 años, en 1976, Córdoba convocó las Primeras Jornadas de Regionalización. Los protagonistas fueron conjuntamente el Consejo Federal de Inversiones y el Centro Interdisciplinario de Federalismo, que en la Universidad Nacional de Córdoba había fundado el titular de la cátedra aludida, Pedro J. Frías.

Las sesiones en el histórico Colegio de Monserrat tuvieron un eco sorprendente por la cantidad y calidad de los inscriptos. Frías tuvo como colaboradores a los del Centro, Miguel Rodríguez Villafañe y Ricardo A. Vergara. Releyendo su informe de entonces se advierte la trascendencia del encuentro y las propuestas que no han perdido ninguna actualidad.

Siguieron otras Jornadas, como la de Corrientes, en el COFIRENE, Banco de Inversión de la Región Nordeste y las convocatorias y estudios se multiplicaron en el país.

El Nordeste consiguió su integración física, el Noroeste profundizó su identidad cultural y sus enlaces con el área centroiberoamericano (no en vano la organización empresaria GEICOS para la integración fue premiada con la distinción Provincias Unidas de la Academia de Córdoba) y la Patagonia fue discerniendo sus opciones.

### 2. En Salta

Las Jornadas convocadas por Salta, con activa participación del CFI, tuvieron por director académico al director del Instituto de Federalismo de Córdoba.

Esta fue la propuesta de Frías, que transcribimos textualmente.

*Federalismo como sistema.* Comienza a vivirse en la Argentina un federalismo como sistema en que tan importante como la asignación de competencias entre el gobierno central y las provincias, es la interrelación entre ellas, y tan importante como la subordinación, la convergencia de todos al bien común que instrumenta la Constitución. El federalismo argentino se recupera de una centralización castradora, porque el gobierno federal no puede «sucursalizar» a las provincias, no obstante las cuestiones pendientes.

*La provincia, única interlocutora del gobierno central.* En el sistema argentino, la energía autonómica corresponde a las provincias, interlocutoras necesarias, aunque no únicas, en el reparto de competencias. Ninguna innovación institucional debe debilitar a la provincia como interlocutora del gobierno federal, porque si la región fuera creada con funcionarios electivos, competencias e ingresos propios, provincia y región competirían y se debilitarían mutuamente en relación con la Nación.

*Corrección de escala.* La región es un espacio homogéneo físico, cultural y/o económico. A estos caracteres, la región-plan añade un proyecto, para la corrección de escala sobre problemas comunes a dos o más provincias. Sólo así la región es complementaria de las provincias sin debilitarlas.

*Promoción por ley-convenio o tratado interprovincial.* Las regiones en la Argentina pueden ser creadas por el Congreso en ley-convenio subordinada a la adhesión de las provincias o por tratados interprovinciales (art. 107 C.N.). Las motivaciones coyunturales no pueden sustentar la creación de una región, pero pueden traducirse en acuerdos y entes interjurisdiccionales de otra naturaleza.

*Gobierno de la región.* La región no debe constituirse con funcionarios electivos propios; debe ser conducida por los gobernadores de las provincias comprometidas, asistidos por los ministros y una secretaría técnica. La ejecución de planes estará a cargo de las administraciones provinciales.

*Senador regional.* En oportunidad de la reforma de la Constitución Nacional puede examinarse la posibilidad de habilitar al cuerpo electoral regional para designar un senador nacional con voz pero sin voto.

*Parlamento regional.* Los legisladores de las provincias integradas en la región constituyen el Parlamento regional, con funciones consultivas.

### 3. Después de la reforma constitucional de 1994

*La Constitución.* El art. 124 dice en lo pertinente: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines... con conocimiento del Congreso Nacional”.

*Iniciativa.* La iniciativa de carácter vinculante pertenece sólo a las provincias. Ha quedado excluida la posibilidad de una ley-convenio del Congreso para crear regiones a partir de la adhesión de las provincias concernidas. La ley-convenio ha sido acogida en la Constitución, pero no para este supuesto <sup>3</sup>.

*Condiciones.* Son determinantes: a) la finalidad del «desarrollo económico y social», desde su ser mismo como diría Francois Perroux; b) debe excluirse toda motivación política; c) siendo la región habitualmente nodal, con flujos sociales y económicos, la contigüidad geográfica es la regla, salvo que alguna provincia se excluya total o parcialmente abriendo un hiato, un espacio vacío entre provincias que quieren vincularse regionalmente; d) las provincias unidas por un interés común pero por una homogeneidad cultural, social o económica, no pueden constituirse en región, sino que coordinan sus intereses en las corporaciones conocidas <sup>4</sup>.

*Tratados interprovinciales.* El pacto regional es una especie de los tratados autorizados por el art. 125 CN (antes 107), que suscitaron en las últimas cuatro décadas una actividad interjurisdiccional que coordinó competencias y dio el carácter de sistema que corresponde a cualquier federalismo <sup>5</sup>. Ha sido exhaustivamente estudiado por Horacio Daniel Piombo <sup>6</sup>.

*No es sujeto de la relación federal.* A pesar de su calidad de persona jurídica pública estatal, la región -escribe Guillermo Barrera Buteler <sup>7</sup>- no es sujeto de la relación federal por su naturaleza instrumental para el desarrollo económico y social. Cuando el art. 75 inc. 19 C.N. atribuye al Congreso políticas de igualdad de oportunidades para las provincias y regiones, remite a las creadas por las provincias o a los estudios técnicos en las áreas en que las provincias no las hayan creado <sup>8</sup>.

*Un modelo posible.* Con la salvedad de que el Congreso no puede crear las regiones, aconsejo tener en cuenta el anteproyecto de José Roberto Dromi <sup>9</sup>, tanto para la formulación del Pacto como para las competencias y, sobre todo, las que el gobierno federal puede delegar a la región. No será sin duda sin dificultades, p.ej., en cuanto al agrupamiento regional de las universidades nacionales. Estas delegaciones pueden hacerse en una segunda etapa, cuando la gestión de la región está consolidada, pero pueden ser de sugestiva importancia.

*Con conocimiento del Congreso.* El tema ha sido tratado eruditamente por Piombo <sup>10</sup>, quien admite que el Congreso podría desaprobado el Pacto, aunque no sea necesaria su aprobación expresa. El Congreso opera como organismo de control. Tal desaprobación nulificaría *per se* la norma cuestionada.

*Los órganos de la región.* Conforme a la experiencia, los órganos que las provincias tienen libertad de organizar, asociarán por una parte a los gobernadores, por otra a los ministros y contarán con una Secretaría Técnica. Se interpondrá un Comité Ejecutivo. Al modo de los Parlamentos de la Patagonia y del NOA, este órgano podrá integrarse con representación proporcional de los bloques

de sus legislaturas. La posibilidad de un senador regional, con voz pero sin voto, elegido por el electorado de la región, no fue considerada por la Convención Constituyente de 1994.

*Exclusividad territorial.* Siendo la región un órgano territorial, no pueden superponerse dos o más regiones. Pero una provincia puede subdividir su territorio entre ellas.

*Entes interjurisdiccionales.* Excepcionalmente, un ente interjurisdiccional es compatible en el territorio de la región, con finalidades específicas, siempre que lo apruebe el gobierno regional.

#### *Indicaciones bibliográficas*

A. Bibliografía española en Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

B. La región en revistas extranjeras: ver catálogo de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas que puede consultarse en su sede, Av. Alvear 1711, (1014) Capital Federal, Tel-Fax: 01-8112049.

C. Archivo Frías sobre región, Instituto de Federalismo en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, General Artigas 74, (5000) Córdoba, Tel-Fax: 051-214929.

#### *4. Una región para Córdoba*

El Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, se propuso estudiar la inserción regional de Córdoba, por entender que el dinamismo federal será reinterpretado por una red regional prevista en la Constitución y no conviene quedarse aislado.

Como Santiago del Estero pasó al NOA y La Rioja y San Luis al Gran Cuyo, hemos estudiado la hipótesis de una región Centro-Litoral con Santa Fe y eventualmente Entre Ríos.

A tal fin, el Instituto convocó un grupo de trabajo integrado por representantes de la Bolsa de Comercio, Lic. Raúl Hermida, director de su Instituto y los titulares de las cátedras de Derecho Público Provincial de la Universidad Nacional de Córdoba, Prof. Antonio M. Hernández y Alberto Zarza Mensaque.

Ofrecieron pues el 6/9/96 al gobierno de Córdoba un documento de trabajo preliminar, integrado por un informe jurídico sobre las reglas para constituir la región (Pedro J. Frías) y el Enfoque Económico de la integración Regional (Lic. Raúl Hermida) del Instituto de Investigaciones Económicas Financieras de la Bolsa de Comercio.

Creyeron aconsejable profundizar la hipótesis por las siguientes razones estratégicas:

- Coherencia entre las dos provincias.
- Mejora la integración de Córdoba con el Mercosur.
- Equilibra la región metropolitana y bonaerense.
- Posibilidad de que se incorpore Entre Ríos, socio natural de Santa Fe.

Inmediatamente después se anunció el proyecto Menem-Dromi de una administración regional de competencias económico sociales transferidas por el gobierno federal, no a las provincias, sino a las regiones. El gobierno federal se considera competente para diseñar el mapa regional y mantener la responsabilidad política y administrativa de esa red regional.

En el plan, Córdoba tendría como socios a Santiago del Estero y San Luis.

Tanto el gobernador Mestre como el gobernador Obeid de Santa Fe, han prestado conformidad pública a la asociación de las dos provincias y sus gabinetes han estudiado los programas de acción.

Frías publicó el 18/10 en "La Nación" una propuesta conciliadora a fin de que la ley nacional transfiera las competencias e invite a las provincias a concertar por tratados interprovinciales su región, como lo han hecho la Patagonia y Nuevo Cuyo, mientras el NOA ha casi concluido su integración. Sugiere que las provincias mismas se den sus órganos regionales que ya son conocidos.

La región tendría así dos objetivos: regir los problemas que las provincias le deleguen y administrar las competencias antes transferidas por la Nación.

Se reveló fuerte resistencia al plan central, aunque estuviera acompañado por partidas presupuestarias, que en general han sido siempre deficitarias y partidas de coparticipación.

Tanto los gabinetes de ambas provincias como las Cámaras empresarias han continuado trabajando. En 1998, el gobernador de Santa Fe ha declarado que éste será el año de la regionalización de su provincia con Córdoba y Entre Ríos.

En los años posteriores, el Instituto ha multiplicado las conferencias y artículos publicados en *Cuaderno de Federalismo* sobre región.

### **III. Protocolo de Córdoba, adicional al Tratado de Integración de 16/8/98**

En la ciudad de Córdoba, a veintiocho días del mes de julio de dos mil cuatro, las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, en adelante denominadas «Provincias Parte», representadas por sus gobernadores Dr. José Manuel de la Sota, Ing. Jorge Alberto Obeid y Dr. Jorge Pedro Busti, respectivamente; en cumplimiento de lo establecido por los párrafos segundo a sexto del exordio y artículo décimo del Tratado de Integración Regional del 15 de agosto de 1998, y en uso de las facultades conferidas por el artículo tercero del citado instrumento;

CONSCIENTES de la necesidad de profundizar los avances alcanzados, otorgando continuidad y estabilidad institucional a la conformación de la Región Centro de Argentina, integrada por las «Provincias parte», en los términos establecidos por el referido Tratado y los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

REAFIRMANDO los principios y objetivos del Tratado de Integración Regional y actas preexistentes y posteriores a la firma del mismo, y atentos a la necesidad de consolidar crecientes niveles de participación conjunta, en diversos contextos y escenarios nacionales e internacionales, a través de la concertación en la definición y ejecución de políticas para el desarrollo económico y social.

RECONOCIENDO el destacado trabajo y el valioso aporte desarrollado por las estructuras intergubernamentales y por calificados actores de la sociedad civil organizada durante la fase de transición institucional que hoy culmina, a partir de la reglamentación de los órganos de la Región Centro.

ACUERDAN:

**Art. 1°.-** Se ratifica la estructura orgánica establecida por el Tratado de Integración Regional de 1998. Sin perjuicio de ello, podrán ser creadas, en los términos del presente Protocolo, las estructuras intergubernamentales auxiliares que fueren necesarias para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

**Art. 2°.-** Apruébase el Reglamento de la Junta de Gobernadores de la Región Centro de Argentina que, como Anexo 1, forma parte integrante del presente Protocolo.

**Art. 3°.-** Apruébase el Reglamento del Comité Ejecutivo de la Región Centro de Argentina que, como Anexo II, forma parte integrante del presente Protocolo.

**Art. 4°.-** Apruébase el Reglamento de la Secretaría Administrativa de la Región Centro de Argentina, que, como Anexo III, forma parte integrante del presente Protocolo.

**Art. 5°.-** Una comisión de juristas analizará la factibilidad de que la Región Centro de Argentina obtenga personalidad jurídica de derecho público, y como tal y a ese fin, las facultades y

deberes para practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos, hacer transferencias y suscribir acuerdos con el Gobierno Federal, Estados extranjeros autónomos o soberanos y organismos intergubernamentales o comunitarios.

**Art. 6°.-** Al efecto institucional, la Región Centro de Argentina participará como bloque intergubernamental en diferentes instancias nacionales e internacionales.

**Art. 7°.-** Las decisiones y resoluciones de los órganos de la Región Centro serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes salvo, en este último supuesto, caso de fuerza mayor o circunstancia gravísima, que deberá enmendarse en el plazo más breve que sea posible.

**Art. 8°.-** Las Provincias Parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos de la Región Centro previstos en el Tratado de Integración Regional y en este Protocolo. Las Provincias Parte coordinarán con la Secretaría Administrativa de la Región Centro medidas tendientes a este fin.

**Art. 9°.-** Serán publicados en el Boletín Oficial de la Región Centro de Argentina, íntegramente, las normas aprobadas por los distintos órganos, así como cualquier acto administrativo, institucional, legislativo o judicial emanado de éstos o de las provincias al cual la Junta de Gobernadores o el Comité Ejecutivo entiendan necesario atribuirle publicidad regional oficial. La Secretaría Administrativa coordinará con las Provincias Parte los aspectos operativos que garanticen la plena seguridad jurídica.

**Art. 10.-** La Secretaría Administrativa de la Región Centro contará con un presupuesto para atender sus gastos de funcionamiento y aquellos que disponga el Comité Ejecutivo o la Junta de Gobernadores. Tal presupuesto será financiado, en partes iguales, por contribuciones de los Estados Partes. Una comisión técnica establecerá las fuentes de esos recursos y el modo de transferencia en los próximos treinta días contados a partir de la toma del presente protocolo.

**Art. 11.-** Las Provincias Parte convocarán, cuando lo juzguen oportuno, a una conferencia intergubernamental con el objetivo de revisar la estructura institucional vigente, así como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos.

**Art. 12.-** El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Integración Regional, tendrá duración indefinida y será sometido a la aprobación de las respectivas legislaturas provinciales, en el plazo de treinta días contados a partir de la fecha, de conformidad a las disposiciones constitucionales de cada una de las provincias signatarias. Cumplido el procedimiento en ambas jurisdicciones, y con arreglo a lo prescripto por el art. 124 C.N., se dará conocimiento del presente al Congreso de la Nación.

**Art. 13.-** En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Integración Regional. La adhesión o denuncia al Tratado de Integración Regional o al presente Protocolo significan, *ipso jure*, la adhesión o denuncia al presente Protocolo y al Tratado de Integración Regional.

**Art. 14.-** El presente Protocolo se denominará “Protocolo de Córdoba”.

**Art. 15.-** Queda expresamente establecido a los fines que hubiere lugar, que las disposiciones de este Protocolo sustituyen a las acordadas mediante Acta de San Francisco de mayo de 2000, en particular, en lo que se refiere a los reglamentos de la Secretaría Administrativa y Comité Ejecutivo, atento a que las mismas carecen de vigencia por no haberse completado su ratificación legislativa ni haberse suscripto por la provincia de Entre Ríos.

#### **IV. Una agenda posible <sup>11</sup>**

Primera Parte: Propuestas.

1. Introducción
  2. Propuestas
- Municipios  
Universidades  
Entidades profesionales  
Entidades empresariales y productivas  
Plan estratégico

Segunda Parte: Alianzas interregionales

1. Las alianzas interregionales
- Cuadro 1: Principales datos socioeconómicos de las Regiones Centro (Argentina), Centro-Oeste (Brasil) y Central (Chile)
- Cuadro 2: Estructura de las exportaciones intrarregionales por circuito de comercio. Años 2002 y 2003 - Primeros semestres
2. Las alianzas interregionales y la sociedad civil
- 2.1. Estado de la cuestión
  - 2.2. Rol de la sociedad civil en los procesos de integración
  - 2.3. La participación institucional de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de integración
  - 2.4. Sugerencias para lograr la participación institucionalizada de la sociedad civil en el Corredor Bioceánico

*Una transición factible hacia un nuevo paso de desarrollo y crecimiento implica un nuevo consenso público-privado, encaminado a transformar ciertas conductas y pautas culturales: procurar la creatividad asociativa e innovadora, potenciar la financiación genuina a través del ahorro interno, buscar en la*

*competencia las ventajas enfatizando la incorporación de valor agregado, resolviendo entre todos cómo mejorar la competitividad. En lo político, reclamando la salida del círculo hiperpresidencialista, abriendo la participación en los procesos decisionales, permitiendo y exigiendo responsabilidad en la intervención social en entramados regionales, abandonando el corporativismo y tomando medidas de gobierno a partir de la planificación de escenarios, capaz de otorgar múltiples y fundadas opciones* (Eduardo Accastello, ministro de Gobierno de la provincia de Córdoba)

## **Primera parte: Propuestas**

### *1. Introducción*

Pretendemos con este documento sintetizar las numerosas iniciativas debatidas y concertadas en diversos foros, reuniones y jornadas desarrolladas en el marco de las actividades de organización institucional de la Región Centro, para facilitar su nueva consideración y elaboración de propuestas finales en los talleres de trabajo previstos para el 27 de julio.

Los resúmenes se han estructurado teniendo en cuenta el perfil de los foros convocados para las jornadas de lanzamiento oficial de la Región Centro. Su contenido representa una aproximación, consensuada durante seis meses de fecundo intercambio, por sectores gubernamentales y de la sociedad civil organizada a lo que puede constituir, desde su inmediata reglamentación y puesta en funcionamiento, la agenda de actuación de los órganos de la Región Centro. No obstante, teniendo en cuenta que hemos adoptado para la construcción del acervo, la identidad y la ejecución de la iniciativa regional el enfoque en red, recomendamos a todos los grupos la completa lectura de las propuestas, pues en mayor o menor medida existe relaciones entre las diferentes áreas temáticas, que luego tendrán su correlato en el quehacer cotidiano, al implementarlas.

Respetando la metodología utilizada en todos los talleres de trabajo a lo largo del ciclo “*Región Centro: instituciones, economía y sociedad*”, se ha optado por proponer acciones concretas, entregadas a los participantes de los talleres con suficiente antelación para su consideración en el seno de los organismos e instituciones que representan, que permitan partir en los debates con bases firmes y así producir pronunciamientos concretos y políticas realizables y, sobre todo, participativas.

Finalmente, se aclara que esta síntesis no constituye un dogma que en los talleres de trabajo deba aprobarse a libro cerrado: se trata de un extracto de horas de fluido intercambio entre los protagonistas de la iniciativa regional, que seguramente merecerán mayor reflexión y maduración. Se considera clave la formación de redes surgidas de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, las entidades empresariales, universidades y centros de estudio o investigación, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, etc. -en criterio compartido tanto por los principales grupos políticos e intelectuales de la Región como por el Consejo Federal de Inversiones-.

Consideramos que el enfoque en red actúa como motor del cambio, aprovechando el potencial existente en cada uno de los estratos socioeconómicos, instrumentando relaciones de conocimiento especializado, y permitiendo canalizar la participación hacia cuestiones delimitadas y plausibles de concreción, que se encuentran dentro del ámbito de competencias de aquellos a los que se convoca.

Desde ya, agradecemos toda sugerencia o consulta que cualquier lector desee formular, así como la plena participación de todos los destinatarios de este documento en las jornadas que se avecinan.

### *2. Propuestas*

*Taller de municipios* <sup>12</sup>

- Consolidar un foro permanente de intendentes de la Región, con un reglamento y un cronograma de trabajo.
- Proponer parámetros básicos a tener en cuenta por los gobernadores, diputados y senadores nacionales en la negociación por la coparticipación federal y retenciones. Evaluándose como alternativa la formación de un fondo intangible para la realización de obras de infraestructura con un porcentaje de los recursos que las tres provincias envían en ese concepto a la Nación.
- Importancia estratégica de la alianza entre Argentina, Chile, Brasil y Uruguay y su relación con la Región Centro y sus municipios.
- Formulación de una agenda abierta de temas que sean trascendentes para la Región Centro. Estos estarán plasmados en una planilla que se entregará a los intendentes y presidentes comunales participantes del foro, donde se podrá señalar aquellos que consideren prioritarios, con el objetivo de formar una agenda definitiva.

*Taller de universidades*

- Trabajar en clusters, conformando equipos flexibles con diferentes finalidades, a su vez, contactados entre sí.
- Analizar las ventajas y desventajas que ofrece la legislación actual, en materia de políticas y gestión universitaria, así como de ciencia y tecnología (en este último caso, explorar a fondo las alternativas que promueve la ley 23.577).
- Elaborar pautas para la recolección y sistematización de información (a título indicativo: sobre oferta de grado y posgrado, áreas y líneas de investigación, cantidad de investigadores, laboratorios, convenios con el sector público y privado, servicios a terceros en funcionamiento). Tener en cuenta, el esquema propuesto por el Informe de la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior.
  - Generar sistemas de información común, con aptitud para integrarse con otras bases de datos.
  - Identificar fortalezas académicas y científico tecnológicas de cada universidad y desarrollar mapas que las resuman de modo microrregional.
  - Avanzar en la concertación de pautas para la acreditación y evaluación de carreras de grado y posgrado.
  - Profundizar la idea de constituir una entidad acreditadora alternativa a la CONEAU en el marco de las disposiciones de la ley de educación superior.
  - Establecer líneas de investigación “regionales”, que tengan en cuenta que la región es una escala propicia para el desarrollo económico y social (se señalan dos orientaciones: la producción alimenticia y la fabricación de medicamentos genéricos). En lo posible, anunciar dos o tres líneas a partir del debate en los talleres.
    - Avanzar en la concertación de estándares para certificación de calidad de laboratorios.
    - Participar en las diferentes iniciativas a las entidades federales centralizadas o descentralizadas (Secretaría de Políticas Universitarias, CONEAU, Secretaría de Ciencia y Tecnología, INTA, INTI, etc.).
    - Desarrollar un banco de experiencias exitosas, a fin de su difusión e intercambio.
    - Continuar desarrollando programas de formación de posgrado relacionados a la gestión para la integración regional.



- Desarrollar a escala regional programas de capacitación no formal en artes y oficios.
- Promover la creación de un programa interinstitucional en Gestión de la Ciencia y la Tecnología, estructurado en red, con participación de entidades universitarias, gubernamentales y otras.
- Estructurar un trabajo común para ser presentado en la gira oficial que la Región Centro desarrollará en la República Popular China.

#### *Entidades profesionales* <sup>13</sup>

- Comparar regímenes profesionales provinciales (ámbitos de actuación, incumbencias, códigos de ética) e identificación de asimetrías.
- Definir criterios y procedimientos para el reconocimiento recíproco de matrículas profesionales provinciales
- Armonizar definiciones y criterios en materia de ejercicio profesional, avanzando hacia regímenes regionales.
- Analizar alternativas para crear una entidad financiera regional con diversos fines.
- Diseñar un Plan Estratégico Tecnológico que contemple, entre otros, los siguientes temas: a) Implementación de una red informática regional que permita el intercambio de diversos tipos y fuentes de información; b) Elaboración de estándares tecnológicos para la Región Centro en estructuras de datos software y hardware y protocolo de comunicaciones; c) Lograr la integridad y unidad de los sistemas estadísticos de cada provincia; d) Estandarización de todas las estructuras de datos, con recomendaciones a municipios y comunas.
- Analizar tendencias y elaborar estrategias entre el gobierno, los colegios profesionales, las entidades empresarias y las universidades, que permitan el perfeccionamiento de profesional, la capacitación de RR.HH. especializados y la cobertura de áreas de incumbencias profesionales prioritarias para el desarrollo de la región
- Garantizar la participación de los colegios profesionales en el Consejo de la Sociedad Civil de la Región Centro.
- Generar la participación oficial de las entidades profesionales en los subgrupos de trabajo del Comité Ejecutivo, como apoyo técnico, bajo alternativas tales como los comités técnicos permanentes.
- Disponer, con apoyo del Comité Ejecutivo, y la participación de universidades, líneas de trabajo conjunto, sugiriendo: a) Excelencia agro alimentaria; b) Aprovechamiento y desarrollo hídrico; c) Aportes para el desarrollo de los corredores bioceánicos; d) Análisis y protección ambiental y control de riesgos naturales; e) Diagnóstico y recomendaciones en el sector de los transportes; d) Aportes en el sector de la energía eléctrica, inserción de las unidades distribuidoras en el mercado regional y aprovechamiento de energías alternativas.

#### *Entidades empresarias y productivas*

- Promover, en forma preferencial, actividades que permitan agregar valor a las materias primas de la Región Centro, contribuyendo a la creación de empleo genuino.
- Trabajar por encadenamientos productivos, identificando como los principales en la escala regional: sectores sojero, lácteo, avicultura, cunicultura, ganadería bovina, porcina, caprina y ovina, actividad foresto industrial y metalmecánica (en Santa Fe y Córdoba). Como encadenamientos provinciales con impacto regional se señalan: el sector del maní (en Córdoba), citrus (en Entre Ríos), algodón (norte de Santa Fe).
- Avanzar en la conformación de un Consejo Regional de Ciencia y Técnica, en la certificación y calidad de los productos regionales.

- Avanzar rápidamente en protección de marcas y denominaciones de origen.
- Generar políticas de incorporación de profesionales especializados a encadenamientos productivos con déficits de recursos humanos.
- Alentar la capacitación y formación laboral no formal en diversos oficios.
- Armonizar legislación y criterios de trabajo comunes en diversos recursos naturales: suelo, agua, montes nativos, sanidad animal y vegetal, etc.
- Armonizar legislación y criterios de trabajo en diversos aspectos que impactan en el medio ambiente y la calidad de vida tales como: agroquímicos, arrendamientos y aparcerías rurales, policía del trabajo, higiene y seguridad laboral, etc.
- Acordar criterios para el diseño de instrumentos financieros.
- Trabajar en forma conjunta para la elaboración de una oferta exportable regional, con el aporte de cámaras de comercio exterior y universidades. Estudiar la implementación de modelos de gestión de políticas de promoción de exportaciones.
- Participar conjuntamente en la medida de lo posible con gradual incremento en misiones y ferias internacionales.
- Desarrollar una política de inserción común en la política comercial externa de la Nación.

#### *Plan Estratégico*

- Organización de un Comité de Notables encargado de analizar y proponer los rumbos estratégicos de la Región.
- Reunir y sistematizar las numerosas contribuciones, aportes y estudios desarrollados desde diversos ámbitos de trabajo en materia de planificación estratégica, con diferentes fines y alcances.
- Orientar la planificación estratégica a aspectos concretos (sugiriéndose en esta fase la infraestructura y la logística) y trabajar por etapas.
- Profundizar la participación de la sociedad civil organizada a través de un mecanismo ágil en el estudio, análisis y definición de alternativas, acordando una metodología de trabajo.
- Definir al Corredor Bioceánico como concepto eje de integración y desarrollo en todos los trabajos que se efectúen
- Efectuar un relevamiento de infraestructura y logística vial (autopistas, autovías, rutas, caminos, maquinarias viales, etc.), aeronáutica (aeropuertos, aeródromos y sus servicios, pistas y aeronaves públicas y privadas) y fluvial (vías navegables, puertos y sus servicios, canales, buques mayores y menores (públicos y privados).
- Identificación de «redes óptimas» viales y multimodales.
- Definición concertada de proyectos de planificación de obra pública regional.

## **Segunda Parte**

### *1. Las alianzas interregionales*

Desde mediados de los años 90 se advierte a nivel mundial un fuerte proceso de integración regional. Hasta mayo de 2003 se habían notificado al GATT/OMC aproximadamente 250 acuerdos comerciales regionales, de los cuales más de 130 se habían registrado después de 1995. Actualmente están en vigor alrededor de 170 acuerdos comerciales regionales. Además, se calcula que otros 70 están funcionando aunque no han sido conocidos aún, y que para finales de 2005, si se concluyen los acuerdos comerciales regionales que están previstos o ya en proceso de negociación, el número total de acuerdos en vigor podría acercarse a los 300.

Algunos autores plantearon la existencia de ganancias que van más allá de las tradicionalmente conocidas y asignadas a los acuerdos comerciales, para lo que se acuñó el término «nuevo

regionalismo»<sup>14</sup>. Este hace referencia a que detrás de los beneficios directos que supone la liberalización comercial entre dos o más países, también se está ganando en mayor estabilidad y credibilidad de las políticas implementadas dentro de cada país. En el marco de este nuevo regionalismo, el concepto de integración regional se torna mucho más rico, ya que se plantea con mayor fuerza en el terreno económico, pero también supone la aparición y mantenimiento de relaciones políticas y sociales.

Otro hecho de singular importancia, que no puede dejar de destacarse, es la existencia de áreas económicas subestatales que por sus características geográficas, demográficas y de infraestructura, han logrado un dinamismo socioeconómico y una articulación con la economía global que las diferencia del resto de las áreas dentro de un mismo país. Briceño Ruiz atribuye<sup>15</sup> el auge de las agrupaciones regionales subestatales a que los Estados nacionales han probado ser cada vez menos eficientes para responder a los desafíos planteados por los cambios estructurales de la economía mundial, dejando espacio para actuar a unidades territoriales de menor envergadura, pero mejor preparadas.

Para abordar la aparición de estas unidades subestatales, Ohmae empleó -y popularizó- el término Estados-Región para definir aquellas áreas económicas naturales, cuyos límites pueden situarse dentro de un mismo país -como el norte italiano o la región japonesa de Kansai (formada por Osaka, Kobe y Kyoto)- o extenderse más allá de una determinada nación, como el área formada por Singapur, Johore (Malasia) y las islas Riau (Indonesia), o las distintas áreas de Francia, unidas por lazos comerciales y culturales a España o a Italia. Lo relevante de los Estados-Región es, que más allá de las características físicas, sociales y económicas, lo que prevalece a la hora de identificar un espacio de esta índole, es la «lógica global» de su desempeño. Su principal conexión o articulación se establece con la economía mundial, lo cual les permite un mejor posicionamiento relativo para la captación de los capitales extranjeros y alcanzar senderos de crecimiento diferentes a los del país del que forman parte, dada la transformación de la competencia entre las unidades económicas, cada día más global y más inmediata.

No debemos pensar en una inexistente dicotomía Estado-Nación versus Estado-Región. Ambas instituciones poseen intereses comunes, porque de otra forma no se explica la pertenencia de la última a la primera. Así, el crecimiento de los Estados-Región obedece a procesos de descentralización que están regidos por un marco legal específico y concreto, que fija límites a sus atribuciones y es de carácter nacional. Dentro de este marco, los agentes regionales participan activamente de las políticas de integración, pero el rol director es del Estado-Nación<sup>16</sup>.

Hoy el proyecto regional tiene la oportunidad de resurgir con fuerza con el apoyo de los sectores público y privado, a partir del aumento de las exportaciones originadas en el interior desde principios de los 90, abriendo así, oportunidades para una nueva geografía económica nacional.

Dentro del marco establecido, en el ámbito de Latinoamérica, surgen como ejemplos representativos de Estados-Región debido a su fuerte vinculación con la economía global, la Región Centro (Argentina), la Región Centro-Oeste (Brasil) y la Región Central (Chile), la Región Sur (Brasil) y la República Oriental del Uruguay<sup>17</sup>. Estas regiones conectadas por los respectivos ejes de integración, darían lugar a nuevos corredores que vincularían al Conosur Sudamericano con el mundo.

### *Una propuesta de alianzas interregionales*

La Región Central de Chile comprende a la Región Metropolitana, donde se halla Santiago, la capital nacional. Esta ciudad es el centro político, comercial, industrial, cultural y de comunicaciones más importante del país. Además es la sede de las principales empresas y entidades financieras. En el año 2001, la región metropolitana recibió casi el 21% de la inversión extranjera directa (IED), mientras que la región en conjunto recibió el 51 % de la IED con destino específico.

Este gran desarrollo se traduce en indicadores socioeconómicos superiores a los del resto del país, y en algunos casos, superiores a los de las Regiones Centro de Argentina y Centro-Oeste de Brasil.

La Región Centro de Argentina está constituida por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, provincias que están comprendidas en el centro de la Pampa Húmeda argentina. Tanto la Región Central de Chile como la Región Centro de Argentina participan con un 33% y un 28% dentro de las exportaciones nacionales, respectivamente.

La Región Centro-Oeste de Brasil ha comenzado a desarrollarse y a adquirir creciente importancia en los últimos años, sobre todo gracias al sector agropecuario y a la decisión política de impulsar el interior del país. Esto se comprueba en indicadores como la tasa de crecimiento demográfico, 2,35% anual, ampliamente superior a la media nacional de 1,1 %. Si bien esta región presenta indicadores socioeconómicos y en términos de apertura, inferiores a los de las otras dos regiones, para los próximos años se espera que su potencial se desarrolle completamente.

### **Cuadro 1: Principales datos socioeconómicos de las Regiones Centro (Argentina), Centro-Oeste (Brasil) y Central (Chile)**

<b>Indicadores</b>	<b>Región Centro</b>	<b>Región Centro-Oeste</b>	<b>Región Central</b>
Área (Km <sup>2</sup> )	377.109	1.606.443	88.842
Población (2001)	7.225.249	11.616.745	8.955.779
Densidad (Hab./Km <sup>2</sup> 2001)	19,1	7,23	100,8
Tasa anual de crecimiento demográfico	0,93%	2,35%	1,32%
Población urbana (2001)	87,90%	86,70%	92%
Tasa de analfabetismo (2001)	2,50%	10,20%	4,10%
Esperanza de vida	74,2	68,1	76,1
Part. en PBI nacional	18%	7%**	60%
Exportaciones (mill. de U\$S)	7.471	2.854	6.072
Part. en las exportaciones nacionales	4,70%	33%	28%
Coefficiente de apertura *	15%	9%	33%

*Nota:* Los datos para la Región Centro de Exportaciones y Coeficiente de Apertura corresponden al año 2001, mientras que para la Región Centro-Oeste y Central, se utilizaron datos correspondientes al año 2002.

\* El Coeficiente de Apertura fue calculado dividiendo el total de exportaciones regionales sobre el PBI regional.

\*\* Corresponde al año 2000.

*Fuente:* IIE en base a IICA.

Planteado como ejemplo de alianzas interregionales la vinculación entre las regiones Centro (Argentina), Central (Chile) y Centro-Oeste (Brasil), es necesario abordar cuáles serán los ejes físicos de la integración.

Sin lugar a dudas, entre las regiones Centro y Centro-Oeste, la Hidrovía Paraná-Paraguay constituye el medio articulador; naciendo en Corumbá (Mato Grosso) y concluyendo en el Puerto de Nueva Palmira (Uruguay), recorre más de 3.440 km., y representa no sólo un medio para la circulación de las mercaderías entre las dos regiones, sino un vínculo estratégico fundamental con la economía mundial, es decir, uno de los factores que más contribuye a la lógica y a los lazos globales mencionados por Ohmae.

En el caso de las Regiones Centro y Central, el eje de la articulación de actividades económicas, sociales y culturales lo constituiría el Ferrocarril Trasandino Central (FTAC), un

proyecto que no concluye con la simple reactivación y posterior vinculación de las redes ferroviarias argentina y chilena, sino que permite articular una red multimodal que conecta vías terrestres, ferroviarias y fluviales.

No obstante lo expuesto anteriormente, debe recordarse la existencia de los 13 pasos cordilleranos que conectan a Argentina con Chile, siendo cada uno de ellos estratégico por el nexo que constituyen entre las regiones que vinculan. En este sentido, se destaca el paso de Agua Negra en San Juan, facilitando la comunicación entre las Regiones Centro y Central, otorgando un mayor dinamismo y potencial de desarrollo a la Región del Nuevo Cuyo.

De este modo, se observa cómo por medio de la Hidrovía Paraná-Paraguay, junto con obras de infraestructura como el Ferrocarril Trasandino Central y el uso de los pasos cordilleranos constituyen un verdadero corredor bioceánico interconectando no sólo las distintas regiones aquí analizadas, sino un conjunto de ellas mucho más amplio, como por ejemplo la Región del Nuevo Cuyo y Sur de Brasil (Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul).

Resta plantear la integración en el terreno comercial. Esto responde a que no se puede pensar en integrar a través de nueva y mejor infraestructura, si luego ésta no va a ser aprovechada para canalizar nuevos o mayores flujos de mercancías, como tampoco se puede pensar en incrementar el comercio interregional sin contar con adecuadas vías de comunicación. Así se advierte la estrecha vinculación entre infraestructura y comercio, que requiere avances en ambos sentidos para tornar exitoso un proceso de alianzas interregionales.

Presentando las cifras de comercio desde un ámbito macroeconómico, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) afirma que el comercio entre los países miembros<sup>18</sup> se incrementó en un 5% durante el primer semestre de 2003, alcanzando los U\$S 19.500 millones. En este contexto, el Mercosur mejoró su desempeño con respecto al primer semestre de 2002, con un aumento del 16% del comercio entre sus miembros, quienes registraron transacciones por U\$S 5.870 millones en los seis primeros meses del 2003. El informe de ALADI también señala un aumento de U\$S 500 millones en el comercio bilateral del bloque con Chile y México, que representa un crecimiento del 22% con cada país.

**Cuadro 2: Estructura de las exportaciones intrarregionales por circuito de comercio. Año 2002 y 2003 - Primeros semestres**

<b>CIRCUITO</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Intra - CAN	2.586	2.343	14,9%	12,8%
Intra - Mercosur	5.087	5.870	29,2%	32,2%
CAN - Mercosur	2.555	2.069	14,7%	11,3%
CAN - Chile	942	968	5,4%	5,3%
Mercosur - Chile	2.566	3.147	14,7%	17,2%
CAN - México	1.234	1.002	7,1%	5,5%
Mercosur - México	1.678	2.059	9,6%	11,3%
Chile - México	580	589	3,3%	3,2%
Cuba - Resto de				
ALADI	184	197	1,1%	1,1%
Total	17.412	18.244	100%	100%

*Fuente:* HE en base a Secretaría General de la ALADI- Datos 2003 estimados

La balanza comercial en la región está íntimamente ligada a la especialización de las economías en ciertas actividades: la producción de bienes transables en Argentina, Brasil y Chile se

encuentra especializada en productos primarios, sin un alto valor agregado. Estas exportaciones concentradas en cereales, carnes, metales, petróleo crudo, cueros y productos agropecuarios, conforman una estructura de exportaciones bastante vulnerable, caracterizada por actividades económicas que insumen baja inversión en Investigación y Desarrollo, ligando la competitividad a los precios internacionales y a las cantidades colocadas.

En función de esto es que Argentina, y puntualmente la Región Centro, debería encontrar la forma de revertir esta tendencia a la exportación de bienes homogéneos, apuntando a la diferenciación del producto, al agregado de valor y a mercados no tradicionales de creciente poder adquisitivo. En este sentido, la conformación formal de clusters que permitan a las empresas integrar su cadena productiva, sería el paso inicial para añadir valor a las exportaciones.

Según una de las Agencias de Desarrollo Escocesas, los cluster son una mezcla de ciencia, mercado, competitividad e inversión en Investigación y Desarrollo, y de arte, aludiendo a los actores facilitadores y a las relaciones entre los mismos.

## *2. Las alianzas interregionales y la sociedad civil*

### *2.1 Estado de la cuestión*

Plantearse la participación de la sociedad civil <sup>19</sup> en los procesos de integración, conlleva necesariamente al abordamiento de ciertos niveles de reflexión cuya construcción aún no está cerrada.

Existe un debate en marcha sobre el rumbo de los procesos de la integración, a partir de la realidad histórica-geográfica-política-económica regional de que se trate y la dirección que ha tomado el reordenamiento político y económico mundial. Los actores gubernamentales parecen asumir que la definición debe estar en términos del redimensionamiento del peso de las cuestiones financieras, presupuestarias y comerciales en relación a la significancia de los cometidos sociales -tanto en la concertación interna o externa- y en ciertas transformaciones institucionales aún pendientes. Para los actores y agentes «privados» económicos y sociales, la resolución de este dilema parece inclinarse con mayor fuerza hacia la necesidad de discutir y ejecutar una agenda que atienda no sólo los problemas urgentes, sino que anticipe y promueva tendencias de bienestar creciente, a fin de tornar concretos y visibles los beneficios de la integración hacia la ciudadanía, en su completa diversidad y heterogeneidad.

Esta diferencia se explica en el hecho de que para los primeros, fundamentalmente la integración se ha visto en los últimos años casi exclusivamente como un mecanismo de fuerte incentivo mercantil, mientras que, para los segundos, la integración regional puede erigirse en un instrumento apto para satisfacer en forma equitativa y convergente tanto expectativas como requerimientos de desarrollo, pero que todavía se presenta difuso en sus contornos.

La integración, tanto en su faz internacional como interna -como hemos visto-, se verifica en Latinoamérica mientras se procura establecer en sus países un orden político democrático de estabilidad creciente. Se hace indispensable avanzar permanentemente en la conformación de reglas de juego transparentes y eficaces para la competencia política y para la toma de decisiones gubernamentales o gestión de los asuntos públicos. Se insiste en la necesidad de generar canales de participación cuya calidad permita mejorar la representación de la ciudadanía y la provisión de bienes públicos. Ello supone implementar en la práctica una correlación entre integración, democracia, representación, partidos y sociedad que exige de instituciones y actores un gran esfuerzo de articulación.

La dinamización de las funciones de intermediación -enlace, comunión de intereses, legitimación, socialización, representación y participación, y formación de una elite dirigente-, hoy sólo es posible si se generan esquemas de relación interinstitucional, facilitándose el ingreso a esta

esfera pública de otros actores de referencia social y de creciente inclusión en el plano institucional, tal como lo propone el Foro del Corredor Bioceánico <sup>20</sup>, considerando al esquema en su doble dimensión de bloque regional único y de mosaico de subregiones que interactúan en él.

## *2.2. Rol de la sociedad civil en los procesos de integración*

Son muchas y diversas las transformaciones sociopolíticas que facilitaron la apertura de espacios y el incremento de posibilidades de intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la generación o ejecución de políticas públicas: la consolidación y profundización de las democracias -sin excluir a los partidos políticos-, una aspiración social de renovado corte denominada por la literatura especializada «nueva cultura política» o «cultura de la reclamación», el avance de la descentralización política y administrativa, la actualización del rol del Estado en aspectos de gestión, y ciertos lineamientos promovidos por organismos multilaterales, tendientes a lograr mayor participación del denominado «tercer sector» en programas gubernamentales. Suele equivocarse su consideración al concebirla como homogénea, cuando la sociedad civil se presenta heterogénea en su composición, en sus diferentes niveles de organización, en su cobertura espacial, sus fines, en su labor, en su producción, su percepción de los acontecimientos e intereses, como se ha señalado al esbozar los distintos tipos de organizaciones que la expresan en la práctica. En segundo término, a pesar de los esfuerzos realizados, el grueso de la ciudadanía sigue considerando a la integración como un proceso distante, mediato. Un tercer factor, genuinamente latinoamericano, es el considerable nivel de restricciones financieras y organizativas que enfrentan tanto las organizaciones regionales como sus articulaciones nacionales y más aún las entidades de tipo local, lo que impacta negativamente sobre su capacidad operativa y, en consecuencia, sobre uno de los aspectos que hace a su eficacia y prestigio corporativo.

Todo lo expuesto pone de relieve que el crecimiento de la sociedad civil, en particular en los países de América Latina, ha sido y es accidentado e inorgánico, aunque ya exhibe fortalezas, brindando respuestas no sólo en el campo de la denuncia, sino también en el del trabajo asociado -tanto con el Estado, como con empresas, otras OSC, etc.-, constituye una gran esperanza para facilitar o promover la democratización de diversos servicios, estructuras y ordenamientos político institucionales, y sus correlatos instrumentales regionales económicos o sociales, dentro de los cuales, el Mercosur y sus enclaves endonacionales poseen una importancia cardinal. No obstante, en los procesos de integración latinoamericanos, y tomando nuestra realidad regional -Mercosur- y sub-regional -Región Centro, Corredor Bioceánico- como marco de análisis, la consolidación de la sociedad civil aún requiere de concientización, fomento y articulación.

Coincidimos con quienes proponen que la participación de la sociedad civil en los procesos de integración se debe materializar en diferentes planos, que dado el estado de la cuestión deben desplegarse en forma paralela y coordinada. Por una parte, al interior de cada unidad componente del bloque, donde corresponde al sector público contribuir a que los diversos componentes de la ciudadanía se organicen y se manifiesten sobre los temas comunitarios mediante la apertura institucional, dinámica que debe ser acompañada por las organizaciones de la sociedad civil, las que deben ejercer sus derechos con responsabilidad. Por otra parte, hacia el interior del esquema de integración considerado como una totalidad, cuyas instituciones deben abrir espacio a la sociedad civil en las instancias de formación de las decisiones, a fin de que ésta contribuya a los análisis, reflexiones y a las determinaciones finales sobre los asuntos que le conciernen.

Consideramos válido preguntarse, ¿por qué la integración requiere de la participación de la sociedad civil, tanto la no organizada como especialmente la organizada? Son muchas las argumentaciones posibles, pero consideramos éstos los ejes centrales de la respuesta:

a) El debate y la creciente organización mejora la formación del ciudadano y su responsabilidad en el espacio público que se integra de un modo más democrático, en estrecha interdependencia con el proceso llevado adelante por los Estados.

b) La intervención de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso, facilita la interpretación y armonización de los diversos y a veces disímiles intereses y expectativas expresados por los sectores sociales de la nación y las regiones en las sucesivas fases de las diversas políticas públicas integracionistas.

c) Asimismo, esa intervención es un contrapeso a las políticas trazadas por los estados parte y sus instancias intergubernamentales.

### *2.3 La participación institucional de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de integración*

Las organizaciones de la sociedad civil han venido creciendo cuantitativa y cualitativamente en lo que respecta a su alcance temático, grupos representados, o desarrollo territorial, entre las principales variables. Su creciente relevancia genera la visualización cada vez más institucionalizada del espacio público en los procesos de integración regional, lo que determina una matriz estratégica de relacionamiento entre estos núcleos complejos.

Para graficarla, consideramos apropiada, siguiendo la investigación de Rodrigo Villar, el esquema propuesto por Adil Najam para analizar la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno <sup>21</sup>, modelo que emplea «... como criterio diferenciador la convergencia y divergencia entre metas y medios en las relaciones estratégicas de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, produciéndose una matriz con cuatro posibilidades: cooperación, confrontación, complementación y cooptación” <sup>22</sup>. En ese esquema, la cooperación se verificará cuando las metas y estrategias sean similares entre ambos núcleos, mientras que la confrontación se produce cuando existen diferencias. Si las metas son convergentes y las estrategias diferentes, podrá plantearse una relación de complementación. Cuando las metas sean disímiles pero las estrategias sean similares, se producirá una cooptación.

En todos los casos, habrá planteos político institucionales de tipo fundacional que darán un primer cariz a la relación estratégica, que en general será dinámica o tenderá hacia el dinamismo. Si el Estado y las ONG's desean participar positivamente en el proceso de integración, aun cuando transitoria o coyunturalmente éstas se opongan a medidas que propone el país parte o el enclave intergubernamental del bloque, la similitud de objetivos facilitará la llegada de la cooperación. Y a una propuesta no constructiva -apática o confrontacionista- del Estado, y a su respuesta análoga por parte de la sociedad civil o el cruce de sus opuestos -apatía/confrontación o viceversa-, corresponderá el bloqueo de la integración o su prosecución sesgada, lo que aun cuando no la torne ilegal le quitará significativas bases de legitimidad. No vicia al proceso de integración la demora en la llegada de la colaboración entre sectores. Sí es uno de sus requisitos sustanciales, que los derechos al reclamo y a gobernar se ejerzan con responsabilidad. El cumplimiento compartido de este deber generará en sus puntos de encuentro caminos que permitan el diálogo y se arribe a la concertación superadora.

Las organizaciones de la sociedad civil se están enfrentando a los desafíos singulares marcados por diversos procesos interdependientes, como lo hemos analizado más arriba. Se exige de ellas, fundamentalmente, capacidad de funcionamiento para el logro de objetivos, adecuada complementación y coordinación en el espacio público y suficiente predicamento, prestigio y potencia para efectuar auténticos aportes a la formulación y seguimiento de políticas públicas, entre las cuales estamos analizando específicamente las que surgen con motivo de los procesos de integración.



Frente a esta realidad, y ante la prioritaria incorporación de la sociedad civil organizada, a los procesos de integración del Mercosur en un amplio marco, y de la Región Centro en particular, se considera necesario partir de los siguientes presupuestos:

a) Rescatar el carácter ascendente de la integración: tal como lo hemos explicado *supra*, el desarrollo del proceso «de abajo hacia arriba» mediante el desarrollo de redes.

b) Generar una intervención pluralista y de calidad: el proceso de integración regional requiere todavía de un mayor esfuerzo conceptual en su construcción, capaz de determinar la acción política hacia la integración, abriendo espacios y resolviendo institucionalmente mediante mecanismos horizontales la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil;

c) Detectar expectativas y necesidades de urgente tratamiento: y hacerlo de un modo responsable, ni reaccionario ni contestatario, intentando construir consenso respetando las diferencias sectoriales y atendiendo a las perspectivas y prospectivas locales, nacionales y supranacionales.

En definitiva, es necesario que la construcción de la integración se dé desde los espacios jurisdiccionales más próximos al ciudadano, tanto para nutrir la acción regional, como para lograr que lo regional se construya a partir de verdaderas bases sociales y que no sea solamente un discurso o un proyecto impuesto ni desde arriba hacia abajo ni mucho menos desde afuera hacia adentro. En el contexto descrito, las organizaciones de la sociedad civil deben mejorar su capacidad de articulación y establecerse en los procesos de formación de políticas públicas, mediante -por una parte- la gradual inserción en mecanismos de intervención oficial, y en paralelo de crecientes y más importantes procesos de integración intersocietal -por la otra-, construyendo un espacio público cuya densidad permita la imbricación entre todos los actores.

#### *2.4. La participación institucionalizada de la sociedad civil en el Corredor Bioceánico*

A continuación, señalamos algunas de las iniciativas que sin perder de vista la matriz de las cuatro «C», podría implementarse para consolidar un espacio fortalecido y pertinente que contenga, en la Región Centro, a la sociedad civil:

a) *Establecimiento de redes amplias de organizaciones subregionales que expresan los intereses, necesidades y propuestas de la sociedad civil en el Corredor Bioceánico*: El desarrollo de la actividad intergubernamental en el marco de nuestra Región, fue más lento y menos definido que el avance logrado por las entidades intermedias y de los actores sociales y económicos de relevancia. A pesar de las indefiniciones, la idea regional mantuvo su vigencia, por no depender exclusivamente del discurso y la iniciativa oficial. El hecho de no ser exclusivamente el gobierno la fuente en el mensaje regional, benefició -en este caso- al proceso. Por el contrario, sus principales voceros son hombres del espacio público, pero provienen del campo no gubernamental.

El hecho de que la región se mantuviera viva en la «esfera pública» exigió a las estructuras estatales que hagan un mayor esfuerzo por interpretarla y asumirla. Y ello repercutió sobre la credibilidad de la fuente en el mensaje transmitido. La ciudadanía o «audiencia», sin descreer de las ventajas que ofrece la concertación de las regiones, está recuperando el interés en la fuente «gobierno», pero ese nuevo apoyo está condicionado a que éstos actúen con firmeza, claridad, rapidez, eficiencia y calidad.

En todos los sentidos construidos y por construir, la consolidación de redes regionales es fundamental, pues a una base cada vez más completa, profunda y plural de operadores privados y públicos regionales, corresponderá un incremento del «capital social»<sup>23</sup> y una mejor en la «calidad» de la densidad política del esquema y de la gestión intergubernamental integradora.

b) *Concientización y formación de recursos humanos en esta temática*: El trabajo participativo, cumple un rol central en tanto multiplicador de conocimientos referidos a los temas que atañen al desarrollo de la integración regional propuesta <sup>24</sup>. Los diferentes planos de intervención -oficial e intersocietal- permiten convocar a numerosos actores, provocando que la información desplegada tenga como destinatarios a cada uno de los diferentes representantes de los más variados sectores, quienes se desenvuelven en ámbitos diferentes y específicos, los cuales conforman realidades contextuales de acuerdo a las cuales interpretar y seleccionar la información y el planteamiento de cuestiones y prioridades regionales.

Tomando estos criterios como base, es dable el logro de un creciente nivel de capacitación y de profesionalidad en el tratamiento, estudio y análisis de los diferentes temas que afectan al Corredor. Constituye un instrumento ágil y sencillo para el debate de problemas concretos, por parte de los funcionarios con la capacidad de tomar decisiones, expertos que aportan información calificada y de actores de la sociedad civil que participen no sólo suficientemente informados, sino debidamente formados.

Se considera clave la formación de redes surgidas de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, las entidades empresariales, universidades, fundaciones y organizaciones no gubernamentales <sup>25</sup>, criterio compartido por el Consejo Federal de Inversiones <sup>26</sup>.

Asimismo consideramos que el proceso de «sectorialización» de la sociedad (estructura en red integrada por nodos especializados) actúa como motor del cambio, aprovechando el potencial existente de cada uno de los estratos socioeconómicos instrumentando relaciones de conocimiento especializados, y permitiendo canalizar la participación -germen de la concertación- hacia cuestiones concretas que estén dentro del ámbito de competencias de aquellos a los que convoca <sup>27</sup>.

Nos hemos pronunciado y hemos trabajado insistentemente para revalorizar la importancia de la concientización a nivel regional, resultado, a nuestro entender, de una primera concertación en torno a áreas concretas y definidas con el propósito de constituir redes.

El sector público en particular, está obligado a vencer una serie de dificultades en su relación con los procesos de integración y con la intervención oficial e intersocietal en éstos, por parte de la sociedad civil:

a) La propia actitud de suspicacia para con las iniciativas del resto de los gobiernos, y el compromiso liviano con la integración en sus diferentes niveles, que se materializa en el incumplimiento de las agendas y otros compromisos. Ello permite que la desconfianza por parte de la sociedad civil no cese.

b) Baja receptividad de las instancias oficiales hacia las propuestas de la sociedad civil.

c) Las instancias oficiales de la integración no facilitan la participación de las organizaciones <sup>28</sup>.

d) Carencia de recursos económicos y humanos de las organizaciones de la sociedad civil para intensificar su participación en el proceso de integración.

e) Necesidad de mayor trabajo en la agenda subregional, la cual debe considerar las particularidades del espacio que se integra.

f) Debilidad en los mecanismos de coordinación institucional.

g) Tradicional división de los diversos componentes de la sociedad civil en Latinoamérica.

h) Ausencia de programas subregionales y nacionales de formación en materia de integración.

Estas consideraciones, entre otras, han sido puestas de manifiesto en diferentes reuniones realizadas recientemente, con motivo de dinamizar prontamente el proceso de integración endonacional del Corredor Bioceánico y algunas de sus regiones interiores (por ejemplo la Región Centro), y por su intermedio generar mayor presencia y protagonismo de las regiones interiores del Mercosur en éste contexto.

Los líderes políticos y los gobernantes no crean a las regiones. Las iniciativas integracionistas deben receptor cierta vocación informal, presente a trazos más o menos gruesos en el tejido social a

partir de lazos de diversa índole, y sólo evolucionarán si los compromisos encuentran correlato en la dinámica socioeconómica y política.

La ciudadanía viene abandonando paulatina e irreversiblemente el arquetipo político institucional clásico de esta etapa del Estado de derecho, caracterizado por la representación exclusiva asumida por los partidos, viviéndose en la actualidad una expansión y un cambio de significación de lo público y lo privado, en el que cobra entidad la denominada «sociedad civil».

En los procesos de integración, el rol de la sociedad civil como actor -o con mayor precisión, como complejo dinámico de actores económico sociales- es emergente, con gran potencialidad pero todavía sin que sus fortalezas le hayan permitido institucionalizarse definitivamente. Tomando nuestra realidad regional -Mercosur- y sub regional -Corredor Bioceánico- como marco de análisis, la consolidación de la sociedad civil aún requiere de concientización, fomento y articulación.

Para lograr lo anterior es necesario forjar, dentro de la estructura orgánica regional, un espacio institucional que reúna a las organizaciones y movimientos sociales del Corredor con la suficiente capacidad de receptor y motorizar propuestas concretas en forma concertada (partiendo de agendas mínimas y con vocación de avanzar hacia compromisos cada vez mayores), de direccionar el rumbo de la integración equilibrando necesidades y expectativas económicas y sociales, y de impulsar del desarrollo de organizaciones sociales en los espacios provinciales, impulsando la estructuración eficiente y sinérgica de redes interjurisdiccionales.

\* Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba

<sup>1</sup> Esta Introducción reproduce el artículo de Frías publicado en «La Nación» (5/8/04). Los capítulos 3 y 4 reproducen parcialmente la documentación difundida durante el relanzamiento de la Región Centro en Córdoba (26 y 27/7/04).

<sup>2</sup> Publicado en Pedro J. FRÍAS, *Proceso federal argentino II*, Córdoba, 1998.

<sup>3</sup> Pedro J. FRÍAS, «De la provincia a la región», *La Ley-Actualidad*, 17/3/92 y otros diarios.

<sup>4</sup> José Roberto DROMI, *Administración territorial y economía*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983.

<sup>5</sup> *Federalismo como sistema*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y otras ediciones; Pedro J. FRÍAS, *Sobre poder y sociedad*, Tucumán, UNSTA, 1983, pág. 113.

<sup>6</sup> Horacio Daniel PIOMBO, *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, La Plata, 1994. Su anteproyecto puede considerarse norma supletoria de todo pacto.

<sup>7</sup> *La provincia y la Nación*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.

<sup>8</sup> El interrogante ha sido suscitado por Germán BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, t. VI, pág. 526.

<sup>9</sup> *Cuatro leyes constitucionales*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, pág. 87. Se acompaña el proyecto Apéndice II.

<sup>10</sup> Op. cit., Cap. 10.

<sup>12</sup> Además de las conclusiones del ciclo “Región Centro: instituciones, economía y sociedad”, tomamos en cuenta las producidas en el II Foro de Intendentes y Presidentes Comunes de la Región Centro, Rosario, setiembre de 2000.

<sup>13</sup> Además de las conclusiones del ciclo “Región Centro: instituciones, economía y sociedad”, tomamos en cuenta las producidas en el Primer Encuentro sobre Estrategias de Desarrollo de la Región Centro (Vaquerías, 12 y 13 de noviembre de 1999), presentadas en la reunión de Córdoba por la Asociación Profesional de Ingenieros Especialistas.

<sup>14</sup> R. FERNÁNDEZ, «Returns to Regionalism», 1997. BM, Banco Mundial, Documento de Trabajo N° 1816.

<sup>15</sup> J. BRICEÑO RUIZ, «El nuevo regionalismo caribeño y las regiones venezolanas», publicado en *Globalización, Integración y Fronteras en América Latina*, Universidad de Los Andes, Venezuela, Digital Andina, 2000.

<sup>16</sup> BRICEÑO RUIZ, op. cit.

<sup>17</sup> Estas últimas dos fueron extensamente tratadas en análisis anteriores, por lo cual se hará hincapié en las otras.

<sup>18</sup> La ALADI está conformada por Chile, Cuba, México, los países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y los miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

<sup>19</sup> Existen numerosas definiciones de Sociedad Civil. Elegimos la aportada por Kees BIEKART (1999): «*tejido asociativo intermedio entre el Estado y la familia, integrado por organizaciones independientes del Estado, que disfrutan de autonomía respecto de este último y que esta compuesta de forma voluntaria por miembros de la sociedad que buscan proteger o difundir sus valores e intereses*». Recordamos también la brindada por el P.N.U.D.: «*es el conjunto de organizaciones privadas que reclaman para sí una representación social y cultural frente a los gobiernos nacionales, las instituciones de integración regional y otras organizaciones privadas*».

<sup>20</sup> «La política, en tanto construcción legítima de la autoridad y las decisiones públicas, no es tarea exclusiva de ningún agente especializado. La política no es ni debe ser una actividad especializada, en el sentido de hacer exclusivo de un determinado personal. Más aún cuando los partidos poco contribuyen a generar confianzas en la población acerca del sistema de representaciones» (Luis VERDESOTO CUSTODE, ob. cit.).

<sup>21</sup> Adil NAJAM: «The Four C's of Government - Third Sector Relations: Cooperation, Confrontation, Complementary, Cooptation»; en «Journal on Nonprofit Management and Leadership», vol. 10, págs. 375-496, citado por R. VILLAR en ob. cit., pág. 16 y ss..

<sup>22</sup> R. VILLAR ob. cit., pág. 17.

<sup>23</sup> Se hace difícil definir la noción de «capital social», pero siguiendo la línea de David Woodhouse, director de la unidad de auditoría académica de las Universidades de Nueva Zelanda, referimos que «El capital social representa una suerte de efecto de calidad total a nivel del sistema, en el sentido de que comienza a extenderse una cultura de calidad por el sistema en su conjunto».

<sup>24</sup> Los diferentes mecanismos -foros, talleres, seminarios, etc.- se han caracterizado por contar dentro de su programación con disertantes y panelistas de un indiscutible primer nivel académico, profesional, político, etc., quienes, cada uno dentro del ámbito de su interés, han sabido exhortar a los asistentes a involucrarse con la agenda regional.

<sup>25</sup> «El Balance de la Economía Argentina: un enfoque regional», Instituto de Investigaciones Económicas, Bolsa de Comercio de Córdoba, Eudecor, diciembre de 1999.

<sup>26</sup> V.gr., «Concertación y cooperación en el acuerdo de los conjuntos regionales», Dras. G. GUIDI y C. MAYER, en «Seminario Internacional: Federalismo y Región», Colección Federalismo y Región, CFI, 1997, págs. 186 a 189.

<sup>27</sup> Así lo afirman al referirse de la «metáfora de la red» en la regionalización, las Dras. Graciela GUIDI y Celia MAYER, ob. cit, págs. 186 y 187.

<sup>28</sup> En el caso del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur), centralizándolas en la sección nacional de cada Estado parte.

## *DOCTRINA*

## GLOBALIZACIÓN Y REGIONALISMO

por ZLATA DRNAS DE CLÉMENT\*

Frecuentemente, se ha considerado a la globalización y al regionalismo <sup>1</sup> como procesos enfrentados, antagónicos. Más aún, se ha afirmado que los procesos regionales son una manifestación de fragmentación del proceso de globalización y una de las más eficientes herramientas para la defensa de los intereses locales frente a las presiones económicas, financieras, comerciales, tecnológicas de los grandes centros de poder. Bajo otra óptica, se ha identificado a ambos procesos en una apreciación negativa, al percibirlos como instancias centradas en lo económico, deshumanizadas, en tanto ven al hombre como simple mercancía, sin reconocer en él un ser con dignidad.

La propia forma de designar al proceso de globalización pone en evidencia la posición ideológica frente a éste. Así, los optimistas o hiperglobalizadores hablan de “mundialización”, “interdependencia global”, “interdependentismo planetario”, “democratización transnacional”, “nueva era global”, “era de la sociedad mundo”. Sus críticos, por el contrario hacen referencia a “desterritorialización”, “homogeneización”, “uniformización”, “occidentalización cultural” <sup>2</sup>, “domesticación”, “nuevo desorden internacional”, “nuevo esclavismo”, “nuevo colonialismo” <sup>3</sup>.

Se ha señalado que uno de los principales elementos impulsores de la globalización es el libre comercio a escala planetaria y con él, la transnacionalización de la producción, la propiedad, las inversiones, el consumo, las comunicaciones, los modelos socio-culturales, la política, el pensamiento. Es fruto de la crisis del Estado de bienestar, del fin de las políticas redistributivas, del modelo neoliberal de Estado prescindente, de la desregulación del sector financiero, la disminución de los controles sobre los movimientos de capitales, la internacionalización de grandes empresas (megafusiones cuyos activos superan los PBI de muchos Estados, permitiéndoles manejar los mercados a escala mundial).

Se ha visualizado a la globalización como resultado de las tecnologías de comunicación e información que van acortando las distancias materiales y culturales que separan a las naciones, afectando las relaciones espacio-tiempo llevando a la deslocalización y a la inmediatez. Situación que es vista como un *factum* inevitable, hecho que torna irreversible el proceso de globalización.

Rosalyn Higgins ha percibido a ese *factum* (la globalización) como “*una realidad que vivimos cuando las paredes de la soberanía no constituyen protección frente a los movimientos de capital, trabajo, información e ideas, realidad que no ofrece protección efectiva frente a daños y peligros que vienen del exterior*” <sup>4</sup>.

Anthony Giddens ha puesto el acento en la aparición de sistemas mundiales a gran escala, en el predominio de los actores no estatales, en el vaciamiento de los poderes de los Estados y el desafío que implica ello para los sistemas de protección y seguridad tradicional, en las transformaciones en la vida cotidiana, en los nuevos estándares lingüísticos, gastronómicos, laborales, de organización familiar, de entretenimientos <sup>5</sup>.

Para otros, como Felipe López Veneroni <sup>6</sup>, el desarrollo de medios y tecnologías es característico del desarrollo humano, considerando que el proceso de globalización no es un fenómeno nuevo y poco difiere de lo que hace unas décadas se llamó imperialismo y hace unas centurias, conquista o colonialismo (si bien, en esta etapa histórica, no se ha difundido por la fuerza militar de un sujeto territorial, como predominantemente se ha dado en el pasado, sino por otro tipo de imposición). Esta última afirmación, relativa a la modalidad de expansión de la globalización, se

ve debilitada a la luz de la agresividad militarista, unilateral de EE.UU. en Irak dirigida a imponer la democracia occidental y el respeto a los derechos humanos como parte de su proyecto globalizador. Proyecto que, si bien ha sido cuestionado en su momento por Francia, Alemania, Rusia y muchos otros Estados, lo ha sido sólo por el modo pero no por los resultados, lo que salta a la vista en la respuesta corporativa del G8 frente al futuro de Irak y el nuevo plan para Medio Oriente y África, de 9 de junio de 2004.

Se ha señalado que el apoyo de la palanca de la globalización se halla hoy en la OMC y no en las NU. Debemos tener en cuenta que la OMC tiene hoy 147 Estados Miembros y hay 30 Estados que han solicitado su admisión, entre ellos, Rusia. Tal sistema contempla la existencia de acuerdos regionales, tanto que ha relevado 250 acuerdos de tal tipo, señalando que sólo tres países en el mundo no pertenecen a ningún acuerdo regional (Macao chino, Mongolia y Taipeh chino). No considera a tales acuerdos incompatibles con el sistema multilateral de comercio. Sin embargo, requiere que tales acuerdos de preferencias regionales no impliquen condiciones más rigurosas para los otros miembros de la OMC y favorezcan el proceso de multilateralización a largo plazo de esas preferencias regionales.

Es de observar que, si bien los actores de la globalización y los de los procesos regionales son distintos <sup>7</sup>, al igual que sus causas <sup>8</sup> y sus estructuras <sup>9</sup>, en ambos procesos puede considerarse que se da un triunfo de la economía sobre la política, sobre las ideologías, sobre los nacionalismos. Ambos son fenómenos de amalgamas de espectro multidimensional que, partiendo de lo económico se derraman o invaden lo social, cultural, político, étnico, religioso, entre tantas otras áreas de lo humano.

Se ha discutido largamente sobre si se llegará a un estadio de globalidad plena, si la expansión de la globalización penetrará todos los espacios y materias, se ha preguntado qué podrá frenar el proceso. Los globalifóbicos y parte de los críticos creen que ha de frenar a la globalización la respuesta organizada de grupos-sociedades transnacionales rechazando la explotación o sumisión, tan común en las relaciones humanas individuales y sociales. De no darse ese “uso” del hombre por el hombre como individuo o colectivo, sería sencilla la adaptación a una estructura planetaria en la que convivieran pacíficamente diversidad-localidad y unidad-globalidad. Por el contrario, hay quienes sostienen la conveniencia, casi necesidad estructural, de “lo local”, como punto de apoyo de una expansión internacionalizadora en condiciones de competitividad para alcanzar la globalidad óptima <sup>10</sup>.

Quienes son pragmáticos o pacifistas creen que los procesos de integración regional se manifiestan como las herramientas adecuadas para poner freno a las presiones de sumisión que nacen de relaciones de interdependencia en las que no hay equidad en la distribución de beneficios. Junto al regionalismo emerge una sociedad civil transnacional (cosmopolita) que busca organizarse. Morin ha observado que, tras 1999, es posible observar embriones de sociedad civil y ciudadanía planetaria. Tal el caso, de las manifestaciones de Seattle contra la mundialización tecno-económica, bajo el lema “El mundo no es una mercancía”, “El hombre no es una mercancía”, que se transformó en una manifestación por otro tipo de mundialización/globalización; protesta repetida en Evian, Génova, Cancún. Es expresión de una sociedad que ha dejado atrás la creencia de que el crecimiento económico ha de atraer natural y necesariamente el crecimiento en el plano social y político. No obstante, esa sociedad está lejos de poseer principios valorativos comunes ordenadores de la convivencia <sup>11</sup>.

Edgard Morin, ha señalado que el planeta hoy está dotado de una textura de comunicaciones de la que no gozó ninguna sociedad con anterioridad (aviones, teléfonos, fax, internet <sup>12</sup>, etc.). “*El pájaro espacial Tierra es propulsado por cuatro motores asociados y al mismo tiempo incontrolados: ciencia, técnica, industria, capitalismo*”. Ha recordado que una sociedad incluye una economía (la que de hecho, hoy, es internacional), que a esa sociedad le faltan los elementos de una sociedad organizada (leyes, normas, control) es decir, estamos lejos de alcanzar una sociedad civil mundial <sup>13</sup>.

La globalización genera múltiples regresiones: anonimato, uniformación, muerte de la diversidad de las culturas <sup>14</sup>, homogeneización de identidades, estandarización de cánones de comportamiento social, sometimiento de la política a la disciplina del pensamiento único que marca la lógica del crecimiento (crecer-producir se transforma en un fin en sí mismo) entronización de la razón económica como guía de la historia, debilitamiento de la representación. Si bien este estadio de desorganización lleva al individuo a entrar en la pasividad social, a cerrarse sobre su vida privada buscando satisfacer sus intereses por sí mismo ya que el Estado ni la sociedad le proporcionan los espacios que necesita.

La globalización plantea el problema de definir nuevos roles de viejas categorías: Estado, sociedad civil para reconstruir las fórmulas éticas de convivencia presididas por valores y principios, tal como en su momento se dio a inicios del Estado democrático y constitucional. Surge la necesidad de proclamar al lado de los derechos del hombre tradicionales, unos derechos del hombre de la comunidad global.

La globalización, representa una oportunidad única para los hombres de diferentes civilizaciones del planeta, de comunicarse, comprenderse y favorecer los mestizajes <sup>15</sup>.

La pregunta, tal vez, ya no deba ser si apoyamos o rechazamos la globalización o si ella va a producirse en plenitud espacial y materialmente (es un *factum* en marcha) sino qué clase de globalización debemos alimentar para arribar a la sociedad-mundo, sociedad de paz entre los pueblos, sociedad planetaria dominada no por un imperio hegemónico sino fruto de una confederación civilizadora para gobernar un tiempo mundial común.

\* Académica de Número.

<sup>1</sup> Expresión abarcativa de los procesos de integración regional en el plano internacional.

<sup>2</sup> Ello, tomando en cuenta la prevalencia de la cultura occidental a nivel mundial durante la mayor parte del siglo XXI anunciada por politólogos como Samuel Huntington. El liberalismo ha entendido que el desarrollo tecno-económico atraería, naturalmente, el desarrollo humano de acuerdo al modelo de desarrollo de los países de Occidente, suponiendo que el Estado socio-económico actual de las comunidades occidentales desarrolladas es la finalidad de la humanidad como tiempo histórico.

<sup>3</sup> Entendiendo que la proclamada cultura universal no será más que la imposición de la cultura de los más poderosos a los más débiles y no fruto de un nuevo pacto social.

<sup>4</sup> "International Law in a Changing International System", en *The Cambridge Law Journal*, vol. 58, marzo 1999, pág. 82.

<sup>5</sup> G.A. GIDDENS, "Affluence, Poverty and the Idea of a Post Scarcity Society", en *Development and Change*, N° 27, abril 1996, págs. 365-378.

<sup>6</sup> "Globalización y Ciencias de la Comunicación o de la Circularidad Concéntrica entre Marcuse y McLuhan", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XLIII, N° 171, enero-marzo 1998, págs. 13 a 31.

<sup>7</sup> En la globalización predominan los agentes transnacionales cuya localización y responsabilidad es difícil de establecer, mientras, en los procesos de integración regional tienen rol preeminente los Estados.

<sup>8</sup> En la globalización hay una búsqueda de los más desarrollados de nuevos mercados y nuevas ventajas comparativas, en tanto en los procesos regionales se trata de agrupación de quienes buscan un mejor posicionamiento para la negociación en los mercados mundiales, es decir, adquirir fortalezas mediante la unión.

<sup>9</sup> En la globalización no hay estructura formal establecida, mientras que en los procesos regionales, incluso en los informales, la estructura es la internacional tradicional, manifestada en instituciones centrales o comportamientos equivalentes.

<sup>10</sup> F. CARRIÓN, "La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa", en *Quorum*, *Revista Iberoamericana*, primavera 2004, N° Especial, Alcalá de Henares-España, págs. 24-25.

<sup>11</sup> Para Norbert ELÍAS, la pregunta ya no es cuáles son los fundamentos morales o éticos universalmente válidos sino cuáles son los procedimientos universalmente válidos que permiten construir los principios morales y éticos de las sociedades actuales (*Du Temps*, Fayard, París, 1999, pág. 155 y ss.). Oliver KOZLAREK, va más allá y define a la globalización como un proceso de proliferación del problema de los valores, ya sea por la multiculturalización o por una pretendida disolución de los valores ("La sociedad mundial y la carencia de reflexiones normativas en las teorías de Niklas Luhmann y Norbert Elias", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XLIV, N° 177-178, septiembre 1999/abril 2000). Para Luhmann, existe una imposibilidad de llegar a una integración normativa de la sociedad mundial ya que la codificación de lo binario (bueno/malo) no es aplicable a otros sistemas funcionales con códigos valorativos propios. Por ello, considera que las expectativas morales deben ser sustituidas por expectativas cognitivas que traten de cambiarse a sí mismas (adaptación cognitiva) y no de cambiar al objeto como se da en las expectativas normativas. Esto nos lleva al problema de cómo teorizar la globalización ya que lo global, es una categoría de análisis, es



un nuevo constructo metodológico (que responde a un nuevo constructo social, a una nueva forma de estar en el mundo) a partir del cual las ciencias sociales realizan una aproximación a los fenómenos sociales, económicos, políticos entre otros. Según María de la Luz CASAS PÉREZ, este constructo reemplazará la visión lineal de la Historia (“Consideraciones y consecuencias metodológicas en torno a la globalización y la comunicación”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XLIII, N° 171, enero-marzo 1998, págs. 31-50).

<sup>12</sup> Internet es visto como el sistema neuronal del mundo, actuando las antenas parabólicas como oídos del planeta y los satélites como centinelas silenciosos, ojos vigilantes durante las 24 horas del suceder global. Las telecomunicaciones expresan lo que millones de habitantes del mundo quieren oír, ver, decir o saber.

<sup>13</sup> “Vers une mondialisation plurielle”, Le Monde, 25 de marzo de 2002.

<sup>14</sup> Las 5.000 lenguas que se hablan en el planeta son un obstáculo a la constitución de la sociedad-mundo, en tanto, sus contenidos semántico-semióticos importan 5.000 concepciones significativas del mundo diferentes.

<sup>15</sup> Conf. Anne RAPIN, en “Label France”, Revista del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, N° 28, julio de 1997.

## EN LA PERSPECTIVA DE RECUPERAR LA VIGENCIA PLENA DE LA REPÚBLICA FEDERAL

por PABLO MARÍA GARAT \*

**Sumario:** Breve reflexión a modo de diagnóstico. La Constitución Nacional y su vigencia. La recuperación de la República Federal. En torno de la reforma política. La cuestión de la distribución de competencias y su ejercicio concreto en nuestro Estado Federal. Cláusula para el ejercicio de competencias en el Estado Federal argentino. Otros desafíos pendientes. La educación como política de Estado para la recuperación de la República Federal. Conclusión.

### Breve reflexión a modo de diagnóstico

La Argentina exhibe hoy demasiados diagnósticos. Sin embargo, no podemos obviar alguna reflexión descriptiva a modo de exordio.

En primer lugar, una enfática afirmación como punto de partida: la evidente descomposición de nuestra dirigencia política y social y el consiguiente resquebrajamiento de toda la organización institucional de la que trabajosa y dolorosamente el país trata una vez más de salir, no puede ser imputada exclusivamente a los grupos dirigenciales que configuran la llamada “matriz de poder”.

Se trata de algo más profundo y que tiene que ver tanto con la pérdida de los fundamentos básicos de la cultura cívica y política como con la crisis de nuestro sistema educativo.

El problema de las instituciones es un problema educativo cultural; hace a las costumbres y convicciones que una sociedad constituida como tal no discute: la familia como sujeto de las políticas de Estado; el régimen local como la base de la organización política; la administración pública como servicio de mérito; la ley como necesidad para la concordia política y social; el impuesto como obligación cívica; la propiedad como motor de la economía; la justicia y equidad en la distribución como exigencia del bien común y la paz social; la moral y la religión como límite de las conductas; la defensa de la soberanía y el interés nacional como requisito ineludible de todo consenso político y social. Sin acuerdo práctico sobre todo ello no hay sociedad posible.

El ejercicio del poder sobre y al servicio de sí mismo, en los países llamados “desarrollados”, es moderado o contenido por tres elementos: una *organización judicial* que no solamente asegura la *vigencia efectiva de la ley* sino la *administración de justicia en forma razonablemente rápida*; sólidos *poderes locales o regionales* que contienen y obligan a la dirigencia política nacional, particularmente en razón de los sistemas electorales, y una *administración pública más o menos meritocrática* que impide el clientelismo excesivo o la actuación en contra del interés nacional.

Todo ello, asegura el respeto a la ley, a la propiedad, a las libertades concretas, la mínima relación entre gobernantes y gobernados y el funcionamiento de las instituciones básicas de la sociedad al servicio del bien común nacional.

### La Constitución Nacional y su vigencia

En medio del debate en torno de la salida definitiva de esta profunda crisis nacional, desde algunos sectores de la sociedad se plantea la necesidad de una reforma de la Constitución Nacional,

e incluso se habla del fracaso parcial de la reforma de 1994. En definitiva, de la falta de vigencia de nuestra Carta Fundamental

Al respecto, nos permitimos hacer tres consideraciones:

La primera: una reforma constitucional sólo prospera en el orden de la realidad cuando responde a una de dos situaciones: una conmoción revolucionaria que cambia la estructura institucional de un Estado apoyada en un fuerte consenso político y social, o bien -lo que resulta más habitual y deseable- como respuesta también consensuada efectivamente en el orden político y social y expresada en un marco de paz social, a una necesidad de mejorar o fortalecer la propia estructura institucional, tanto en materia de derechos y garantías como de organización del Estado.

En segundo lugar, y por lo anterior, todo intento de reforma constitucional surgido de otro tipo de circunstancias, históricamente ha fracasado y aun más, comprometido la credibilidad de la sociedad en el marco de la Constitución Nacional como norma fundamental.

Finalmente, y como ejemplo concreto, cabe un breve análisis de lo que ha ocurrido con la reforma constitucional de 1994:

Nació como fruto del llamado “Pacto de Olivos” con la expresa intención de permitir la reelección presidencial, pero habilitó además importantes cuestiones en materia de derechos y garantías y fortalecimiento del Estado federal.

Sin embargo, transcurridos casi diez años de su sanción, todas estas reformas fundamentales o no han sido consideradas en el orden legislativo o directamente han sido contrariadas por el ejercicio efectivo del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Y en esto, no se observan diferencias entre los distintos turnos de gobierno ni -salvo excepciones- reclamos efectivos por parte de las mismas fuerzas políticas que gestaron esta reforma.

Ejemplos concretos que además expresan el grado extremo de inobservancia constitucional y deterioro de nuestras instituciones fundamentales, como también, que sólo se gobierna desde la urgencia, la emergencia y el arreglo de coyuntura:

a) *Autonomía municipal*: la reforma consagró definitivamente la autonomía municipal y todavía cinco provincias -de las más pobladas- no han ajustado su orden constitucional en la materia: Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza y Tucumán.

b) *Facultades legislativas del Poder Ejecutivo: decretos de necesidad y urgencia y delegación legislativa. Comisión Bicameral*: la reforma buscó restringir expresamente a través de los arts. 76, 80 y 99 inc. 3, el ejercicio por el Poder Ejecutivo de facultades legislativas y previó para los casos excepcionales en que ello pueda admitirse, la creación de una Comisión Bicameral de seguimiento y control de tales facultades.

Desde 1994, no sólo se ha incrementado la recurrencia al ejercicio de tales facultades restringidas sino que aún no ha habido acuerdo legislativo para la creación de dicha Comisión. Todo en nombre de la emergencia y menoscabo del principio de legalidad formal.

c) *Relaciones fiscales Nación - Provincias*: se estableció el plazo de diciembre de 1996 para sancionar la nueva ley convenio de coparticipación federal. No sólo se ha incumplido con este mandato constitucional, sino que se ha incrementado el avance del Tesoro Nacional sobre los recursos coparticipables que corresponden a las provincias, intentando moderarse ello con la firma de reiterados acuerdos de circunstancia que postergan reiteradamente la adopción de una política de Estado en la materia. Todo también en nombre de la emergencia. En este caso, especialmente, de la emergencia derivada del no resuelto déficit previsional a pesar de la reforma en la materia que garantizaba la eliminación del mismo al año 2000.

d) *Aprobación anual de la Cuenta de Inversión del Presupuesto Nacional y creación de la Auditoría General de la Nación como órgano de asistencia técnica del Congreso de la Nación en la materia*: desde 1994 se han presentado en término todas las cuentas de inversión y ninguna ha sido aprobada.

e) *Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones*: ni una sola iniciativa integral en esta materia ha sido considerada ni aprobada.

f) *Se garantizó por el nuevo art. 124 a las provincias el “dominio originario de sus recursos naturales”*: todavía no se ha podido aprobar la nueva ley federal de hidrocarburos manteniendo la incertidumbre para los inversores en un sector estratégico del desarrollo nacional que no tienen claras, las reglas de juego en el mediano plazo. Es más, la Corte Suprema ha negado los derechos de las provincias a sus recursos en el mar, como si ésta fuera -a tal efecto- exclusiva jurisdicción nacional (“Total Austral c/ Prov. Tierra del Fuego s/ acción decl. de certeza”).

Y son sólo algunos ejemplos ... pero concluir de ello en que la reforma ha fracasado o que debe encararse una nueva reforma es como matar al mensajero. Lo que la Constitución interpela a nuestra conciencia cívica cada día es muy claro: seguimos siendo un país “al margen de la ley”; la Corte Suprema no es el garante efectivo de la Constitución tanto respecto de los derechos individuales como de los que corresponden a las provincias en la relación federal; el Senado de la Nación exhibe una generalizada conducta política contraria a la elevada representación que le corresponde como garante del equilibrio en esa misma relación federal, y así podríamos seguir...

No se trata de la Constitución, se trata de nosotros; de nuestra conducta cívica y política.

## **La recuperación de la República Federal**

El federalismo argentino no ha sido un simple modelo constitucional para distribuir competencias entre las provincias y el gobierno federal que aquellas decidieron reconocer y organizar al constituir la Confederación Argentina.

Ni siquiera constituye, solamente, nuestro modo de organización estadual.

El federalismo argentino representa el modo natural e histórico de ordenar las relaciones entre las ciudades-provincias fundacionales primero, y el conjunto de provincias y municipios que conforman la Nación Argentina, después. Modo natural e histórico de ordenar relaciones, pero también de resolver conflictos.

En otro sentido, deberíamos recordar que el *federalismo* sólo se identifica con la *descentralización* en tanto ésta suponga *reconocer derecho a la decisión* antes que *delegar poder de decisión*.

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).

De más está afirmar que nuestro Estado Federal -como tal- ha colapsado. A esta “desfederalización” argentina han contribuido, por los fundamentos que no podemos desarrollar aquí, tres cuestiones: a) la crisis del Tesoro Nacional, a partir de 1890, reiterada desde entonces con la consecuente mutación de la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias; b) la aparición de los partidos políticos nacionales sin la correspondiente asimilación o ratificación práctica (aunque se la declame) del ideario federal y c) la concentración poblacional en los grandes aglomerados urbanos con el consiguiente despoblamiento y desarraigo del interior de las provincias.

Además de adoptar la forma de Estado Federal, los representantes de las provincias en 1853 y 1860 adoptaron y ratificaron la forma de gobierno republicano representativa.

Esto quizá no ha sido debidamente interpretado a lo largo de nuestra historia.

Porque fundamentalmente no sólo se trata de que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes. Ni de la mera división de poderes, periodicidad de funciones, publicidad de los actos de gobierno y transparencia en la gestión de gobierno, todo ello, indiscutible y esencial a esta forma de gobierno.

Haber adoptado la república federal significa fundamentalmente constituir una organización política donde el ejercicio del poder del gobierno federal en todas sus funciones y ramas se apoya particularmente en la diversidad de nuestras provincias, tanto las fundacionales como las que se constituyeron después sobre los territorios nacionales.

Esto tiene corolarios muy concretos que no se han respetado: el sistema electoral nacional debe asegurar la vinculación estrecha entre distrito y representación; la actividad legislativa no puede hacer prevalecer los intereses de partido sobre los de las diversas regiones o grupos naturales de provincias; el Senado de la Nación tiene una responsabilidad esencial en la participación de las provincias en el gobierno federal, especialmente en la definición de las políticas de Estado que, en nuestro caso, debe contemplar especialmente los intereses de la Nación en su conjunto tanto como las de cada una de sus partes; el ejercicio del Poder Ejecutivo por parte de un hombre de Provincia no garantiza de sí el respeto a la república federal si todo lo anterior no se verifica en la realidad política concreta, formal y material.

### **En torno de la reforma política**

Nuestro sistema de partidos políticos es un sistema cerrado y funcional al “clientelismo”. Nuestros sistemas electorales, por otra parte, se corresponden con ello. Por esto, es necesaria una reforma profunda. Es necesario fortalecer los procesos de selección y elección de las autoridades políticas desde la base local con criterio y sentido federal. Es indispensable recurrir a sistemas abiertos, de participación amplia, que vinculen al elector con el elegido.

De otro modo, no se superará el actual desprecio por “los” políticos que ha llevado al descrédito de “la” política. Depende entonces de recuperar el aprecio hacia los políticos para que se recupere también el crédito del ciudadano hacia la política. Para ello, urge la modificación de las leyes de partidos políticos y electorales en base a presupuestos mínimos como los expuestos.

Por otra parte, el tema de la *participación de la comunidad* en todo este proceso requiere considerar que, básicamente, existen tres niveles de participación, por lo menos: el *informativo*; el *consultivo* y el *decisorio*. Podría agregarse el de la *ejecución*.

La comunidad, en tanto que vecinos o miembros de una sociedad intermedia u organización no gubernamental, tiene el derecho y el deber de participar, al menos, en los dos primeros niveles al momento, por ejemplo, de definirse una política urbanística y elaborarse un plan en consecuencia.

Sería además deseable que ello se mantenga durante el proceso de ejecución de las decisiones tomadas, y se consolide un proceso permanente de gestión de gobierno apoyado en la plena participación comunitaria.

Esta participación cívica y comunitaria, complementaria de aquella que tiene por objeto designar las autoridades políticas locales, o ejercitar algunos de los mecanismos de la llamada “democracia semidirecta”, vendría a completar la acción de la obra de gobierno cotidiana sin sustituirla y, más bien, fortaleciendo la democracia local.

### **La cuestión de la distribución de competencias y su ejercicio concreto en nuestro Estado Federal**

Hemos sostenido que la descentralización en un Estado Federal no puede constituir sino la devolución de competencias que corresponden constitucionalmente a las provincias y municipios, y que habían sido absorbidas ilegítimamente por el gobierno federal, o bien la delegación de aquellas que le corresponden a este último.

Creemos que al respecto es necesario un enfoque constitucional que privilegie la eficacia sobre la eficiencia. Buscar ordenar los medios al fin.

Si la finalidad de la organización nacional fue preservar la unidad en la diversidad, a través de la forma de Estado Federal, éste es el fin a tutelar.

En cambio, si sólo importa el eficiente suministro de bienes y servicios públicos que la comunidad, en abstracto considerada, demanda, da lo mismo adoptar la forma de Estado unitaria o federal. Sólo interesa una correcta aplicación de las técnicas correspondientes a la descentralización administrativa.

Cabe señalar que la evolución de la Constitución material ha sido negativa para la consolidación del Estado federal de la Constitución Nacional de 1853/60, en materia de distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos de provincia. Frente a ello, desde principios de la década del 80 se observa una tendencia a la refederalización del país que no se ha terminado de concretar adecuadamente. Queda especialmente por delante una definición que hace a la estructura y dinámica del Estado Federal: en materia de competencias concurrentes, especialmente las referidas a la salud, la educación, la promoción económica y social, la protección del medio ambiente y la seguridad, todavía hay una excesiva superposición antes que coordinación entre los tres niveles de gobierno, siendo inexistente casi la coordinación regional o microrregional.

En razón de todo ello, nos permitimos proponer una “cláusula de competencias” que permita la discusión efectiva y ordenada de las políticas de Estado que la Nación requiere, así como el sistema de distribución de la renta federal para atender su ejecución. La transcribimos:

### **Cláusula para el ejercicio de competencias en el Estado Federal argentino**

*A los fines de lo establecido por la Constitución Nacional al distribuir competencias entre el gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se entiende 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 y la CABA, 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 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...”**. Tiene también la competencia de sancionar las **“leyes de organización y de base de la educación que aseguren su carácter común”**.*

*Para todo ello, ejerce con exclusividad la facultad de dictar la legislación de fondo y dispone de los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior, de las rentas de su patrimonio y de las contribuciones que establezca conforme a lo determinado en la misma Constitución Nacional. Además, dispone de los porcentajes en la distribución del régimen general de coparticipación federal que se acuerden por el art. 75 inc. 2 y las asignaciones específicas de recursos coparticipables que se establezcan o modifiquen de conformidad a lo que manda el art. 75 inc. 3 C.N..*

*Las provincias se reservan 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. Se acuerda además 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.*

*Para todo lo anterior, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires disponen de los recursos provenientes de las contribuciones directas e indirectas sobre las personas, cosas y actividades sujetas a su jurisdicción, y de la renta de su patrimonio, así como de los porcentajes en la distribución del régimen general de coparticipación federal que se acuerden por el art. 75 inc. 2 C.N. y los que se le determinen en los regímenes especiales de recursos afectados específicamente en forma permanente o que resulten de asignaciones específicas de recursos coparticipables y/o subsidios del Tesoro de la Nación, establecidos y/o acordados por el Congreso de la Nación en los términos de los incs. 3 y 9, respectivamente, del art. 75 C.N..*

*Todo lo acordado en este punto debe entenderse como acuerdo interjurisdiccional para el ejercicio de competencias o poderes concurrentes. Para ello, se considera 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.*

## **Otros desafíos pendientes**

La breve extensión de esta colaboración no nos permite extendernos sobre tres cuestiones claves para la recuperación plena de la república federal y el retomar un camino sostenido de desarrollo nacional con justicia y equidad. Ellas son:

### *a. La coordinación financiera para la distribución de recursos entre los tres niveles de gobierno*

Solamente a partir de un reordenamiento conforme al orden jurídico constitucional de las competencias a todos los niveles es posible debatir seriamente la distribución de las fuentes tributarias, la reforma integral en la materia y el llamado sistema de coparticipación que, además, se encuentra directamente vinculado con la necesidad de promover y alcanzar un desarrollo de provincias y regiones con equidad, como lo establece el art. 75 incs. 2 y 19 C.N.. Por otra parte, antes de poder acordar un nuevo sistema de distribución de recursos coparticipables o ley convenio de coparticipación, debe resolverse cómo se financia el sistema previsional nacional. De lo contrario, no abandonaremos el “laberinto de la coparticipación” en el que nos encontramos desde 1992, y por el cual, cada vez que ha hecho falta atender con más recursos el déficit previsional se ha echado mano constitucional o inconstitucionalmente a los recursos coparticipables propiedad de las provincias.

### *b. La reforma del sistema de administración pública y la carrera administrativa como servicio civil de mérito*

Es necesario acordar, 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. Hablamos de formación y capacitación permanente de los recursos

humanos, promoción objetiva de los mejores, escalafones de mérito, capacitación permanente y justas retribuciones. Hablamos de vincular dos principios de la Constitución Nacional: el de la *estabilidad del empleo público* con el de la *idoneidad* para acceder y mantenerse en el mismo.

c. El Presupuesto Nacional, con un nuevo enfoque metodológico en relación con los puntos anteriores a fin de considerarlo como lo exige la Constitución Nacional en el art. 75 inc. 8

En primer lugar, el presupuesto debería expresar siempre en términos financieros el conjunto de decisiones que integran, como objetivos, el plan de gobierno. Como lo pide, la propia Constitución Nacional, en el art. 75 inc. 8.

Esta consideración del presupuesto como eje de la gestión de gobierno y herramienta fundamental para un correcto y eficiente sistema de toma y ejecución de decisiones, parece decisiva para encarar una reforma del Estado con esperanzas de producir realmente cambios sustantivos en el modo de gobernar y administrar.

### **La educación como política de Estado para la recuperación de la República Federal**

Todo lo anterior, sin embargo, carece de sentido, sin abordar el mayor de los desafíos de cara al siglo XXI que comienza y que se encuentra fuera de toda discusión.

En relación con la definición de las políticas de Estado que la Argentina requiere, sin duda, en la base de todas ellas se encuentra el *fortalecimiento del sistema federal de educación*. Dos tercios de la población -y, con ello, una o dos generaciones- encuentran comprometido su futuro en esta cuestión. Se trata de la formación y capacitación docente; de su jerarquización; de currículas respetuosas de los valores fundamentales; de la realidad federal y de los desafíos tecnológicos de este siglo; de otra infraestructura edilicia; del acceso seguro de toda la población en edad escolar a sus beneficios, más allá de la condición social.

Por otra parte, la Universidad y la educación politécnica como alternativa, se encuentran también seriamente comprometidas como instituciones fundamentales para el desarrollo nacional. En este sentido, la función de la Universidad en materia de investigación para el desarrollo y formación de cuadros de la administración pública -entendida como servicio civil de mérito- mediante el apoyo a los institutos especializados en la materia dentro de la organización del Estado, también es parte de una política de Estado imprescindible.

Asimismo, una nueva política científica y tecnológica es esencial para el desarrollo, lo que conduce a propiciar la reforma integral del sistema nacional científico y tecnológico.

En definitiva, y por lo expuesto al principio, el colapso institucional y social no se supera en el mediano y largo plazo, particularmente, en sus efectos sobre las actuales generaciones en edad de educación formal, sin una estrategia dentro de la cual una política de Estado en materia educativa y cultural sienta las bases de una reconstitución de la sociedad sobre los fundamentos básicos a que hemos hecho referencia.

### **Conclusión**

Para concluir esta breve colaboración a la reflexión sobre el futuro de la Nación Argentina en el siglo XXI creemos que lo primero es no dudar, en cuanto a que de esto no se sale con *más de lo mismo*, ni siquiera, con el mejor catálogo de buenas intenciones.

Finalmente, que sólo un cambio profundo en las *conductas políticas* de la sociedad y la dirigencia y la *decisión firme de gobernar desde políticas de Estado*, y no desde la *emergencia*, aventará definitivamente, el riesgo de transformar la crisis en colapso en lugar de oportunidad para el desarrollo pleno en el bien común.



\* Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Presidente de la Fundación Civilidad

## **EL FEDERALISMO A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994**

*por ANTONIO M. HERNÁNDEZ*

**Sumario:** I. Introducción. II. El federalismo. III. La realidad de nuestro federalismo y el incumplimiento del proyecto de la Constitución Nacional.

### **I. Introducción**

Señalamos que para realizar un análisis de una reforma constitucional debemos considerar los 3 períodos del proceso constituyente: el “preconstituyente”, de declaración de la necesidad de la reforma, a cargo del Congreso y que culmina con la elección popular de los convencionales; el “constituyente”, con la Convención que ejercita el poder constituyente y sanciona las reformas y el “post constituyente”, destinado a la reglamentación y cumplimiento de la reforma producida.

Asimismo, queremos indicar que para la consideración del período específicamente constituyente debemos efectuar otra distinción más entre las ideas fuerza, valores y finalidades que guiaron a la Convención, por una parte, y su diseño más o menos acertado a través de su redacción en las normas respectivas, por el otro.

En base a estos criterios, consideraremos los períodos constituyente y post constituyente de la reforma constitucional de 1994 en relación al federalismo. La Convención de Santa Fe y Paraná tuvo como una de sus ideas fuerza, la acentuación de la descentralización del poder en nuestro país, como se observa en tres capítulos fundamentales de la reforma: el federalismo, la autonomía municipal y la ciudad de Buenos Aires <sup>1</sup>.

Esta cuestión es de aquéllas en que más se apreció la distancia entre la “norma” y la “realidad” constitucional, pues a lo largo de la historia argentina, se fue produciendo un extraordinario proceso de centralización en el área metropolitana de Buenos Aires, que impidió la vigencia efectiva de los principios federales de la Ley Suprema de 1853 y 1860. A ello, se debe sumar el prolongado debate que se produjo sobre la naturaleza de nuestro régimen municipal y la particular situación institucional de la Capital Federal, que en el texto supremo originario, estaba ampliamente sujeta a los poderes del presidente y del Congreso. Por este motivo, la Convención Nacional Constituyente de 1994, destinó su segundo debate, en extensión a esta temática, cuya importancia es extraordinaria para nuestro Estado como para la teoría constitucional. En consecuencia, iremos abordando cada uno de los aspectos de la reforma en relación al federalismo, con su respectivo análisis que incluye la visión actual, para concluir con una reflexión general sobre la cuestión.

## II. El federalismo

### II.1. Aspectos institucionales y políticos

#### II.1. A. Los cuatro órdenes de gobierno de la federación argentina

Sostenemos que luego de la reforma constitucional de 1994 existen cuatro órdenes de gobierno en la federación argentina: 1) el gobierno federal, al que la Ley Suprema destina el título primero, “Gobierno federal”, arts. 44 a 120, de la segunda parte; 2) los gobiernos de provincia, regulados en el título segundo, “gobiernos de provincia”, arts. 121 a 128, de la segunda parte; 3) el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, art. 129, en el título segundo de la segunda parte, que tiene naturaleza de ciudad-Estado, distinta de las provincias y municipios; y 4) los gobiernos municipales autónomos, según lo dispuesto por los arts. 5º y 123.

En consecuencia, la reforma ha profundizado la descentralización para el Estado argentino, como fraccionamiento del poder en relación al territorio.

La consagración constitucional de las autonomías de la ciudad de Buenos Aires y de los municipios significan incuestionablemente la afirmación del federalismo, por la íntima relación entre estas instituciones

Asimismo, en la misma línea de fortalecimiento del federalismo, se debe inscribir la posibilidad del nivel regional, para el desarrollo económico y social, pero no como gobierno político de un conjunto de provincias, según lo prescripto por el art. 124 de la Ley Suprema.

Ahora, la sociedad federal argentina está integrada por el gobierno federal, 23 provincias, y la ciudad-Estado de Buenos Aires, que tienen entre sí relaciones federales directas; pues si bien en la reforma se ha consagrado la autonomía municipal, por el art. 123, las que deben asegurar dicho régimen siguen siendo las provincias.

#### II.1.B. La distribución de competencias

En el fundamental tema de la distribución de competencias en el Estado federal, la reforma constitucional de 1994 no modificó la regla máxima en la materia, que es el antiguo art. 104 -actual 121- que resumió el derecho histórico de los argentinos, en la expresión de Joaquín V. González.

Es cierto que esta regla sufrió modificaciones, a medida que se fue produciendo el proceso de centralización del país; e incluso la propia jurisprudencia de la Corte Suprema fue admitiendo los avances del gobierno central, como lo han destacado autores como Vanossi, Frías, Bidart Campos, Romero, etc., pero confiamos en los cambios que deberán operarse en el futuro, conforme con el mandato constitucional emergente de la reforma de profundizar el federalismo.

En este aspecto, la reforma agregó competencias tanto al gobierno federal como a los provinciales, en las que no nos detendremos por razones de brevedad, remitiéndonos para ello a nuestra obra citada <sup>2</sup>.

#### II.1.C. El Senado y su rol federal

El Senado es el órgano federal por antonomasia en razón de la representación paritaria de las provincias, según fue instituido por la Constitución Nacional de 1853, siguiendo el antecedente de la Ley Suprema norteamericana. Pero, a lo largo de la historia, no pudo cumplir adecuadamente su rol federal.

Expresamos, en tal sentido, que en la Convención Nacional Constituyente de 1994: “*Señalo la falta de cumplimiento de rol federal por parte del Senado. Y esto se advierte cuando analizamos lo que ha ocurrido con las intervenciones federales, con las leyes de promoción industrial o con las leyes de coparticipación impositiva*” <sup>3</sup>.

La reforma constitucional de Santa Fe y Paraná ha introducido profundas modificaciones, para que el Senado pueda desarrollar eficazmente el rol institucional correspondiente en nuestra federación. A ello apuntaron: a) la incorporación del tercer senador por cada provincia; b) la elección directa y la reducción del mandato de los senadores; y c) la acentuación de su rol federal. Desafortunadamente, todavía no hemos apreciado que el objetivo perseguido por el constituyente se haya logrado, pues el Senado ha continuado con un desempeño institucional similar al que señaláramos.

*a. La incorporación del tercer senador por cada provincia.* El convencional García Lema ubicó al tema -junto a la elección directa de los senadores- dentro de la idea fuerza de la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático y el convencional Paixao, agregó que con el tercer senador se equilibraba la representación en el Senado, sin variarse la igualdad de representación de las provincias. Se manifestaron en contra del tercer senador por provincia algunos convencionales y estudiosos de la materia, argumentando una lesión al federalismo, para favorecer la partidocracia y asimilar el Senado a la Cámara de Diputados.

No compartimos dicha crítica, por cuanto no se alteró la esencia del sistema, que es la representación igualitaria de las provincias, que teóricamente puede permitir que las provincias “chicas” definan a su favor en el Senado, una votación que fue inversa en la Cámara de Diputados, en razón del peso poblacional de las provincias “grandes”. Pero, además, pensamos que el tercer senador correspondiente a otro partido político, provocará un mejoramiento funcional del Senado en el cumplimiento de su rol federal, ya que se producirá una legítima competencia entre los representantes de la provincia, a los fines de la más eficaz defensa de los intereses regionales y provinciales.

Asimismo, no se puede desconocer la importancia de los partidos políticos en las democracias constitucionales contemporáneas.

Tampoco creemos que con el aumento del número de senadores y con el cambio en su forma de elección, se asemejará a la Cámara de Diputados, pues para nosotros existen grandes diferencias de funciones, número de miembros, caracteres y estilos con ella. De paso, destacamos que la que tendrá representación en la Cámara de Senadores será la ciudad de Buenos Aires, conforme su nuevo *status* constitucional, mientras que ello no ocurrirá con la Capital Federal, según el art. 54.

*b. La elección directa y la reducción del mandato de los senadores.* El art. 54 de la Constitución, que corresponde al anterior 48, estableció la elección directa de los senadores, en lugar de la indirecta por las legislaturas provinciales y por el Colegio Electoral en la Capital Federal.

Bien ha dicho Burdeau que la historia de la democracia está resumida en la de los sistemas electorales, y, en consecuencia, a fines del siglo XX no podía mantenerse una elección indirecta, propia del siglo pasado y del “orden conservador”, señalado por Natalio Botana.

Estamos convencidos, además, de que la elección directa posibilitará una mejor y más auténtica representación de las provincias, frente al sistema anterior que presentó no pocos casos de senadores que ni siquiera vivían en ellas.

El art. 56 modificó al anterior 48, al reducir el mandato de los senadores de nueve a seis años. Ello no sólo mejora la representación de las provincias, sino que también se adecua más a la legitimidad democrática. A pesar de los incuestionables fundamentos de la elección directa, no sólo de los senadores sino también del presidente y vicepresidente de la Nación, mediante modificaciones en los anteriores arts. 81 a 85, se escucharon voces, tanto en la Convención como en la doctrina, que indicaban que con la supresión del Colegio Electoral se otorgaba mayor peso a las provincias más pobladas y se lesionaba al federalismo.

Nosotros pensamos que la legitimidad democrática hacía imposible la continuidad del anterior régimen y que, en consecuencia, no podía ya relacionarse al federalismo con él, que provenía de la

visión política del siglo pasado. El convencional Rosatti efectuó una inserción titulada “La elección presidencial indirecta no se vincula con el federalismo”, donde analiza detenidamente estas cuestiones, distinguiendo los principios fundantes del federalismo y de la elección indirecta, e indicando que fue la deformación demográfica posterior la que originó los problemas. Asimismo, acompaña las intervenciones en favor de la elección directa de presidente y vicepresidente de los convencionales Sampay, Bagnasco, Sobral y Luder en la Convención Nacional Constituyente de 1949 y los dictámenes, en tal sentido, emitidos en la Convención Nacional Constituyente de 1957.

*c. La acentuación de su rol federal.* La reforma acentuó el rol federal del Senado al instituirlo como cámara de origen en dos temas fundamentales: la ley convenio de coparticipación impositiva y las iniciativas sobre crecimiento armónico de la Nación y poblamiento de su territorio y promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo dispuesto en el art. 75, incs. 2 y 19, respectivamente.

Todos sabemos la importancia que tiene la cámara de origen en un sistema bicameral, puesto que su voluntad puede finalmente imponerse a la cámara revisora. En consecuencia, el constituyente, advertido de los problemas de funcionamiento del Senado en el pasado, decidió fortalecerlo en su rol, como órgano de representación de las autonomías provinciales y de la ciudad de Buenos Aires al que se le han reconocido especiales atribuciones sobre las cuestiones del federalismo, tal como lo indican las normas analizadas. En este sentido, no puede soslayarse la extraordinaria trascendencia de estas cuestiones, que indican la intergiversable finalidad constitucional de revertir los graves y profundos desequilibrios de nuestro país.

#### *II.1.D. La intervención federal*

La intervención federal es el lamento clásico del federalismo argentino, dice Pedro J. Frías, quien además señala que la institución no pudo ser reglamentada por el Congreso, lo que revela debilidad en el comportamiento federal <sup>4</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el célebre caso “Orfila” también había determinado la atribución congresional para la intervención, pero en el orden fáctico, estas medidas extraordinarias continuaron ejercitándose por el Poder Ejecutivo en la mayoría de los casos.

Por eso, no puede soslayarse la trascendencia de esta reforma efectuada en 1994, de indicar expresamente, en el inc. 31 del art. 75, que la facultad de intervenir las provincias o la ciudad de Buenos Aires compete al Congreso de la Nación, que además puede aprobar o revocar la intervención decretada por el Poder Ejecutivo, durante su receso. A su vez, el art. 99, inc. 20, prescribió que si el Poder Ejecutivo decreta una intervención durante el receso del órgano legislativo, lo debe convocar simultáneamente para dicho tratamiento.

A esta determinación debemos sumar que se ha ampliado considerablemente el período de sesiones ordinarias del Congreso, según el actual art. 63, por lo que en el futuro no podrán presentarse los desbordes institucionales del pasado, que tanto afectaron al federalismo.

#### *II.1.E. Los partidos políticos y el federalismo*

La reforma de 1994 constitucionalizó los partidos políticos, en el art. 38, caracterizándolos como “instituciones fundamentales del sistema democrático”.

La Ley Suprema estableció como su control ideológico que “su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos” (segundo párrafo del art. 38). Resaltamos el concepto de “respeto a esta Constitución”, que para nosotros importa la obligación para los partidos de aceptar en sus bases programáticas los grandes principios y valores de nuestra Carta Magna, y, entre ellos, el federal.

La democracia constitucional contemporánea se asienta indudablemente sobre los partidos políticos, de cuyo funcionamiento y destino incluso depende aquélla, como lo enseñaron Kelsen y

Vedel. Por eso, y en relación al federalismo, afirmamos que su futuro se vincula en gran medida a la actitud de compromiso y de lucha que asuman al respecto los partidos políticos, para dar cumplimiento a las altas finalidades de la reforma.

Incluso, pensamos que la exigencia de la “organización” y “funcionamiento” democráticos se vería mejor cumplida por los partidos si, efectivamente, tuvieran en ambos aspectos un ponderable grado de vigencia de principios federales.

En efecto, el federalismo comporta espacios de descentralización, de participación, de libertad, que se pueden asociar a la democracia tanto en la organización como en el funcionamiento de los partidos políticos. Sería sumamente valioso para el país que las grandes fuerzas políticas nacionales, modificando actitudes del pasado, se oxigenen, modernicen y abracen el proyecto federal de la Constitución.

## *II.2. Aspectos financieros*

### *II.2.A. Coparticipación impositiva*

*a. La coparticipación impositiva en la reforma constitucional:* La reforma al constitucionalizar la coparticipación impositiva<sup>5</sup> bajo estrictas condiciones, también cumplió su objetivo de fortalecer el federalismo, como lo veremos.

Primeramente, la reforma define con claridad la distribución de competencias entre el gobierno federal y provincias, en relación a los tributos indirectos externos, como nacionales -en el inc. 1 del art. 75-; a los tributos indirectos internos, con carácter de concurrentes -en el inc. 2, primer párrafo, del art. 75- y a los tributos directos, como correspondientes sólo en forma excepcional al gobierno federal -en el inc. 2, segundo párrafo, del art. 75- tal como lo había señalado la doctrina.

Inmediatamente después, el inc. 2 del art. 75 prescribe como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica.

Esta última cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que fue un sistema comúnmente utilizado para detraer fondos de la masa coparticipativa perjudicando a las provincias y, por ello, se fijaron especiales condiciones en el inc. 3, como oportunamente se apreciará. Aprovechamos para expresar que tampoco integran la masa coparticipable, los tributos que corresponden a las provincias que poseen recursos naturales, v.gr., regalías petroleras, como una derivación de su propiedad, reconocida en el art. 124 de la Ley Suprema.

Seguidamente, el inc. 2 dice: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”.

Dicha ley convenio debe cumplir además las siguientes condiciones según la Ley Suprema: 1) El Senado es la cámara de origen. 2) La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. 3) No puede ser modificada unilateralmente. 4) Tampoco puede ser reglamentada. 5) Debe ser aprobada por las provincias. 6) La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto. 7) Estos criterios deben ser: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La incorporación del instituto de la ley convenio a la Constitución es, para nosotros, una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, en uno de los capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre Nación y provincias.

La Ley Fundamental, en un notable avance, obliga a la concertación: 1) En primer lugar, del presidente y de los gobernadores, y también del jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, pues no se puede soslayar su participación, tanto en el debate sobre la distribución primaria, como luego

en la distribución secundaria -como expresamente lo menciona el inc. 2 del art. 75- para formular la base de acuerdos sobre la coparticipación. 2) En segundo lugar, el proyecto de ley convenio debe recibir aprobación por mayoría calificada, específicamente mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, lo que obliga entonces a un alto grado de consenso entre los representantes del pueblo y de las provincias, pues el funcionamiento legislativo indica las dificultades para alcanzar dicho *quorum* agravado. 3) En tercer lugar, para culminar este trabajoso trámite de la ley convenio, signada por el consenso y la concertación, debe lograrse la aprobación por parte de cada una de las legislaturas provinciales.

Estos especiales requisitos intentan revertir, por un lado, las simples adhesiones que las provincias debían prestar a la legislación que imponía casi siempre el gobierno central frente a la dependencia de las provincias y, por otro lado, fijar un régimen definitivo con reglas claras, que permita un desarrollo equilibrado de la federación, en lugar de la arbitrariedad que ha signado la relación Nación-provincias.

La Constitución ha prescripto la integración de la masa coparticipable con los impuestos indirectos internos y los directos que correspondan a la Nación en forma excepcional, según el inc. 2 del art. 75; pero, ha admitido la posibilidad de detracción de una parte o de la totalidad de ellos mediante asignaciones específicas. Sin embargo, como por esta vía se afectó el federalismo -en casos como la creación del Fondo Transitorio para financiar desequilibrios fiscales provinciales (ley 23.562) o el impuesto sobre intereses y ajustes de los depósitos a plazo fijo en beneficio de determinadas provincias (ley 23.658)- el inc. 3 del art. 75 ha establecido requisitos especiales para ellas. En efecto, se ordena que las leyes que establezcan o modifiquen asignaciones específicas de recursos coparticipables tengan tiempo determinado y que sean sancionadas por un *quorum* especial de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Reiteramos que, sobre todo, este último requisito es muy importante como garantía para las provincias, ya que no es fácil alcanzar dicho *quorum* en la tarea legislativa, sin un alto grado de consenso.

La reforma ha impuesto criterios de reparto, tanto para la distribución primaria como para la secundaria. En relación a la distribución primaria, o sea, entre la Nación por un lado y las provincias y la ciudad de Buenos Aires, por el otro, debemos señalar: a) lo vinculado a asignaciones específicas, recientemente analizadas, y b) “la relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto”, como dice el inc. 2 del art. 75, en una frase que se correlaciona con un párrafo posterior de la misma norma que expresa: “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires, en su caso”. Resaltamos la trascendencia de este criterio, ya que una de las herramientas del gobierno federal para lesionar el federalismo fue imponer transferencias de competencias, servicios o funciones a las provincias o a la ciudad de Buenos Aires, con lo que centralizó recursos y federalizó los déficits. Lamentablemente, ya sabemos que tampoco se cumplió la disposición transitoria sexta de la reforma, que indicó como plazo para la sanción de la ley convenio de coparticipación “antes de la finalización del año 1996”, pero señalamos que este criterio será determinante para el momento de la discusión sobre la distribución primaria, pues muchos servicios han pasado a la órbita provincial e incluso a la municipal, en un proceso de descentralización que juzgamos fundamental para el futuro del país, y que, en consecuencia, requerirá un aumento del porcentaje correspondiente a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires y, después, al resto de los municipios.

La disposición transitoria que acabamos de mencionar, también insiste en el concepto a que nos referimos, pues prescribe que “la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada”; y, asimismo, agrega: “tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos y judiciales

en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias”.

Los criterios de reparto para la distribución secundaria, o sea, entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires, deben ser, según la norma constitucional que estamos estudiando: a) objetivos: es decir, claramente determinados, razonables y exentos de parcialidad; b) equitativos: o sea, con justicia en el caso concreto, v.gr., a mayor capacidad contributiva o poblacional sería equitativa una mayor participación; c) solidarios: con ayuda mutua entre las provincias, v.gr., con redistribución que beneficie a las más rezagadas; y d) prioritarios para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional: de tal manera, que estos propósitos -vinculados a los del art. 75 inc. 19, que aspira a ser la nueva cláusula del progreso, con especial énfasis en el “desarrollo humano”- obligan a un gran esfuerzo para corregir los desequilibrios, desigualdades e injusticias de la sociedad argentina. Ya veremos, que estos mismos criterios deben informar la ley de presupuesto, como lo indica el inc. 8 del art. 75, y las iniciativas sobre crecimiento armónico de la Nación, poblamiento de su territorio y políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo prescribe el inc. 19 del art. 75.

Para nosotros es de fundamental importancia que se alcance un nuevo sistema de coparticipación sobre estas bases, expresivas de los principios de la solidaridad y lealtad federales, que son esenciales para las federaciones. Es que aun las más ricas y desarrolladas no dejan de presentar asimetrías, como se observa en los Estados Unidos o en Canadá. ¿Acaso son similares los índices económicos y sociales que se aprecian en California o Alabama o en Alberta o Nueva Escocia? <sup>6</sup>

Por ello, también aquí han sido acertados los criterios del constituyente y sobre ellos debe avanzarse para producir un desarrollo más justo, equilibrado e integrado del país. Es que no debe olvidarse la distancia que separa al distrito más rico, o sea la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los más pobres, como Santiago del Estero y Formosa, lo que refleja la magnitud de nuestros desafíos y problemas.

Se impone, en consecuencia, la necesidad de una verdadera política de Estado que persiga la superación de los gravísimos desequilibrios que se observan entre los distritos provinciales, mediante un sistema de igualación como el canadiense, que contemple el accionar auténticamente federal del gobierno nacional y la solidaridad entre las provincias, sobre la base de los mandatos constitucionales que estamos analizando.

No obstante la claridad y altura de los objetivos perseguidos por el Constituyente, se han difundido en estos años algunas propuestas que no sólo desconocían la letra y espíritu de la Ley Suprema en esta materia, sino que pretendían volver al sistema anterior de completa separación de fuentes, con el indisimulado propósito de ahondar las diferencias existentes entre las provincias y centralizar aún más el país <sup>7</sup>.

La ley convenio de coparticipación impositiva no fue sancionada en los plazos fijados, con lo que se verificó una nueva violación a la Constitución. Más allá de la sentida protesta que efectuamos por esta demora -como hombres de derecho y convencionales constituyentes que trabajamos firmemente en defensa del federalismo- alentamos la pronta sanción de este trascendental instrumento de la ley convenio.

Estamos convencidos de que éste es uno de los debates más importantes, en el que habrá que utilizar al máximo la inteligencia, la imaginación, la prudencia y la solidaridad, para resolver el “laberinto” de la coparticipación, que es una base fundamental para desarrollar el proyecto federal rumbo al siglo XXI.

En este sentido, resulta imprescindible poner el énfasis en la distribución primaria, pues se han producido muchas modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires. A ello, hay que sumar el delicado problema de las transferencias intergubernamentales, la crisis en el sistema previsional, la futura regionalización, la

profundización de los procesos de integración y de descentralización y el deterioro de la situación económico-social, con altos índices de desocupación, marginalidad social y pobreza.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires - que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios- hará relativamente más sencilla la discusión posterior de la distribución secundaria, donde se advierten las disputas entre las provincias grandes y las chicas, además de la incorporación de la ciudad de Buenos Aires.

Estudios interdisciplinarios deben fundamentar la decisión política que finalmente establezca la ley convenio, que respetando los criterios constitucionales, afirme la solución estructural y gradual de los problemas, mediante un sistema integral, justo y perdurable.

Debe ejercitarse en esta materia una verdadera política arquitectónica, que supere antagonismos partidarios, fortalezca las relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país.

### *II.2.B. El organismo fiscal federal*

La reforma constitucional, en el inc. 2 del art. 75, dispone: “Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”.

Esta fue otra trascendente decisión del constituyente, que elevó a la máxima jerarquía normativa, un organismo con las funciones que actualmente desempeña la Comisión Federal de Impuestos, cuya creación se debió a la ley 20.221, con posterior ratificación en la vigente ley 23.548.

Sus funciones serán de interpretación de la ley de coparticipación; de su ejecución; de asesoramiento de los fiscos adheridos y de tribunal administrativo para decidir si los gravámenes locales se oponen al régimen de coparticipación. Sus resoluciones podrán ser recurridas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Lamentablemente, tampoco se cumplió el plazo fijado por la disposición transitoria sexta para la reglamentación de este órgano, coincidente con el de la ley convenio. Insistimos en la necesidad de cambiar sustancialmente el actual proceso post constituyente de la histórica reforma de 1994.

### *II.2.C. Pautas federales del presupuesto nacional*

La otra gran materia donde la reforma constitucional ha introducido lineamientos de federalismo financiero es el presupuesto nacional. En efecto, el inc. 8 del art. 75 indica que dicho instrumento debe ser fijado por el Congreso, “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo”. Recordemos que ellas son la relación directa a las competencias, servicios y funciones de la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, contemplando criterios objetivos de reparto, los cuales hemos analizado anteriormente.

Además, hay que resaltar que el inc. 8 dice que el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos debe efectuarse “en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas”, lo que para nosotros implica una definición constitucional que relaciona a la importante ley con la planificación, pues no se puede dar otro sentido a las palabras “programa” y “plan” que utiliza la Ley Suprema. A su vez, el presupuesto es considerado por la doctrina clásica del derecho financiero como un instrumento de gobierno, de administración y de planificación.

En consecuencia, tanto para el gasto público como para el cálculo de recursos previstos por el presupuesto, debe existir como base un programa de gobierno y de inversiones públicas que también respete las pautas constitucionales: objetivas, equitativas, solidarias y prioritarias para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.



Este inciso que documentamos, contiene una política constitucional que vincula al presupuesto con temas esenciales del proyecto federal: la regionalización, la integración, la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales.

Mucho va a costar hacer realidad los elevados propósitos de esta norma, por la magnitud de los cambios que deben operarse, que demandan gran voluntad, inteligencia y consenso político.

La modificación del formidable proceso de concentración operado en nuestro país resulta imprescindible para la efectiva vigencia del federalismo, en el cual las cuestiones fiscales son de especial trascendencia. Bien decía Friedrich, que el federalismo más que un “*estereotipo*” era un “*proceso*” de dicha estirpe, y que en consecuencia, había que analizar cada una de las realidades estatales, sin efectuar generalizaciones <sup>8</sup>.

Es tan rica la norma constitucional analizada, que señala rumbos de notable significación para el futuro, como la descentralización, que es la reforma del Estado del mañana. En este sentido, tanto la ley convenio de coparticipación como el presupuesto, deberán establecer criterios precisos para las transferencias de competencias, servicios y funciones de la Nación a las provincias en un proceso que requerirá reasignaciones de recursos y concertación con los respectivos órdenes gubernamentales, para el debido respeto de las autonomías provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y, posteriormente, de las municipales <sup>9</sup>.

### *II.3. Aspectos económicos y sociales*

#### *II.3.A. El banco federal*

El inc. 6 del art. 75 C.N., prescribe que corresponde al Congreso: “establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”.

En nuestro anteproyecto de reforma constitucional presentado en la Convención, preveíamos la modificación del inc. 5 del anterior art. 67, con la siguiente redacción: “Establecer y reglamentar un banco monetario federal, con facultad de emitir billetes, así como otros bancos nacionales”.

En el seno de la Convención, hizo uso de la palabra en nombre de la Comisión de Redacción, el convencional Juan Carlos Maqueda, quien explicitó que el sentido de la reforma era adecuar el actual Banco Central, en su denominación y concepción, al Estado federal, citando como ejemplos, las instituciones similares de los Estados Unidos, Suiza y Alemania <sup>10</sup>.

Compartimos la interpretación que efectúa de esta norma Humberto Quiroga Lavié: “*El carácter federal que ahora le impone la Constitución al banco encargado de la emisión de la moneda, no es sólo una cuestión de nombre, sino que define la política constitucional en el sentido de que las provincias deberán intervenir en el gobierno de dicha institución. Será el Congreso, por ley, quien defina dicha intervención, para lo cual puede servir de modelo la organización federativa de la Reserva Federal en los Estados Unidos*”. Además, el autor señala como segunda apreciación, que dicho banco tiene por misión principal emitir moneda, con dos consecuencias: el carácter “monopólico” de dicha atribución y la competencia de “fijar la política monetaria en todo el país” <sup>11</sup>.

El inciso hace mención a “otros bancos nacionales”, en referencia a los actuales de la Nación, Hipotecario y de Desarrollo.

Por la importancia que tiene la cuestión monetaria y bancaria en la política económica, fácil resulta colegir el alto objetivo de esta norma en derredor de la profundización del federalismo. Tampoco se ha podido consagrar aquí por parte del Congreso, la pertinente legislación reglamentaria, que se vincula incuestionablemente con los aspectos económicos del federalismo.

#### *II.3.B. Las regiones para el desarrollo económico y social*

El art. 124 de la Ley Suprema dispone, en su primera parte: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

En cuanto a los antecedentes de la norma, sólo nos detendremos en los vinculados a la Asamblea Constituyente.

En nuestro proyecto de reforma constitucional propusimos la creación de regiones y en los fundamentos expresamos al respecto: “La regionalización es un instrumento apto para el desarrollo económico y social de importantes sectores de nuestro territorio. En tal sentido, el proyecto prevé la posibilidad de crear regiones en un marco de coordinación y consenso, evitando la imposición, desde escritorios de tecnócratas, de estructuras carentes de sustento real”. Más adelante, al intervenir en el debate sobre el despacho de la Comisión de Redacción, dijimos: “*El artículo 106 bis que se postula comporta la cláusula federal -como sostiene Pedro J. Frías- y tiene tres aspectos muy claros. En primer lugar, una regionalización para el desarrollo económico y social. Esto significará que, más allá de la existencia de órganos para el cumplimiento de sus fines, no se podrá afectar ni las autonomías provinciales ni las autonomías municipales. Naturalmente, tendrá que ponerse énfasis en el desarrollo de las economías regionales para asegurar una Argentina que no siga siendo un desierto, como decía Alberdi, con algunas pequeñas islas de desarrollo económico, sino que exista la posibilidad de un desarrollo equilibrado de la Argentina*”<sup>12</sup>.

Para la interpretación de esta norma constitucional nos remitimos también a nuestra obra citada.

El énfasis debe ser puesto en la coordinación interjurisdiccional entre los diversos órdenes de gobierno y en el ejercicio de las facultades concurrentes o compartidas, a los fines de la promoción del desarrollo económico y social.

*“Se trata de crear unidades funcionales -dice Castorina de Tarquini<sup>13</sup>- que den respuesta a emprendimientos que por su complejidad exceden las posibilidades de las provincias y que no son atendidos debidamente por la Nación”.*

De estos criterios de flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional que deben utilizarse en nuestro concepto para la creación de las regiones, llegamos a estas conclusiones: a) Además de las provincias, pueden intervenir los otros órdenes gubernamentales: el federal, la ciudad de Buenos Aires y los municipios. Incluso bajo esta figura -piensa Badeni<sup>14</sup>- pueden integrarse otros entes nacionales o extranjeros, constituyéndose una figura interjurisdiccional, cuyo régimen jurídico quedará fijado en el acto de creación. b) Una provincia puede formar parte de más de una región, si así lo requiere su desarrollo. c) No debe existir necesariamente un solo mapa regional en la Argentina. d) La descentralización del gobierno federal no debe unirse en forma imprescindible con la regionalización de las provincias. e) La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos y reclama una visión y estudios interdisciplinarios. f) La regionalización del país para la integración y el desarrollo económico y social, también supone una interrelación con la integración supranacional y la provincial, que exigirá la promoción de las relaciones intermunicipales. g) La regionalización, como instrumento del proyecto federal, requerirá de una concertación interjurisdiccional con eficaz gestión técnica y alta calidad en la dirección política. h) Este proceso importará una profunda reforma y modernización de los distintos órdenes estatales. i) También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna, democrática y con la participación de las fuerzas del mercado.

En cuanto al conocimiento del Congreso Nacional, el art. 124 de la Constitución exige que tanto la creación de regiones como la celebración de convenios internacionales, sean efectuados “con conocimiento del Congreso Nacional”. El constituyente de 1994 impuso, para estos casos, el mismo requisito ordenado por el anterior art. 107 para los tratados “domésticos” entre las provincias. O sea, que se ratificó aquel apartamiento del precedente norteamericano, que disponía el “consentimiento” del Congreso (art. 1º, secc. 10, cláusula 3) y nuevamente se insistió sólo con el “conocimiento”.

El objetivo no ha sido otro que favorecer aún más la autonomía de las provincias, ya que el consentimiento o la aprobación hubiesen implicado una marcada dependencia del Congreso.

De todas maneras, el requisito del conocimiento apunta a la mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales.

Horacio Daniel Piombo, profesor de La Plata <sup>15</sup> sostiene que, el Congreso podría desaprobado el acuerdo regional, aunque no sea necesaria su aprobación expresa.

Nosotros creemos que en la instancia hipotética de que el Congreso considere que el acuerdo interprovincial vulnera los principios constitucionales, habría dos posibles soluciones: una jurídica, con la eventual participación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y otra política, la intervención federal, como remedio extremo para asegurar la supremacía del orden constitucional federal. Pero, un pronunciamiento negativo del Congreso no dejaría sin efecto el acuerdo, como si fuera el caso de la desaprobación.

### *II.3.C. Las provincias y los convenios internacionales*

En el debate en la Convención Nacional Constituyente de 1994, al referirnos al despacho de la Comisión de Redacción, dijimos sobre esta norma del art. 124 -que denominamos cláusula federal- y respecto a esta cuestión: “... *En segundo lugar, este artículo propuesto contiene la idea de las gestiones y convenios internacionales. Esto se relaciona con las facultades que no se pueden desconocer a las provincias como estados de la federación. ¿Cómo vamos a impedir que las provincias puedan hacer gestiones y convenios internacionales, promover las exportaciones, fomentar el turismo, buscar inversiones y celebrar créditos si existe el conocimiento del Congreso Federal? Las provincias, en virtud de sus autonomías, resguardando lo que son las atribuciones delegadas al gobierno nacional, sin afectar la política exterior de la Nación, podrán llevar adelante estas materias*” <sup>16</sup>.

La reforma ha consignado la potestad de las provincias de celebrar “convenios internacionales”, utilizando un término distinto del existente antes en la Constitución, que al referirse a los acuerdos expresaba la palabra “tratados”, en los arts. 27, 31, 67, inc. 19 (ahora 75 inc. 22) 86 inc. 14 (ahora 99 inc. 11) y 100 (ahora 116) cuando se realizaban con las potencias extranjeras u organizaciones internacionales por parte del gobierno federal, y “tratados parciales”, en los arts. 107 (ahora 125) y 108 (ahora 126) cuando se trataba de pactos interprovinciales.

Para nosotros -conforme las opiniones de Pedro J. Frías y Horacio D. Piombo <sup>17</sup>- los constituyentes usaron esta denominación para indicar un alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias, en comparación a los tratados internacionales del gobierno federal, en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores.

La reforma amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional, sobre la base de los antecedentes y experiencias anteriores, y con clara conciencia del rumbo autonomista que debe afirmarse en pos del fortalecimiento del federalismo en un mundo integrado y competitivo; pero con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación -no una confederación- donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional.

Ello explica los límites impuestos en la materia a las provincias, en la norma que comentamos. En primer lugar, consideramos con Badeni y Quiroga Lavié <sup>18</sup> que en virtud de la prohibición del art. 126 de la Constitución de celebrar tratados parciales de carácter político, las provincias tampoco pueden realizar convenios internacionales de esa naturaleza, porque se afectaría el ejercicio de la política exterior delegada al gobierno nacional. En consecuencia, concordamos con Sagüés en que “*los convenios provincial-internacionales no deben exceder en su contenido las competencias provinciales (razón por la que solamente pueden operar en los temas propios de las provincias, o en los que poseen facultades concurrentes con la Nación) y además tienen que respetar el derecho federal (constitucional e infraconstitucional) existente, previo y posterior al convenio provincial-internacional*” <sup>19</sup>.

En cuanto al análisis de los otros límites, también por razones de brevedad, nos remitimos a nuestra obra citada. Estamos convencidos de la irreversibilidad de este proceso de integración supranacional, que requerirá del ejercicio de relaciones interjurisdiccionales que importarán la reforma de los Estados, la modernización institucional y la elevación de la cultura política y jurídica.

#### *II.3.D. Las provincias y el dominio originario de los recursos naturales*

También el art. 124 reconoció a las provincias el dominio originario de los recursos naturales. En el debate en general en la Convención Nacional Constituyente expusimos al tratarse el dictamen de la Comisión de Redacción: “Finalmente, se indica que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Esto significa reafirmar los principios de los arts. 3º, 13 y 104 de la Constitución Nacional. Se trata de una unión indestructible de estados indestructibles, como lo dijo el juez Chase en una famosa causa sancionada por la Corte Suprema de Justicia norteamericana. Entendemos que las provincias tienen el dominio de todo su territorio: suelo, subsuelo, espacio aéreo y sobre el litoral marítimo. Por supuesto que también creemos que el dominio se hace extensivo a todos los recursos renovables o no. Oportunamente habrá que seguir los lineamientos de Frías, de Bidart Campos, de Cano y del Consejo de Consolidación de la Democracia que, con respecto al mar, establecieron que una cosa es el dominio y que deben existir formas de jurisdicción concurrente para una explotación racional de los recursos entre gobierno federal y provincias, a través de empresas federales que naturalmente logren el mejor aprovechamiento posible”<sup>20</sup>.

El agudo proceso de centralización que sufrió el país, tuvo como uno de sus aspectos más negativos, el avance del gobierno nacional sobre el dominio de los recursos naturales de las provincias. Ese desapoderamiento se fue afirmando en leyes del Congreso y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que bajo nuestro punto de vista presentaban la tacha de inconstitucionalidad, pues si bien el texto de 1853/1860 no definía expresamente la cuestión, debían aplicarse los principios federales de los arts. 1º, 3º, 13 y 104. Incluso, llegamos -durante la corta vigencia de la reforma de 1949- al reconocimiento del dominio nacional, según el art. 40, que constitucionalizaba el despojo.

Por eso esta asignación a las provincias del dominio originario de los recursos naturales, efectuada por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994, debe observarse como una contundente expresión del fortalecimiento del federalismo argentino, que fue una de las grandes ideas-fuerza de la reforma.

Aclaremos además que para nosotros, por la reforma constitucional ya producida, la legislación centralista ha perdido sus efectos, por una elemental aplicación de la gradación normativa, determinada por el art. 31 de la Ley Suprema de la Nación.

Luego de la reforma, estimamos que se han operado cambios sustanciales en esta materia, con respecto a los puntos antes controvertidos como el mar, hidrocarburos, minerales, los recursos hídricos y la energía, y que no sólo alcanzan al dominio, sino también a la jurisdicción. Un ejemplo notable en este último aspecto, es la modificación efectuada en el art. 75 inc. 30, que deja a salvo el ejercicio de los poderes de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional, siempre que no interfieran su específica finalidad y que reviste especial trascendencia para el futuro del federalismo.

La última parte de la norma que comentamos hace referencia al territorio, y ello también se vincula con la extensión del dominio de los recursos naturales por las provincias. Así lo dijimos en la Convención Constituyente, en nombre de la Comisión de Redacción, en el debate en particular de la norma: “Cuando nos referimos al alcance de lo que corresponde a las provincias en cuanto al dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, la Comisión interpreta que el territorio comprende tanto el suelo, como el subsuelo, el espacio aéreo y el litoral marítimo. Por supuesto, también son de dominio de las provincias los recursos renovables o no”<sup>21</sup>.

Esta clara definición constitucional sobre el dominio de los recursos naturales por las provincias en sus respectivos territorios, ha significado un cambio trascendental para afirmar el federalismo económico, pero todavía no ha podido efectivizarse por la inacción legislativa y la falta de una adecuada jurisprudencia <sup>22</sup>.

Asimismo, consideramos que para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable, se abre un campo amplísimo para el federalismo de concertación, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales. Esta modernización institucional será el requisito indispensable para afrontar el gran desafío que supone transformarnos en un país desarrollado, integrado y equilibrado.

No desconocemos que este proceso demanda una elevación de nuestra cultura política, para poder superar al individualismo exacerbado, las tendencias corporativas y la imposibilidad -que muchas veces padecemos- de proyectar y ejecutar políticas arquitectónicas frente a los problemas estructurales de la sociedad y el Estado argentinos.

### *II.3.E. Organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes*

La reforma constitucional de 1994, en el art. 125, agregó el siguiente párrafo al anterior art. 107: “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”.

La cuestión se inscribe, desde nuestro punto de vista, en el fortalecimiento de otro aspecto del federalismo: el específicamente social.

Esta norma debe correlacionarse con el art. 75 inc. 19, que contiene la cláusula nueva del progreso o del desarrollo humano, y cuya extraordinaria importancia huelga destacar.

Las materias comprendidas: promoción del progreso económico, desarrollo humano, generación de empleo, educación, ciencia, conocimiento y cultura, integran el aspecto social del federalismo en su más amplia dimensión.

### *II.3.F. Principios federales en educación, ciencia y cultura*

Además del art. 125 que menciona estas materias como concurrentes, el art. 75, sobre atribuciones del Congreso, expresa en su inc. 19, tercera cláusula: “Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; [...]”, y en su cuarta cláusula: “Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.

La reforma no sólo ha confirmado -como antes lo vimos- la distribución constitucional de competencias existente, sino que al referirse a las facultades congresionales en educación y cultura, ha impartido precisas directivas de naturaleza federal. No puede interpretarse de otra manera el respeto a las “particularidades provinciales y locales” o la protección de la “identidad y pluralidad cultural”, de la “libre creación y circulación de las obras” y del “patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.

En consecuencia, el Congreso, al dictar leyes reglamentarias, deberá cumplir escrupulosamente con estos principios federales en la educación y la cultura, que son esenciales para la argentinidad y para nuestra realidad una y diversa. Por ello, uno de los aspectos más importantes del proceso de globalización es el cultural y, precisamente, en relación a dicho ámbito se ha creado la palabra “glocal”, para expresar la vinculación de lo global con lo local <sup>23</sup>.

Por otra parte, las referencias a la educación, la ciencia y el conocimiento en el art. 125, nos imponen otro gran desafío rumbo al siglo XXI, que será el “siglo del conocimiento”, y para el cual necesitamos siempre recordar la formidable obstinación de Sarmiento y de otros prohombres de la nacionalidad en ese sentido. En consecuencia, al finalizar este breve repaso de la reforma operada, sostenemos que ha sido notablemente positiva en sus finalidades y en su diseño constitucional. En

cambio, no pensamos lo mismo en cuanto al periodo post constituyente, según seguidamente lo advertimos.

### **III. La realidad de nuestro federalismo y el incumplimiento del proyecto de la Constitución Nacional**

El federalismo argentino en su *faz normativa* se ha desarrollado en 3 etapas: 1853, 1860 y 1994.

Para completar dicho análisis, debemos resaltar que, a partir de la década de 1950, se produjo el tránsito del federalismo “dual” o competitivo, al federalismo “cooperativo”, (como lo denominaron los autores norteamericanos) y que Frías ha llamado, de “concertación”<sup>24</sup>.

Es que comenzaron nuevamente a ejercitarse las atribuciones del art. 107 (hoy 125) del texto constitucional de 1853-1860, que dispuso: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal...”.

En efecto, los pactos interprovinciales que habían dejado de celebrarse en 1853, comienzan a aparecer tímidamente a partir de 1948, para luego afirmarse a fines de la década de los 50 y así continuar hasta la actualidad, con distintos objetivos y denominaciones, que posibilitaron la construcción de puentes y un túnel interprovincial, el tratamiento de los ríos interprovinciales como unidad de cuenca, la creación de comités hídricos, la creación del Consejo Federal de Inversiones y de otros consejos federales para diversas materias, así como para la solución de problemas y tratamiento de proyectos.

En consecuencia, nuestra forma de Estado fue descentralizada desde el inicio, a través del federalismo y el régimen municipal, consagrados a partir de la sanción constitucional de 1853.

Dicho federalismo se “descentralizó” en la reforma de 1860 al modificarse la influencia alberdiana y, finalmente, en 1994, se avanzó notablemente en la descentralización del poder, que abarca no solamente la profundización del federalismo, sino también el reconocimiento de la autonomía municipal y la institucionalización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>25</sup>.

Pero, a lo largo de la historia argentina, hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una notoria discordancia entre la Constitución formal y la realidad vigente. Ello obliga a la consideración del federalismo en su *faz sociológica o realista*, que apunta a la observación de la real vigencia de su *faz normativa*.

Al *incumplimiento del proyecto federal de la Constitución* han concurrido una multiplicidad de razones, que Frías ha sintetizado en: a) el avance del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias; b) el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución y, c) la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país<sup>26</sup>.

Finalizamos, el desarrollo de este último punto sobre el incumplimiento del proyecto federal de la Ley Suprema, reiterando los siguientes conceptos contenidos en un artículo que tituláramos “*El fracaso del proyecto centralista*”<sup>27</sup>, ya que ambas cuestiones están íntimamente entrelazadas: “Los recientes informes de fines del año 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasionados entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello, los índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo alcanzan a 0,156 y, que en el caso de la ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más, como demostración de las diferencias en relación al territorio.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron entre otros, Alberdi en sus *Bases* al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en *Argirópolis* y Alem en su famosa profecía del '80 en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la "*cabeza de Goliath*" y más recientemente Félix Luna en su libro *Buenos Aires y el país*, sostuvo que éste es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia.

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

El proceso de centralización del país en torno a su área metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1 % del territorio se asienta casi el 35 % de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 kms. a partir de dicha área.

Para nosotros, resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el gobierno llamado federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales.

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder...

En estos días de junio de 2004 observamos que en estos temas relevantes que seguidamente analizamos, se revela la intención de seguir violando la Ley Suprema en esta materia:

1. *La ley convenio de coparticipación impositiva*. En primer lugar, señalamos el intento de aprobación de un "Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales", que según su art. 1° se conformará por: 1. Un nuevo régimen de coparticipación federal. 2. La adopción de principios de responsabilidad fiscal y 3. Un Consejo de Coordinación Fiscal y Financiero.

En cuanto a la coparticipación, se prescribe en el art. 2° un nuevo régimen a partir del 1° de enero de 2005, que constará de un régimen general y de dos regímenes especiales, según el art. 10 del convenio. Luego, la norma establece en cuanto a las asignaciones específicas que se creará la destinada al Fondo de Equidad Social, prevista en los arts. 6° y 7° y que se mantendrán las que figuran en el Anexo 1 del Acuerdo.

Sobre dicho Fondo, el art. 6° prevé su formación en base a lo proveniente del incremento de la recaudación de impuestos de la masa coparticipable, con un límite anual de 2.400 millones de pesos y el art. 7° indica que éste tendrá como destino disminuir las asimetrías económicas y sociales de las provincias del noroeste y nordeste, por una parte, y por la otra, morigerar la deuda social respecto de la población que habita los grandes aglomerados urbanos. Este artículo finalmente ordena que estos recursos serán administrados a través de un comité integrado por los ministerios de Economía y Producción, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Desarrollo Social de la Nación y por aquellas provincias que representen a las distintas zonas geográficas del país y coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En cuanto a la distribución primaria de la masa coparticipable, el art. 4° dispone que será la correspondiente a este año 2004, de acuerdo a la legislación vigente y mediante aplicación de los

respectivos coeficientes. Por otra parte, el gobierno federal cederá de su participación en la distribución primaria de 2004 la parte correspondiente a la provincia de Tierra del Fuego y para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se incluirá en la participación del gobierno nacional en la distribución primaria.

Por el art. 5° se mantiene el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, integrado por el 10% de la parte correspondiente al gobierno federal y destinado a atender situaciones de emergencia y/o desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, según asignación del Ministerio del Interior.

Respecto de la distribución secundaria, también se prescribe por el art. 8° del Acuerdo que se deberá alcanzar el nivel de transferencias efectuadas durante el 2004, en base a los coeficientes de la ley 23.548, con las modificaciones operadas posteriormente.

Asimismo, se ordena que una vez superado dicho límite, los excedentes se distribuirán en un 90 % según los coeficientes de la ley precedentemente fijada con algunas modificaciones y el 10 % conforme a coeficientes que tengan en cuenta indicadores de eficiencia.

Finalmente, en relación con la coparticipación, el art. 17 hace referencia al Consejo Federal de Coordinación Fiscal y Financiero, en cuyo ámbito funcionará el Organismo Fiscal Federal, “en el marco de lo establecido por el inc. 2 del art. 75 de la Constitución Nacional”.

Los otros artículos se refieren principalmente al tema de la Responsabilidad Fiscal y, por lo tanto, exceden este análisis.

De la comparación de este Acuerdo con la Constitución Nacional en esta materia, surge de manera evidente que no se adecua a las precisas bases establecidas por la Ley Suprema. En primer lugar, porque no es una ley convenio. Y, en segundo lugar, porque no están fijados específicamente los criterios objetivos de reparto señalados en las bases constitucionales de la coparticipación. Por otra parte, esta iniciativa sólo busca consolidar la situación actual, que beneficia al gobierno federal en perjuicio de las provincias y municipios, al mantenerse prácticamente los mismos criterios en cuanto a la masa coparticipable, distribución primaria y secundaria y asignaciones específicas vigentes al 2004. En este último aspecto, debemos destacar que el proceso de modificación del sistema de la ley 23.548, sancionado en la Presidencia de Alfonsín, para disminuir el porcentaje que se había reconocido a las provincias, y que había comenzado con Menem y Cavallo, fue continuado por los sucesivos gobiernos nacionales. Es más, en esta materia se ha venido aplicando la misma política centralista y en la negociación con las provincias han seguido interviniendo casi los mismos funcionarios del Ministerio de Economía desde aquella época de comienzos de la década de los 90 hasta la actualidad. La prueba concluyente de ello es este Acuerdo, que además introduce un nuevo Fondo para aumentar la discrecionalidad política del gobierno central.

No es éste el camino señalado por la letra y espíritu del proyecto federal de la Constitución. Y, por ello, consideramos acertada la actitud de los gobernadores de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Neuquén y La Pampa, que formularon serias objeciones al proyecto de Acuerdo del gobierno nacional.

Este rechazo al Acuerdo no debe servir para la continuidad del inconstitucional e injusto esquema actual. Como se comprenderá, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, no por una exigencia del Fondo Monetario, sino para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema. Hay que fijar una masa coparticipable que no sea disminuida por la elevada cantidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que deberán ser derogadas en su mayoría o en totalidad. Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta



decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires - que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios- hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y atrasadas. En este aspecto, lo que hemos denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos para considerar.

Debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas. Para ello, es imprescindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Ley Suprema.

2. *El “Plan” de Seguridad del gobierno nacional.* También señalamos con preocupación algunas de las enunciaciones efectuadas por el Ministerio de Justicia en relación a este tema, que afectan incuestionablemente los principios federales de la Constitución como la idea de establecer un código procesal penal uniforme para el país, la posibilidad de intervención de las policías provinciales por parte de la agencia federal de investigaciones a crearse o el establecimiento de nuevas asignaciones específicas que afectarían recursos provinciales para el fondo fiduciario que solvente el plan. También objetamos muy especialmente el anunciado proyecto de considerar definitivamente a los ex jueces llamados “nacionales de la Capital Federal” como jueces “federales”, pues ello significa desconocer las atribuciones consagradas por el art. 129 de la Ley Suprema para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires <sup>28</sup> y consolidar la evidente injusticia que significa para las provincias el pagar el servicio de justicia de la ciudad más rica del país.

3. *El destino del gasto público federal.* Consideramos que no se viene dando cumplimiento al inc. 8 del art. 75 que establece que el presupuesto general de gastos de la Nación debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo”, o sea, las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a objetividad, equidad y solidaridad. En consecuencia, no se modifica la situación actual de asfixiante centralización que impide un desarrollo armónico del país.

4. *La insuficiencia del avance del proceso de integración regional.* Estimamos que aunque el mapa regional se encuentra casi formalizado con las regiones ya constituidas del gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro -faltando sólo la integración de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma- no se aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas sumadas a la ausencia de una política arquitectónica seguramente han influido en ello. Sólo se advierte últimamente una cierta actividad destacable en la Región Centro. Urge la modificación del ordenamiento territorial con proyectos estratégicos como los corredores bioceánicos.

5. *El no cumplimiento de otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo.* En este sentido, mencionamos lo vinculado a la falta de creación del Banco Federal, al mantenimiento de la legislación centralizante que no se adecua al principio de la propiedad de los recursos naturales por parte de las provincias y al insuficiente ejercicio de las nuevas competencias en materia de convenios internacionales que faciliten la integración supranacional, con la participación de provincias y municipios.

6. *Las violaciones a la autonomía municipal de la ciudad de San Luis por parte del gobierno provincial.* No podemos obviar en este análisis, la gravísima situación institucional que atraviesa la Municipalidad de la ciudad de San Luis, ante los reiterados ataques sufridos por parte del gobierno provincial, en violación de su autonomía municipal. Como se sabe, éste es un proceso sin precedentes que comenzara con el intento de sanción de una ley que creara 3 municipios más dentro del radio de dicha ciudad capital y que ha llegado hasta el presente con la doble existencia de autoridades locales, consagradas en elecciones distintas. La cuestión ha merecido, en distintos momentos, la intervención de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, que todavía no ha resuelto definitivamente este verdadero escándalo institucional. En consecuencia, no dudamos en señalar que dicha provincia está incumpliendo los arts. 5º y 123 de la Constitución Nacional y se están afectando los principios de la federación argentina, por lo que corresponde la aplicación del remedio extraordinario del art. 6º, o sea la intervención federal.

Nosotros vinculamos este proceso de incumplimiento de la Ley Suprema a la *anomia* que padecemos, como señalara Carlos Nino, en su libro titulado *Un país al margen de la ley* y que anticipara Juan Agustín García hace años al sostener que los argentinos teníamos un verdadero desprecio por la ley.

Por ello, se incumplió el proyecto federal de la Constitución y se consolidó el proyecto unitarizante, que como hemos observado, ha fracasado a juzgar por sus resultados disvaliosos.

Sostenemos entonces que esto es lo que hay que corregir, abandonando el centralismo, en lugar de confundirse con la idea de modificar el federalismo, que ha sido bien definido en el texto constitucional pero incumplido, como otros aspectos de nuestra Carta Fundamental. En consecuencia, el cambio debe apuntar a una elevación de la cultura política y jurídica que respete y asegure la fuerza normativa de la Ley Suprema y de su proyecto federal.

<sup>1</sup> Hemos estudiado este tema en nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997, donde efectuamos un análisis amplio de la descentralización del poder en nuestro país y obra a la que nos remitimos en razón de brevedad.

<sup>2</sup> *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, ob. cit., Cap. 11.

<sup>3</sup> Antonio María HERNÁNDEZ (h) *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h)* Imprenta del Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires, 1995, pág. 66.

<sup>4</sup> En el proyecto legislativo sobre la institución que presentamos el 3 de junio de 1992, en nuestro carácter de diputado de la Nación, obrante en el trámite parlamentario N° 25, expresamos en los fundamentos: “La historia de la intervención federal en nuestro país es la historia de desencuentros entre la Nación y las provincias, pues durante los 123 años transcurridos entre 1853 y 1976, se ordenaron 174 intervenciones provinciales. Estos números son el mejor registro del uso y abuso que hizo el gobierno federal del instituto de la intervención, en especial, si se tiene en cuenta que los datos que se presentan no incluyen las numerosas situaciones de allanamiento a la autonomía provincial decididas por los gobiernos militares que se sucedieron -sólo interrumpidos por breves interregnos democráticos y semidemocráticos- desde 1930. Considerado un remedio extremo por la Constitución Nacional, los sucesivos gobernantes apelaron al instrumento de la intervención federal en forma reiterada, y la mayoría de las veces para subordinar el poder provincial al dictado de Buenos Aires. Prueba de ello es el procedimiento elegido para ordenar la intervención: de las 174 intervenciones, tan sólo 32 % (56) fueron decididas por el Congreso de la Nación; el resto, es decir 68 % (118) fueron dispuestas por decreto del Poder Ejecutivo sin intervención del Poder Legislativo”.

Después de hacer referencia a los debates producidos y a los distintos proyectos presentados que otorgaban la facultad al Poder Ejecutivo o al Congreso, indicamos las razones por las que sosteníamos que las intervenciones debían efectuarse por el órgano legislativo, por tiempo limitado, por causales específicas y con limitaciones expresas para las atribuciones del interventor. Asimismo, rescatamos del pasado la institución del interventor-mediador, para favorecer la solución consensuada de los conflictos institucionales y que no significaba la afectación de los mandatos de las autoridades provinciales.

<sup>5</sup> Para un análisis de la coparticipación impositiva en nuestro país antes de la reforma constitucional de 1994, véase nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, ob. cit., págs. 47/54. Allí se puede observar la evolución ocurrida desde la década de los '30 y, en particular, los avances

producidos en los últimos años por el gobierno federal sobre los recursos provinciales, pese a lo establecido en el sistema de coparticipación vigente de la ley 23.548.

<sup>6</sup> Resulta muy ilustrativo analizar el caso de la federación canadiense donde las provincias “pobres” (Nova Scotia, New Brunswick, P.E.I. y Newfoundland) reciben más fondos del gobierno federal que las provincias “ricas” (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario y Quebec, en aplicación de un sistema de igualación (“*equalization system*”) que es un programa puramente federal. Asimismo, existen distintos impuestos en las provincias, además de producirse una clara transferencia de recursos de las provincias más ricas: Alberta y Ontario, a las restantes. Véase, al respecto, el trabajo de Michael Butler, titulado “Federal-Provincial Fiscal relations in Canada”, preparado para el Forum of Federations, en el Seminario Internacional sobre Federalismo, realizado en Pilar, provincia de Buenos Aires, durante el 2 y 3 de octubre de 2003, con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

<sup>7</sup> En definitiva, el objetivo de estos sectores ha sido el de impedir que efectivamente se cumpla con el mandato constitucional que establece la coparticipación. Incluso, se ha llegado a sostener desde una visión economicista, que existen provincias y municipios inviables. Como otra de las paradojas argentinas, mientras el mundo desarrollado avanza en la descentralización, en nuestro país hay sectores de enorme poder político y económico que persiguen lo contrario, pese al mandato constitucional.

<sup>8</sup> En la Convención Nacional Constituyente de 1994 expresamos al respecto: “¿Qué ha pasado con la participación en el gasto por niveles de gobierno? Voy a utilizar cifras de 1988. En un importante estudio sobre federalismo fiscal realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas bajo la dirección de Artana y López Murphy, se dice con claridad que en este año la Nación participaba en el gasto con el 42 %; las provincias con el 47 % y los municipios con el 11 %. Pero cuando se analiza la participación de los recursos por niveles de gobierno nos encontramos con que la Nación tiene el 74 % de los recursos, las provincias sólo el 20 % y los municipios el 6 %. Esto significa que no existe el principio de correspondencia fiscal; que no existe correspondencia entre gastos y recursos. Esto tiene que ser necesariamente corregido porque ésta es la expresión más cabal de lo que significa la dependencia de las provincias y de los municipios con respecto al tesoro federal.

Veamos también lo que ha pasado en la redistribución regional en la Argentina. Así llegaremos a la conclusión -y no citaré cifras de ese estudio para no detenerme- de que se careció de cualquier fundamento económico en esta materia, y por eso la Argentina no ha avanzado en un desarrollo integrado de la República. Lo mismo se puede decir de las transferencias del gobierno nacional a las provincias en la década del 80” (confr. Antonio María HERNÁNDEZ (h), Reforma constitucional de 1994. *Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h)*, ob. cit.).

<sup>9</sup> En este sentido, constituye un estudio destacable en la materia el mencionado trabajo de ARTANA y LÓPEZ MURPHY, *Hacia un nuevo ordenamiento fiscal de la Argentina*, de 1993, ya que efectúa una propuesta sobre descentralización, luego de una investigación comparativa con otras federaciones. También debemos señalar los aportes del licenciado Orlando Bracelli, que luego de demostrar que la conducción económica del gobierno nacional de Menem y Cavallo centralizara el país, utilizando como variable de ajuste las finanzas provinciales y que en los presupuestos nacionales existen mínimas referencias a la localización territorial del gasto público, plantea una reforma del Estado sobre la base de la descentralización, con especial referencia a la relación Nación-provincias y provincias-municipios. El investigador mendocino pone énfasis -con criterio que compartimos- en la imperiosa necesidad de capacitar y modernizar todos los niveles de la administración pública, para enfrentar estos desafíos del futuro argentino. Bracelli fue ministro de Hacienda de la provincia de Mendoza y presidente del Consejo Federal de Inversiones, y que presentó los trabajos “Metodología no convencional para el tratamiento de la relación Nación-provincias y provincias-municipios, Aspectos metodológicos para el análisis de las políticas fiscales provinciales, período 1983/1994” y “La política fiscal, la asignación de recursos públicos y el presupuesto nacional”, correspondientes a las Jornadas de Finanzas Públicas de 1994, 1995 y 1996, respectivamente, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Hemos opinado sobre estas cuestiones en relación a los gobiernos locales en nuestro libro *Derecho municipal*, Depalma, Buenos Aires, 1997, t. 1, al cual remitimos en razón de brevedad.

<sup>10</sup> Ver el *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, t. IV, pág. 3819 y ss..

<sup>11</sup> Humberto QUIROGA LAVIÉ, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Zavalia, Buenos Aires, 1996, pág. 358 y ss..

<sup>12</sup> *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h)* ob. cit., págs. 34, 42 y 71.

<sup>13</sup> *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, ob. cit., t. II, pág. 373.

<sup>14</sup> Gregorio BADENI, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1994, pág. 436.

<sup>15</sup> *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Depalma, Buenos Aires, 1994, Cap. 10.

<sup>16</sup> *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h)* Imprinta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995, pág. 71.

<sup>17</sup> Sostiene FRÍAS que “es correcto el uso de la expresión convenios y no tratados, que quedan reservados a la Nación” (“El federalismo en la reforma constitucional”, E.D., t. 158, p. 1126). PIOMBO sostiene que “aun cuando la doctrina iusinternacionalista emplea con similar alcance las palabras convenio, pacto y tratado para referirse a los acuerdos entre Estados soberanos, la voz tratados siempre exterioriza lo conceptualmente más genérico y comprensivo

[...] *En el siglo actual la palabra tratado sugiere un acuerdo más formal o de mayor importancia o jerarquía*” (Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos, Depalma, Buenos Aires, 1994, págs. 140/141).

<sup>18</sup> Gregorio BADENI, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, ob. cit., pág. 438, y Humberto QUIROGA LAVIÉ, *Curso de derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1985, pág. 168.

<sup>19</sup> Néstor P. SAGÜÉS, “Los tratados internacionales en la reforma constitucional argentina de 1994”, L.L., 11/3/94.

<sup>20</sup> *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h)* ob. cit., pág. 71.

<sup>21</sup> *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, Santa Fe-Paraná, 1994, t. IV, pág. 3864. Uno de los temas más importantes es el del mar, donde ya no pueden quedar dudas sobre el dominio de las provincias costeras, tal como lo venían señalando antes de la reforma Frías, Bidart Campos, Diez y Marienhoff, entre otros autores. El Congreso también deberá modificar el alcance de la jurisdicción provincial en el mar así como avanzar en fórmulas asociativas con la Nación, para la explotación de los recursos inmensos de la “zona económica exclusiva” que se extiende hasta las 200 millas.

<sup>22</sup> En este último aspecto, no podemos dejar de señalar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Total”, en 2003, donde no se reconoció dicho alcance del territorio de la provincia de Tierra del Fuego para poder percibir tributos sobre las explotaciones petrolíferas que realiza la empresa en el mar. Así, se ha observado nuevamente, una jurisprudencia vacilante de nuestro más alto tribunal en el cumplimiento de su función de garantizar los principios del federalismo.

<sup>23</sup> Véase nuestra obra *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Depalma, Buenos Aires, 2000, donde explicitamos el concepto de globalización y sus distintos aspectos, que fundamentan este nuevo neologismo.

<sup>24</sup> FRÍAS y otros, *Derecho público provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1985, pág. 389.

<sup>25</sup> Véase Antonio María HERNÁNDEZ (h) *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997, donde estudiamos detenidamente estas cuestiones. El debate sobre la descentralización del poder -en el cual tuvimos el honor de participar en nuestro carácter de vicepresidente de la Comisión de Redacción- insumió gran parte de la actividad de la Convención, y tal como lo indicamos en la obra citada, abarcó tres grandes capítulos: el federalismo, la autonomía municipal -que fue consagrada indiscutiblemente en el art. 123 de la Ley Suprema- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la cual se le reconoció la categoría de ciudad Estado, con una jerarquía institucional muy similar a la de las provincias, según se desprende del art. 129 de la Ley Suprema vigente.

<sup>26</sup> Confr. Pedro J. FRÍAS, “La provincia argentina entre Alberdi y la realidad” en *Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2002, t. 1, págs. 58/59 y sus obras anteriores: *Introducción al derecho público provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1980; *Derecho público provincial*, en coautoría, Depalma, Buenos Aires, 1987 y *El proceso federal argentino*, 1988 y 1998, entre otras obras, donde analiza el proceso de desfederalización sufrido por nuestro país.

<sup>27</sup> Publicado en el diario “La Nación”, de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de enero de 2003.

<sup>28</sup> Como lo reivindicara la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su Constitución de 1996 y lo sostuviéramos en el debate de la ley 24.588 en la Cámara de Diputados de la Nación, tal como lo analizamos con mayor profundidad en nuestro libro *Federalismo*,..., citado anteriormente, Cap. IV.

**LA PROVINCIA EN LA  
CONSTITUCIÓN NACIONAL \***  
*por CLAUDIO M. VIALE*

*“El gobierno local o provincial es uno de nuestros antecedentes administrativos que remonta y liga a la historia de España y de su gobierno colonial en América, por lo cual constituye una base histórica que debe servir de punto de partida en la organización constitucional del país”.*  
(Juan B. Alberdi, Bases)

**Sumario:** I. Generalidades. 1. 2. Los conceptos de función y estructura. 3. La función política y la función administrativa. 4. A cada función le corresponde una organización. 5. Los fines necesarios para la consecución de las condiciones mínimas son heterogéneos. 6. Las provincias como administraciones públicas. II. La consolidación histórica de las provincias. 7. 8. Las organizaciones locales con entidad propia. III. La provincia como organización administrativa en la Constitución Nacional. 9. Recepción en la Constitución. 10. Esquema constitucional. las provincias en el ordenamiento constitucional. 11. 12. La separación entre la función política y la función administrativa no es tajante. 13. 14. 15. El gobernador como agente natural del gobierno federal. 16. IV. Conclusión. 17.

## I. GENERALIDADES

1. Para encarar un análisis de la provincia en la Constitución Nacional desde el derecho administrativo, se requiere tener en cuenta la influencia recíproca que hay entre los ámbitos de la política y la administración y la posibilidad de detectar sus respectivos confines.

Félix Sarría sostiene: “*Es menester buscar la fuente de nuestra organización administrativa en la Constitución política [...]*”, porque “[...] *aquella no ha de ser otra cosa que una imagen de ésta*”<sup>1</sup>.

Pero no son pocos los autores que sostienen que la distinción entre funciones políticas y administrativas no es tarea fácil, y que en todo caso se pueden lograr nociones indicativas o de aproximación, pero no conceptos definitivos<sup>2</sup>. Hay quienes entienden que las segundas son un remanente de las primeras<sup>3</sup>, y otros que manifiestan que administrar es una actividad que implica necesariamente tomar decisiones que son propias de la función política<sup>4</sup>.

Por otra parte, en general se entiende que estas funciones le corresponden al Estado, que es el titular de ellas en condiciones de monopolio. Esta circunstancia aumenta la dificultad para lograr la distinción, porque pareciera que Estado, Política y Administración son sinónimos, pero, aun cuando hay semejanzas, no se trata de cuestiones idénticas; aseveración ésta que puede detectarse empíricamente de la mera observación de la realidad cotidiana.

### 2. Los conceptos de función y estructura

Cassese hace notar que el concepto de *función* se utiliza libremente en las ciencias jurídicas<sup>5</sup>, circunstancia que exige proponer un concepto de ella para una mejor comprensión del texto. Al exponer sobre la función como actividad, Ferrater Mora<sup>6</sup>, especialmente en el punto IV, explica que la función se equipara a la actividad orientada a un fin, de manera tal que el obrar -o funcionar- sigue al ser o al existir. La función es aquello que identifica a algo a partir de una relación constante que se detecta entre variables que se hallan en conexión con un fin.

El mismo autor pone de manifiesto que a veces se contraponen el funcionalismo al estructuralismo, considerando a cada uno según una noción dinámica y estática del fenómeno que se analiza, de manera que se pueden determinar las funciones a desempeñar para de ellas definir las estructuras que son necesarias, o bien a partir de la estructura determinar qué funciones desempeñarán. Muchas veces no es cierto o tangible el límite entre la función y la no función. La noción de estructura se amplía más adelante

### 3. La función política y la función administrativa

Si bien es cierto que la distinción entre función política y administrativa es complicada, porque en la realidad se presentan generalmente como una manifestación única, es necesario intentar una delimitación conceptual relativa que se infiera de esa realidad.

Ambas se vinculan con el bien común según una relación de medio a fin. En cuanto a la noción de *bien común*, es de aceptación más o menos general que se trata del conjunto de condiciones mínimas para una buena vida de la sociedad y de cada una de las personas que la forman<sup>7</sup>.

Establecer las condiciones y las prioridades correspondientes es uno de los objetivos del poder político. El ejercicio de éste se concreta a través de la función política. La tarea que se despliega como consecuencia del ejercicio de la función a través de la cual se fijan las condiciones mínimas para una buena vida en común se identifica, generalmente, con la actividad del gobierno.

Según la Constitución Nacional, para que el ejercicio del poder político sea legítimo, debe ajustarse al sistema de gobierno representativo, republicano y federal (art. 1º de la C.N.) y el régimen federal se define de acuerdo con la fórmula según la cual las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal (art. 121), no obstante la franja de los denominados poderes concurrentes (art. 126).

La gestión necesaria para que las condiciones mínimas fijadas mediante el despliegue de la función política dejen de ser una mera declaración o anhelo, se verifiquen y sean efectivas, configura la función administrativa. A través de ésta se prevén los medios para la remoción de los obstáculos para que las condiciones mínimas, en pos de una buena vida en común, se materialicen.

El ejercicio de la función administrativa se rige por el principio de la legalidad, que encuentra su fundamento en el texto constitucional, en especial en los arts. 14, 19, 75, incs. 18 y 19, y concordantes.

Ambas funciones, la política y la administrativa, encuentran un valladar en el art. 28 de la Constitución Nacional, que consagra el principio de inalterabilidad de los derechos fundamentales.

#### **4. A cada función le corresponde una organización**

Al abordar el concepto de *estructura*, Ferrater Mora <sup>8</sup> expresa que ésta es un sistema de relaciones entre elementos, y que “[...] se entiende por estructura algún conjunto de elementos o conjunto de elementos relacionados entre sí según reglas, o algún conjunto o grupo de elementos funcionalmente correlacionados. Los elementos son considerados como miembros más bien que como partes. El conjunto o grupo es un todo más que una suma”. Remata su análisis expresando que las estructuras “[...] son, metodológicamente hablando, principios de explicación, y ontológicamente hablando, formas según las cuales se articulan realidades”.

Se puede concluir que, generalmente, a toda función le resulta necesaria una organización para poder pasar de la abstracción de la pura declamación a las actuaciones concretas. Es a través de las organizaciones que se rompe la inercia de la declaración o proclamación de valores y se llega a los resultados concretos de éstos. Se puede agregar que el enlace entre la función como declamación y la organización como unidad de ejecución se articula a través de procedimientos.

En el Estado moderno la Constitución, como máxima expresión normativa, define la función y la organización políticas.

En este sentido, la Constitución Nacional, en la Segunda Parte, define la organización que sustenta el poder político, y dispone que las unidades para ejercerlo serán: las autoridades de la Nación (Segunda Parte, Título 1º) y los gobiernos de Provincia (Segunda Parte, Título 2º).

En esta segunda parte, que se denomina orgánica, es donde se encuentra la distribución de poderes entre las autoridades de la Nación y los gobiernos de provincia, y las atribuciones de cada una de las unidades dispuestas por la Carta Magna para el ejercicio del poder político.

En cuanto a la función administrativa y su correspondiente organización, se trata de una materia infraconstitucional <sup>9</sup> y, por lo tanto, reservada a las leyes ordinarias, a pesar de que en la propia Carta Magna aparecen algunas normas que se relacionan con funciones y organismos administrativos.

#### **5. Los fines necesarios para la consecución de las condiciones mínimas son heterogéneos**

Los fines necesarios para la consecución de las condiciones mínimas para una buena vida en común son heterogéneos. Esta circunstancia se manifiesta con intensidad con el advenimiento del Estado de pluralidad de clases <sup>10</sup>.

Al incorporar los intereses de los distintos sectores que se acoplan al ejercicio del poder político, el interés público no es único sino que se multiplica en diversos intereses. Éstos coinciden a veces, otras se complementan, y muchas se contradicen. La tarea de la función política es casualmente encontrar los puntos de armonía y coordinación. El resultado de esta tarea de armonizar y coordinar no siempre se define en un beneficio concreto para todos y cada uno de los miembros del grupo, sino que en muchos casos consiste solamente en definir un procedimiento neutro para definir el beneficio de algunos en detrimento de otros.

Por ello se puede decir que la función política es una, mientras que la gestión de ella, que se practica mediante el ejercicio de la función administrativa, se multiplica en tantos fines como los que sean necesarios para lograr las condiciones del bien común. Esto quiere decir que aun cuando la función política es única, la necesidad de gestionar distintos intereses públicos se canalizará a través de múltiples funciones administrativas, las que requerirán de sus respectivas organizaciones <sup>11</sup>.

Como se verá más adelante, aun cuando en general a cada función se le asigna una organización específica, es posible también que una organización soporte funciones que no le son propias y que corresponden a otras estructuras.

## **6. Las provincias como administraciones públicas**

Las administraciones públicas pueden ser estatales o no estatales <sup>12</sup>. Entre las primeras se encuentran las provincias, ya que les cabe a ellas una porción del poder político de la Nación, según el reparto que exige el sistema federal, a través de cuyo ejercicio definen ellas las condiciones mínimas para la buena vida en común local <sup>13</sup>. Este ejercicio se canaliza a través de la correspondiente función política, que a su vez requiere de la función administrativa respectiva para la gestión de las condiciones mínimas pertinentes.

A estas funciones primigenias, se les agregan las que son consecuencias del ejercicio de los denominados poderes concurrentes. Este ámbito de concurrencia es en el cual las provincias han perdido gran parte de la autonomía política, que se constata en la ausencia de gestión administrativa. Sobre el particular, destaca Pedro J. Frías que ésta es una de las cuestiones que han ahondado la dependencia interna, habiéndola transformado en un círculo vicioso, ya que a la escasez de recursos se agrega la sustitución en la prestación de servicios, que a su vez condiciona a las provincias en sus opciones no sólo políticas sino también administrativas, generando a su vez una mayor necesidad del apoyo nacional <sup>14</sup>.

## **II. LA CONSOLIDACIÓN HISTÓRICA DE LAS PROVINCIAS**

7. Al proceso histórico de consolidación de las provincias como entidades políticas no es posible reducirlo a una cronología, porque se trata de un conglomerado de disímiles circunstancias que convergen para la formación de un orden que responde a diversos motivos. Estos motivos pueden ser el resultado de la concertación o la simple confrontación de posiciones de poder.

Por una parte, se trata de un proceso contemporáneo a la consolidación de la ideología del Estado moderno.

Sobre el particular, destaca Carlos T. Achával <sup>15</sup>: “[...] las provincias establecieron dentro de su propio y respectivo ámbito territorial los principios modernos de lo que hoy llamamos constitucionalismo, que partía del concepto de un orden jurídico-político en que habría una ley fundamental del Estado que fijara la organización de los poderes provinciales y los límites de sus funciones y los derechos de los habitantes [...]”, de manera que éstos sabían qué podían exigir de los órganos políticos que se encontraban limitados por un orden reglado. “Cuando estos principios sólo se predicaban en Europa -y con riesgo de la vida, o de la libertad-, en nuestras provincias se



*los consagraba legalmente*". Sobre el particular, Zorraquín Becú tiene una visión menos romántica: *"Las constituciones y las leyes que se dictaban bajo la influencia de principios teóricos -aunque a veces con un sincero deseo de respetarlas- sólo tuvieron efímera vigencia"* <sup>16</sup>.

Por otra parte, la función política, en la organización política del periodo colonial, se concentraba principalmente en la Metrópolis siendo el referente indiscutible del poder político el Monarca. No obstante, debido a las distancias que separaban a éste de las colonias, parte de aquélla necesariamente debía ser puesta en práctica por los órganos locales, circunstancia que generó, en los hechos, una descentralización más burocrática o administrativa que política.

En cuanto a las reglas a las que se sometía el ejercicio de la función política, es posible distinguir, de una manera general, dos épocas: aquella en la que se constata la vigencia de la teoría según la cual el poder del monarca encontraba su origen en el pueblo, sustentada por F. Suárez, F. De Vitoria, y otros <sup>17</sup>; y la otra que se le impone con los Borbones, según la cual el poder derivaba directamente de Dios, sin intermediación alguna. En la primera, el ejercicio del poder se encuentra limitado como consecuencia de la aceptación del principio de la reversión del poder y el derecho a la resistencia, mientras que en la segunda, el poder era absoluto y se sometía a las reglas del derecho natural, imperando con vigencia plena el principio de la soberanía.

Sin perjuicio de la influencia que cada una de las teorías tuvo en estos lares, la primera se afianzó como una pauta cultural entre las élites locales, e influyó de manera decisiva para la consolidación de los localismos después de mayo de 1810. Destaca Zorraquín Becú: *"La doctrina jurídica en que se fundaba el cambio gubernativo consistía en sostener -como lo hizo Castelli- que faltando un poder legítimo en España se producía 'la reversión de los derechos de la Soberanía del Pueblo de Buenos Aires y su libre ejercicio en la instalación de un nuevo gobierno'. Esta teoría implicaba la independencia política y la ruptura de la unidad del Imperio, toda vez que reconocía a cada pueblo un derecho a crear su propio gobierno"* <sup>18</sup>.

A ello se suma la incorporación del sistema de intendencias, traído a España desde Francia por los Borbones, que sucede al sistema de gobernadores imperante hasta ese momento. La Real Ordenanza de Intendencias implantó una jerarquía administrativa tendiente a la centralización de la función política o de gobierno el torno al Rey y sus secretarios de despacho y definía las funciones de los gobernadores intendentales según cuatro "causas" -en la terminología actual serían competencias o materias-: policía, hacienda, guerra y justicia. *"En lo que se refiere a la primera, se encargaba a los intendentes promover el desarrollo cultural y económico de las poblaciones y atender los problemas edilicios, el orden público y realización de obras de interés común"* <sup>19</sup>.

La función administrativa necesaria para la gestión del bien común se concentra así en las organizaciones sociales correspondientes a los asentamientos urbanos que identificaban a las catorce provincias históricas, siendo los gobernadores el organismo más importante de ellas. Esta situación perdura y se acentúa porque *"al producirse la Revolución de Mayo subsistieron las divisiones administrativas del antiguo virreinato"* <sup>20</sup>.

Puede acotarse que parte del poder político se encontraba en manos de la Iglesia Católica, y como consecuencia de ello, las funciones administrativas respectivas eran ejercidas por organizaciones que pertenecían a ésta, como por ejemplo las relaciones referidas al estado civil de las personas (nacimientos, matrimonios, defunciones), la educación -que se encontraba en manos de distintas órdenes religiosas-, como así también actividades vinculadas con la salud pública, etc.. <sup>21</sup>.

## **8. Las organizaciones locales con entidad propia**

Las causas que provocan que las administraciones locales existentes a la época de mayo de 1810 se erigieran con entidad propia son diversas, destacándose principalmente:

Las distintas corrientes colonizadoras (Chile, Alto Perú y Río de la Plata).

Las enormes distancias entre cada una de las villas o aldeas que cobijaban los centros urbanos.

El localismo existente en la península que era trasladado a estas tierras como pauta cultural <sup>22</sup>.

Sobre el particular, señala Alberdi <sup>23</sup> que el localismo provinciano se debió a dos causas: una mediata, y anterior a mayo de 1810, y otra inmediata y consecuencia de la gesta de mayo.

La primera encuentra su antecedente en el antiguo régimen municipal español, según el cual las comunidades locales de la península elegían a sus propios regidores y las decisiones tomadas por sus cabildos merecían el respeto del Monarca. Estas pautas, lejos de dejar de aplicarse en América, se confirmaron con las peculiaridades que provocaba la distancia, generando un poder más extenso en estos lares que en la propia península. Agrega Alberdi que, además, los gobernadores no eran nombrados por el Virrey, sino directamente por el Rey, circunstancia que no borra la relación jerárquica entre ambos órganos pero la debilita en favor de los gobernadores.

Esos antecedentes muestran que *“La unidad del gobierno de los virreinos no excluía la existencia de gobiernos de provincia dotados de un poder extenso y muchas veces peculiar [...]”,* de manera que *“[...] el gobierno local o provincial es uno de nuestros antecedentes administrativos que remonta y se liga a la historia de España y de su gobierno colonial en América, por lo cual constituye una base histórica que debe servir de punto de partida en la organización constitucional del país”* <sup>24</sup>.

La segunda causa tiene que ver con la ideología imperante en los días de mayo, la que se asentaba en los ideales republicanos según los cuales el origen del poder político era el pueblo, posición que coincidía con la corriente de pensamiento sostenida por Suárez, Vitoria y otros.

En la práctica ocurrió que el poder político, que hasta ese momento se encontraba centralizado en el gobernador intendente nombrado directamente por el Rey ante la ausencia del Monarca, volvió a los representantes del pueblo de las distintas ciudades que se constituían en Juntas.

La mutación que significó *“Este gobierno de muchos, en lugar del gobierno de uno, ya era un paso a la relajación del poder central [...]”* y a la postre generó que cada asentamiento urbano eligiera su propio gobierno. como consecuencia de verse sin su legítimo soberano <sup>25</sup>.

### **III. LA PROVINCIA COMO ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**

#### **9. Recepción en la Constitución**

Habiendo repasado los antecedentes históricos y las razones políticas y culturales que sirvieron de fundamento al ordenamiento jurídico político de tipo federal que termina adoptando la sociedad argentina como organización general, cabe considerar la estructura de ella frente al derecho administrativo. Para ello es importante destacar que los antecedentes traídos a colación, tanto históricos como teóricos, se reflejan en la Constitución Nacional por la fuerza de la realidad, producto de la confrontación continua que tuvo lugar en la primera parte del siglo XIX, pero también por el proceso intelectual de elaboración teórica que con relación a ella llevó a cabo, principalmente, entre otros, Juan Bautista Alberdi. La unidad nacional requería compatibilizar el localismo de las provincias con la centralización que convergía en el puerto, esfuerzo que *“[...] será complicado y difícil pero no por ello dejará de ser el único gobierno posible para la República Argentina”* <sup>26</sup>.

#### **10. Esquema constitucional. Las provincias en el ordenamiento constitucional**

Teniendo en consideración la necesidad de compatibilizar el interior con el puerto, se define el esquema para la organización política nacional de la que dan cuenta los arts. 121 y 122 de la

Constitución Nacional, según los cuales las provincias se reservan todos los poderes no delegados y la facultad de darse sus propias instituciones para regirse por ellas.

En el art. 123 define el contenido de esos poderes, cuyo objetivo básico es la consecución de las condiciones expresadas en el art. 5º, según el cual las provincias deben asegurar, como mínimo, la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal. Cuando la Carta Magna habla de asegurar, exige concretamente que se disponga lo necesario para que esos aspectos del bien común sean efectivos y no una mera declaración. Esta exigencia obliga a las provincias al diagrama de la función y de la organización necesarias para su cumplimiento. En virtud de ello, cada una de las provincias, dentro de su autonomía, deberá dictar las normas necesarias para la definición de los aspectos que deben tenerse en cuenta para la gestión de cada uno de esos asuntos.

En los dos artículos que siguen (124 y 125), surgen las facultades provinciales para la definición de las funciones que requiere la gestión del bien común local, y el apoderamiento para instituir y constituir los órganos que crean necesarios para el cumplimiento de sus fines, proveyendo los medios pertinentes y verificar que se obtengan los objetivos respectivos. Además de las funciones y potestades aludidas, la Constitución previó la posibilidad de la gestión conjunta de las cuestiones que tienen relación con la salud, la economía y el área social. Se trata de la estructura que compone la organización administrativa provincial.

Del juego de las normas y principios que se plasman en los artículos precitados, surgen las funciones de las provincias, las que comienzan en los poderes reservados y que hacen al bien común local, y se extienden hasta los poderes delegados, que es el límite de la función política provincial.

**11.** En el trasfondo histórico y político de la Constitución Nacional subyace el espíritu por el cual las provincias deben ser libres de poder definir todas aquellas cuestiones que sean conducentes al bien común local, pudiendo para ello decidir sobre las condiciones mínimas, las funciones y organizaciones necesarias.

Esto significa que el límite que fijan los poderes delegados a la función política no significa necesariamente un límite a la gestión administrativa, de manera que para gestionar todo aquello que sea útil al bien común de la sociedad provincial, sea local o general, las provincias, como organización administrativa, se encuentran habilitadas para actuar, ya que son ellas en definitiva las organizaciones que, por la inmediatez con los problemas, pueden ajustar o moldear las grandes decisiones políticas a los requerimientos reales a través de una gestión eficiente.

En este sentido, Pedro J. Frías entiende: *“No hay vida social normal sin ‘microajustes’, sin descentralización, sin subsidiariedad, sin convergencias. No hay vida estatal normal sin niveles de decisión y ejecución diversos pero subordinados a un objetivo final de la colectividad estatal, que es el bien común según los valores de cada tiempo y de cada sociedad”* <sup>27</sup>.

El texto constitucional, después de enumerar las prohibiciones impuestas al poder de las provincias, consagra, a modo de culminación de la organización administrativa provincial, a “Los gobernadores de provincias como agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación” (art. 128).

## **12. La separación entre la función política y la función administrativa no es tajante**

La separación entre la función política y la función administrativa no es tajante, y a pesar de que por la primera se definen las condiciones del bien común y por la segunda se gestionan, hay una franja en la que se produce el ensamble de ambas, donde la primera se prolonga en la segunda, y el ejercicio de la función administrativa supone el ejercicio del poder político.

Es habitual que las normas generales prevean que la adecuación definitiva de las hipótesis abstractas deban ser definidas en el momento en que se gestionan, adecuación que supone el

ejercicio de la función política por parte de la organización administrativa. Un ejemplo, entre otros, es el que se verifica en las leyes relacionadas con la salud pública cuando definen a grandes rasgos las finalidades generales, quedando en manos de los administradores lograr que esos objetivos se concreten en la práctica a través de normas técnicas que completan la función política.

El deslinde de las funciones se refleja en la organización de personal, cuando plasma en ella la diferencia entre los funcionarios políticos y los técnicos. No obstante, también es posible advertir allí que el técnico no es un mero operador de las decisiones políticas, sino que muchas veces debe ponderar bienes e intereses diversos al momento de la ejecución, para lograr el fin perseguido.

**13.** La dificultad en el deslinde entre el ámbito político y el administrativo se ve acentuada por las diversas crisis que ha sufrido el Estado Nación<sup>28</sup>. Se puede advertir que la crisis que soporta en la actualidad se caracteriza por el debilitamiento del monopolio del poder, tanto externa como internamente<sup>29</sup>, que provoca, entre otras consecuencias, que los aparatos estatales ya no ejecuten solamente sus decisiones sino las de otros organismos, estatales o no estatales, a través de sus propias unidades. En estos casos, las unidades pertenecen estructural y funcionalmente a la organización estatal pertinente, y funcionalmente a la organización foránea<sup>30</sup>.

**14.** La posibilidad de que las provincias, como unidades de organización, gestionen, a través del ejercicio de la función administrativa, no solamente las cuestiones que les son propias, según las atribuciones que surgen como consecuencia del ejercicio de los poderes reservados, que deben ser sin mengua, sino también las que sean derivación de las políticas fijadas por el gobierno nacional, no pretende una nueva ordenación de potestades, sino solamente una refuncionalización del sistema constitucional, que no se contrapone al espíritu de la Carta Magna, sino que, por el contrario, se desprende de la genealogía de ella.

La iniciativa encuentra raigambre en el orden constitucional, tanto histórico como positivo, siendo su máxima expresión la cláusula del art. 128<sup>31</sup>.

## **15. El gobernador como agente natural del gobierno federal**

La figura del gobernador como agente natural del gobierno federal es una institución que Alberdi elabora teniendo en cuenta los antecedentes históricos, políticos y culturales vernáculos.

Por una parte, en el ordenamiento jurídico colonial -según se ha señalado- los regidores eran elegidos por las comunidades locales. Por otra, la importancia institucional que alcanzaron en América, debido a las distancias y la lejanía de los centros de decisión.

Se suma a ello la importancia que adquieren en la primera mitad del siglo XIX como únicos referentes de las provincias, ya que se habían erigido en entidades con vocación de soberanía. “La *soberanía local* tomó entonces el lugar de la *soberanía general acéfala* [...]”, resalta Alberdi al terminar el Capítulo XX de las *Bases*<sup>32</sup>.

“La *pieza maestra de esa organización política local fue sin duda alguna el gobernador (cuyo título llevaba frecuentemente el aditamento de capitán general), con amplias facultades políticas, financieras y militares [...]*”<sup>33</sup>; antecedente que tiene en consideración Alberdi a fin de poder congeniar el localismo con el centralismo que tenía como origen mediato el orden jurídico español e inmediato, la presencia egregia del puerto de Buenos Aires<sup>34</sup>.

Alberdi toma como antecedente el régimen adoptado por la República de Nueva Granada<sup>35</sup>.

**16.** La cláusula constitucional que instituye al gobernador como agente natural del gobierno federal ha sido objeto de diversas opiniones en la doctrina, las que merecen un breve análisis.

Fue duramente criticada por Sarmiento, quien advierte que es “[...] *fácil presagiar la serie de conflictos y de desórdenes que puede traer este sistema bastardo, que da al gobierno de una provincia dos naturalezas distintas, dos orígenes a su autoridad, dos respaldos opuestos, y dos inspiraciones diversas [...]*”, según cita de J. V. González <sup>36</sup>. Este último autor entiende que la cláusula en cuestión no podría ser interpretada sino en armonía con todo el orden constitucional, y que tanto la vida política como el servicio administrativo de cada área, debía desarrollarse libre de influencias y presiones, siendo necesario “[...] *mantener en la práctica la coexistencia separada de las dos entidades, Nación y Provincias, así en su servicio administrativo, como en la más alta esfera de su vida política*” <sup>37</sup>. Cassagne <sup>38</sup> al tratar el tema expresa que en la actualidad carece de toda significación jurídica y política la figura del gobernador como agente del gobierno federal.

Por otra parte, un sector de la doctrina advierte no solamente el peso del fundamento histórico político de la cláusula, sino también que ella resulta necesaria para conseguir la eficacia que la Constitución Nacional y las leyes que se dicten en su consecuencia requieren. En este sentido, Sánchez Viamonte expresa: “*Sería impracticable la disposición del artículo 31, relativo a la supremacía de la Constitución, leyes nacionales y tratados internacionales, si las autoridades de provincia no estuviesen obligadas a cumplir y ejecutar la voluntad del gobierno federal en cualquiera de sus manifestaciones antes indicadas*” <sup>39</sup>. Quiroga Lavié, por su parte, pone de manifiesto: “[...] *la condición de los gobernadores como agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la legislación nacional no se refiere solamente a la realización de los actos de ejecución pertinentes. En forma implícita esta norma habilita a los gobernadores a dictar los reglamentos ejecutivos necesarios para cumplir dicho mandamiento constitucional: se trata de su poder reglamentario de las leyes nacionales, válido solamente en el ámbito de cada provincia [...]*”

<sup>40</sup>

#### IV. CONCLUSIÓN

17. Las provincias son una de las partes de la organización política del país y, en consecuencia, titulares del poder político que no han delegado al poder central.

Además, también participan en la gestión de las condiciones mínimas requeridas para la buena vida en común, no sólo a través de las gestiones administrativas que se derivan del poder político que retienen, sino en todo el amplio ámbito de los denominados poderes concurrentes.

En este sentido, es necesario insistir en un federalismo posible intentando la coadministración con las organizaciones del Estado federal.

En definitiva, como señala Alberdi en las *Bases*: “[...] *resulta indispensable que la vida del gobierno general se combine y armonice con la existencia de los gobiernos locales [...]*” <sup>41</sup>.

<sup>\*</sup> Publicado en RAP (Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública), año XXVI-309

<sup>1</sup> Félix SARRÍA, *Derecho administrativo*, Assandri, Córdoba, 1961, pág. 172; José R. DROMI, “Actividad administrativa provincial (enfoque histórico)”, *Jurisprudencia Argentina, Doctrina*, 1975, pág. 712, expresa: “*Esta perspectiva, necesaria para comprender la problemática jurídico administrativa de las provincias en el siglo XIX, exige el estudio preliminar de las bases o principios organizativos que sustentaban la administración de aquellos tiempos*”.

<sup>2</sup> J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, Portugal, pág. 603.

<sup>3</sup> Agustín GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*, Fundación de Derecho administrativo, t. I, Cap. VII.

<sup>4</sup> Sabino CASSESE, *Bases del derecho administrativo*, MAP, Madrid, 1991, pág. 348.

<sup>5</sup> Sabino CASSESE, op. cit., pág. 103.

<sup>6</sup> J. FERRATER MORA, *Diccionario de Filosofía*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1999, pág. 1410.

<sup>7</sup> J. MARITAIN, *La persona y el bien común*, Club de Editores, Buenos Aires, 1968, pág. 57, expresa: “*Ese bien común es la conveniente vida humana de la multitud de personas; su comunicación en el bien vivir; pues, común al todo y a las partes, sobre las cuales se difunde y que con él deben beneficiarse*”. Sobre la diferencia entre el bien común de la sociedad animal y de la sociedad de personas, pág. 55 y ss..

- <sup>8</sup> J. FERRATER MORA, op. cit., pág. 1126 y ss..
- <sup>9</sup> José R. DROMI, op. cit., pág. 713.
- <sup>10</sup> Massimo GIANNINI, *Derecho administrativo*, MAP, Madrid, 1991, pág. 76.
- <sup>11</sup> J.J. GOMES CANOTILHO, op. cit., pág. 604; Massimo GIANNINI, op. cit., págs. 84, 100 y ss..
- <sup>12</sup> A. GORDILLO, op. cit., t. XI, 10; S. CASSESE, op. cit., pág. 45; M. GIANNINI, op. cit., pág. 193.
- <sup>13</sup> F. SARRÍA, op. cit., pág. 171.
- <sup>14</sup> Pedro J. FRÍAS, *El federalismo argentino. Introducción al derecho público provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1980, pág. 25, dice: “*La dependencia interna es un círculo vicioso. Hay provincias y regiones dependientes del poder central, porque a partir de una dotación de recursos insuficientes o insuficientemente explotados y del impacto regional de las políticas nacionales, requieren o reciben asistencia federal que al sustituirlas en la prestación de servicios, y al condicionarlas en sus opciones político-administrativas, hacen necesaria una siempre mayor cooperación federal*”.
- <sup>15</sup> Carlos TAGLE ACHÁVAL, *Derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1978, 2ª parte, t. II, pág. 215.
- <sup>16</sup> Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *Historia del derecho argentino*, 1ª ed., 3ª reimpresión, Perrot, Buenos Aires, t. II, pág. 193.
- <sup>17</sup> Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, 6ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, t. I, pág. 41, nota 15, trae a colación la noción del poder político de F. Suárez, según Recasens Siches, quien “[...] al glosar la obra de Suárez De Igbus ac De legislatore, expresa: ‘El origen del Poder Público, como todos los poderes, es Dios; mas no de manera inmediata, designando a alguien, ni prefiriendo esta o aquella forma de gobierno, sino en cuanto es autor de la ley natural, la cual exige que en la comunidad política exista poder, y determine que su titular primario es la misma comunidad. De aquí que haya que reconocer que el Poder Político, de modo mediato y en último término fluye de Dios. Pero jamás como facultad otorgada a este y aquel individuo sino como atributo esencial de la comunidad’”.
- <sup>18</sup> Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, op. cit., t. 11, pág. 77.
- <sup>19</sup> Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, op. cit., t. 1, pág. 136.
- <sup>20</sup> Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, op. cit., t. II, pág. 22.
- <sup>21</sup> Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, op. cit., t. II, pág. 257, expresa: “*la instrucción primaria era impartida en escuelas privadas, muchas de ellas a cargo de órdenes religiosas, que sólo existían en los centros poblados*”.
- <sup>22</sup> IDARRAZ, ZARZA MENSAQUE, VIALE, *Derecho constitucional y administrativo*, 2ª ed., Eudecor, Córdoba, 2001, pág. 191.
- <sup>23</sup> Juan Bautista ALBERDI, op. cit., Cap. XX.
- <sup>24</sup> Juan Bautista ALBERDI, op. cit., pág. 142 y ss., también en pág. 174 y ss..
- <sup>25</sup> Ibidem, pág. 147.
- <sup>26</sup> Idem.
- <sup>27</sup> Pedro J. FRÍAS, op. cit., págs. 43-45.
- <sup>28</sup> Sabino CASSESE, *La crisis del Estado*, 1ª ed., Lexis Nexis. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, pág. 31.
- <sup>29</sup> Sabino CASSESE, op. cit., pág. 95. expresa: “*Interiormente, los Estados se han fragmentado en regiones y organismos nacionales que hacen de corona al gobierno y se superponen a éste [...] Hacia el exterior los Estados ceden su soberanía a organizaciones generales y especializadas, a institutos de cooperación y a organismos supranacionales*”.
- <sup>30</sup> Sabino CASSESE, op. cit., pág. 89.
- <sup>31</sup> Sobre la figura del gobernador como delegado natural del gobierno federal se puede consultar: J. B. ALBERDI, op. cit., Cap. XXVII; MARIENHOFF, *Tratado...*, t. 1, pág. 500; J. F. LINARES, *Derecho administrativo*, Astrea, Buenos Aires, 1986, pág. 269; José CANASI, *Derecho administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1976, t. I, pág. 488; Juan Carlos CASSAGNE, *Derecho administrativo*, 5ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, t. I, pág. 447.
- <sup>32</sup> J. B. ALBERDI, *Bases*, pág. 147; R. ZORRAQUÍN BECÚ, op. cit., t. II, pág. 94.
- <sup>33</sup> R. ZORRAQUÍN BECÚ, op. cit., t. II, pág. 192.
- <sup>34</sup> Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, *Manual de derecho constitucional*, 2ª ed., Kapelusz, Buenos Aires, 1956, pág. 318. Al tratar el tema, expresa: “*Conviene tener presente la importancia decisiva que tenían los gobernadores de provincia, en la vida local, en la época en que fue dictada la Constitución, y ello basta para explicar la forma en que ha sido redactado el artículo 110, tomado del proyecto de Alberdi*”.
- <sup>35</sup> J. B. ALBERDI, op. cit., pág. 305, nota 36.
- <sup>36</sup> Joaquín V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, 25ª ed., Estrada Editores, Buenos Aires, 1959.
- <sup>37</sup> Idem.
- <sup>38</sup> J.C. CASSAGNE, op. y pág. cits..
- <sup>39</sup> C. SÁNCHEZ VIAMONTE, op. cit., pág. 317.
- <sup>40</sup> Humberto QUIROGA LAVIÉ, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, 3ª ed., Zavalía, Buenos Aires, 2000.
- <sup>41</sup> J. B. ALBERDI, op. cit., pág. 208.



## *CRÓNICA*

### **NOVEDADES DEL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL**

*por PEDRO J. FRÍAS*<sup>1</sup>

Como no son frecuentes las novedades propiamente constitucionales, esta columna suele acoger propuestas o hechos que se analizan con ellas. Quiero referirme ahora al “Balance de la economía argentina” de la Bolsa de Comercio de Córdoba, en su décima edición, elaborada como siempre por su Instituto de Investigaciones Económicas, dirigido por el Lic. Raúl Hermida. Estos estudios suscitan admiración, por la divulgación de cifras y su interpretación prospectiva.



Deben destacarse, esta vez, las inteligentes propuestas de alianzas interregionales, que se analizan a través de doscientas páginas, aunque prosiguen en otras temáticas.

El marco conceptual se introduce con estas frases:

A nivel global se observa un marcado interés por la integración regional, que se fortalece desde mediados de los '90. El resultado de esta expansión del regionalismo es la existencia de más de 250 acuerdos comerciales notificados a la OMC. Resalta entre las características del proceso la relevancia creciente de los espacios regionales subestatales y transnacionales, que no están formados por Estados, o no sólo por Estados; un fenómeno que presenta claros ejemplos a nivel mundial, no sólo en Europa sino también en Asia y Oceanía, pero sobre los que poco se ha investigado en Latinoamérica. Este es el marco en el que se plantea la Alianza Interregional entre las Regiones Centro (Argentina, Centro-Oeste (Brasil) y Central (Chile).

Las alianzas propuestas son de la Región Centro-Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe- que inicialmente propusimos desde el Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho de Córdoba, y la Región Sur de Brasil más Uruguay, y la otra, es la Región Centro de Chile, liderada por Santiago, su capital.

Los indicadores prolijamente desplegados, hablan por sí solos.

La integración se trata de diversos capítulos y confieso, para concluir, que el análisis de cada región fronteriza convence sobre la necesidad de avanzar con los mecanismos institucionales ya existentes y los que pudieran agregarse.

En realidad, es un plan de gobierno para corto y mediano plazo. Por mi parte, no olvido el esfuerzo de GEICOS desde Salta, durante décadas, para vincular el NOA con el norte de Chile y el sur de Perú, Bolivia y Paraguay. Sus ferias internacionales han sido exitosas.

\*

Las reformas constitucionales en algunas provincias parecen haber quedado fuera de la agenda de sus gobiernos. Así, a lo menos, en Tucumán y Córdoba, me ocupo de mi provincia.

El gobernador, anunció la reforma al inaugurar el período de sesiones de la Legislatura (Cámara única) y las propuestas fueron las siguientes: “Otorgar autonomía, al Ministerio Público y disponer la elección del Fiscal General por voto directo de la población”, con lo que quedará bajo el control del Poder Ejecutivo.

“Darle rango constitucional al Consejo de la Magistratura” es un pedido unánime y lo mismo para el juicio por jurados, ya experimentado en Córdoba, pero que está sujeto a una confrontación.

“Establecer un mecanismo de rendición de cuentas de gestión y patrimonial del gobernador, antes de terminar su mandato”, es algo menos que el “juicio de residencia”

Y, por fin, “eliminar las listas sábana”, que en Córdoba comprenden 44 legisladores proporcionales pero mediante la elección por circunscripción uninominal en toda la provincia.

Me detengo en este último punto, para observar, como lo hice, en mi artículo: *Las provincias en tiempo de reforma* (La Nación, 18/2/04) que el remedio sería tan malo como la enfermedad...

Lo que se ignora, es que cuando hay una tendencia mayoritaria de un partido, como es el caso de Unión por Córdoba (P.J.) no queda lugar a la oposición, y es así gravemente inequitativo.

Y es el caso de la provincia mediterránea, donde en sólo seis departamentos sobre 26, ganó la oposición.

Es claro, en ese caso el peligro, pues no sólo tendría mayoría propia como hoy la tiene el gobierno, sino que caeríamos en el partido hegemónico... y ya sabemos lo que esto significa.

La sustitución de la lista sábana puede lograrse mejor con el sistema binominal que se usa en Chile y que, en alguna oportunidad, reconoce a las minorías. O bien, dividiendo la provincia en

cinco secciones, como lo hace Mendoza en tres, para que las listas de legisladores no tengan más de 10 nombres.

\*

En “La Nación” (18/2) me referí a las “provincias en tiempo de reforma”, porque Jujuy, Entre Ríos, Tucumán y Córdoba se aprestan en diferentes tiempos a revisar su Carta Magna.

Yo insistí en que si Córdoba desea suprimir la lista sábana, tan justamente vilipendiada, no puede ser para instalar el sistema de circunscripción uninominal en toda la provincia; porque Unión por Córdoba, el partido de gobierno, se convertiría en un detestable partido hegemónico. Las alternativas son el sistema binominal que se usa en Chile o bien dividir la provincia de Córdoba en cinco secciones, con lo cual cada elector sólo votaría por unos ocho diputados proporcionales. Así hace Mendoza con tres secciones.

El profesor de derecho público Norberto MARANI, se ocupa en “El Diario” de Paraná (28/2) del buen comienzo de la reforma constitucional en Entre Ríos. Fue rápidamente acogido el proyecto de convocatoria para la reforma por el Senado, y da preferencia al propósito de mayor participación popular.

Y, a propósito de esto, Córdoba, sin imitar el exceso del sistema nacional para nominar magistrados en la Corte Suprema, ha abierto a la opinión pública su propuesta, tan acertada, de cubrir una vacante en el Superior Tribunal, con el camarista Armando Andruet. Habrá audiencia pública y creo que todo será en orden, mejorando mucho la calidad de las propuestas presidenciales.

\*

A las informaciones que ya di sobre la reforma de la Constitución de Córdoba, propuesta por el gobernador de la provincia, debo añadir por su interés intrínseco, el proyecto presentado por el legislador de RECREAR, Enrique Gastaldi. Comparto sus lineamientos y por eso no me detengo en ellos. Son los siguientes:

- Fin del monopolio de los partidos políticos en cuanto a la presentación de candidatos electivos en el orden municipal;
- Un mecanismo serio para terminar definitivamente con las “listas sábanas”;
- 70 legisladores elegidos en siete (7) circunscripciones electorales: los candidatos más cerca de la gente;
- Rango constitucional al Consejo de la Magistratura;
- El jury de enjuiciamiento a cargo del Consejo de la Magistratura;
- Sistema de Reforma por Enmiendas;
- Reemplazo del Tribunal de Cuentas por una Auditoría General;
- Prohibición de la simultaneidad de elecciones;
- Prohibición de la publicidad oficial en épocas electorales;
- Sistema de representación proporcional en los concejos deliberantes.

En cuanto a Tucumán, intervenida, se anuncia y es necesaria una reforma de la Constitución, porque en la revisión del '97, en la cual se retiró la oposición porque no se le daba ningún protagonismo, no se aseguró la independencia de los poderes. Y si sigue en la cláusula transitoria el elogio al insigne brigadier Ibarra, que diezmó a las familias unitarias, lo primero será suprimirlo. No en vano, la novela *Polvo y espanto*, revivió ese tiempo de degüellos y opresión.

\*

En Santiago del Estero intervenida, habrá elección de convencionales el 31 de octubre para reformar la Constitución. Comparto la necesidad de esa revisión, porque la Carta del '97 no es republicana. ¿Pero tiene el interventor facultad para esto? La Constitución actual reconoce al interventor actividad puramente administrativa, pero se alega que es inconstitucional esa limitación. Lo cierto es que la revisión es necesaria antes de las elecciones de 2005, y esto divide a los partidos, que suponen que se judicializará la reforma. Las bases de la revisión se analizarán en cuatro talleres: reforma electoral y política, reforma del Poder Judicial, de los poderes Ejecutivo y Legislativo y reforma municipal y participación ciudadana. La opinión independiente apoya la reforma. Se han reunido 450 personas de diversa representación en 12 comisiones, que propone también el rediseño del sistema electoral para incorporar un mecanismo de representación proporcional como el D'Hont; la despolitización del Consejo de la Magistratura; la selección de jueces de concurso y oposición; la autonomía de los municipios; la informatización de los padrones; el presupuesto participativo; la elección popular del defensor del pueblo; implementación de mecanismos de control de los actos de gobierno, y la presentación de candidaturas por fuera de los partidos.

Aunque no tuvieron el consenso de todas las comisiones, también se sugirió la eliminación de las listas sábana y la obligatoriedad de explicar el origen de los fondos utilizados durante las campañas proselitistas.

Por otra parte, el salvaje ataque a la Legislatura porteña ha actualizado la intención de transferir a la Capital, la Justicia y la policía. Las incentivas cuentan con el asentimiento del jefe de gobierno.

\*

Y sí, hay novedades... El Ejecutivo Nacional anunció la creación del Consejo Federal de Municipios, para coordinar y asesorar. Si se le da la debida intervención a las provincias, puede ser útil, aunque ya está para eso la Asociación de Municipios. Pero si no se les da intervención, no es más que un avance del poder central sobre el interior, para un sometimiento que ya conocemos... Esperamos saber más.

Otra novedad, se da en la provincia de Buenos Aires, con las 30 localidades que se organizan para lograr su autonomía. En efecto, el discutido sistema bonaerense, distribuye a los municipios y comunas en partidos, de los cuales una es capital. Hay que modificar el sistema y no temer a la dispersión, porque ya se están acostumbrando allí a los consorcios municipales, que logran economías de escala, al cooperar con sus máquinas viales y todo lo demás.

La Región Centro pasó del desafío a la realidad. El 27 y 28 de julio fue el relanzamiento oficial con activa participación de las universidades y de la sociedad civil en una organización ejemplar a cargo del Ministerio de Gobierno de Córdoba. En "La Nación" he dicho algo de sus estructuras y de su agenda muy prometedora.

Por su parte, en el Informe Económico CIEC, su director, el Dr. Luis Eugenio Di Marco, presenta un proyecto de regionalización del país en diez regiones. Más posibilidades tiene su "Plan Esperanza, desde el humanismo económico".

Las reformas constitucionales provinciales han quedado en silencio, pero no se han desactivado. Cada provincia sigue su plan.

\*

La Corte Suprema dejó sin efecto la convocatoria de una Constituyente en Santiago del Estero, por falta de facultades de la intervención federal. Prevalció la autonomía de la provincia -y está bien- pero la reforma antes de las elecciones era indispensable. Así lo entendemos, colocándonos en un laberinto. También la Corte rechazó el dictamen del procurador que entendió que el tema correspondía a la justicia provincial.

Para la Corte, si bien las provincias se rigen por sus propias constituciones, también están sujetas a la Constitución Nacional y deben respetar el sistema republicano de gobierno. Estando en juego la aplicación de principios constitucionales, es la justicia federal la que debe resolver el conflicto.

Sin bajar los brazos, hay que continuar el saneamiento institucional de esa querida provincia.

\*

Recuerdo mi proyecto de Constitución para Neuquén, encomendado por el gobierno provincial. Pero se hizo lo que yo mismo había propuesto como mejor alternativa: una reforma parcial de la Legislatura con referendun posterior. Ahora será una reforma típica. Transcribo la información.

Con la declaración de la necesidad de la reforma por parte del Poder Legislativo, Neuquén comenzó la semana última el camino para cambiar su Constitución. La agenda que defendieron los diputados no contempla la reelección indefinida del gobernador.

Las elecciones para elegir a los 35 convencionales constituyentes se realizarán en el 2005, pero se llevarán a cabo el mismo día en que el Poder Ejecutivo Nacional fije fecha para las elecciones de diputados nacionales. Así quedó establecido en la ley que aprobaron, el jueves último, los diputados reformistas que integran los bloques del Movimiento Popular Neuquino (MPN); del menemismo, además, de un radical y otro del Partido Justicialista.

La agenda de temas de la reforma constitucional incluye la reducción del número de integrantes en los cuerpos colegiados -como Legislatura y concejos deliberantes-; la ampliación del período de sesiones ordinarias y la prohibición para la postulación simultánea de cargos.

Respecto de la reelección dice que sólo podrá ser por un período consecutivo para cualquier cargo electivo. También se agregará el mecanismo electoral de segunda vuelta, inexistente en la Constitución actual.

La reforma contiene aspectos vinculados a los derechos de los consumidores, la regionalización, habeas data, derecho a la información e integración social de los discapacitados, entre otros temas.

La propuesta es ambiciosa, ya que está sujeto a la revisión de los constituyentes el 82 % de los 313 artículos que contiene la actual Constitución provincial. Y los sectores opositores a Sobisch desconfían de que realmente se cumpla con la promesa de no incorporar en el debate la reelección indefinida.

\*

#### **ACUERDO ECONÓMICO DEL NOA**

*San Miguel de Tucumán.*- Representantes de los gobiernos de cinco provincias de la región firmaron ayer en la Casa Histórica de Tucumán la Agenda de Desarrollo Sustentable del Noroeste Argentino 2016. El compromiso fue impulsado por organizaciones empresariales, con el propósito

de nivelar los parámetros sociales con los de otras zonas del país más evolucionadas en el desarrollo humano y económico.

El acta contempla como objetivos mejorar el bienestar general de la población; erradicar la pobreza extrema; reducir la desnutrición y el hambre; garantizar la educación primaria completa y aumentar el número de años de escolaridad a todos los niños; y la merma de la mortalidad materno infantil. El acuerdo fue firmado por los gobernadores de Tucumán, José Alperovich; de Salta, Juan Carlos Romero y de Jujuy, Eduardo Fellner. También lo hicieron el vicegobernador de Catamarca, Hernán Colombo y el interventor federal de Santiago del Estero, Pablo Lanusse.

También participaron el ministro de Trabajo de la Nación, Carlos Tomada; el arzobispo de Tucumán, Horacio Villalba y el obispo de Jujuy, Marcelino Palentini, junto con diputados y senadores nacionales y dirigentes empresarios de la región.

En el acto realizado en la Casa Histórica, Tomada afirmó que *“el desarrollo sustentable que se busca es superior del simple crecimiento económico, del que ya se conoció la etapa de la exclusión de miles y miles de argentinos”*.

*“El tema central del gobierno nacional es la generación de empleo, en cantidad y calidad, para recuperar el aparato productivo. Estos puestos de trabajo deben ser dignos, registrados y con protección social”*, remarcó el ministro. El arzobispo Villalba recordó que en su homilía del 9 de Julio pasado, se detuvo en el desequilibrio entre las distintas regiones del país, y en la situación particular del NOA, deprimida en referencia a otras zonas. *“No podemos evadirnos de los problemas cobijándonos en que todas las decisiones vienen de afuera, porque también somos responsables. Debemos facilitar una amplia participación ciudadana para evitar la concentración del poder y desterrar el caudillismo”*, afirmó Colombo instó a garantizar la movilidad social y fomentar la distribución de la riqueza.

Reclamó que se considere al NOA *“por lo que es no por lo que tiene”*. Por su parte, Fellner señaló que *“hoy nos convocan problemas de fondo, no coyunturales. Hasta ahora nos separaron distintas situaciones, como inestabilidad política o social y hasta mezquindades políticas, pero el sálvese quien pueda no vuelve más”*.

Romero reclamó que se reactiven los organismos interinstitucionales de los gobiernos de la región, como el Comité Ejecutivo del NOA, para pasar a hechos concretos, e insistió en la creación de un Fondo de Reparación Histórica con fondos excedentes de los ingresos fiscales nacionales. Lanusse repudió *“la corrupción y el capitalismo salvaje, sin solidaridad ni respeto a la condición humana”*. Los discursos fueron cerrados por Alperovich, quien pidió acciones rápidas y compromisos serios *“para dar respuestas a un pueblo que ya no puede esperar más”*.

Las acciones planeadas se orientarán a la promoción e inclusión social de los sectores más vulnerables, lo que fue destacado por todos los funcionarios, y la protección del medio ambiente. (DyN).

\*

### **TREINTA CIUDADES BONAERENSES RECLAMAN AUTONOMÍA**

Un antiguo problema de la provincia de Buenos Aires se ha manifestado abruptamente: en efecto, en esa provincia, el territorio está dividido en *partidos* que nuclean varios municipios, uno de los cuales es capital. Este sistema -según sus sostenedores- significa economía, pero no es conforme al principio de la autonomía municipal consagrado en la Constitución Nacional. Esperamos que el movimiento pro autonomía se maneje institucionalmente, sin exasperación. Por su importancia, transcribimos parcialmente la crónica de “La Nación” (7/8/04).

Vecinos de 30 localidades de la provincia de Buenos Aires formarán un “consorcio separatista” con el objetivo de negociar la autonomía de sus actuales municipios y conseguir, así, un mejor uso de sus impuestos y el reconocimiento de su identidad local.

Argumentan que Buenos Aires tiene sólo 134 municipios, mientras que en Santa Fe hay 428 y en Córdoba, 363. La UCR apoyó en la Legislatura los proyectos de los pueblos separatistas, pero la idea todavía está en etapa de análisis en el gobierno provincial y en el bloque peronista.

En la ciudad de Quequén, el 93 por ciento de 3.671 votantes se pronunció, en marzo último, en favor de escindirse del municipio de Necochea bajo el slogan “¡Autonomía ya!”. En Huanguelén habrá un plebiscito el 19 de septiembre para que los ciudadanos opinen si quieren escindirse de Coronel Suárez.

Existen proyectos separatistas en varias ciudades del conurbano: Derqui (municipio de Pilar); Temperley, Llavallol, San José, Turdera, Ingeniero Bugde, Villa Albertina, Santa Marta y Fiorito (Lomas de Zamora); Longchamps, Glew y Ministro Rivadavia (Almirante Brown); Libertad y Pontevedra (Merlo). En el interior también buscan un cambio institucional: Santa Clara (Mar Chiquita); Lezama (Chascomús); Tres Algarrobos (Carlos Pellegrini); Norberto de la Riestra, Pedernales y Ernestina (25 de Mayo); Alem (municipio de Alem); Batán (General Pueyrredón); Roberts, Las Toscas y Pasteur (Lincoln); Mar de Ajó y San Bernardo (municipio urbano de la Costa) y Mayor Buratovich (Villarino).

El proyecto fue criticado por el presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados, Mariano West (P.J.) que consideró la propuesta proclive a “una atomización excesiva” de la provincia.

*“El bloque del P.J. considera que una ley así podría aumentar el gasto de la administración pública: nuevos gastos, nuevos edificios”,* dijo.

El proyecto también fue criticado por el presidente de la Federación Argentina de Municipios e intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra (P.J.) que advirtió sobre una maniobra política de la UCR, para debilitar al peronismo.

El P.J. tiene hoy mayoría en 75 municipios, mientras la U.C.R. gobierna en 43, los vecinalistas, en 12 y los partidos locales, en 4.

En cambio, el reclamo autonomista fue considerado “legítimo” por Daniel Gurzi, secretario general del Ministerio del Interior. *“Los habitantes de ciudades como Huanguelén o Quequén tienen una aspiración que es legítima -dijo-. La experiencia internacional indica que cuanto más pequeña es la administración más efectivos son los servicios”.*

La división de los distritos aprobada en 1994, durante el gobierno de Eduardo Duhalde demostró, según este funcionario nacional, que los proyectos de descentralización han sido exitosos.

## **ONG separatista**

El 20 del actual, los movimientos separatistas de la provincia darán inicio formal a una ONG que podría llamarse Asociación Nuevos Municipios. Así, se estableció durante un plenario que fue el puntapié inicial para conformar el consorcio autonomista, celebrada en el Círculo de Empleados Legislativos de esta capital, el 26 de julio.

*“Todos los ciudadanos pagamos impuestos de la misma manera, pero los servicios son inequitativos. Nuestras localidades tienen fuerte identidad local. No queremos ser gobernados por gobernantes de otras ciudades. Nos sentimos como en tiempos de la colonia”,* argumentó Carlos Pro, presidente del Movimiento Autonomista de Derqui y coordinador de la nueva institución provincial

*“Hay muchísimas ciudades del interior y del conurbano de la provincia que están buscando su separación de la ciudad cabecera”,* explicó Néstor Bilbao, presidente de la Comisión Pro Autonomía de Huanguelén.

El intendente de Coronel Suárez, Ricardo Móccero, confirmó que el 19 de setiembre próximo convocará a un plebiscito en esa ciudad de 6.000 habitantes, ya que levanta la bandera de la autonomía como un antiguo reclamo.

Hoy, la división de un distrito es facultad exclusiva del Poder Legislativo provincial. El proyecto de la UCR pretende reconocer derechos a la ciudadanía, mediante plebiscitos vinculantes. Cumplido este procedimiento, una comisión bicameral de la Legislatura bonaerense debería elaborar un dictamen en 20 días hábiles y elevar el proyecto de ley del nuevo municipio para su tratamiento sobre tablas en las dos cámaras.

\*

### **EL ENTE INTERCOMUNAL DEL NORTE CORDOBÉS (EINCOR) <sup>2</sup>**

El Ente Intercomunal del Norte Cordobés (Eincor) gestionó ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación la posibilidad de proveerle entre 300 y 400 mil guardapolvos, aprovechando la existencia de talleres textiles que se armaron en diferentes municipios y comunas socios del ente. El anuncio se hizo el sábado en Villa Tulumba, mientras se realizaba el segundo congreso del Eincor.

En 1997, el gobierno provincial le compró en forma directa al Eincor ocho mil guardapolvos. Después, le compró otros 30 mil guardapolvos y, en una ocasión posterior, 20 mil. Los talleres siguieron funcionando en localidades de Totoral, Tulumba, Río Seco, Sobremonte e Ischilín.

Les generan a las mujeres que trabajan ingresos de entre 400 y 1.600 pesos.

La ventaja para los que se inician es que las negociaciones por el producto las encara el Eincor, que posee personería jurídica y nuclea a más de 120 municipios y comunas de siete departamentos del norte.

Ricardo Giovannetti, presidente del Eincor e intendente de Las Peñas, apuesta a que puedan llevarse adelante emprendimientos para una zona que necesita sacar de la pobreza a gran parte de su población. y remarcó la necesidad de encontrarle salidas a otros proyectos vinculados a la fabricación de ladrillos, el tratamiento de sal, la explotación caprina y frutihortícola, y la producción orgánica.

### **Salir del aislamiento**

Durante la reunión, unos 50 intendentes y presidentes de comunas reclamaron a la Provincia y a la Nación que doten de infraestructura a la región para poder explotar sus recursos naturales, culturales e históricos.

Los principales reclamos se formularon al presidente de la Agencia Córdoba Turismo, Carlos Marrero, después de que éste reconociera que era la primera vez que traspasaba “la frontera de Colonia Caroya”

Recordaron que en el presupuesto del año 2000 se incorporó una partida de un millón de pesos para revalorizar las postas y el Camino Real, pero que las obras nunca se hicieron. El proyecto fue impulsado por el Eincor hace siete años.

Marrero se comprometió a volver a reunirse el 28 en Villa de María del Río Seco, para comenzar a desarrollar un plan estratégico. Paralelamente, los intendentes y jefes comunales realizarán un relevamiento de su patrimonio, fiestas patronales y festivales para que la Provincia pueda ofrecerlas.

Marrero comentó que existe una nueva línea de créditos del Banco de Córdoba de hasta 30 mil pesos con devolución a tasas razonables y plazos elásticos, para reconstituir la deteriorada plaza

hotelera. No descartó que el gobierno utilice parte de los 91 millones que recibió de la Nación para sacar de los cajones proyectos que tengan que ver con caminos, cartelería, y capacitación para el turismo del norte provincial.

### **Una trayectoria**

**1996.** El Eincor encara la compra comunitaria de medicamentos.

**1997.** Se firma convenio con el municipio de Córdoba que les cedió un espacio en el Museo de la Industria para el funcionamiento de un mercado de artesanías. Actualmente funciona en la calle Lavalle.

**1997.** Encargo del gobierno de la Provincia de ocho mil guardapolvos, por contratación directa. Luego, se confeccionaron 50 mil más.

**1999.** Convenio con la UNC para trabajos de investigación en toda la región a través de becas de extensión para graduados y posgraduados. Actualmente, la UNC dicta 40 cursos de la Escuela de Capacitación Técnica en Artes y Oficios.

**5.300 personas** pasaron por el curso a distancia sobre temas ambientales. Se dictaron cursos de perfeccionamiento para médicos y profesionales.

**1999.** Se firman convenios con el Ministerio de la Producción de la Provincia.

**1999.** Protocolo con la Municipalidad de Córdoba para que hospitales del norte integren la red de medicina junto con la ciudad.

\*

## **EL DESARROLLO EDUCATIVO LOCAL**

Nos parece interesante reproducir las págs. 227/8 del libro *Alianzas e innovaciones proyectos de desarrollo educativo local* de Nerio Neirotti y Margarita Poggi, de la Fundación Kellog y del Instituto de Planeamiento de la Educación de UNESCO.

Dicen así en sus reflexiones finales:

*“De la exposición de los capítulos anteriores surgen tres ejes sobre los cuales se pueden articular estas reflexiones finales: a) el desarrollo local, b) la constitución de redes y alianzas, y c) las innovaciones educativas.*

*La importancia asignada a la mirada sobre el desarrollo de lo local se justifica por el hecho de que las reformas y los procesos de transformación, tanto del Estado como de las instituciones educativas, han encontrado fuertes límites a las propuestas universalistas que desconocen o prestan poca atención a la diversidad (sea social, económica, cultural, educativa, geográfica, etc.). El espacio local ha suscitado cada vez mayor atención en un marco de creciente fragmentación social y desafiación, de crisis de representación y de falta de propuestas que replanteen el rol del propio Estado y de la sociedad civil.*

*En busca de la redefinición de niveles y áreas de responsabilidad, el espacio local se constituye en el ámbito propicio para la intersectorialidad, entendida como articulación de diferentes áreas sociales orientadas a resolver los problemas de pobreza, y para una rearticulación interjurisdiccional que favorezca la confluencia de los distintos niveles locales, estadales / provinciales y nacionales en la definición de políticas y en el desarrollo de las acciones pertinentes orientadas a su implementación.*

*La constitución de redes y alianzas adquiere especial relevancia en la sociedad de la información, en donde los cambios en las tecnologías de la comunicación aseguran la coexistencia de lo global en lo local y han producido a su vez fuertes cambios en la realidad: el mundo se amplía, así como los horizontes culturales. Al mismo tiempo, grandes sectores de la población*



*acceden sólo a “parcelas” o fragmentos por los procesos ya descriptos. La necesidad de generar redes modulares de intercambio entre los sujetos sociales caracterizados por su multiplicidad de pertenencia a diferentes ámbitos adquiere importancia para promover la flexibilidad y la actitud de cambio requeridas para una inserción comprometida y crítica en los diferentes espacios sociales.*

*Por último, en el marco de una sociedad así caracterizada, el papel de la educación y de la escuela -como espacio formalizado para la transmisión de saberes y la formación de ciudadanía- requieren ser revisitados a la luz de las exigencias de una renovación de modelos y prácticas para hacerse cargo de la socialización de niños y jóvenes y de asegurar el aprendizaje a lo largo de toda la vida de los sujetos sociales. Revisar modelos y prácticas exige reconsiderar, entre otros aspectos, los espacios educativos formales y no formales, la transmisión de las culturas en plural, la relación entre los agentes sociales encargados de la transmisión (docentes, pero también educadores de adultos y líderes comunitarios) y el sentido del aprendizaje para los sujetos. Todo esto plantea la exigencia de promover innovaciones educativas que, nuevamente, no provengan sólo de instancias centrales del gobierno educativo, sino que atiendan lo diverso y singular sin renunciar a lo universal”.*

\*

#### **FORO DE FEDERACIONES DE CANADÁ Y LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CENTROS DE ESTUDIOS FEDERALES**

La Mesa Redonda tuvo lugar el 11 de junio entre las 9 y 19.30 horas en la ciudad de Córdoba, con la organización del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y en el marco del Proyecto de Diálogo Global sobre Federalismo, implementado por dichas entidades internacionales, que eligieron como coordinador de la Mesa Redonda en Argentina al Prof. Dr. Antonio M. Hernández.

Dicho Proyecto trata el tema: El gobierno legislativo y ejecutivo en los países federales y se está concretando en 12 países federales como Argentina, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Suiza, Austria, Sudáfrica y Nigeria, entre otros, a través de sendas mesas redondas nacionales y de una internacional, que luego se complementarán con la publicación de libros respectivos.

Lista de participantes

- Vicegobernador de la provincia de Córdoba, Lic. Juan Schiaretto.
- Senador de la Nación, Dr. Gerardo Morales (provincia de Jujuy).
- Diputado de la Nación, Dr. Mario Negri (provincia de Córdoba).
- Diputada de la Nación, Dra. Alicia Comelli (provincia de Neuquén).
- Ex gobernador de la provincia del Chaco y presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, Dr. Angel Rozas.
- Ex juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, presidente honorario de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y director de su Instituto de Federalismo, Dr. Pedro José Frías.
- Juez de la Cámara Nacional Electoral y profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Dr. Alberto Dallavía.
- Juez del Tribunal Superior de la Provincia de Tierra del Fuego, Dr. Ricardo Klass.
- Juez de la Cámara de Apelaciones en lo Civil de la Provincia de Córdoba y profesor de Derecho Público Provincial y Municipal, Dr. Guillermo Barrera Buteler.
- Ex fiscal de Estado de la provincia de Tucumán y profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Tucumán, Dr. Benito Carlos Garzón.

- Politóloga y funcionaria del PNUD en Argentina, en la ciudad de Buenos Aires, Lic. Liliana de Riz.
- Profesor titular de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba, Dr. Alberto Zarza Mensaque.
- Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Mendoza, Dr. Alejandro Pérez Hualde.
- Profesor adjunto de Derecho Constitucional de la Universidad Católica Argentina, en la ciudad de Buenos Aires, Dr. Pablo Garat.
- Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba, Dr. Luis Cordeiro Pinto.
- Profesor adjunto de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba, Dr. Pablo C. Riberi.
- Representante del Foro de Federaciones, David Parks.
- Coordinador de Argentina, Dr. Antonio M. Hernández, profesor titular de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba y académico de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

### **Desarrollo de la Mesa Redonda**

Se considera haber alcanzado los objetivos propuestos en el proyecto pues pudimos discutir todos los puntos del temario propuesto y acordar las conclusiones y las preguntas para la Mesa Redonda Internacional. Ello fue posible pues manejamos adecuadamente el tiempo previsto en base a la metodología utilizada y acordada y por las siguientes razones: a) envío previo de toda la información a los participantes; b) análisis de cada punto del temario, que permitió detenerse en los aspectos más importantes y conflictivos, ya que los de tipo descriptivo o de pleno consenso, fueron delegados en el análisis posterior del coordinador; c) intervenciones limitadas en el tiempo; d) buena calidad de las preguntas efectuadas en el temario que mantuvieron el interés permanente de los asistentes durante las más de 10 horas de debate; e) acertadas intervenciones de los invitados de conformidad a sus reconocidos antecedentes tanto en lo académico como en el ejercicio de las funciones públicas; f) muy útiles consejos expresados por la directora del proyecto Cheryl Saunders, presidenta de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional y profesora de la Universidad de Melbourne, Australia y los coordinadores nacionales que realizaron previamente sus mesas redondas; g) porque logramos realizar un debate con toda libertad, respeto y nivel académico, alcanzando alto grado de consenso aunque con algunos disensos.

### **Breve sumario de los temas debatidos**

Del análisis completo del temario, que abarcaba prácticamente todos los aspectos de la temática del gobierno legislativo, ejecutivo y judicial en las federaciones, surgió como problema principal en nuestro país que ha existido y existe un incumplimiento de los principios constitucionales que establecen la federación. Esta cuestión está vinculada al proceso de centralización que hemos sufrido y al inadecuado funcionamiento de nuestras instituciones republicanas y federales. Se ha observado un avance del gobierno federal sobre las autonomías provinciales y municipales y, además, en cada uno de los órdenes de gobierno, del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.

En particular, se debatió un tema de gran actualidad e importancia para el futuro inmediato de nuestro federalismo como el de la coparticipación impositiva, donde no se advierte por parte del

gobierno federal la necesidad de respetar las bases constitucionales establecidas que propenden a un sistema justo y solidario entre las distintas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se acordó en la necesidad de cumplir el proyecto federal de la Constitución, fortalecer el Senado de la Nación, afirmar el rol del Poder Judicial y, en especial, de la Corte Suprema de Justicia como garante del federalismo, mejorar las relaciones interjurisdiccionales, producir una reforma de los partidos políticos, fortalecer las autonomías provinciales y municipales, debatir una nueva ley de coparticipación impositiva y efectuar una planificación federal del gasto público y del ordenamiento territorial.

### **Preguntas para la Mesa Redonda Internacional**

1. ¿Qué efectos produce el proceso de globalización en los federalismos? ¿Los fortalece o los disminuye? ¿Cuál es el rol de las entidades subnacionales en los procesos de integración y globalización? ¿Qué futuro tiene el federalismo en esta situación?

2. ¿Cuál es la relación entre la descentralización del poder y el federalismo con la democracia? ¿Puede concebirse un sistema federal en un régimen político autocrático?

\*

### **CIUDADES HERMANADAS**

*Para crecer, los municipios establecen vínculos con sus pares del exterior*

*por SANDRA CALIFANO<sup>3</sup>*

Algunos años atrás, cualquier empresario de las ciudades de Mar del Plata, Rosario, Buenos Aires o Puerto Madryn, no solía demandarle a la gestión municipal más que la solución a problemas impositivos, el cuidado de la ciudad, el buen cumplimiento de los servicios de alumbrado, barrido y limpieza, y algunas actividades culturales.

Ese tipo de relación quedó en el pasado de muchas ciudades del país. En el último tiempo, nuevas demandas que abarcan mucho más que los servicios tradicionales fueron llegando a las manos de los funcionarios. Y así aparecieron oficinas dedicadas al comercio exterior y las relaciones internacionales encontraron un espacio, reflejo de algunas cicatrices que la crisis le dejaba al país y, a la vez, indicadores de un proceso de descentralización de la gestión de gobierno que se iba afianzando aquí y en el mundo. De esa forma, surcos que traspasan las fronteras fueron recorriendo las geografías municipales.

En este nuevo escenario, las ciudades utilizan distintas estrategias para apuntalar el crecimiento. Una de ellas son los convenios de hermanamiento y cooperación. En el primer caso, se trata de acuerdos generales que incluyen varios aspectos y que persiguen la ayuda mutua y el intercambio de experiencias. Los segundos, son más específicos y vinculan a sectores tradicionales de una ciudad con sus pares en otra.

Así, Rosario tiene -entre otros- convenios con Valparaíso (Chile), Shanghai (China) y con Santa Cruz de la Sierra (Bolivia); la Ciudad de Buenos Aires con Atenas (Grecia), Pekín (China), San Pablo (Brasil) y París; Mar del Plata con Fort Lauderdale (EE.UU.), La Habana (Cuba) y Torrelavega (España) sólo por citar algunos ejemplos.

Si bien no hay cifras exactas sobre la cantidad de convenios entre ciudades que hay en nuestro país, los funcionarios coinciden en señalar que cada vez son más las iniciativas que los impulsan.

*“Estos acuerdos han crecido con la globalización y la profundización del regionalismo, y aunque son muy generales ya que pueden incluir desde aspectos culturales hasta turísticos y económicos, su funcionalidad está ligada al empuje que tengan los funcionarios de las mismas ciudades”*, explicó a LA NACIÓN, el director de Asuntos Federales y Electorales de la Cancillería, José Ureta, a la vez, que contó que la Cancillería interviene asesorando a las partes cuando se lo solicitan, ya sea en la organización de una misión comercial, con una investigación de mercado o en temas de protocolo.

Con 53 convenios de hermanamientos y cooperación firmados con ciudades de todo el mundo, sin duda, la ciudad de Buenos Aires lidera esta movida internacional. La Dirección de Relaciones Internacionales local cuenta con un plan estratégico para el área.

El coordinador de Asuntos Multilaterales de Gobierno de la ciudad, Rubén Geneyro, reconoció que durante mucho tiempo las actividades internacionales estuvieron ceñidas a cuestiones protocolares y que, por lo general, esos acuerdos no tenían seguimiento. *“Por eso modificamos la metodología y establecimos prioridades. También comenzamos a trabajar en coordinación con las diferentes áreas del gobierno que tienen una vinculación internacional para lograr resultados concretos”*, precisó, al tiempo que remarcó que se apunta a fortalecer la presencia de la ciudad en América latina y en las principales ciudades del mundo.

*“Con San Pablo -agregó- encontramos nichos para armar un espacio de cooperación en temas internacionales, de medio ambiente y de promoción social. Se abrió una oficina de promoción de exportaciones allí y se realizaron misiones comerciales y un work shop para impulsar el turismo de la ciudad. Otro ejemplo, es el convenio con Montevideo, en el marco del cual la gente de Desarrollo Económico y Turismo acordó instalar una oficina de promoción turística de Buenos Aires dentro del municipio, y Montevideo tendrá un espacio de difusión en un nuevo centro de promoción de la ciudad que se abrirá próximamente en San Telmo”*.

Muchos empresarios y funcionarios recuerdan cuando en 2001 se cumplieron los 10 años del hermanamiento con Pekín. Buenos Aires, tuvo su semana por esas tierras, mientras una delegación importante de empresarios participaba de distintas reuniones comerciales.

La posibilidad de que técnicos argentinos asistan a sus pares uruguayos en el proyecto de infraestructura planeado sobre la franja costera de Asunción también es fruto de un convenio y de una relación de muchos años que abraza a las dos ciudades.

Para el director general de Producción del municipio de Mar del Plata, Mariano González, estos convenios sirven para darles un marco institucional a las empresas, que de este modo, consiguen tener un contacto gubernamental en las ciudades del exterior a las que quieren llegar. *“Aún no está dada la posibilidad de elaborar políticas impositivas comunes. Eso es un paso todavía lejano”*, consideró, y recordó que en el marco del acuerdo que se tiene con la ciudad de Fort Lauderdale, en Estados Unidos, un grupo de empresarios viajó llevando material de promoción de los productos marplatenses y de la oferta turística de la ciudad balnearia.

Mientras estudia un pedido de hermanamiento con la ciudad rusa de Sochi, Mar del Plata sigue ajustando los engranajes de este mecanismo de cooperación.

## **Cuna de la Bandera**

Por su parte, Rosario también ha diseñado una política de cooperación internacional. Su plan se apoya en varios proyectos: el programa de Participación en Redes y Organizaciones Internacionales de Ciudades, el programa de Captación de Recursos y Asistencia. técnica a Ciudades y el programa Ciudad/Ciudad.

La directora de Relaciones Internacionales del municipio, Elida Rasino, dijo que el objetivo de los hermanamientos en Rosario es promover la integración y poder desarrollar un intercambio tecnológico, social y cultural. *“En principio, nuestra prioridad es el Mercosur. Rosario impulsó*

*desde su inicio la red de Mercociudades para incorporar la dimensión del ciudadano en la integración regional”, remarcó Rasino, y opinó que cuando “se creó el Mercosur hubo una fuerte impronta económica que no estuvo acompañada por los aspectos sociales y culturales que permitieran contemplar la dimensión humana del hombre que vive en esa cultura de integración”.*

Rasino, enfatizó que cuando se logra ese vínculo, ese contacto humano y cultural, aparecen relaciones más firmes, como el intercambio comercial.

Rosario tiene hermanamientos con Santa (Cruz de la Sierra (Bolivia); Shanghai (China); Manizales (Colombia); Dakar (Senegal); Caracas (Venezuela) y Porto Alegre (Brasil) entre otros. De estos acuerdos, se desprenden actividades como el intercambio de experiencias en la gestión de las Pyme, contactos empresariales, asistencia técnica o el armado de una base de datos económicos que engloban a todas las ciudades hermanas.

### **Lazos en la Patagonia**

Desde el sur de nuestro país, Puerto Madryn firmó en los años '90 varios hermanamientos que incluyen a Puerto Montt (Chile); Paola (Italia); Pisco (Perú) y Nefyn (Gales). Recientemente, mientras se estudiaba la posibilidad de firmar otro convenio con la ciudad vasca de Bermeo, el intendente de Madryn, César Aristarain, dejó en claro su posición sobre este tema: *“Mi visión es asociativa porque creo que los recursos de cada ciudad se pueden potenciar con los aportes de otras comunidades si las premisas son claras, las acciones concretas y los objetivos concurrentes. Con Bermeo planificamos un hermanamiento, ya que ambos pueblos comparten raíces y una tradición cultural”*, subrayó.

De este modo, instaladas en el escenario internacional, las ciudades van ganando confianza y cosechando logros tomadas de la mano de sus hermanas.

\*

### **REVISTA DEL CONCEJO DELIBERANTE DE RÍO CUARTO**

Es valiosa la iniciativa del Concejo Deliberante de Río Cuarto al editar una publicación mensual que pone en vidriera la actividad del Concejo y permite juzgarla. Lo ponemos de relieve porque no conocemos otra en el país, aunque puede haberlas. En 2003 se recordó un importante aniversario: los 120 de la erección del Concejo.

<sup>1</sup> Reproducimos la columna permanente de Pedro J. Frías en E.D., durante 2004.

<sup>2</sup> Sintetizado de La Voz del Interior del 9/8/04.

<sup>3</sup> Reproducido del Suplemento de Comercio Exterior de La Nación (10/6/03).

## *RECENSIONES*

**ARNOLETTO, Eduardo Jorge (red.) y otros**, *Índice de desarrollo local para la gestión (IDLG)* Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 2004, 221 págs..

La noción de “*desarrollo*” ha evolucionado desde los tiempos en que se creía que el aumento del PBI por habitante de un país, o el cambiar su tipo de producción (de las materias primas a los insumos industriales, por ejemplo) resolverían los problemas por sí solos, hasta ahora. Se busca que ese concepto sea “*integral*” y cubra, no sólo el desarrollo económico, sino también el estado del capital físico y la actividad económica, los capitales humano y social, la gestión de recursos financieros, la transparencia, la capacidad institucional y la participación política, con solución de las necesidades humanas. El libro recuerda que Juan Pablo II fue uno de los difusores de esta noción “*integral*” del desarrollo (pág. 7).

Fue Felipe González el primero en decir que ahora debemos mirar los problemas desde un punto de vista “*global*”, pero resolverlos de una manera “*local*”.

Lo primero incluye, para él, las uniones económicas de varios países y las “*regiones*”, que reúnen del mismo modo a entidades más pequeñas que la nación; lo segundo, quiere decir que para ser eficaces, nos convienen los acuerdos entre regiones, provincias o municipios, por encima del límite supranacional.

Este *Índice* le suma el carácter “*integral*” del desarrollo a la posibilidad de resolver “*localmente*” los problemas que plantea, es decir, *el modo de satisfacer necesidades humanas*, que no puede darse por supuesto sino que requiere *información objetiva sobre la misma* para definir *propósitos*, que luego se convertirán en *consensos* y éstos en *políticas de Estado*. La “*gestión*” de la que habla el título no es otra cosa que una política de Estado, que debe ser continua, más allá de las preferencias partidarias o grupales.

La información que hace falta fue buscada sistemáticamente en las municipalidades y comunas de Córdoba, elaborando componentes, criterios e indicadores que permiten articular, evaluar y orientar el desarrollo local en la provincia, mediante políticas tanto locales como provinciales, entendiendo que el desarrollo local es compatible con la integración regional, interprovincial e internacional.

Entre los muchos aciertos de este libro, se encuentran el de haber cubierto la necesidad de controlar y limitar el endeudamiento de una manera eficaz y flexible a la vez (Capítulo VI: “*Gestión de Recursos Financieros*”, sobre todo, págs. 122/126) y tener en cuenta que un régimen democrático (no sólo formalmente republicano) descansa sobre la posibilidad de una comunicación entre gobernantes y gobernados, que sea constante y recíproca (Capítulo VII: “*Transparencia*”, completo; Capítulo VIII: “*Participación política*”, también completo).

Los consensos se hacen indispensables para decidir políticas y realizarlas a nivel municipal o comunal, o en esos acuerdos entre provincias múltiples que son las regiones; pero también son *posibles*, como es posible corregirlos en el momento necesario, cuando cambian las sociedades para las cuales buscamos su desarrollo “*integral*”, con los distintos aspectos que tiene, y que influyen los unos en los otros. La *posibilidad* de este consenso que se renueva para la gestión política, es uno de los mayores aportes de este libro para una política que sea novedosa en la práctica, no por retórica; y por eso, a la vez, nueva y necesaria.

Marcelo A. Barberán

**SÁNCHEZ, Alberto M.**, *Derecho de la integración*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2004.

El autor es un destacado operador cultural y además, poeta y jurista. Se especializa en Derecho Internacional Público, cuya cátedra titular ejerce en la Universidad Católica de Cuyo, y también en Derecho Administrativo. Desde San Juan su prestigio se proyecta al país.

Y este libro no puede ser más oportuno, ya que la integración está pasando de ser un desafío en todos los niveles de gobierno, a una realidad, ya lograda en la Unión Europea y en desarrollo en el Mercosur.

Superando la visión economicista, pocas veces se podrá leer algo más completo sobre el fenómeno de la integración, en el orden antropológico, cultural, geopolítico y económico.

Las formas de entender la integración nos revelan un análisis didáctico que hace fácil la lectura de reflexiones tan de fondo y los fines de la integración terminan por desearla.

Como el autor es una personalidad católica, integra su visión con todos los documentos de la Iglesia en América Latina, lo que es no sólo útil sino original. En la visión política descubrimos reflexiones desde la soberanía, la participación e integración y el federalismo.

Muy útil es también acercar al lector los niveles de la integración. Y los notables logros de la integración: la Unión Europea y la integración latinoamericana. Y sucesivamente los capítulos van desgranando el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y la solución de controversias en el Mercosur.

La obra concluye con un apéndice normativo, indispensable para quienes profundicen el tema. Una vastísima bibliografía servirá también a todos.

Lo que constantemente une al autor es información completa y visión profunda que salva las incertidumbres, en un tema que las tiene, porque todavía debe ponerse a prueba. Muchos somos los que hacemos confianza en la integración, a condición de servir a lo uno y lo diverso. Este libro es ejemplar en todos los sentidos.

*Pedro J. Frías*

**CASTIÑEIRA DE DIOS, Gustavo**, *Democracia, legitimación y crisis. Influencias legitimadoras de las formas semidirectas de democracia*, Universidad del Aconcgua, Mendoza, 2004.

El distinguido profesor de Derecho Constitucional de las universidades de Cuyo y Aconcgua ha logrado el mejor estudio en materia de legitimación de la democracia, a través de las formas semidirectas, tan difíciles de instalar en nuestras sociedades.

La legitimidad de un régimen es importante porque la sensación de que lo es, es lo que mantiene a los descontentos en la legalidad. La situación argentina nos está advirtiendo precisamente sobre esto, porque la protesta social se ha excedido y la democracia, según las encuestas latinoamericanas, no está en su momento de consolidación. Los índices de incertidumbre o de malestar con el sistema democrático se acrecientan.

El prólogo de Antonio Hernández es la introducción completa al libro y no lo será mi nota, porque el volumen supera las 400 páginas.

La obra se despliega en tres títulos, que examina la democracia a través de la historia y enseguida se definen las nociones fundantes de poder, legitimación y democracia. Como es lógico, el autor pone en juego la alternativa: crisis terminal o transformación de la democracia, con un lenguaje claro y de calidad, como en toda la obra.

Llegamos a los “nuevos elementos legitimadores” que son las formas de democracia directa o semidirecta, y allí tenemos mucho que aprender, porque no estamos consustanciados con el referendun, la iniciativa popular, las audiencias públicas y demás. Y naturalmente, se examinan las aplicaciones en la Argentina, de las cuales la que recuerdo con gratitud todavía, fue la consulta popular sobre el Beagle, mediación papal mediante, sobre la que tanto escribí.



Las conclusiones finales muestran la sagacidad y el equilibrio del Dr. Castiñeira de Dios, porque nos advierte que podría abusarse y, en efecto, creo que el referendun de San Luis fue tal. Se trataba de apoyar una ley que sólo opositores enojados votaron en contra, para que ese apoyo lo fuera en favor del gobernador muy controvertido. No encontró serio el plebiscito.

Este libro es indispensable para mejorar institucionalmente nuestra democracia, puesta a prueba por otros desaciertos. Puesta a prueba también, por la desnaturalización de las reglas constitucionales.

*Pedro J. Frías*

**JAGUARIBE, Helio**, *Mercosur y ALCA*, (en *Studia Politicae* 01); Universidad Católica de Córdoba, Fac. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Córdoba, primavera-verano 2003.

Esta es una colección de estudios sobre políticas de Estado que sean viables y convenientes para nosotros, y cuáles serían sus alternativas si no las adoptáramos. Helio Jaguaribe es el brillante intelectual brasileño que siempre fue, y uno de los mayores especialistas en desarrollo económico, entendido con su significado primigenio de desarrollar los tres sectores de la economía de la mejor manera posible en un momento dado. El Mercosur y el ALCA son los espacios económicos que fueron ofrecidos para el desarrollo de la economía argentina de esa “mejor” manera en el momento en que vivimos, pero sin discutir abiertamente los detalles de cada proyecto. Abrir esa discusión es precisamente lo que hace *Studia Politicae* con la pluma de Jaguaribe.

*“En Argentina y Brasil, países de desarrollo mediano, tenemos una cultura occidental importante; hay personas de altísima calidad científica en nuestros países, hay industrias de buena calidad, servicios interesantes y, sin embargo, tenemos lagunas terribles que nos mantienen en la condición de subdesarrollados. ¿Es posible, en un momento futuro, recuperarnos de ese retraso o no?”* (pág. 17).

*“¿Qué futuro nos aguarda? Con un grado de relatividad porque el absolutismo dogmático es ajeno a mi visión metodológica de las ciencias sociales, diría que si continuamos como estamos, dentro de no pocos años nos convertiremos en segmentos indiferenciados del mercado internacional y en provincias del sistema americano. Desde Washington se nos dirá lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer. Domésticamente, las multinacionales se van a apoderar de nuestros mercados, y nuestros dirigentes, aunque mantengamos los ritos democráticos, van a ser electos para funcionar como gestores de negocios de esas multinacionales y tendrán que actuar de manera compatible con la eficiencia del mercado internacional, dentro de límites fijados por Washington”* (págs. 17/18).

*“Continuar como estamos” significa mantenernos aislados, sobre todo si estándolo nos abriéramos completamente al crédito, la tecnología, los bienes y los servicios originados en empresas de los EE.UU., resultado de firmar en esta situación un tratado como el ALCA, porque no hay competitividad posible entre empresas latinoamericanas y las estadounidenses”. “ALCA es una impostura en que se suprimen las tarifas aduaneras. pero no se suprimen las barreras no tarifarias. Nosotros tenemos una protección de nuestras industrias puramente tarifaria, en EE.UU. la verdadera protección son otras modalidades de barreras, que no se suprimirán por ahora”* (págs. 21/22).

Además, la globalización tecnológica no equivale a abrirse solamente a la tecnología norteamericana, Jaguaribe recuerda los casos del Japón, China y la India, además de referirse a Europa, como es lógico.

En cuanto a nosotros, “tenemos que comprender que nuestra posibilidad de desarrollo depende de la íntima articulación argentino-brasileña en un sistema macro que permita el conflicto micro de manera no destructiva, no provocadora de retraso y, por otra parte, que tengamos un nivel de

*desarrollo propio considerable, que es posible mediante una intervención inteligente: no volver a la empresa pública, pero sí volver a la acción promocional del Estado y a medidas que aumenten significativamente la tasa nacional de ahorro, porque sin ahorro doméstico no tenemos futuro”* (pág. 26).

Esta articulación será jurídica en gran medida, pero práctica. Compatibilizar en forma deliberada el funcionamiento de la economía argentina y la brasileña, tanto a nivel macro (donde las dos se complementan en los grandes números) como micro (donde empresas de los dos países competirán por tener producciones iguales a costos distintos) con un método de intercambios diferenciales, “*a partir de un análisis objetivo determinado por los flujos de mercado, que son el mejor indicador posible de las optimidades económicas; que se puede hacer en cada caso y hacerlo”* (pág. 25) con una justicia supranacional, una secretaría técnica, etc. Este eje argentino-brasileño recibirá las adhesiones de Venezuela y Perú; luego de Chile y Bolivia, hasta formar un sistema sudamericano de cooperación y libre comercio si se consolida.

En definitiva: un análisis muy necesario y una propuesta muy interesante para nuestra autonomía en un mundo que puede ser multipolar.

*Marcelo A. Barberán*

## ***ACTIVIDADES***

**INFORME DE ACTIVIDADES DEL  
INSTITUTO DE FEDERALISMO EN 2004**

1. Distribución de 400 ejemplares de Cuaderno de Federalismo XVII.
2. Propuesta y otorgamiento por la Academia del Premio “Provincias Unidas” al Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba por su 10 edición del “Balance de la economía argentina» y del Premio “ECO Córdoba” a Ricardo Gerosa Lewis por su libro *El derecho ambiental en Chubut*.
3. El director prosigue su columna permanente sobre “Novedades del constitucionalismo provincial” en el Suplemento Constitucional de la revista “El Derecho”.
4. Auspicio a Conciencia que con los ministerios de Gobierno y Educación de la provincia de Córdoba desarrolló un programa sobre animación federal en la Región Centro.
4. El director saluda a la reunión del COFEMA (Consejo Federal del Medio Ambiente) realizada en Córdoba el 24/3 y entrega el libro *Humanismo ambiental*.
5. Conferencia del director “Los actuales desafíos de la Región” en reunión del 29/3 ante los gobiernos de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos y participación en la Mesa Redonda con los delegados para la Región.
6. Entrega del Premio “Provincias Unidas” al Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba por el vicepresidente de la Academia Dr. Haro y el director Dr. Frías (14/4).
7. Participación en la Jornadas sobre “Gestión local y descentralización en grandes ciudades”, de la Municipalidad de Córdoba (23/4).
8. Participa en la firma del plan de educación para la Región Centro entre Conciencia, el Ministerio de Educación y de Gobierno de Córdoba (9/6).
9. El Instituto patrocina el Diálogo Global sobre Federalismo del Forum of Federations de Canadá con asistencia de profesores de cinco provincias, del vicegobernador de Córdoba, y el representante del Forum, David Parks. Coordina el secretario del Instituto, Dr. Antonio M. Hernández (11/6).
10. Jornada anual sobre ambiente.
11. El director inaugura el Congreso Nacional de Gobiernos Provinciales y Municipales (Bs. As., 30/9/04).
12. Entrevista con el Prof. Fuentejido, especialista español en integración regional.
13. El director inaugura con un discurso el encuentro de jóvenes de la Región Centro (15/11).
14. Edición y distribución de *Humanismo ambiental II*.

## ÍNDICE

### MEMORIA FEDERAL 2004

- MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS
  - Informe general
    - por Pedro J. Frías*..... 15
  - Informes provinciales
    - Catamarca
      - por Armando Raúl Bazán*..... 21
    - Córdoba
      - por Pedro J. Frías*..... 22
    - Chaco
      - por Antonio C. Besil*..... 25
    - Chubut
      - por José Raúl Heredia* ..... 26
    - Mendoza
      - por María Gabriela Abalos* ..... 30
    - Misiones
      - por Martín Pancallo D'Agostino* ..... 40
    - Salta
      - por Luis Alberto Martínez*..... 43
    - San Juan
      - por Alberto M. Sánchez*..... 45
    - Santa Cruz
      - por Gustavo Carranza Latrubesse* ..... 49
    - Santa Fe
      - por José Manuel Benvenuti*..... 51
    - Tucumán
      - por Federico A.M. Lannes* ..... 52
    - La Región Centro, geopolítica estratégica
      - por Pedro J. Frías*..... 55

### DOCTRINA

- Globalización y regionalismo,
  - por Zlata Drnas de Clément* ..... 93
- En la perspectiva de recuperar la vigencia plena de la República federal,
  - por Pablo María Garat* ..... 99
- El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994,
  - por Antonio María Hernández* ..... 111
- La provincia en la Constitución Nacional,
  - por Claudio M. Viale* ..... 147

**CRÓNICA**

Novedades del constitucionalismo provincial.....	167
Acuerdo económico del NOA .....	173
Treinta ciudades bonaerenses reclaman autonomía .....	175
El Ente Intercomunal del Norte cordobés (EINCOR).....	177
El desarrollo educativo local.....	179
Foro de Federaciones de Canadá y la Asociación Internacional de Estudios Federales.....	181
Ciudades hermanadas.....	184
Revista del Concejo Deliberante de Río Cuarto.....	188

**RECENSIONES**

<i>Índice de desarrollo local para la gestión (IDLG)</i> , de Eduardo Jorge Arnoletto (red.) y otros por Marcelo A. Barberán .....	191
<i>Derecho de la integración</i> , de Alberto M. Sánchez por Pedro J. Frías .....	192
<i>Democracia, legitimación y crisis. Influencias legitimadoras de las formas semidirectas de democracia</i> , de Gustavo Castiñeira de Dios por Pedro J. Frías .....	193
<i>Mercosur y ALCA</i> , de Helio Jaguaribe por Marcelo A. Barberán .....	194
Actividades del Instituto de Federalismo en 2004.....	199

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

Se terminó de imprimir en  
Editorial Advocatus, Duarte Quirós 511,  
en el mes de febrero de 2005