

CUADERNO DE FEDERALISMO

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

Año Académico 2002

**CUADERNO DE
FEDERALISMO
XVI**

CÓRDOBA – 2003

© 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

Dr. OLSEN A. GHIRARDI

Presidente

Dr. RICARDO HARO

Vicepresidente

Dr. ERNESTO REY CARO

Secretario

Dr. EFRAÍN HUGO RICHARD

Tesorero

Dr. HUMBERTO VÁZQUEZ

Director de Publicaciones

Dirección: Gral. Artigas 74 - 5000 - Córdoba

Tel. (0351) 4214929 - FAX 0351-4214929

e-mail: acader@arnet.com.ar

REPÚBLICA ARGENTINA

Presidentes Honorarios

Dr. PEDRO J. FRÍAS

Dr. LUIS MOISSET DE ESPANÉS

CUADERNO DE FEDERALISMO

AÑO 2002

XVI

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

Director: Académico Pedro J. Frías

SUMARIO

MEMORIA FEDERAL 2002

- Memoria Nación- Provincias
Informe general, *por Pedro J. Frías*
Informes provinciales, *por los miembros correspondientes del Instituto*

DOCTRINA

- Provincia de Buenos Aires: desconcentración política, *por Raúl Artieda*
- Las regiones a propósito del Tratado de Integración de la Patagonia
- La fusión de Río Negro y Neuquén, *por Jorge Douglas Price*
- La deseable fusión de Neuquén y Río Negro, *por Pedro J. Frías*
- Por el desarrollo local, *por Pedro J. Frías*
- Los alcances de la región intermunicipal, *por Diego Alberto Giuliano*
- El principio de indestructibilidad de las provincias en crisis, *por Ricardo Mercado Luna*

DOCUMENTACIÓN

Tratado para la integración de la Patagonia

PREMIOS Y CONCURSOS

Palabras del director del Instituto de Federalismo al entregar el premio al Mérito Federal

DECLARACIONES

Declaración sobre el pacto Nación-Provincias
Declaración del Instituto de Federalismo
Declaración de los Institutos de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y de la Universidad Católica de Salta- Subsede Buenos Aires- Gendarmería Nacional- acerca del sistema de coparticipación federal.

CRÓNICA

RECENSIÓN

MEMORIA FEDERAL 2002

MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS

INFORME GENERAL

por PEDRO J. FRÍAS

LAS PROVINCIAS EN 2002

Confundidas como nunca por la incertidumbre y la insolvencia, el año unió a la Nación y a las provincias en el mismo acoso, sumado a las tensiones entre quienes participan del naufragio. El año anterior habíamos hablado de que se bailaba en el Titanic. Lamentablemente tuvimos razón.

Pero se firmó el Pacto Fiscal, se logró su confirmación por el Congreso y las legislaturas y la proa pareció orientarse hacia una nueva ley de coparticipación. Había que bajar el déficit un 60 por ciento. Las convulsiones sociales hacían dudar de la voluntad de cumplimiento, pero los organismos internacionales de crédito exigían la recuperación de los bonos provinciales y el ajuste -¿posible?-, es decir, el cumplimiento de lo pactado.

Algún alivio trajo la promesa del gobierno nacional de girar la deuda atrasada por coparticipación. En abril las provincias, a desgano, aceptaron una auditoría trimestral del FMI, para verificar si se cumple la reducción en 3.000 millones de pesos del desequilibrio presupuestario que en 2001 alcanzó a 5.000 millones.

El 24 de abril, 16 provincias firmaron con el presidente un acuerdo que fue bien recibido. Sus 14 puntos son más un preámbulo que un plan económico confiable. Pero hay que instrumentarlos..., si la sociedad lo permite. Porque aunque hay iniciativas solidarias, los empleados y los sindicatos no han cambiado de actitud.

Está pendiente la creación de un sistema federal de coordinación y distribución financiera y fiscal, mediante la aprobación de la ley convenio (art. 76, inc. 2º, C.N.). Lo hemos recordado en una declaración reciente del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba y de la Universidad Católica de Salta, sede Buenos Aires, dirigido por el doctor Pablo M. Garat, precedido por diez propuestas para ir al fondo del problema: coordinar competencias, servicios y funciones; administración tributaria conforme a las fuentes; presupuestos y crédito público -si es que existe- y demás.

Pedíamos también instalar el foro institucional para todo cuanto hace a la consolidación del federalismo de concertación en materia económica, financiera y fiscal.

Penetrábamos en la futura ley de coparticipación federal de impuestos, que el acuerdo reciente pide se apruebe dentro de los 90 días.

Hay malestar con el federalismo. Y no es para menos. Unos preferirían una Argentina unitaria. Otros disolverían las 24 jurisdicciones en 6 regiones. Caracterizados juristas temen que el federalismo en la Argentina no esté cumpliendo sus deberes.

¿Y cuál es el deber del sistema federal? Acercar el poder y los servicios a la gente. Para eso lo inventó Estados Unidos, en función de su vasto territorio. La Argentina lo tiene.

Los Estados federales son diecisiete; y son los más poblados. Por otra parte, el mundo es virtualmente federal en la variedad de Estados supranacionales, Estados fédero-regionales, regiones internacionales y subnacionales, consorcios de municipios a través de toda clase de acuerdos.

El futuro es federal, si la globalización respeta ciertas pautas mínimas que expresó Guy Sorman en el título de su libro *El mundo es mi tribu*. El neologismo «glocal» se ha difundido: pensar globalmente y actuar localmente...

Los prejuicios contra las provincias no carecen de fundamentos, si se piensa en el déficit, en el clientelismo, en la ineficacia; pero todo esto se ha agravado en el Estado nacional. La deuda total de las provincias, por ejemplo, no supera la sexta parte de la deuda argentina.

Explicaré mis propuestas. Bajar el costo político es una exigencia ineludible, comenzada por el Congreso con manifiesta tibieza. Lo que ocurre es que la sociedad -que no es inocente en

nuestra crisis- se resiste al ajuste necesario. En la provincia, además de la reforma del Estado como marco, hay dos recursos: pasar a la Legislatura unicameral y convertir en *ad honorem* los cargos de concejales y autoridades de las comunas, en ciudades de menos de 50.000 habitantes.

Córdoba con la velocidad del sonido, reformó su Constitución. Ahora tiene una sola Cámara con 70 diputados y un sistema electoral mixto, que creo el mejor. Veintiséis diputados departamentales -los antiguos senadores- fueron elegidos en circunscripción uninominal; los 44 restantes proporcionalmente, para que los partidos estén representados en su caudal electoral. Si no ejerce control sobre el Ejecutivo, no es porque la Cámara sea única, sino porque el partido gobernante tiene mayoría absoluta.

Más difícil es privar de remuneración a los concejales. La razón no es sólo la economía de escasez, sino que, a la manera de instituciones sin fines de lucro, la banca debe ser estimada como un servicio al bien común, que honra a quien es elegido. Eso sí, se le reembolsarán los gastos originados en la función.

Esas economías deben completarse determinando que en todas las provincias, legisladores y concejales sólo puedan tener un secretario. Un senador llegó a tener trece de los cuales tres eran jerarquizados...

La coparticipación federal, con mandato constitucional incumplido a partir de 1996, espera por la falta de consenso político. No es sólo un problema provincial. La Comisión del Senado, según mis noticias, ha trabajado bien. La redistribución a favor de las provincias de escasa población debe mantenerse porque en ellas la infraestructura es más cara. Algunos creen que este sistema ha castrado la capacidad de recaudación de las provincias.

La municipalización de la vida pública argentina es un hecho auspicioso, porque los servicios prestados en el ámbito local resultan más eficaces y baratos. Pero los municipios deben estar a la altura de los tiempos y mejorar y crecer en cooperación intermunicipal. Actualmente hay muchos consorcios; incluso uno de ellos tiene en concesión la ruta 63 y cobra peaje a cambio de poner sus máquinas y su gente en los arreglos viales. En la década del 60 aprendí en Bélgica lecciones prácticas de cooperación intermunicipal. Hemos tardado casi 40 años en introducirlas.

Las relaciones intergubernamentales han cambiado la fisonomía del habitual contencioso provincias-Nación. Deben ser más transparentes, poniéndolas al servicio del bien común, con lo que sumarían a las autonomías provinciales y municipales, los beneficios supuestos de un régimen unitario.

Lo que se pide a los argentinos no es que cambiemos de régimen sino que hagamos bien nuestros deberes.

El 2002 concluyó con cesación de pagos en el Estado nacional, sin acuerdo con el Fondo Monetario, pero a lo menos, con una significativa reducción del déficit presupuestario en las provincias.

Algo más, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano de la Argentina, estudia notablemente estos problemas y nos interpela con 18 desafíos. Y el Balance de la Economía de la Bolsa de Comercio de Córdoba, notable como siempre, no abandona su enfoque regional.

INFORMES PROVINCIALES

Buenos Aires, por Luis Lazzarini
Catamarca, por Armando Raúl Bazán
Córdoba, por Pedro J. Frías
Chaco, por Antonio C. Besil
Chubut, por José Raúl Heredia
Entre Ríos, por Norberto Ramón Marat
Mendoza, por María Gabriela Ábalos
Misiones, por Martín R. Pancallo D'Agostino
Río Negro, por Jorge E. Douglas Price
Salta, por Luis Alberto Martínez
San Juan, por Alberto M. Sánchez
Santa Cruz, por Gustavo Carranza Latrubese
Santa Fe, por José Manuel Benvenuti
Santiago del Estero, por Julio César Castiglione
TUCUMÁN, POR FEDERICO A. M. LANNES

• BUENOS AIRES, *por José Luis Lazzarini*

La relación con el gobierno nacional

La Provincia ha colaborado con el gobierno nacional y ha participado en todos los pactos propuestos, acompañando las políticas presidenciales de gobierno, de los presidentes Menem, De la Rúa y Duhalde.

La situación económica financiera

Desde 1998 a fines de 2001, llegó a perder más del 17% de los recursos normales. En el 2002 tuvo que hacerse cargo mediante decisión de la Legislatura de deudas incobrables o de difícil rescate del Banco de la Provincia, para fortalecerlo en medio de la grave crisis financiera.

El Patacón, la cuasi moneda

Por las difíciles posibilidades de un financiamiento sostenido, el 4 de julio de 2001 llegó a un acuerdo con el Estado Nacional, comprometiéndose a reducir el gasto y a emitir documentos para cancelar obligaciones. Así nacen los Bonos de Cancelación de Obligaciones (BOCANOVA) y las letras de cancelación de obligaciones «Patacones».

Los Patacones son títulos que se asemejan formalmente a los billetes de papel moneda de la Nación, que pese a ser cuasi moneda, han tenido un éxito total, a punto que de las cuasi monedas provinciales, tienen poder cancelatorio intacto a la par que el papel moneda, en toda la República.

Hacia un financiamiento ordenado

En marzo de 2002 el Estado Nacional con la Provincia, acordaron un plan de ordenamiento de sus finanzas públicas. De éste resultaría una reducción del 50% del déficit provincial con relación al año anterior, la suspensión de la emisión de Patacones y la asistencia de la Nación, a las necesidades financieras de la provincia a fines del 2002.

Durante los nueve primeros meses del 2002, el déficit provincial se redujo en un 45% con referencia al 2001, lo que permite creer que la provincia cumplirá con el programa acordado con la Nación.

Canje de la deuda

El gobierno nacional ha ofrecido a los acreedores provinciales, transformar sus acreencias en Bonos Nacionales Garantizados, indexados por CER, a 16 años con 3 de gracia. Es posible que la provincia se acoja en cuyo caso, la mayor parte de la deuda provincial tendrá como acreedor a la Nación con vencimientos extendidos y a un bajo interés.

Endeudamiento de la Nación con las provincias

Según reciente noticia periodística, el endeudamiento de la Nación con las provincias se redujo en un 86%. Actualmente es un total de 111,8 millones. A Buenos Aires 20,9 millones; a Santa Fe 10,1 millones; a Santiago del Estero 7,3; a Córdoba 7,2; a Chaco 6,2; a Entre Ríos 6,3 y así hasta la más baja, Neuquén 0,46 millones («El Día» de La Plata, 1/12/2002).

Inundación. Obras en la cuenca del río Salado

Como es público, la provincia sigue en emergencia hídrica. Los grandes canales como el Mercante, están rebasados por el agua y a ello, se suman las obras clandestinas que hacen los propietarios de los campos, para manipular el agua.

El gobierno, con la asistencia del Fondo Hídrico Nacional, va a comenzar las obras en la cuenca del río Salado, que vuelca sus aguas en el Atlántico. Se trata de una inversión de aproximadamente 178 millones en tres años.

A pesar de que la Corte Suprema prohibió derivar las aguas de la laguna Picasa en Santa Fe, hacia la cuenca del Salado en la provincia de Buenos Aires, se calculan que no obstante,

entran entre 10 y 15 metros cúbicos por segundo de agua que vienen derivados a la provincia de Buenos Aires.

La provincia de Buenos Aires está gestionando además, un crédito de 10 millones de dólares en el Banco Interamericano de Desarrollo, a estos mismos fines.

• CATAMARCA, *por Armando Raúl Bazán*

Justicia federal versus Estado Provincial

Un raro conflicto se ha planteado entre el gobierno provincial y el Juzgado Federal con sede en Catamarca. El Dr. Aldo Cesar Hugo Nieva, juez interino designado por la Cámara Federal de Tucumán, se abocó al tratamiento de causas pendientes originadas en la transferencia del sistema provisional a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Más de un centenar de jubilaciones otorgadas por la Provincia cuando se sustanciaba dicha transferencia, creaba la presunción de que adolecían de irregularidades diversas. Falsa acreditación de servicios por los municipios tendiente a justificar una relación de dependencia inexistente por parte de los beneficiarios; disminución a 45 años de la edad requerida para obtener la jubilación, contraviniendo las normas sobre la materia vigentes en la administración nacional. La ANSES cuestionó la legalidad de esos procedimientos y resolvió dar de baja a los agentes acogidos a la pasividad. Estimó, asimismo, que el organismo había resultado damnificado en una suma de seis millones de pesos.

El juez Nieva, competente para conocer en los litigios que afectan presuntivamente al Estado nacional, citó a prestar declaración indagatoria a varios funcionarios provinciales que habían intervenido en la concesión de las jubilaciones impugnadas. Figuran, entre ellos el actual presidente de la Cámara de Diputados, Dr. Guillermo Herrera, la diputada nacional Dra. Aída Maldonado de Piccione -ex-interventora de la Caja de Jubilaciones de la Provincia- y otros miembros del gabinete que habían aprobado el otorgamiento de esas jubilaciones. Esta decisión judicial originó un conflicto con evidentes connotaciones políticas. El juez federal fue recusado por dichos funcionarios y como ellos no se presentaron a las indagatorias, el magistrado solicitó el desafuero de quienes hoy cumplen funciones legislativas. La respuesta fue desafiante. Los imputados plantearon la nulidad del nombramiento del juez federal interino anta el Tribunal Oral en lo Penal con asiento en Catamarca. Dos de sus miembros se excusaron por causales diversas y entonces actuaron como subrogantes dos conjueces tucumanos, los Dres. Oscar Emilio Sarrulle y Gabriel Casas. En un pronunciamiento dividido, con el voto disidente del presidente Dr. Rodríguez Sein, dicho tribunal declaró la nulidad del nombramiento del juez Nieva.

En ese estado de cosas, el magistrado recurrió en queja ante la Cámara Federal de Tucumán, investida de la facultad de superintendencia sobre los jueces de sección de Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero. Por virtud de un pronunciamiento unánime, con considerandos de llamativa dureza, la Cámara reivindicó su potestad jurisdiccional y desautorizó por falta de competencia el fallo del Tribunal Oral en lo Penal. Y ahora, con fecha 28 de noviembre, la Cámara ha dispuesto prorrogar la permanencia en el cargo del juez Nieva hasta que el concurso en trámite permita cubrir en titularidad el cargo de juez federal.

Sin perjuicio del pronunciamiento judicial que deberá recaer sobre los funcionarios responsables de los actos administrativos cuestionados en perjuicio de la ANSES, parece evidente que también está en juego una cuestión de política electoral. El gobierno provincial se opone a que el juez Nieva presida el tribunal electoral que actuará en los comicios generales convocados para el mes de marzo. Y frente al hecho consumado de la confirmación de dicho magistrado, ha tomado cuerpo la versión de que el gobernador Dr. Oscar Castillo promovería el desdoblamiento de las elecciones provinciales de los comicios nacionales. En tal caso, la designación de gobernador y vicegobernador y de miembros de las cámaras legislativas provinciales se colocaría bajo el paraguas protector de un tribunal electoral provincial.

• *CÓRDOBA, por Pedro J. Frías*

Las relaciones federales de Córdoba pasaron por todos los escenarios pero sin estridencias, aunque sí con severos problemas. Firmó el Pacto Fiscal, aprobado por la Legislatura, pero no cumplirá sus metas de disminución del déficit, situación frecuente en las demás provincias.

El endeudamiento de la provincia queda simbolizado en los bonos LECOR, para cancelación de obligaciones provinciales. Se creó una cámara compensadora que no sin tropiezos, debía cambiar a las empresas con grandes stocks de LECOR por los bonos nacionales. También se pediría en préstamo a largo plazo los mismos bonos provinciales, que seguirán circulando como circulan, de tanto en tanto, versiones de rescates parciales.

La Cámara única de la Legislatura ha hecho su experiencia. La oposición atribuye a la supresión del Senado la falta de control sobre el Ejecutivo, pero la causa última es la mayoría absoluta que el gobierno tiene en el Legislativo y creo que lo mismo hubiere pasado con las dos Cámaras,

Las fuerzas de la producción, más que los gobiernos, se preocupan por reanimar la Región Centro. El Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, convocó a las de Santa Fe y Entre Ríos en una reunión provechosa. Las de Entre Ríos se comprometieron a tratar de obtener la aprobación por la legislatura del tratado de integración.

LOS ESFUERZOS DE INTEGRACIÓN SON LA MÉDULA DE LOS ENTES INTERCOMUNALES: EL ADESUR CON 48 MUNICIPIOS Y COMUNAS DEL SUR Y EL EINCOR CON BASTANTES MÁS DEL NORTE DE CÓRDOBA. EN NOVIEMBRE EL EINCOR eligió nuevas autoridades. Desde marzo, por un convenio con la Universidad Nacional, se puso en marcha la Escuela de Capacitación Técnica, Artes y Oficios, con varias sedes, donde se dictan 35 cursos. Mantiene también el programa de compra comunitaria de medicamentos y talleres textiles en 20 municipios.

Pero quienes redactamos los informes provinciales estamos a veces ante una tarea imposible, porque las noticias cambian. Córdoba recibiría 35 millones del préstamo que hará la Nación al conjunto de las provincias, a cuenta del acuerdo con el FMI.... Todo hay que registrarlo con puntos suspensivos.

Por lo demás, la recaudación fiscal disminuyó, según cifras oficiales: en Córdoba, 74 millones comparando el primer semestre de 2002 con el 2001.

En las relaciones entre los poderes, hubo que lamentar que el Ejecutivo marginara el Consejo de la Magistratura a través de una ley que designó como titulares a 90 jueces y fiscales sustitutos, lo que provocó la reacción de todo el arco jurídico.

Y sin justificación, se dictó una ley de emergencia judicial que hasta julio 2003 suspendió al Consejo de la Magistratura.

El gobernador, precandidato presidencial, reasumió el cargo e inició un parcial rescate del bono provincial.

• *CHACO, por Antonio C Besil*

La situación económico-social de la provincia en el 2002, se agravó aún más, tanto en el sector público como en el privado.

En el sector público, el presupuesto de este año previó un déficit de \$ 115 millones sobre un total de erogaciones de \$ 1.099 millones; dicho déficit -de lograrse-, sería un 50% inferior al del año anterior.

La deuda pública provincial alcanza ya un monto aproximado a 2 presupuestos anuales y gravita notablemente sobre las finanzas del Estado.

La Provincia suscribió el Pacto Fiscal; ha puesto en circulación bonos provinciales Quebracho por 100 millones de pesos para poder hacer frente a parte de sus compromisos salariales y deudas con proveedores y contratistas.

La casi totalidad de los municipios se encuentran desfinanciados y en permanente conflicto con su abultado personal, al que en algunos casos se le adeuda hasta seis meses de sueldo,

En el sector privado, con fuerte presencia del sector primario de la economía, con una participación cada vez menor en el PGB se observa un gran cambio en materia de área sembrada, denotándose una declinación notoria de la dedicada al algodón -hasta hace poco una de las ruedas maestras de la economía del interior chaqueño- y el crecimiento notable de otros cultivos; influyó en ello la baja de los precios del textil a lo que hay que agregar factores climáticos adversos.

El algodón tenía un gran efecto multiplicador sobre el empleo, especialmente de mano de obra no especializada, sobre el transporte, el comercio, las finanzas y pequeñas industrias locales los cultivos que ampliaron su área han convertido al Chaco en un mero proveedor de materias primas, sin procesamiento alguno por ahora.

El sector que conserva su dinamismo es el de la industrialización de recursos forestales, especialmente del algarrobo, en el polo maderero instalado en el centro del Chaco, pero con la incertidumbre que crea la utilización irracional de ese recurso.

Esto ha provocado un agravamiento de los indicadores sociales: en mayo de este año, el 67,8 % de la población está bajo la línea de pobreza, cuando dicho porcentaje ascendía ya al 56,3% cuatro años atrás.

Las provincias «no son islas» y menos aún las llamadas «marginales»; ninguna está en condiciones de recuperarse por sí sola. Si no hay una reactivación de la economía nacional, el Chaco, como otras jurisdicciones, seguirá en esta constante declinación en el marco de esta prolongada crisis, «la más importante desde que nos independizamos de los españoles» (Cortés Conde).

• CHUBUT, por *José Raúl Heredia*

I. Destaco las relaciones federales a través de leyes sancionadas vinculadas con las siguientes materias: a) *Pesca*: 4897, en virtud de la cual se aprobó el convenio celebrado el 12 de marzo de 2002 con el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) que tiene por objeto coordinar esfuerzos y optimizar los recursos para la realización de investigaciones científico-técnicas orientadas al desarrollo de los recursos pesqueros en el ámbito de la provincia; 4869, adhesión a la ley nacional 25.47 [régimen de infracciones y sanciones]. b) *Emergencia*: 4818, de adhesión a los arts. 8º, 9º y 10 de la ley de emergencia pública y reforma del régimen cambiario 25.561; 4830, aprobó el convenio marco para la implementación del «Programa de Jefes de Hogar» creado por el decr. 165/02; 4832, de aprobación del convenio con el Ministerio del Interior destinado a atender la situación de emergencia alimentaria nacional en el marco de la declaración de emergencia alimentaria dispuesta por decr. 108/02, para lo cual el gobierno nacional asume el compromiso de transferir un subsidio no reintegrable; 4903, aprobó el convenio marco con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, destinado a la implementación del Programa Jefes de Hogar. c) *Derechos de los pueblos indígenas*: 4899, por la que Chubut adhiere a lo dispuesto en la ley nacional 25.607 que establece la realización de una campaña de difusión de los derechos de los pueblos indígenas. d) *Derecho de los menores*: 4822, que aprobó el acuerdo de cooperación con el fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con el objeto de profundizar la plena defensa de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia con la implementación de la ley 4.347. e) *Política institucional*: 4839, que aprobó el Acuerdo Federal para la Reforma del Sistema Político Argentino, celebrado entre el presidente de la Nación y los gobernadores de las provincias con fecha 6 de febrero de 2002. f) *Medio ambiente*: 4867, aprobó el convenio con el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación que tiene por objeto establecer los términos y condiciones bajo los cuales la Provincia se adhiere al Proyecto GEF «Prevención de la Contaminación Costera y Gestión de la Biodiversidad Marina»; 4929, aprobó el Convenio con el Instituto Nacional del Agua que tiene por objeto establecer un programa de colaboración de proyectos de estudio e investigación y capacitación de recursos humanos en el campo del conocimiento, manejo, control y preservación de los

recursos hídricos. g) *Régimen de coparticipación*: 4865, aprobó el acuerdo celebrado con la Nación sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos, cuyo objeto es dar cumplimiento al mandato constitucional de consolidar un régimen de coparticipación de impuestos, sobre la base de acuerdos entre Nación y las provincias, estableciendo un mecanismo de distribución de los ingresos fiscales que atienda a las especiales circunstancias por las que atraviesa la República Argentina; previendo, asimismo, la reprogramación de la deuda pública provincial a efectos de contar con una mayor disponibilidad de los recursos coparticipados, en virtud de la adecuación de los servicios emergentes en función de las reales posibilidades de pago; 4866, aprobó el acuerdo celebrado entre el presidente de la Nación y los gobernadores de las provincias, suscripto el 24 de abril de 2002 en la Quinta de Olivos, conocido como de «los 14 puntos» fundamentales de las políticas fiscales y económicas; 4875, de ratificación del convenio de financiamiento suscripto el 13 de junio de 2002 en el marco del «Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos». h) *Otras*: 4917, aprobó el convenio celebrado en la ciudad de Rawson el 1° de julio de 2002 entre las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego que tiene por objeto designar al director general de Administración de Aguas de Chubut como representante de la Región Patagonia ante el Organismo Regulator de Seguridad de Presas - ORSEP; 4900, crea una comisión para proponer los lineamientos básicos para el desarrollo de la información territorial de la provincia del Chubut, bajo la visión de una Infraestructura de Datos Espaciales, conforme las definiciones y alcances dados a ésta por la Infraestructura Global de Datos Espaciales (GSDI) a nivel global y por el Comité Permanente para la Infraestructura de Datos Espaciales de las Américas (CP IDEA) a nivel de Continente; 4925, que aprueba el Convenio suscripto el 15 de mayo de 2002, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el Instituto Nacional de Estadística y Censos que tiene por objeto establecer una cooperación técnica y financiera entre las partes firmantes a los efectos de desarrollar la adecuación de la cartografía para el Censo Nacional Agropecuario y la consolidación y validación definitiva de los archivos digitales, en lo que hace a tareas precensales; 4817, de adhesión a la ley nacional 25.422 de régimen para la recuperación de la ganadería ovina.

II. El Parlamento Patagónico se ha mostrado activo. Su Comisión de Labor Parlamentaria se reunió en la Casa de Chubut, Capital Federal, el 29 de noviembre [estuvo presente un representante de la Municipalidad de Carmen de Patagones, que participa por primera vez en una reunión en la comisión parlamentaria]. Recibió un informe de consultoría, con participación de técnicos de Neuquén y Capital Federal, sobre los montos adeudados por la petroleras al 31 de diciembre del año anterior en razón de la incorrecta liquidación de regalías. La estimación señala una deuda a Chubut de U\$S 184.609.327, de U\$S 757.314.215 a Neuquén, de U\$S 433.456.800 a Santa Cruz, de U\$S 215.699.410 a Tierra del Fuego, de U\$S 70.305.367 a Río Negro.

En otro orden, se resolvió que en cada Legislatura se trabaje en reformas sobre el Estatuto de la Región de la Patagonia cuyo examen se ha previsto para el mes de marzo de 2003 en Bariloche.

Asimismo, diputados patagónicos expusieron las posibilidades de inversión en sus respectivas provincias ante una delegación de integrantes del Parlamento Europeo que se encontraba en la Argentina, en cumplimiento de una visita de integración e intercambio de experiencias. Los visitantes, integrantes de distintas orientaciones partidarias, realizaron consultas sobre aspectos turísticos, comerciales e incluso sobre las perspectivas crediticias a través de organismos mundiales y la utilización de fondos públicos europeos. El grupo parlamentario europeo estuvo integrado por representantes de Alemania, España, Italia, Bélgica, Reino Unido y Países Bajos. Encabezada por el alemán Rolf Linkohr (PSE), la delegación estuvo compuesta también por los vicepresidentes 1° y 2° (los españoles Pedro Marset Campos y Fernando Fernández Martín; los italianos Francesco Fiori y Giacomo Santini; la belga Mónica Franssoni, la británica Eryl McNally, la holandesa Marieke Sanders-Ten Holte y los españoles Emilio Menéndez del Valle y Encarnación Redondo Jiménez, de distintas corrientes políticas.

III. Otro recurso, el proveniente de la actividad pesquera, es hoy centro de debate político y judicial. Las leyes 4883 y 4884, que imponen nuevos valores, han sido cuestionadas por las

empresas del sector que han logrado en el ámbito de la Provincia y aun ante la Corte Suprema, la suspensión preventiva de su aplicación, en el marco de acciones de amparo y de declaración de certeza. Han cuestionado su constitucionalidad por confiscatorias y por exceder de diversos modos la competencia provincial -v.gr. por fijar los valores en moneda extranjera y por violentar el «Convenio del Golfo», suscripto entre Chubut y Santa Cruz, que es derecho «intrafederal» por encima de leyes ordinarias-.

•ENTRE RÍOS, *por Norberto Ramón Marat*

Conforme fuera expresado en un informe anterior, la gestión del Dr. Sergio Alberto Montiel ha priorizado la integración de Entre Ríos a través del grupo interprovincial CRECENEA por sobre la Región Centro. Particularmente el CRECENEA-LITORAL, creado en 1984 e integrado por las provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe. Precisamente en el marco de dicho ámbito se desenvuelve el Foro de Legisladores del Litoral, además, claro, del «Foro Permanente de Gobernadores CRECENEA-LITORAL». A través de esta estructura integrativo-regional, y por especial moción de Entre Ríos, se mantuvieron relaciones promisorias con municipios de la República Oriental del Uruguay tales como Artigas, Rivera, Salto, Soriano, Tacuarembó y Paysandú, entre otros, con miras a su formal incorporación al CRECENEA.

La firma de un convenio interprovincial en junio de 2002 en la ciudad de Corrientes con las provincias de Santa Fe, Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes para mejorar la capacidad operativa en materia de seguridad, suma un aporte importante en materia de política de integración. El año pasado -2001- se suscribió en la Casa de Entre Ríos, Capital Federal, un convenio con Mendoza para el intercambio de productos regionales para planes sociales, destacándose un protagonismo interesante en el Comité Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay, esto también durante el año pasado. En el plano de las actitudes e intenciones, se dan -aun inorgánicamente- frecuentes muestras de propuestas interprovinciales orientadas al reconocimiento de problemas comunes y soluciones conjuntas, especialmente en materia productiva y atención de la salud.

En cuanto a las relaciones con el gobierno federal, los llamados «acuerdos fiscales» se han caracterizado por sus marchas y contramarchas. Se firmó un convenio en febrero del año en curso que obtuvo reciente aprobación legislativa, mientras uno complementario suscripto en julio, aún aguarda el tratamiento parlamentario correspondiente. La opinión especializada respecto de estos «acuerdos» resalta la fuerte crisis para el federalismo que representan los condicionamientos emergentes de éstos y las ingentes dificultades que se derivan para un desenvolvimiento verdaderamente autónomo de la provincia.

La emisión interna de los denominados «Bonos Federales» torna dramático el desenvolvimiento comercial, productivo y social en general de Entre Ríos, sobre todo por deficiente funcionamiento de la estructura destinado a su oportuno canje: la Caja de Conversión. Las relaciones del gobierno con la comunidad en general están muy lejos de ser armoniosas y, por supuesto, es de franco enfrentamiento con los sectores gremiales y no sólo de trabajadores estatales. El movimiento pluralista denominado «Multisectorial» ha realizado relevantes manifestaciones de protesta y, por otra parte, logrado que sus dirigentes fueran recibidos por autoridades nacionales obteniendo, aparentemente, respuestas positivas a su planteo, dándose, por cierto, una situación un tanto atípica, que desjerarquiza técnica y éticamente al gobierno.

Las relaciones Poder Ejecutivo-Legislatura no son las deseables y necesarias para un accionar gubernativo de resultado. La posibilidad del juicio político al gobernador ha estado reiteradamente en escena y aún no ha sido descartada. Por estos días diciembre de 2002- ha renunciado el vicegobernador, siendo aceptada su dimisión por la Asamblea Legislativa. En declaraciones a la prensa, además de admitir divergencias e incomunicación con el titular del Poder Ejecutivo, opinó que el poder político reside, hoy por hoy, en la Legislatura.

Mientras tanto, por las desinteligencias institucionales ya apuntadas y que trascienden, incluso, al plano partidario oficialista; y la emergencia nacional particularmente acentuada para los entrerrianos, el tema de la reforma constitucional aguarda sin mayores esperanzas si no

olvidado. Viene al caso acotar que el proyecto de reforma elaborado por el gobernador Montiel durante esta gestión (diciembre de 2000), al menos para algunos analistas, tiene menos jerarquía institucional que el presentado durante su primera gestión, en 1984. En efecto, el ideario expresado en el mensaje del proyecto, soslaya sugestivamente el imperio del art. 123 de la Constitución Nacional, renegando, por ende, de la autonomía municipal en el ámbito institucional. Además, y entre otros lamentables olvidos, nada se define en orden a los arts. 124 y 125 de la Carta Magna reformada en 1994.

En materia municipal, la gestión del Dr. Montiel ha dado claras muestras de una vocación descentralizadora, erigiendo en nuevos municipios a varios Centros Rurales de Población gobernados por «Juntas de Gobierno» no electivas, existiendo, al respecto, varias propuestas pendientes de tratamiento en la Legislatura. Sería oportuno que la actual dependencia provincial que sirve de nexo entre la provincia y las corporaciones municipales -Dirección de Relaciones Municipales- se implementara adecuadamente y ubicara en el área ministerial competente que es el Ministerio y no el de Economía, Obras y Servicios Públicos en que se encuentra actualmente.

• MENDOZA, por María Gabriela Abalos

I. Situación general: aspectos

A. La provincia de Mendoza no es ajena a la crisis nacional que involucró aspectos políticos, institucionales, económicos, sociales, culturales, etc., desatada con mayor fuerza a fines del año 2001 y comienzos del 2002. Los municipios también sienten sus efectos.

Varios sectores han sido declarados en emergencia. Mediante ley 6918 de agosto de 2001, se declaró en estado de *emergencia financiera* al Estado provincial, por razones de necesidades colectivas súbitas y graves, a fin de perseguir el beneficio general de la Provincia, hasta el 31 de diciembre del año 2002. Se indica además que incluye a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como asimismo a las entidades descentralizadas, autárquicas y todo otro ente que se encuentre incluido en el presupuesto de erogaciones y cálculo de recursos de la Provincia, año 2001.

El endeudamiento provincial es de aproximadamente dos mil novecientos millones de pesos. Se pudo pagar el bono Aconcagua y se evitó la caída en *default*.

El presupuesto 2003 se envió a la Legislatura en la segunda semana de diciembre y aparece equilibrado entre gastos y recursos intentando cumplir con el compromiso de equilibrio fiscal asumido mediante ley provincial 6757.

El presupuesto es de déficit cero y se han calculado doscientos cuarenta y seis millones para el pago de amortización de deuda y rescate del Petrom. Además, se incrementa el gasto por trescientos veintiséis millones de pesos, lo cual implica un 24% más de lo que se gastó durante el 2001, pero se prevé un ingreso en concepto de regalías de aproximadamente unos cuatrocientos millones de pesos.

Entre las principales medidas se destacan el pago de sueldos a los empleados públicos sin recortes, el aumento en un 47% de las transferencias de dinero a los municipios, se prevé treinta millones de pesos para equipar a la policía y renegociar los contratos de las obras públicas, trescientos sesenta y un millones de pesos para los gastos en medicamentos, alimentos para sectores indigentes, planes sociales y costos de la lucha antigranizo, entre otros puntos.

B. Desde febrero de 2002 tiene bonos provinciales denominados Petrom. Según ley 6982, se autoriza al Poder Ejecutivo a contraer un empréstito público, representado por un programa de emisión de letras de Tesorería denominadas Petrom, en una o varias series, hasta un importe máximo de ciento cincuenta millones de pesos (\$ 150.000.000), siendo destinado este importe al pago de las obligaciones de la provincia, incluidas las deudas devengadas con los municipios (art. 1°).

C. Los sectores más dinámicos de la economía mendocina son el turismo, la vitivinicultura, la fruticultura y la horticultura.

El turismo genera ingresos de aproximadamente unos seiscientos millones de pesos de efecto directo y unos mil quinientos cinco millones de impacto indirecto en la economía provincial, y participa en el producto bruto geográfico provincial en un 5%. El sector emplea en forma directa e indirecta a unas treinta mil personas.

Se está implementando un Plan de Desarrollo Turístico (TURPLAN 2001-05) con un aumento de turistas nacionales y extranjeros (especialmente chilenos). En este año 2002 visitaron Mendoza aproximadamente un millón trescientos mil turistas, existiendo unas diecisiete mil cien plazas registradas. Esto explica en parte el 10,2% de desempleo de Mendoza, el índice más bajo del país fuera de Río Gallegos.

La vitivinicultura viene creciendo con un importante dinamismo en la última década, con inversiones nacionales y extranjeras y con exportaciones importantes.

Desde el gobierno provincial se está trabajando en el tema de seguro agrícola, y reactivando el plan de lucha antigranizo con ciertas dificultades.

Se ha impulsado el programa de destilación de vinos comunes para transformarlos en alcohol. Además, con base en el Acta Acuerdo Vitivinícola suscripta con la provincia de San Juan se ha aumentado la elaboración de mosto, de forma tal de diversificar la producción y ayudar al mantenimiento del precio del vino.

Por su parte, la agricultura participa en un 10 % del producto bruto geográfico. Para reactivar la producción de, por ejemplo, el durazno se ha utilizado la figura del fideicomiso, y en tal sentido se está trabajando en relación con el tomate.

Mendoza se está preocupando por la producción orgánica y tiene amplias posibilidades de transformarse en una región destacada, por sus tierras, por su variedad de especies, por su integración y por la constante preocupación de conseguir certificación de calidad para sus productos.

II. Los proyectos provinciales de reforma política

A mediados del primer semestre del año 2002, el Poder Ejecutivo envió a la Legislatura provincial (específicamente a la Cámara de Senadores), dos proyectos de ley, uno derogando la ley electoral (N° 2551) y el otro, modificando la ley de partidos políticos (N° 4746), los cuales pueden verse en www.mendoza.gov.ar.

Los principales temas que se introducen son los siguientes:

a. Postulación de candidatos: Permite que además de los partidos políticos, postulen candidatos para los cargos públicos electivos provinciales y municipales, excepto para gobernador y vice, los ciudadanos independientes y la agrupación de ciudadanos independientes, bajo ciertos requisitos.

b. Elecciones internas. Se propugna para la elección de candidatos y de autoridades en los partidos políticos las internas abiertas y obligatorias, permitiendo en el primer caso la participación de los no afiliados a ningún otro partido.

c. Separación de las elecciones: Se dispone la separación de las elecciones provinciales de las municipales, de forma tal que estas últimas sean en junio y las provinciales en el mes de agosto.

d. Sistema electoral: En este aspecto las modificaciones apuntan a la eliminación de las «listas sábanas» y del sistema electoral D'Hont, proponiéndose en su lugar el voto por candidato, personalizado con combinación de candidatos de distintas listas a través de boletas troqueladas. Además se dispone que cada partido político, ciudadano independiente y agrupación de ciudadanos independientes, propondrán hasta un máximo del 60% de los cargos a elegir en cada categoría, debiendo respetar un mínimo de 30% para las mujeres. De esta forma, resultan electos los candidatos que obtengan mayor número de votos en orden decreciente, con independencia de la lista a la cual pertenezcan.

e. Reducción de legisladores: La Legislatura provincial cuenta hoy con 48 diputados y 38 senadores, con la propuesta de reforma se reducen a 36 diputados y 30 senadores, resultando un total de 66, es decir, 20 legisladores menos que en la actualidad. Esto tiene que ver con la

reorganización de las secciones electorales en la provincia que, de cuatro, pasarían a tres, debiendo elegirse 10 senadores por sección, y 18, 10 y 8 diputados por cada una respectivamente, en base a la población.

f. Caducidad de las afiliaciones partidarias: En el proyecto de reforma de la ley de partidos políticos se dispone que a partir de su entrada en vigencia, la aptitud para actuar en el ámbito provincial que posea algún partido político subsistirá por el término, improrrogable, de seis meses, y con posterioridad a la fecha antes aludida caducará, sin necesidad de previa declaración por parte de la autoridad de aplicación, todo tipo de autorización o habilitación para actuar en el territorio provincial, debiendo comenzarse una nueva campaña de afiliaciones.

Estado actual: La Cámara de Senadores le ha dado media sanción pero modificando los temas tratados, como por ejemplo, manteniendo el sistema proporcional, unificando las elecciones provinciales y municipales en el mes de octubre, etcétera, correspondiendo ahora a la Cámara de Diputados su tratamiento.

III. Relaciones con la Nación, con las provincias y los municipios: convenios interjurisdiccionales

El año 2002 ha sido fructífero en lo que se refiere a los acuerdos suscritos con la Nación, con otras provincias y con municipios locales.

A. A modo de antecedente, en los últimos meses de los años 2000 y 2001 se suscribieron los compromisos federales para propender al crecimiento y a la disciplina fiscal (decretos 3661/00, 2309/01 y 2427/01 respectivamente) entre la Nación y los gobernadores de provincias.

En el año 2002 en relación con la implementación de los programas Jefas de Hogar se suscribió el acuerdo marco y el protocolo adicional de fechas 29/1/02 y 12/03/02 respectivamente, entre el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación y la Provincia, y luego el 5/9/02 el convenio marco.

En torno a la relación financiera y el régimen de coparticipación federal de impuestos se firmó el acuerdo Nación Provincias (27/2/02), entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

En relación con la reforma del sistema político argentino se firmó el acuerdo federal (6/2/02) aprobado por ley provincial 7009, entre el presidente de la Nación y los gobernadores de provincias.

Se suscribieron dos convenios adicionales al Convenio de Emisión de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) entre el Banco de la Nación Argentina, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el Ministerio de Economía de la Nación y la provincia, en marzo de 2002. También el acuerdo de 14 puntos para respetar acuerdos internacionales, políticas fiscales, etcétera (24/4/02), entre el presidente de la Nación y los gobernadores de provincias.

El Convenio de Financiamiento y Acta entre la provincia de Mendoza y el Estado Nacional (25/7/02), decreto 1008/02. Entre el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Obras Públicas y la provincia de Mendoza, se firmó el convenio marco de fecha 31/7/02 conteniendo el programa de reinicio de los planes de vivienda financiados con recursos del fondo nacional de la vivienda.

Luego se suscribió el acta de entendimiento entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía de la Nación y la provincia de Mendoza el 27/8/02 para la conformación de una comisión de análisis para estudiar y expedirse sobre el estado actual de las obligaciones que se encuentran pendientes de cumplimiento entre la Nación y la Provincia.

El convenio de financiamiento entre la Provincia, el Banco de la Nación Argentina, y el Ministerio de Economía suscripto el 20/9/02, así como también entre Y.P.F. y la Provincia se firmó un acuerdo de financiamiento el 4/10/02.

Entre el Consejo Federal de Inversión y el gobierno provincial se suscribió el convenio de asistencia técnica para la concreción del plan de categorización de alojamientos turísticos, el 15/11/02.

B. En lo relativo a las relaciones interprovinciales, a comienzos del año 2002 se firmó el Acta Acuerdo Vitivinícola con la provincia de San Juan mediante el cual acuerdan, entre otros puntos la obligación de elaborar un porcentaje de mosto a fin de diversificar la producción (8/2/02). También con la provincia de Neuquén se firmó un acta acuerdo con el objeto de integrar el accionar para la pavimentación de la ruta nacional N° 40 (8/7/02).

Por su parte, el 24/10/02 se suscribió un convenio marco con la Municipalidad de San Rafael de colaboración mutua.

IV. Realidad municipal

En mayor o en menor medida, los dieciocho municipios mendocinos han sido objeto durante este año de duras críticas, denuncias y peleas internas. Desde asambleas vecinales exigiendo la reducción de las dietas a los concejales departamentales, hasta enfrentamientos internos que dispararon un fenómeno de distanciamiento entre los concejales y los intendentes, aun perteneciendo al mismo partido político.

La crisis se ve agravada por la disminución de recursos y por la sospecha generalizada de reprochables manejos administrativos por lo que los «caciques» departamentales ven debilitada su gestión.

• MISIONES, por Martín Pancallo D'Agostino

La situación financiera del Estado misionero sigue en terapia intensiva. La planta de dependientes de, aproximadamente, 36 mil agentes no ha bajado significativamente. Los planes de retiros voluntarios asegurándoles una jubilación anticipada no despertó grandes adhesiones, pues el retiro es con 65 a 75% promedio del salario básico, lo cual no genera interés, si se toma en cuenta que los sueldos en la provincia son muy bajos y sujetos a descuentos.

Se está intentando optimizar la recaudación de impuestos dando la concesión a una empresa privada; y la retención compulsiva de ingresos brutos tomando directamente el porcentaje de todos los depósitos que se hagan en cuentas bancarias locales. Esta última medida es inconstitucional, ya que no discrimina el origen de los fondos depositados, debiendo el titular tramitar la desafectación, por lo que más que una retención, se trata de un acto de apropiación de dinero, dispuesta por la Dirección de Rentas.

RENATRE: En Misiones hay aproximadamente 17.000 empleados rurales que trabajan en negro. Para ello, se puso en marcha el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores, a fin de posibilitar el ingreso de esos trabajadores al sistema de seguridad social, combatir el trabajo infantil en tareas agrícolas y efectuar aportes jubilatorios, recibir asignaciones. El principal recurso del RENATRE será el aporte que hará el empleador y que corresponde al 1,5% del total de remuneraciones de cada trabajador.

Instituto Nacional de la Yerba Mate: Creado en el año 2001, recién hace pocos meses fue reglamentado su funcionamiento. Las expectativas de los agricultores respecto de este nuevo ente son distintas a su objetivo legal, Ellos han confiado que este ente serviría para asegurar precios mínimos razonables para sus cosechas. Lo cierto que tal aspiración resulta ilusoria, ya que al no haber concertación con los molineros, el arbitraje estatal no satisface. En verdad, una vez más se vuelve a caer en el error de que un ente burocrático reemplazará al mercado, que es el que en definitiva determina los márgenes de ganancias para los tres protagonistas de la actividad yerbatera: productor, tarefero y molinero.

Tratado sobre Seguridad Regional. Las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes firmaron el 24 de junio de 2002 el *Tratado del Litoral*, que tiene como objetivo principal la objetiva coordinación de las fuerzas de seguridad y la prevención de los delitos y contravenciones. El acuerdo incluye el compromiso de realizar controles sorpresivos, patrullajes y controles de vehículos mediante operativos conjuntos. También comprende la implementación de operativos en la lucha contra el abigeato, especialmente en áreas limítrofes. También se extiende a la prevención y represión del narcotráfico. Allí se contempla además la utilización recíproca de los recursos tecnológicos con los que cuentan las fuerzas de seguridad en la región. Cabe recordar que el laboratorio de criminalística de Misiones es el mejor equipado de la zona.

Parque Tecnológico: La Universidad Nacional de Misiones, el gobierno provincial y el Parque Tecnológico que funciona en la Universidad de Pato Branco del Estado de Paraná (Brasil) firmaron un convenio de cooperación tendiente a instalar un proyecto similar en Posadas. Se establece una sociedad entre las tres partes, a fin de dar impulso a la investigación tecnológica y al desarrollo de industrias en esta región.

La Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación, participaría en parte del financiamiento.

Adecuación de la representación legislativa: Actualmente, conforme al art. 82 de la Constitución Provincial, el Poder Legislativo será ejercido por una Cámara de Representantes elegida directamente por el pueblo, en la proporción de 1 por cada 12.000 habitantes o fracción que no baje de 8.500; y deja a una ley que determine el número de habitantes a quienes ha de representar cada diputado, para que el número total no exceda de 40 ni sea menor de 30.

La ley 3847 dictada en mayo de 2002, determinó en 32.000 el número de habitantes que representa cada diputado. Asimismo, bajó a 30 diputados la cantidad de integrantes de la Cámara de Representantes. Como disposición transitoria, se estableció que en las próximas elecciones de renovación parcial del Poder Legislativo del año 2003, se elijan 15 diputados titulares y 7 suplentes, y en la del 2005 también 15 diputados titulares y 7 suplentes.

Nuevo régimen de adjudicación de bancas: El art. 48 de la Constitución Provincial estableció que el sistema electoral deberá conceder, bajo pena de nulidad, representación a la minoría o minorías, que no podrá ser inferior al tercio del total. La ley electoral 2562 dispone el sistema de representación proporcional para posibilitar el acceso de las minorías,

El 18 de octubre de este año, se dictó la ley 3882 disponiendo que al partido ganador se le adjudiquen 9 bancas, y las restantes 6 se distribuyan de manera proporcional entre las demás listas que participaron en la elección,

Con esto, se limita el sistema proporcional que sólo regirá para las listas que siguen al partido ganador. Ello ha provocado reacción en los partidos radical, socialistas y MAP. Pero no se advierte que sea violatorio del art. 48 de la Constitución Provincial.

Esta reforma hecha a iniciativa del partido justicialista, se hizo con argumentos políticos vistos en el contexto de la dificultad de entendimiento y consenso entre justicialismo y radicalismo a la hora de conciliar políticas de Estado, por lo cual la oposición se ejerce a ultranza sin margen para producir acuerdos más convenientes al bien común. Esta característica de relaciones políticas, se advierte peligrosa para el gobierno si la oposición tuviera un diputado más de los que tiene hoy en la Legislatura, pues podría insistir con sus proyectos de ley u oponerse a los del Poder Ejecutivo sin necesidad de contar con los 2/3, conforme al art. 104, que requiere sólo la mayoría absoluta. Además, debemos aclarar que nuestra Constitución no exige mayoría especial para producir reformas de esta naturaleza.

- El 26 de agosto de este año, el Estado Nacional suscribió con la Provincia de Misiones, ad referendum del Poder Legislativo de Misiones, un convenio por el cual la Nación transfiere sin cargo a Misiones la totalidad de su participación accionaria minoritaria que tiene en la empresa de electricidad E.M.S.A.. Asimismo, remite la deuda de E.M.S.A. emergente de pagos efectuados por la Nación a terceros. La Provincia desiste de toda acción y derecho en causas judiciales contra aquella, con costas en el orden causado. La Nación reconoce adeudar a E.M.S.A. la suma de \$ 14.700.416, que será abonada durante el ejercicio fiscal del 2003.

Como consecuencia de este acuerdo, la Provincia de Misiones pasó a ser propietaria absoluta de Electricidad Misiones S.A. E.M.S.A.. Pero además, la Provincia deberá aprontar los trámites para su privatización. La Cámara de Representantes aprobó este acuerdo por ley 3886.

• RÍO NEGRO, por Jorge Douglas Price

Las relaciones entre la Nación y la Provincia en lo que va del presente año han estado signadas, como no puede ser de otra manera, por la profundidad de la crisis que vive la República. En ese marco se pueden señalar dos períodos en el año. Un primer período que se extiende aproximadamente hasta mediados de año, en el que la Provincia se manifestaba quejosa del incumplimiento por parte de la Nación de las obligaciones en materia de

coparticipación impositiva y una segunda parte, en el que la progresiva mejora de la recaudación fiscal, tanto nacional como provincial, han tendido a una cierta regularización, que ha permitido, por ejemplo, adelantar el cronograma de pago de salarios y otras obligaciones del Estado provincial, que llegó a alcanzar hacia aquel período del año, un atraso promedio superior a dos meses.

Ley 3645 (22 de mayo de 2002)

En medio del marco descripto para el primer semestre, la Legislatura de la provincia (que hasta entonces complementaba pactos anteriores con la Nación en materia de no emisión de nuevos bonos), autorizó al Poder Ejecutivo a consolidar deuda pública provincial devengada durante el ejercicio fiscal del año 2001 y ejercicio fiscal 2002 hasta la fecha de promulgación de la presente, mediante un programa de emisión de certificados de deuda pública denominados «PETROM» en una o más series hasta un importe máximo de pesos cien millones (\$ 100.000.000), debiendo tenerse presente que tal cifra importa aproximadamente un octavo del presupuesto fiscal anual provincial.

Este importe debía ser destinado al pago de las obligaciones del sector público provincial, incluidas las deudas devengadas con los municipios, cuando éstos acepten la percepción de estos títulos. Se estableció que no podrán ser utilizados para el pago de las obligaciones emergentes de emisiones de títulos públicos anteriores a la presente ni para el pago de salarios a los agentes del sector público provincial. Los certificados de deudas serán cancelados a su vencimiento y hasta que ello ocurra se garantizarán con un fondo fiduciario público integrado por la afectación periódica de un porcentaje de los recursos que ingresen por regalías hidrocarburíferas, sólo en la porción de los recursos que a la Provincia le corresponda en un todo de acuerdo con la coparticipación municipal. En el caso de que estos recursos no fueran suficientes, se podrán afectar los demás recursos tributarios o no tributarios o activos que comprenden el erario provincial, previa consulta a la Legislatura. La afectación de regalías hidrocarburíferas será para el primer ejercicio, de hasta el 20% de los ingresos por dichos conceptos y se comenzará a producir a partir del 1º de agosto de 2002, para los ejercicios siguientes el porcentaje será de hasta el 40% de los ingresos. En caso de que los fondos acumulados en algún momento del tiempo antes de su vencimiento, sean suficientes para el rescate total de los certificados de deuda en circulación, con más sus intereses devengados, éstos procederán a ser amortizados totalmente.

El Poder Ejecutivo, a través de Río Negro Fiduciaria Sociedad Anónima, deberá constituir un fondo fiduciario con los recursos que se obtengan por la vigencia de esta ley.

Ley 3662 (2 de agosto de 2002)

La Provincia de Río Negro ratificó mediante esta ley, el acuerdo Nación-provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos, suscripto el 27 de febrero de 2002 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre el presidente a la Nación, los gobernadores de las provincias y el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por ella se facultó al Poder Ejecutivo a afectar en garantía para la renegociación de la deuda provincial en los términos del acuerdo ratificado, los fondos que corresponden a la provincia de acuerdo al régimen de coparticipación federal de impuestos. Acuerdan que la masa de recursos tributarios coparticipables vigente incorporará el treinta por ciento (30%) del producido del impuesto a bs créditos y débitos en cuenta corriente (ley 25.413) y se distribuirá según ley 23.548, con excepción de aquellos fondos afectados a regímenes especiales de coparticipación. Estos se distribuirán conforme a las normas vigentes y constituirán ingresos de libre disponibilidad para las jurisdicciones partícipes.

Las partes acuerdan dejar sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el gobierno nacional correspondiente a los regímenes de las leyes citadas en este acuerdo (23.548 y 25.413).

Quedan, sin efecto, en ejercicio de las atribuciones establecidas por el art. 75 inc. 3 Const. Pcial., y los arts. 6º y 9º del «Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal»

(ley 25.000 y el art. 4° de ésta). No será de aplicación a lo establecido en los arts. 1°, 2° y 3° de este acuerdo, lo dispuesto en el art. 43 de la segunda addenda del «Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal», las partes acuerdan dejar sin efecto en los términos del art. 75 inc. 3 C.N., los arts. 2° y 3° de la ley 25.082.

Se acuerda modificar el art. 3° de la ley 25.413 que queda redactado de la siguiente manera: «El 70% de este impuesto ingresará al Tesoro Nacional y lo administrará el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la emergencia pública declarada en el art. 1° de la ley 25.561.

Las partes se comprometen a sancionar un régimen integral de coparticipación federal de impuestos antes del 31 de diciembre de 2002, que incorpore los siguientes componentes:

- a) La creación de un organismo fiscal federal.
- b) La constitución de un fondo anticíclico federal financiado con los recursos coparticipables, a los fines de atemperar los efectos de los ciclos económicos en la recaudación.
- c) Un régimen obligatorio de transparencia de la información fiscal de todos los niveles de gobierno.
- d) Mecanismos de coordinación de crédito público y del endeudamiento de los gobiernos provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- e) Evaluación de una descentralización de funciones y servicios desde el ámbito nacional al provincial.
- f) La implementación de la armonización del sistema impositivo de todos los niveles de gobierno.
- g) La coordinación y colaboración recíproca de los organismos de recaudación nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios.
- h) Establecer indicadores de distribución sobre la recaudación incremental en base a competencias y funciones que aumenten la correspondencia y eficiencia fiscal.
- i) La descentralización de la recaudación y la administración de tributos nacionales a las provincias que así lo soliciten y sea aceptado por la Nación».

Endeudamiento provincial

Las partes acuerdan que cada una de las jurisdicciones pueda encomendar al Estado nacional la renegociación de las deudas públicas provinciales que éste acepte, de modo que se conviertan en títulos nacionales, siempre que las jurisdicciones deudoras asuman con el Estado nacional la deuda resultante de la conversión y la garantice con los recursos provenientes del régimen de coparticipación federal de impuestos. La deuda en moneda extranjera que se convierta en títulos nacionales se pesifica a una relación de un dólar estadounidense igual a pesos 1,40. A la deuda provincial que se convierta le será aplicada el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) a partir de la fecha de pesificación. Los títulos nacionales en que se conviertan las operaciones de deuda pública provincial devengarán una tasa de interés anual fija de hasta el 4%, capitalizable hasta el mes de agosto de 2002 inclusive y tendrán un plazo de 16 años, con tres de gracia para los vencimientos de capital desde la fecha que determine el Estado nacional.

Teniendo en cuenta la situación de endeudamiento global de cada una de las provincias y a los fines de preservar el normal funcionamiento de los servicios básicos de los estados provinciales, el Estado nacional garantizará las acciones conducentes para los servicios de la deuda pública programada de cada provincia, incluyendo la deuda proveniente de préstamos por la privatización de bancos provinciales y municipales, no supere el 15% de la afectación de los recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos.

Se establece como condición para la asunción de deudas por parte del Estado nacional, que las jurisdicciones se comprometan a reducir en un 60% el déficit fiscal del año 2002 respecto del año 2001 y alcanzar el equilibrio fiscal en el año 2003. Cualquier nuevo endeudamiento, deberá ser autorizado expresamente por el Ministerio de Economía de la Nación y/o el Banco Central de la República Argentina.

El Estado nacional se compromete a dar tratamiento presupuestario en forma anual a las obligaciones en materia previsional provincial reconocidas en el Compromiso Federal de 1999 y el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.

Como es conocido, el avance en esta materia ha sido escaso y la discusión Nación-Provincia en materia de los criterios a aplicar sobre la nueva ley de coparticipación fiscal sigue siendo una materia pendiente. Sin embargo, entendemos que es necesario remarcar que el punto h) de este acuerdo resulta crucial. En efecto, la discusión sobre el particular se ha vuelto recurrente en los distintos foros sobre la materia, pero puede advertirse una tendencia creciente en ellos, en particular, de los sectores vinculados al *hinterland*, que insisten en aumentar el principio de «correspondencia», en base a la recaudación impositiva, sin contemplar en la ecuación el «gasto efectivo» del conjunto de las jurisdicciones, excluyendo del análisis a la federal. Si este dato se hace intervenir en la discusión, los indicadores varían de modo significativo y demuestran hasta qué punto la correspondencia es mucho más alta y en ocasiones lejos de «perjudicar» al centro, lo beneficia. Lo que puede resultar una obviedad visible, pero necesaria de ser remarcada.

Instaurar el principio de corresponsabilidad fiscal, entre las jurisdicciones es un deber ineludible de un Estado federal como el nuestro, pero ese principio debe suponer la necesaria inclusión del Estado nacional como una jurisdicción más. El Estado nacional no ha revelado comportarse como una jurisdicción prudente en la asignación de recursos y de gastos, como para quedar fuera de la discusión y erigirse en árbitro del «segundo momento» de ella, es decir, de la distribución secundaria. Un sistema federal como el que se propone en la ley debe suponer al Estado federal sentado a la mesa de negociación en paridad de condiciones con las provincias. Hemos señalado en otra parte, la necesidad de sentar institucionalmente a la mesa de esa negociación, a los municipios, devenidos actores de primera fila en el combate contra la pobreza, pero excluidos de la discusión central. La línea doctrinaria y jurisprudencial (C.S.J.N.) que abona la teoría de que la «autonomía municipal» es un modelo que se ajusta a lo que cada provincia entienda, sin pretender unos mínimos constitucionales, no puede ser ya sostenida.

Ley 3667 (22 de agosto de 2002)

Destina los potenciales excedentes financieros (base devengada) al que se hace referencia en el Convenio de Financiamiento entre la provincia de Río Negro y el Estado nacional firmado en junio de 2002 y antes de abonar cualquier servicio de la deuda financiera de cualquier origen y/o naturaleza a la disminución de la deuda flotante provincial y en los siguientes conceptos y proporciones:

- a) Pago de salarios atrasados: 84%.
- b) Pago de coparticipación municipal: 16%

Acuerdo de fusión con la provincia de Neuquén

Si bien este acuerdo es interprovincial, excede -como es obvio- el mero marco de referencia entre provincias y merece ser destacado como una iniciativa que se diferencia de la tendencia general en esta materia hasta el presente.

El acuerdo celebrado establece que es cierto que su ejecución concreta ha avanzado hasta el presente muy poco, ni menos cierto que las dificultades (que comentamos en un artículo separado) son tales que probablemente la fusión como tal sea imposible, pero ha recibido el aval explícito del gobierno nacional y podría ser utilizado como un punto de partida para repensar el federalismo argentino. En ese artículo nos explayamos sobre la idea de que fusión no es igual a regionalización (aunque suponga en cierto sentido esto) y presupone tales dificultades que puede que el proyecto sirva finalmente como un mero obstáculo a la construcción de la Patagonia como región institucional.

En este año donde el hombre, la familia, la sociedad y sus instituciones no se han caracterizado por su organización en orden al «bien común», la provincia de Salta ha sido prolífica en la celebración de convenios y acuerdos, en la firma de actas y el dictado de leyes vinculadas al tema objeto de este informe. Cronológicamente (las fechas son las de publicación en el Boletín Oficial) enunciaremos las más relevantes:

1. *El convenio marco para la implementación de jefe de hogar (21/2/02).*
2. *El Corredor Bioceánico.* Se destaca «que en las provincias de la región hay una clara conciencia de que dentro del proceso de rebalanceo geopolítico que la Argentina requiere, la *integración institucional* constituye una formidable e imprescindible herramienta para el desarrollo socioeconómico de nuestras provincias, hoy excluidas». Decr. 322 del 11/3/02 que también designa el comisionado de Gobierno de la provincia de Salta para la realización de todas las acciones necesarias para la concreción y desarrollo del Corredor Bioceánico con una remuneración equivalente a ministro.
3. *El acuerdo marco de entendimiento y colaboración recíproca para la implementación estratégica de acción para la Cuenca Binacional de Río Bermejo y el Río Grande Tarija y el Protocolo Adicional.* «La finalidad del Acuerdo Marco es sentar las bases de una colaboración institucional y recíproca entre las partes, en la fase de implementación del referido 'Programa' que se encuentra financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (F.M.A.M.) y se implementa con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente Ambiental (P.N.U.M.A) y la Unidad de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente de la Organización de los Estados Americanos (U.D.S.M.A.-O.E.A.)», (21/3/02).
4. *Acuerdo federal para la reforma del sistema político argentino.* «En coincidencia con el trabajo del Equipo de Análisis de la Mesa de Diálogo Argentino se ha arribado a los consensos necesarios para adoptar medidas urgentes que lleven alivio a los sacrificios que enfrenta la sociedad argentina y para la construcción social de un proyecto de Nación con un Estado transparente y eficiente en su funcionamiento y equitativo en la distribución de sus recursos» y se transcriben los cuatro objetivos y se enuncian los once puntos del acuerdo que son del dominio público (10/5/02).
5. *Convenio de descentralización de la negociación colectiva.* «Dicho acuerdo se efectúa bajo las disposiciones del art. 13 de la ley 14.250 modificado por el art. 9º de la ley 25.250, a fin de delegar en la Provincia, por el término de dos años, las facultades administrativas que le otorgan las mencionadas leyes relacionadas a la negociación de convenios colectivos de trabajo cuyos ámbitos de aplicación territorial no excedan la jurisdicción de la misma» (10/5/02).
6. *Acuerdo Nación-provincias sobre relación financiera y base de régimen de coparticipación federal de impuestos.* «Se celebró a fin de establecer las pautas a seguir por los estados firmantes en el Régimen de Coparticipación de Impuestos y que permitan una distribución de los ingresos fiscales adecuados a las circunstancias económicas-sociales por las que atraviesa nuestro país, simplificando los mecanismos de distribución (complicados por las sucesivas excepciones al régimen único dispuesto por la ley 23.548)». Acuerdan trece puntos (10/5/02).
7. *Convenio del Corredor Ecológico de la Puna Argentina, Valles y Quebradas.* «Este acuerdo tiene por objeto establecer entre las partes un marco formal de cooperación, dentro de la estrategia de implementación de corredores ecológicos adoptada por la provincia de Salta y compartida por los organismos nacionales suscribientes (Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación, Administración de Parques Nacionales y la provincia de Salta), con el fin de realizar proyectos y actividades conjuntas o combinadas en materia de planificación, gestión, difusión, promoción e investigación, orientados a la conservación del patrimonio ecológico, cultural y turístico del Noroeste Argentino, para alcanzar un desarrollo sustentable», (13/5/02).
8. *Acta intención y apoyo entre las provincias de Salta, Catamarca y Tucumán,* publicada en la misma fecha que el anterior. «Fue celebrada en el marco del Convenio General de Cooperación suscripto el 12 de junio de 2001, en orden del E.R.P.A.N.O.A., con el objetivo de instrumentar el Corredor Ecológico de la Puna Argentina, Valles y Quebradas, como una iniciativa para la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales de esa importante

ecorregión del Noroeste Argentino, definiendo e implementando un gran espacio integrado por paisajes de valor cultural e histórico».

9. *Convenio entre la Provincia de Salta y la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación.* «Tiene por fin el desarrollo de una campaña nacional e internacional para la promoción del Norte Argentino, que tendrá como objetivo principal colaborar con la difusión de los recursos turísticos regionales» (13/5/02).

10. *Tratado de las provincias productoras de hidrocarburos, firmado entre la provincia de Salta y las provincias de Formosa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur,* constituyentes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (O.F.E.P.H.), ley 7193, 28/6/02. Consta de diecinueve considerandos, cuatro artículos y dos anexos con cuatro títulos y dieciocho artículos el primero, y cinco artículos el segundo. «La Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos, integrada por las provincias de la República Argentina en cuyos territorios se exploran y/o explotan yacimientos de hidrocarburos líquidos o gaseosos, tendrá como objeto coordinar el ejercicio de los intereses comunes que tienen las mismas en dicha actividad. Habiendo sido fundada en 1986, continuará funcionando bajo la misma denominación, salvo que la Asamblea ejercite la opción de transformar a la Organización en un ente provincial de los Hidrocarburos».

11. *Convenio de cooperación recíproca con la Gobernación de la Provincia de La Rioja,* proceso de transformación y modernización del sector público. «Este convenio se enmarca en el proceso de transformación y modernización del sector público encarado por ambas jurisdicciones provinciales con el fin de mejorar las herramientas de gestión, bajo principio de economía, eficacia y eficiencia, aprovechando la tecnología de última generación» (4/9/02).

12. *Convenio marco con la Universidad Tecnológica Nacional.* «Su objetivo principal es implementar programas de cooperación para la ejecución conjunta de proyectos de carácter académico, científico, tecnológico y cultural» (12/09/02).

13. *Convenio Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.* «Este programa tiene por finalidad atender las necesidades financieras de las provincias, permitiendo asistir a las mismas en tanto observen pautas de comportamiento fiscal y financiero que den cumplimiento a los compromisos asumidos en la materia» (16/9/02).

14. *Acta acuerdo entre las provincias de Salta y Santiago del Estero.* «En el marco de la Comisión Regional del Bermejo (CO.RE.BE.) las dos provincias se comprometen a estudiar la factibilidad y ejecución de un canal que utilicen los excedentes de agua del río Bermejo el cual se trazará por suelos salteño, chaqueño y santiagueño» (18/10/02).

15. *Convenio marco al plan de obras municipales, Estado nacional y Provincia de Salta.* «Se formaliza con el objeto de fomentar la ejecución de obras y servicios de infraestructura a nivel local, mediante el financiamiento de materiales y herramientas menores necesarios para la realización de los trabajos, promoviendo la reactivación de las economías locales y la generación de puestos de trabajo mediante la utilización de mano de obra intensiva» (25/10/02).

16. *Acuerdo entre el presidente de la Nación y gobernadores de las provincias sobre la Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos,* ley 7209 publicada el 17/10/02. Consta de dos artículos y un anexo con trece artículos. «Su propósito es cumplir con el mandato constitucional de dar forma a un régimen de coparticipación de impuestos que permita una distribución de los ingresos fiscales adecuada a las especiales circunstancias que atraviesa la República y que inicie, sobre una base estable, el régimen de coparticipación definitivo».

EN HONOR AL TIEMPO Y AL ESPACIO DE QUE DISPONEMOS, SEÑALAREMOS COMPARATIVAMENTE LOS INGRESOS DE LA PROVINCIA DE SALTA DE LOS AÑOS 2001 Y 2002, EN MATERIA DE: COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS ACUMULADOS AL MES DE OCTUBRE DE AMBOS AÑOS: 2001, \$ 503.816,56; 2002, \$ 380.172,54. EXISTE un 24,54% menos de coparticipación en el año en curso; regalías hidrocarburíferas en el año 2001 se percibieron \$ 16.465.541,38 en materia de regalía de petróleo y \$ 39.037.263,80 en materia de regalías de gas; total percibido \$ 55.502.805,18. En el año 2002 al mes de octubre en esos mismos rubros se percibieron \$ 32.957.881,76, \$ 44.248.277,80 que hacen un total de \$ 77.206.159,56.

Los gastos de la política siguen siendo altos e inequitativa la distribución de la riqueza, si no sirvan como ejemplo los municipios de General Mosconi y Tartagal donde los hogares con necesidades básicas insatisfechas alcanzan el 29,8% y 41%, respectivamente.

No tenemos moneda provincial y estamos aportando al escenario político nacional un candidato y un precandidato a la vicepresidencia de la Nación.

«En grande o pequeño toda historia nacional llega a un punto en que para recrecer, es preciso despertar la periferia del gran cuerpo político y gritar: «Eh, vosotras, las provincias: es preciso que dejéis de ser provincianas. He aquí llegada la hora en que tenéis que aprontar vuestros impulsos intactos. El Estado renacerá de vosotras o no renacerá». ¡Eh, las provincias de pie!». Ortega y Gasset, citado por Pedro J. Frías.

• SAN JUAN, por Alberto M. Sánchez

Como si el cúmulo de problemas que la crisis ha instalado en Argentina no fuera suficiente, San Juan se ha ocupado en el 2002 de generar algunos adicionales de cuño propio, y no precisamente coyunturales ni menores. Entre ellos se cuenta nada menos que la destitución del gobernador Alfredo Avelín mediante el mecanismo de juicio político.

Avelín, presidente del Partido Cruzada Renovadora (provincial), había llegado al poder a través de una alianza electoral que conformaron su partido, la UCR, el Bloquismo (provincial) y el Frepaso. A muy poco andar, esta alianza, tal como aconteciera en el orden nacional, se fue resquebrajando, hasta llegar al punto de la ingobernabilidad. Lo ocurrido en la Nación y en San Juan demuestra cuál es el destino lógico de las alianzas electoralistas, tejidas como instrumento para llegar al poder, pero sin una base de sustentación real en cuanto a lo sustancial. Demuestra también lo endeble de las lealtades políticas así nacidas, habida cuenta de que el ex gobernador fue depuesto con el voto de algunos de sus propios socios, quienes asumieron como consecuencia el poder.

La gestión del gobierno de Avelín estuvo signada por una permanente confrontación con la Nación, en algunos casos con ribetes grotescos, lo que llevó a que el nivel de relacionamiento entre ambos niveles fuese casi nulo. Entre otras cosas, Avelín se negó sistemáticamente a firmar el Acuerdo Nación-Provincias, lo que fue minando paulatinamente las pocas posibilidades de apoyo nacional que aún quedaban. Algunos votos en el Senado en contra de los intereses del gobierno nacional (ley de subversión económica, por ejemplo) terminaron de cerrar un cuadro con un desenlace previsible.

De este modo, enfrentado con la Nación, con los sindicatos provinciales, con los partidos de signo opuesto y con algunos de sus propios aliados, Avelín no pudo dar respuestas a la crisis inédita vivida en San Juan: récord absoluto de días sin clases, salud pública colapsada, deuda de tres meses y aguinaldo al sector público, incremento ostensible de la inseguridad, entre otros indicadores.

Lo descripto permite entender por qué este informe es tan pobre en la exhibición de lo hecho en San Juan en materia de relaciones interjurisdiccionales en 2002. Las preocupaciones fueron otras, las energías estuvieron colocadas en otro lugar, los esfuerzos se agotaron en la contienda partidocrática.

Destaco, en consecuencia, lo siguiente:

1. Relación Nación-San Juan

Convenio entre la Secretaría de Deportes y Recreación de la Nación y la Subsecretaría de Deportes y Recreación de San Juan en el marco del «Plan Nacional de Deportes para todos» (decr. 0088/02); convenio marco entre el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación y la Provincia de San Juan para la implementación del Programa Jefes de Hogar (decr. 0423/02); convenio entre el gobierno nacional y la Provincia referente a la emergencia alimentaria (decr. 0433/02); firma del Acuerdo Federal para la Reforma del Sistema Político Argentino (decr. 0449/02), firma del Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (decr. 0467/02); convenio marco de

cooperación entre la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación y San Juan destinado a fortalecer a las PyMES (decr. 0661/02); convenio marco entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y el gobierno de la Provincia para la implementación del Programa Jefes de Hogar (decr. 1000/02); Convenio de Incorporación al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de Beneficios Previsionales Provinciales, celebrado entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y el gobierno de la Provincia (decr. 100 1/02).

2. Relación de San Juan con otras provincias

Firma del Acta Acuerdo de Creación del Consejo Olivícola Argentino, juntamente con las provincias de Catamarca, Córdoba, La Rioja, Mendoza y el INTA (decr. 0565-ME-02); acta acuerdo entre Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis en el marco del Tercer Encuentro Regional para la defensa de la actividad económica y el empleo (decr. 1832-ME-02).

3. Relación con organismos nacionales

Convenio de colaboración entre el gobierno de San Juan y el Instituto Nacional de Vitivinicultura para la fiscalización de vinos y mostos (decr. 0638/02); acta complementarla del convenio marco entre San Juan y Gendarmería Nacional para diseñar estrategias y ejecutar acciones conjuntas tendientes a preservar el medio ambiente (decr. 0868-MOSPyMA/02).

• SANTA CRUZ, por Gustavo Carranza Latrubese

Las relaciones institucionales de la provincia con sus hermanas del Sur y con la Nación no han trascendido su habitual mezquindad de ideas y de proyectos. La propuesta del Ejecutivo nacional de derogar la ley 24.490 que establece un sistema de reintegro por exportaciones a través de los puertos patagónicos es otro avance «unitario» contra la región; a ello se sumaron intentos similares para la eliminación de las tarifas reducidas en combustibles que, en lo inmediato, implica una disminución en la calidad de vida de sus habitantes y en lo mediato un aliento hacia el éxodo interior. El art. 75 de la ley de presupuesto nacional aseguró la provisión de gas a precios razonables a través de la creación de un fondo fiduciario por diez años, que alejó una de las grandes preocupaciones de los habitantes.

En lo económico, siguen estancados los proyectos de desarrollo de la cuenca carbonífera del Turbio que podría integrar con Chile (Puerto Natales) un centro de producción regional con inmediata salida al Pacífico, que beneficiaría a una población de 150.000 personas. Otro tanto ocurre con el Sistema Interconectado Nacional que habría de extenderse en una línea de alta tensión hasta Pico Truncado, que desalienta el desarrollo de la energía eólica.

En lo político, algunos contrastes significativos, propios de la época electoral: mientras en diciembre de 2001 el gobierno disponía una rebaja de hasta el 40 % en los haberes de los empleados públicos pretextando estar en «emergencia», el gobierno ha anunciado «reconocimientos» a los empleados públicos y a los jubilados de \$ 450 y \$ 150, respectivamente; todo ello contrasta con la inexistencia de inversiones productivas, con el aumento de los flujos de caja por la diferencia de cotización en la liquidación de regalías petroleras y con los depósitos por un mil millones de dólares que la Provincia posee en depósitos en el exterior.

Tal vez lo más relevante en las relaciones institucionales con la Nación, que no compromete directamente a la Provincia, sea el convenio firmado en el Senado de la Nación el 1º de octubre de 2002 para la instalación de una planta piloto en Pico Truncado para la producción de hidrógeno a partir de la energía eólica; en estos días se firmará el convenio entre la Municipalidad de Pico Truncado y la Asociación Argentina del Hidrógeno que aportará la tecnología del proyecto. Son dos rubros asociados, en los que Santa Cruz tiene una posición geográfica privilegiada, que tendrá en el corto plazo una proyección similar a la que generó el descubrimiento del petróleo en Comodoro Rivadavia en 1907.

En donde sí se compromete, al punto que hay quienes sostienen la posibilidad de una intervención federal, es en la decisión del gobierno de no atender la intimación de la Corte federal a la reposición en el cargo del procurador general cesado ilegítimamente, con el argumento de la inexistencia actual del cargo. La administración de justicia provincial sigue siendo un factor de preocupación por su elevada politización. En la Legislatura, la oposición se ha reducido notablemente (de los cuatros representantes de la UCR, dos han sido expulsados del partido).

En orden cronológico la Legislatura ha sancionado las siguientes leyes: 2605, que crea la reserva provincial de «Buque Hundido»; la 2606, que fija el presupuesto provincial (gastos \$ 678.201.760; recursos estimados \$ 545.503.335; necesidad de financiamiento \$ 153.698.425; como dato de interés, la planta de personal permanente de la provincia es de 14.193 personas y en 1.383 la planta de personal contratado y transitorio); 2607 determina partidas del Poder Legislativo; 2608 pune la venta de bebidas alcohólicas sin habilitación; 2610, reprograma deudas con el sistema financiero provincial, con plazos de hasta 20 años y tasa del 4 % de interés anual; 2611, aprueba convenio con el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación y con el Ministerio de Trabajo de la Nación para la implementación conjunta del programa «Jefes de Hogar»; 2612, aprueba convenio con la Nación por subsidio no reintegrable para la adquisición de alimentos para personas en alta vulnerabilidad y alto riesgo de subsistencia; 2613, que aprueba el convenio con la Nación para el programa Proyecto de Gestión de la Contaminación; 2614, aprueba un convenio entre la provincia y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo para la prevención de daños en la administración pública; 2615, aprueba convenio con la Nación para la explotación integral de la red ferroviaria nacional en el sector Puerto Deseado y Colonia Las Heras, que fue transferido en concesión gratuita a la provincia por ley 24.408, por el plazo de 30 años, prorrogables; los costos de reconstrucción serán asumidos por la Provincia, sin subsidios de la Nación; 2616, adhesión al régimen de recuperación de la ganadería ovina dispuesta por ley 25.422; 2617, aprueba el convenio con la Nación sobre Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos; 2618, que aprueba un convenio entre el Consejo Federal de Inversiones y la provincia para organizar el Programa de «Conectividad Educativa»; 2619, aprueba convenio con el Consejo Federal de Inversiones para el estudio de Planes de Desarrollo Agrícola para Lago Posadas y Río Turbio; 2620, aprueba convenio con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación para la implementación de la Red Federal de Información Agroalimentaria; 2621, modifica competencia para el juzgamiento de infracciones de tránsito de la ley nacional de tránsito 24.449; 2622, adhesión a la ley 25.577 de prohibición de caza de cetáceos; 2623, transfiere al Estado Nacional la propiedad de 74 has. de tierra donada antes a la Provincia; 2624, prorroga la vigencia de leyes provinciales 2557 y 2572; 2625, modifica normas de la ley 1451 y designa como autoridad de aplicación de esa ley al Consejo Agrario Provincial; 2626, declara de interés provincial la cría en cautividad del ñandú petiso o choique a los fines de su comercialización, en el marco de la diversificación de la producción agropecuaria; 2627, exime al Estado Nacional del pago de canon minero, regalías, tasas, patentes, impuestos y otros gravámenes sobre la producción del Yacimiento Carbonífero de Río Turbio en tanto se mantenga en poder del Estado Nacional su explotación; 2628, aprueba un compromiso de asistencia recíproca entre las Fiscalías de Estado de las provincias; 2629, aprueba un convenio con el Banco de la Nación Argentina en el marco del convenio sobre emisión de letras (LECOP); 2630, aprueba un convenio adicional sobre emisión de letras (LECOP); 2631, establece la unificación de las elecciones para senadores y diputados nacionales con las de gobernador, vice, legisladores, intendentes y concejales; 2632, establece un cupo del 50 % de residentes provinciales (con dos años acreditados) entre el personal embarcado en la flota pesquera con permiso provincial; 2633, autoriza al Consejo Agrario a crear barreras para la protección de la producción agropecuaria; 2634, exime de impuestos y tasas a la Empresa Municipal de Servicios Mineros de Río Turbio; 2635, crea normas sobre indicación de procedencia y denominación de origen para productos y servicios originarios de Santa Cruz; 2636, prohíbe la actividad extractiva de minerales de tercera categoría en la zona costera entre el límite con Chubut, la ruta N° 3 y la ruta N° 99; 2637, crea el Parque Provincial «Punta Gruesa»;

2638, aprueba convenio con las provincias de Chubut y de Tierra del Fuego para la designación del representante regional ante el Organismo Regulador de Seguridad de Presas.

Comodoro Rivadavia, 5 de diciembre de 2002

• SANTA FE, por José Manuel Benvenuto

Proyectos de Reforma de la Constitución

A principio de mayo, se conmemoraron los 40 años de la sanción del texto provincial, en el marco de las jornadas realizadas en esta ciudad, organizadas por el Colegio de Abogados con el patrocinio de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL y de Derecho de la UCA. En general, se coincidió en destacar las bondades del texto y la necesidad de incorporar instituciones previstas en la reforma nacional de 1994 (en especial, lo atinente a la autonomía municipal).

La asociación civil Conciencia -filial Santa Fe- convocó, para la misma época, a referentes de los distintos sectores sociales y políticos y estudiosos del derecho constitucional a un ciclo de debate sobre la ley de lemas, oportunidad en la que se planteó, también, la cuestión de la reforma de la Carta Magna Provincial.

Reforma política

En consonancia con los hechos ocurridos a nivel nacional, se planteó la necesidad de una profunda reforma política, la que finalizando el año quedó reducida a una modificación del número de bancas en los concejos deliberantes de Santa Fe y Rosario que de 21 y 43 ediles, pasarán a 12 y 23, respectivamente y en forma progresiva para llegar al número fijado en el 2005. Asimismo, la ley limita el gasto de los concejos al 2% del presupuesto del gasto público consolidado en las respectivas municipalidades, claro que, a renglón seguido, precisa que dicha disposición regirá en cada municipalidad «una vez que sea ratificada por ordenanza» lo que la torna en realidad facultativa y no imperativa.

La norma sancionada a mediados de noviembre, quedó tácitamente promulgada. Ediles santafesinos y rosarinos se pronunciaron por el reconocimiento de la autonomía municipal y planteando la posibilidad de recurrir a la vía judicial.

Ley de lemas

Sobre el fin del periodo legislativo, la mayoría justicialista, reformó la ley de lemas, tornándola más cerrada al impedir la formación de alianzas de lemas, sanción que la oposición (radicales, socialistas y demócratas progresistas) calificó duramente.

En realidad, lo que al comienzo del año aparecía como una sincera intención de intentar una reforma política seria, ha quedado reducida a cambios más o menos cosméticos que no mejorará, seguramente, la relación entre la ciudadanía y sus representantes.

Censo de población del 2001

Sus resultados finales, indican que la población provincial creció un 7,17%. La capital lo hizo en un 10,22% y Rosario, el 4,25%.

En lo que hace a los departamentos, el que más lo hizo fue Garay (22,51%) y el menor San Cristóbal (2,22%). El único donde ninguna localidad perdió población es Garay.

Conflictos hídricos

La crisis hídrica de La Picasa continuó generando problemas. Debe recordarse que ya lleva 5 años, desde los primeros grandes desbordes. En el ámbito de la Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación, los representantes de las áreas de saneamiento hídrico de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, han mantenido innumerables reuniones sin lograr avances significativos.

• SANTIAGO DEL ESTERO, por Julio César Castiglione

Convenios firmados entre la Nación y la Provincia de Santiago del Estero

Las relaciones de Santiago del Estero con la Nación, se instrumentaron durante 2002 en convenios de diversa índole. Intentaremos la síntesis.

Finanzas públicas

13 de noviembre de 2001: Firmado con el jefe del gabinete del Ministerio de la Nación, el ministro de Economía, el ministro del Interior, gobernadores, un interventor federal y el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en esta fecha estaba confirmada la firma por Santiago del Estero). «Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal» (C.F.C.D.F.). Cargo: Nación.

Los saldos impagos que queden a favor de las jurisdicciones firmantes, por la garantía del art. 6° del C.F.C.D.F. y su Addenda, ratificado por ley 25.400, que se produzcan entre el 1° de julio y el 31 de diciembre de 2001, serán reconocidos por el *Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial*, como créditos a favor de cada una de las jurisdicciones, en la proporción correspondiente, con vencimiento simultáneo al de las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales previstas en el decr. 1004 (9/8/01), con cargo a los activos de dicho fondo.

Aun cuando el monto percibido por la Nación en Lecop por pagos de impuestos nacionales exceda el 50% del monto mensual establecido en el art. 6° del C.F.C.D.F., las transferencias diarias y automáticas que se realicen en Lecop a cada una de las jurisdicciones provinciales, por coparticipación federal de impuestos y otros regímenes coparticipables, no podrán exceder de ese 50%. En otras palabras, en ningún caso las transferencias en pesos por estos conceptos serán menores al 50% del total transferido.

23 de noviembre de 2001: Firmado con el jefe del Gabinete de Ministros de la Nación, el ministro de Economía y el ministro del Interior. Cargo: Nación.

Convenio complementario a la Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (C.F.C.D.F.)

El Fondo Financiero para el Desarrollo Provincial gestionará la conversión del 50% de los créditos reconocidos a favor de la provincia de Santiago del Estero por los saldos impagos de la garantía del año 2001 en el art. 6° del C.F.C.D.F. y su Addenda, de acuerdo al art. 1° de la Segunda Addenda, a su valor por pesos en tres cuotas iguales mensuales y consecutivas, desde el 5/1/02.

Los títulos públicos que le corresponden a la provincia de Santiago del Estero serán Letras de Tesorería (LE.TES.) a su valor par y en forma mensual. La Provincia, por decisión propia, no recibirá Lecop, salvo que expresamente adhiera al régimen del decr. 1004/01.

Producción

26 de junio de 2001: Firmado con el gobernador de la provincia de Tucumán. Cargo: ambas partes.

Las dos provincias se comprometen a mantener un sistema de cooperación y coordinación, y con él implementar acciones para resolver problemas de contaminación de las aguas y colmatización por sedimentos de la cuenca Salí-Dulce.

9 de marzo de 2001: Firmado con el director nacional de Gendarmería Nacional. Cargo: ambas partes.

Apoyo a la provincia en caso de catástrofes naturales. Recursos naturales. Conservación del patrimonio natural y cultural.

A realizar por las partes en caso de catástrofes naturales y fenómenos parecidos: colaboración mutua, acciones de defensa civil. Planes y programas conjuntos de turismo, ejecución e instrumentación. Control del tránsito, prevención de accidentes.

Producción y acción social

9 de marzo de 2001: Firmado con el director nacional de Gendarmería Nacional. Cargo: Provincia.

Préstamo a Gendarmería por tres años del hotel Obrador Modelo (IFIA), en el lote fiscal N° 37 del departamento Copo.

17 de mayo de 2001: Firmado con el jefe del Gabinete de Ministros de la Nación y el ministro de Economía. Cargo: Nación.

Realiza programas de empleo y sociales durante el ejercicio 2001, conforme a lo dispuesto en el art. 16 del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (C.F.C.D.F.). El gobierno nacional adjudica \$ 9.490.377,31. Serán transferidos en 8 cuotas mensuales iguales y consecutivas. La primera vence el 10/5/01 y las siguientes el día 10 de cada mes. El 80% de este importe será para programas de empleo y el 20% para planes sociales.

Salud

4 de julio de 2001: Firmado con el ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación. Cargo: ambas partes.

Asistencia financiera para ejecutar obras de provisión de agua potable a escuelas, asentamientos rurales o núcleos urbanos periféricos, sobre todo los afectados por contaminación de agua con arsénico y cuya población esté comprendida en el reglamento PROPASA para ser elegida. La provincia se hace cargo de las obras de captación y el Ministerio aporta los recursos para las obras de almacenamiento, tratamiento y distribución, conforme al reglamento y organización del programa PROPASA.

Salud y acción social

4 de junio de 2001: Firmado con el ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación. Cargo: ambas partes.

El gobierno de la provincia adhiere a los objetivos y propuestas del Pacto por la Niñez, por cuanto el propósito de que los niños vivan dignamente, se eduquen, tengan salud y se desarrollen en plenitud requiere la intervención de la sociedad en su conjunto.

• TUCUMÁN, por Federico A. M. Lannes

1. *Imágenes de la crisis:* A. La deuda pública de la Provincia llegó a \$ 2.678 millones: representa el 67% del P.B.I. de Tucumán (parte de ella está colocada en Eurobonos en el exterior). El pago de los intereses consumirá el 40% de los gastos proyectados, de los cuales, los sueldos absorben el 90%. Los atrasos en el pago de los sueldos crean conflictos con los gremios: el más patético es el de los docentes que registran 4 meses de huelga y los ministros de Educación hablan de recuperar lo irrecuperable empezando las clases del año próximo en el mes de febrero. El hospital público está al borde del colapso. Los planes de vivienda están paralizados por el atraso y reducción de los montos en las remesas del FONAVI, que en diversas ocasiones fueron destinadas (malversación) al pago de sueldos a estatales. En este contexto no existe lugar para pensar en el mediano ni en el largo plazo: el «día a día» gubernamental triangula entre gestionar fondos de la Nación para pagar la planilla salarial, no perder adeptos con miras a los próximos comicios y postergar con infinitos subterfugios el pago de la deuda a los proveedores del Estado. Todo esto, además, en medio de una profunda corrupción que no tiene miras de cambiar, gracias al cinismo de una sociedad que ha consagrado la transgresión como valor y el asalto del Estado como fin último de la actividad política partidaria.

B. Las tres principales actividades económicas de Tucumán (caña, citrus y granos) registraron muy buenas campañas. Con la sobrevaluación del dólar, el incremento de las exportaciones de azúcar permitió financiar una zafra que se presentaba difícil por la inexistencia de crédito. Las inversiones en maquinaria agrícola se han incrementado debido a dos razones: la facilidad de adquirirlas directamente con productos agrícolas (*commodities*) y el mejoramiento de los términos del intercambio por aumento del precio del producto hasta 3,5 veces respecto al

de la maquinaria. El sector más afectado fue el laboral a pesar de que se produjo un 6% más de azúcar que el año pasado. Otro sector que obtuvo rápidas y considerables ganancias fue el de la compraventa de bonos de la Provincia (BOCADE) y diversos tipos de tickets; mercado en el cual los poseedores de estas monedas (empleados públicos) pierden aproximadamente un 17% de sus ingresos si los convierten en pesos. Este hecho genera una inflación adicional para los que perciben sus remuneraciones en esta moneda. El turismo es un sector que -pese a la crisis- ha mantenido y mejorado el nivel de servicios.

2. Al igual que el año pasado, la relación Nación-Provincia ha estado dominada por un intrincado juego de intereses entre el acercamiento del gobernador Miranda (ayer a De la Rúa, hoy a Duhalde) para obtener fondos que le permitan pagar sueldos, dentro de un escenario dominado por la disputa Menem-Duhalde que obliga al gobernador a evitar definiciones en favor de los actuales precandidatos presidenciales justicialistas. Al igual que en años anteriores, la falta de proyectos y la reacción espasmódica ante la realidad han primado en este año.

3. Las investigaciones a funcionarios del gobierno, incluido el propio gobernador, por parte del fiscal anticorrupción, Esteban Jerez, no sólo ha generado una manifiesta predisposición en su contra por parte de aquéllos, sino que ha motivado una serie de hechos preocupantes que dividen a la ciudadanía y al propio Poder Judicial.

4. Un hecho auspicioso es el nacido de la participación ciudadana a través de numerosas asociaciones intermedias que se han organizado para dar respuesta a los graves problemas de la falta de alimentos, gerenciando con transparencia fondos para los numerosos comedores donde reciben diariamente una mínima ración muchos niños. También, varios grupos (Alberdi, Foro Ciudadano, Cabildo Abierto, etcétera), han abordado cuestiones claves como la inconstitucionalidad de la ley de lemas, llevando su voz ante la justicia y la Legislatura.

5. Para asistir e incentivar el desarrollo de las PyMEs de Tucumán y del N.O.A. se ha creado la Fundación Regiones de Italia la que, junto a la filial de la Cámara de Comercio Italiana-Argentina de Córdoba, informa sobre la formulación de proyectos y la posibilidad de obtener préstamos del gobierno italiano o de los de sus regiones, a partir de 5.000 euros.

6. Tal vez recuperando el antiguo concepto de captar inversiones para financiar proyectos económicos, una firma tucumana emitirá valores de corto plazo a un año, cotizables en la Bolsa de Comercio y garantizados con el aval de una sociedad de garantía recíproca. Esta última apoya a las PyMEs para acceder al mercado de capitales. Los productores tucumanos han entrado en los mercados externos mediante un convenio con una importante empresa comercializadora de frutas del Valle del Río Negro. Este es un buen ejemplo de concretar objetivos de desarrollo regional coordinando aptitudes y funciones.

DOCTRINA

PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

DESCONCENTRACIÓN POLÍTICA

por RAÚL ARTIEDA

Sumario: I. Introducción. II. Los instrumentos del cambio. a. La descentralización administrativa. b. La desconcentración política.

I. Introducción

La organización institucional de la provincia de Buenos Aires, puede ser sustancialmente mejorada en el marco constitucional vigente.

Es lo deseable atendiendo las realidades de las demás provincias argentinas y los datos de la ciencia y praxis institucional que se observan en Occidente.

Este objetivo -también- recoge la doctrina de la moderna ciencia política, que se resume en el denominado “principio de subsidiariedad”, diciendo que “no hagan las comunidades mayores, lo que puedan hacer las menores”. En el caso concreto de nuestro país sería tanto como decir que “no hagan las provincias lo que pueden hacer los municipios y que no haga la Nación lo que pueden hacer las provincias”.

En el caso de la provincia de Buenos Aires -siguiendo la misma línea argumental- “que no hagan los municipios lo que pueden hacer los pueblos ubicados en cada partido bonaerense”.

La razón de considerar este tema, no se agota en lo teórico. Todo lo contrario: está llamado a dar un paso cualitativo de gran importancia, en el proceso de democratización, al mismo tiempo que optimizará la *eficacia* de la labor del Estado en todos los órdenes de su competencia y, a la postre, *disminuirán* los gastos de su administración.

Además *posibilitará ensanchar el grado de “participación”* del ciudadano común y de las organizaciones intermedias de la comunidad, lo que seguramente redundará en un mejoramiento efectivo de la “calidad institucional” de la provincia.

II. Los instrumentos del cambio

a. La descentralización administrativa

La meta sería lograr que la mayor cantidad de *servicios públicos*, que en la actualidad se concentran en la Nación y/o en la Provincia y/o en la ciudad de cabecera de nuestro partido, sea material de una profunda revisión a la luz de lo expresado en el punto anterior, para ser “reubicados” en el nivel institucional que asegure: mayor seguridad, mayor celeridad y mayor calidad de los distintos estamentos de la administración pública.

La ventaja es acercar los servicios al “control ciudadano”, posibilitando que *la inmediatez* entre el “usuario” y el organismo estatal llamado a corresponderlo sea más eficaz y expeditiva que los grandes entes oficiales que generalmente acumulan burocracia, generan ineficiencia y desmesura en costo al servicio.

Un ejemplo concreto es el Registro de la Propiedad Inmueble, ubicado actualmente en La Plata, al que hay que recurrir hasta para la mera información del estado del dominio de una propiedad. Parece posible que dicha entidad tuviese una red informática que posibilite a un ciudadano de O’Higgins, acceder a ese dato sin necesidad de acudir a la labor de gestores y otros intermediarios, que sólo acumulan gastos y tiempo en una operación tan sencilla como la que ilustramos.

Así podríamos recorrer las distintas reparticiones del Estado provincial para darnos cuenta de que, con el auxilio de la red informática ya existente en la mayoría de las reparticiones públicas, se podría ahorrar bastante en mantener grandes reparticiones “centralizadas” en la capital de la provincia, capacitando el personal de los municipios y de los pueblos, en el manejo de los instrumentos que la moderna tecnología permite en la actualidad.

Finalmente diremos que el “costo” de implementar la red informática computarizada, podrá ser relativamente significativo al comienzo, pero indudablemente se verá ampliamente equilibrada en un plazo razonable. Además, un relevamiento técnico de las redes ya existentes en los organismos de la provincia, podrá mermar sustancialmente dicho costo y hasta volverlos insignificantes, en la utilización óptima de los recursos existentes.

b. La desconcentración política

El grado de concentración política que revisten los partidos bonaerenses, no reconoce equivalentes en las demás provincias argentinas. En la realidad, cada ciudad “cabecera del partido”, asume todas las facultades institucionales del distrito.

Tal situación es de vieja data y expresa puntualmente una “estructura de poder” representada por el conjunto de intendentes municipales y el gobernador de turno, No es el caso discutir si estuvo bien o mal en su momento. *Lo cierto es que ya no responde a la realidad actual ni a las demandas del hombre argentino de esta hora.*

En la actualidad se impone la desconcentración del poder político, que se traduce en apuntar a reformas institucionales que permitan reformular la actual “estructura de poder” en una nueva estructura que permita un mayor protagonismo de las comunidades menores en las decisiones políticas. Quizás sea el caso de pensar en dar vida a “zonas” dentro del Estado provincial que agrupen a municipios con características y problemáticas afines y que difícilmente puedan alinearse en medidas idénticas para toda la provincia.

Pero no es éste, según creemos, el primer paso que dicta la prudencia. Pensamos que es del caso replantear la relación entre la “ciudad cabecera” y los pueblos del interior de cada partido.

La cuestión sería avanzar paulatinamente hacia la derivación de facultades políticas que actualmente son concentradas por el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante de Chacabuco para ir moldeando instituciones que los encaminen a sus pueblos y sus superficies rurales inmediatas (O’Higgins, Castilla, Rawson), hacia la paulatina conformación de verdaderas “comunidades” con *relativa autonomía* de los poderes de la “ciudad cabecera”: Chacabuco.

Si este proceso se diseña con la prudencia y la decisión del caso, al cabo de un cierto “*tiempo de transición*” se llegaría a una “estructura de poder” distinta de la actual, con mayor equilibrio en la distribución de poder, pero sobre todo con un paso enorme en el necesario proceso de democratización de la vida política de la provincia y en la mejora consecuente de su “calidad institucional”.

Todo esto reposa en la experiencia de comunidades en ascenso en el concierto mundial, según la cual, el “cambio” que se precisa en la actualidad, vendrá “desde la base de la pirámide social hacia su vértice” o sea: *desde las comunidades menores hacia las mayores*. En nuestro caso: desde los pueblos hacia las “ciudades cabeceras” y desde ésta hacia la Provincia, y de ésta hacia la Nación. El porqué de todo esto, responde a distintas razones:

- *La “revalorización” de la condición de un ciudadano en una democracia.* Es el resultado de una profundización en los hechos de la necesidad de reconsiderar el concepto del “ciudadano”, con los nuevos aportes de los “derechos y obligaciones de la persona humana” que ya tiene rango normativo internacional.

- *El mayor grado de “participación”* de los ciudadanos en distintas expresiones de la vida pública de la comunidad que lo alberga, principalmente en los denominados “organismos no gubernamentales” que persiguen objetivos de bien común, sin ser parte de las estructuras de Estado moderno.

- *El mayor grado de “información”* que tienen los habitantes en general, respecto de la realidad internacional, nacional y local. En este sentido, el impacto de los medios de comunicación masivos, juega un rol de enorme importancia.

- *La crisis estructural de la “civilización urbana”*, representada por las grandes concentraciones humanas en las grandes ciudades, en contraposición con el creciente despoblamiento de las zonas rurales y de las ciudades medianas y pequeñas. Las llamadas

“megápolis” (ciudades de más de 10.000.000 de habitantes), han hecho mermar hasta desaparecer la “relación interpersonal” que resulta indispensable para un mejor “desarrollo humano” de las sociedades modernas, con graves deterioros en la “calidad de vida” de sus habitantes y a la virtual “ingobernabilidad” de sus estructuras estadales.

- *El fuerte impacto de la “burocratización”* de la labor del Estado, que forma una suerte de “gobierno paralelo” al constituido por los elegidos por el pueblo, para gestionar el bien común. En los hechos, los gobernantes bien intencionados se encuentran con una formidable “estructura burocrática” que impone su propio ritmo a la labor gubernamental y la asedia con procedimientos acuñados tras una larga experiencia en el manejo concreto de la “cosa pública” por donde -frecuentemente- circulan la corruptela y la “compra de influencias”. Esto dificulta y llega a anular los mecanismos de control del Estado, que poco a poco se transforman -ellos mismos- en fuentes de mayor burocratización y corruptela.

Todos estos aspectos de la vida pública de nuestro país en general y de la provincia de Buenos Aires en particular, llevan a pensar que “el proceso de profundización del sistema democrático de gobierno”, tiene que ser recorrido desde las comunidades pequeñas hacia las de mayor tamaño, favoreciendo el proceso de participación de su gente, como una suerte de “escuela de civismo práctico”, que al cabo de un tiempo dé por resultado un cambio en el seno de la sociedad misma, acorde con las necesidades de la gente y el perfeccionamiento del sistema democrático.

LOS REGIONES A PROPÓSITO DEL TRATADO DE INTEGRACIÓN DE LA PATAGONIA. LA FUSIÓN DE RÍO NEGRO Y NEUQUÉN

por JORGE DOUGLAS PRICE *

Sumario: La regionalización en la Argentina. Antecedentes históricos. Las dificultades de la fusión. Conclusiones.

A través de un tratado interprovincial, signado el 19 de junio de 2002, los gobernadores de las provincias del Neuquén y Río Negro, expresaron la voluntad de sus respectivos gobiernos de avanzar decididamente en un proceso de integración de ambas provincias y de las otras que componen la Región Patagónica, en el mayor grado posible, incluyendo la constitución de una nueva provincia, conforme se manifieste la ciudadanía en la consulta que al efecto se realice.

Mediante el tratado se creó una comisión interprovincial que tiene como objeto conducir el proceso de integración político-institucional, la cual está coordinada por los ministros jefes de Gabinete de la Provincia del Neuquén y coordinador de la provincia de Río Negro.

Esta comisión tiene la misión de definir el cronograma y los ítems adicionales de la agenda de trabajo que se fija en el tratado como su anexo.

Se invitó a los poderes Legislativo y Judicial de las provincias signatarias, así como a los integrantes del Parlamento Patagónico y Foro Patagónico de Superiores Tribunales de Justicia, a ratificar en su caso o adherir al presente tratado.

La agenda de trabajo comprende los aspectos político-institucional; tributario y fiscal, turístico; productivo; integración nacional e internacional; políticas educativas, de salud y sociales.

El proyecto nacido del impulso del gobernador de Neuquén, apareció en la escena institucional de la región no sin cierto grado de sorpresa, lo que ha dado lugar a ciertas suspicacias y tras un primer momento de notable premura, su desarrollo ha entrado en un proceso de maduración reflexiva, que consideramos de la mayor conveniencia profundizar.

En ese sentido parecen anotarse las proposiciones y debates producidos en las recientes Jornadas Nacionales sobre Regionalización y la Universidad Nacional del Comahue, en Villa La Angostura.

La regionalización en la Argentina

La reforma constitucional de 1994 pudo haber concebido, como una opción política más para rediseñar el mapa institucional del país, a la región como cuarto nivel de gobierno, pero el nuevo art. 124 sólo permite crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines. Es decir que siguiendo la doctrina predominante, que en rigor sostiene que en la Argentina las «regiones» son las mismas provincias, los constituyentes eligieron el camino de preservar como espacio político subnacional a las provincias, vedando la creación de un cuarto nivel de gobierno. El realismo político y la tradición estaban de su parte.

No obstante ello, poco después, al manifestarse claramente las dificultades económicas y las cíclicas dificultades ¹, por no decir permanentes, de algunas provincias para proveer a sus servicios mínimos, desde el mismo gobierno nacional se lanzó, no sin cierta racionalidad y coherencia, pero sí con el mismo grado de improvisación y jacobinismo centralista que ha caracterizado a la historia del país, un proyecto de regionalización (conocido como Menem-Dromi ², en alusión al presidente en ejercicio por entonces y al autor intelectual del proyecto). Por entonces, también, se hacía conocer en nuestra región el proyecto del diputado nacional (por Neuquén) Daniel Baum. Ninguno de ellos llegó al debate parlamentario.

En tanto, el proceso de regionalización avanzaba, en algunos casos, con peculiar fuerza, particularmente en el caso de la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), la que por la incorporación, si se quiere sorpresiva, de la provincia mesopotámica, mostró un sesgo en el que insistíamos desde los estudios teóricos comparados: la región es una construcción política, no un dato geográfico, económico o cultural dado, aun cuando esos datos sean obstáculos (fricciones) o facilidades (puentes) para la construcción. El actual alejamiento de Entre Ríos respecto de este proceso no hace más que comprobar un teorema que venimos sosteniendo desde nuestras investigaciones institucionales en la materia: no existirá regionalización si no existe delegación real de facultades a órganos supraprovinciales-infranacionales, por parte de las jurisdicciones provinciales y federal. El teorema se completa con la necesidad de la participación municipal en el proceso.

La Patagonia es posiblemente la región argentina que es más profundamente concebida como tal, es decir, como «región», por propios y extraños. Sin embargo, tal como lo advertimos en nuestra investigación sobre la cuestión regional (U.N.C.: 1998/2000), el provincialismo era en ella tan fuerte como en el resto del país y vencer la resistencia que oponen los localismos, será una de las principales trabas a un proceso de regionalización como el que se intenta.

Antecedentes históricos

Históricamente, como región argentina, la Patagonia nace con la ley 947 del 4 de octubre de 1878 que declaró los límites de las tierras nacionales situadas al exterior de las fronteras, de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza, tomando el plano general de la nueva línea de fronteras sobre La Pampa de 1877; con ello, la región comenzaría a adquirir, poco más o menos, la fisonomía que hoy tiene, es decir, comprendiendo parte del territorio de la hoy provincia de La Pampa, hacia el sur hasta Tierra del Fuego, aunque aquella provincia no sería considerada parte de la región sino hasta un siglo después ³.

La ley 14.408 del 28 de junio de 1955, convirtió los territorios nacionales de Río Negro, Neuquén, Chubut y Santa Cruz, en provincias, regidas por estatutos provisionales hasta 1957, año en que sesionaron sus primeras convenciones constituyentes, iniciando al año siguiente su vida institucional autónoma (La Pampa, sancionó su primera Constitución en 1960).

Posteriormente, en 1991, se institucionalizó la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, sancionándose su Constitución el 17 de mayo de ese año.

A lo largo del presente siglo se han producido una serie de propuestas e intentos de regionalización del país, en los que la Patagonia, generalmente, resultaba subdividida e integrada por territorios no siempre coincidentes con los de hoy. En esta línea podemos citar dos casos.

En primer lugar, la división regional propuesta como resultado de los estudios del C.F.I. (Consejo Federal de Inversiones) basados en la estructura productiva calculando el P.B.G. por jurisdicciones para los años 1953-58/59, en la que la actual región patagónica había sido dividida en dos: Patagonia (Chubut, Santa Cruz y Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) y Comahue (La Pampa, Neuquén, Río Negro y partidos del sur de Buenos Aires). Y, en segundo lugar, por el decr. ley 16.964/66 se creó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, dividiendo el territorio nacional en ocho regiones, resultando nuevamente dividida la actual región patagónica en forma análoga a la anterior en dos subregiones: Patagonia y Comahue.

Como ya dijimos, estos fracasados proyectos, que pertenecen a una época y a una concepción regional determinada («central-planificada»), serán ampliamente superados en la década de los ochenta con los primeros pasos de la actual región patagónica, constituida por la voluntad autónoma de las provincias y no por el diseño del gobierno central.

Precisamente, a partir del retorno de la democracia en 1983, la región comenzó a definirse política e institucionalmente, con sus perfiles actuales. Por un lado, se definió como la «Patagonia grande», esto es que, sin perjuicio de admitir a su interior la división entre Patagonia Norte (Neuquén y Río Negro) y Patagonia Austral o Sur (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), la región se construyó como «una» y por el otro, se reiniciaron, entonces, viejas gestiones de la provincia de La Pampa, iniciadas en la década del '60, que remataron en la admisión de ésta por parte de las provincias «históricas» en la sesión del Parlamento Patagónico de noviembre de 1991 llevada a cabo en Neuquén capital, admisión que sería más tarde refrendada en el tratado fundacional de la región, celebrado, precisamente, en Santa Rosa (La Pampa), en 1996.

Decíamos en esa investigación, que la «integración» regional patagónica había mostrado entre 1996 y 2000 signos muy débiles, no se concretaban homogeneizaciones legislativas de importancia en el seno de las legislaturas locales como producto del accionar del Parlamento Patagónico, tampoco la actividad de la Junta de Gobernadores era significativa (más bien, espasmódica, podría decirse) y los avances más significativos, no trascendentales, se observaban en el plano del Foro de Superiores Tribunales de la región, que instó la homogeneización de los códigos de procedimiento criminal (hoy rota por la adopción de nuevos códigos en Neuquén y Chubut) y la decisión de avanzar en un proyecto de unificación del Código Contencioso Administrativo (que fuera encomendado al Dr. Tomás Hutchinson), iniciativa que persiste hasta el presente.

Las dificultades de la fusión

El convenio celebrado entre Río Negro y Neuquén con el objetivo de producir los pasos necesarios para integrarse en una sola provincia, se aparta significativamente del camino seguido hasta el presente, introduciéndose con audacia, no exenta de improvisación, por el único resquicio que tiene la Constitución Nacional y lo tiene desde 1853 para reordenar el «mapa federal»: el camino del art. 13. Este camino es mucho más «radical» (en el sentido filosófico del término) que todo otro hasta aquí considerado y, por lo mismo, resulta mucho más dificultoso.

En primer lugar, porque la fusión supone no un acercamiento «macro» de las respectivas administraciones (como podría darse en una regionalización) sino una homologación completa de ellas con sus considerables dificultades, por lo que la primera oposición surgirá desde las mismas burocracias políticas y administrativas que temerán perder con el cambio, sea éste cual

fuere, y es ésta, por lo general, la más importante y la más difícil de las oposiciones a este tipo de proyectos.

En segundo lugar, porque en el proyecto la participación del poder central no va a ser, podemos aventurarlo, «inocente». Compartimos con Pirez y Herzer la hipótesis según la cual, el Estado cumplió en la Argentina, predominantemente, un papel de fortalecimiento de las relaciones políticas centro-periferia, más que la transformación económica regional. Que, en suma, el proceso ha tenido una constante: desde el nivel federal se captaba a las oligarquías del interior o bien se las subsidiaba. Ello era necesario para controlar el Senado: para lograr el acuerdo de los representantes provinciales había que controlar las situaciones locales. Ello habría dado lugar como dice Esteso, a que los gobiernos provinciales, de ser articuladores y representantes de las estructuras sociopolíticas locales pasaron a ser «... *simples 'delegaciones' del poder central, ubicadas territorialmente en el ámbito provincial, pero desplazadas como núcleo de poder en el proceso decisorio del Estado. Las provincias se transformaron en «representantes» locales del poder central*»⁴. Es el mecanismo que Pedro Frías ha sintetizado con la expresión: «*La Caja para la Nación, las responsabilidades para las provincias*».

En tercer lugar debemos señalar los inconvenientes que se derivan constitucionalmente del proyecto. Es cierto sí que en tanto la Constitución Nacional prevé la posibilidad de la fusión de dos o más provincias, no cabe duda de que desde el punto de vista del sistema federal la fusión es posible (conf. art. 13).

Pero, al propio tiempo, las constituciones provinciales nada prevén al respecto. Por supuesto que entendemos que ello no podría ser considerado como un obstáculo, pero inmediatamente la pregunta será: ¿Cuál es el procedimiento adecuado para concretarla desde el punto de vista institucional-constitucional?

La primera sugerencia es que el tratado interprovincial debiera ser ratificado por sendas legislaturas con las mayorías que sus respectivas constituciones exigen para reformas constitucionales, esto es las 2/3 partes de la totalidad de sus miembros (conf. art. 101, ap. 24 de la Constitución de la Provincia del Neuquén y art. 111 de la Constitución de la Provincia de Río Negro). Sostenemos que este es el camino constitucional desde que la fusión supone la supresión y sustitución futura de las actuales constituciones, por lo que tal implicancia remite a estas normas. En apoyatura de esta tesis otros artículos constitucionales de sendas cartas provinciales aportan a la idea de la necesidad de una mayoría parlamentaria especial para adoptar una decisión de este carácter, así por ejemplo en la Constitución de la Provincia del Neuquén el mismo art. 101, ap. 6, requiere de la misma mayoría para alterar la división departamental.

Ello no obstante habrá que decidir cuál es la composición de la futura Convención Constituyente por cuanto no podrían aplicarse las previsiones de las actuales constituciones, para elegirla, sin tener una representación asimétrica de los pobladores de una y otra provincia en ella. Río Negro con 552.677 habitantes tiene 43 diputados y Neuquén con 473.315 tiene 35 diputados; es decir que hoy Río Negro tiene un diputado o legislador por cada 12.853 habitantes y Neuquén uno por cada 13.523; la diferencia no es exagerada, pero igualmente no es admisible en un proceso de estas características, en el que debe primar, precisamente, la igualdad de condiciones entre los participantes.

El punto es que según las constituciones actuales, el número de diputados es el que debe ser utilizado para la convocatoria a reforma y ello redundaría en una diferencia inadmisibles en la tasa de representación (si se aplicara, por ejemplo, la tasa de Río Negro, Neuquén debiera enviar a esta Convención 38 convencionales y no 35). De allí que el Tratado debiera incluir un protocolo anexo que contemple también esa cuestión, así como la de la consulta popular, en la que adelantamos nuestra posición, por una fundamentación que no podemos realizar aquí y que hemos efectuado en otros estudios⁵, en el sentido de que debe ser vinculante y debe alcanzar la mayoría absoluta de votos emitidos en sendas jurisdicciones consultadas.

En tercer lugar la fusión implica, en un primer examen, una cuestión no prevista en la Constitución Nacional, cual es la de cómo se resuelve el tema de la representación nacional de sendas provincias en el Congreso de la Nación. Como sabemos, nuestro federalismo tiene notas

acentuadas de «sobrerrepresentación» tanto en la Cámara de Diputados para el número mínimo de diputados -5- en las jurisdicciones como la nuestra y como en el Senado en el que acuerda de modo igualitario la representación -3- sin importar en modo alguno la población (como sí lo recoge, por ejemplo, el régimen federal de Alemania). Aquí el camino se dificulta, a menos que se piense en impulsar simultáneamente una reforma o enmienda constitucional nacional que recoja la posibilidad de que las provincias que pacten su fusión no pierdan representación, cuando menos hasta que los procesos de fusión tengan en el país un desarrollo tal que permitan «recomponer» el mapa federal y construir un nuevo Parlamento bajo un nuevo (y siempre deseable) régimen federal.

Una cuarta cuestión es aquella en la que venimos insistiendo con persistencia (aunque sin eco alguno): esto es que en los procesos institucionales argentinos los municipios debieran ser insertados de manera formal, no meramente retórica tal como ha sido y sigue siendo hasta el presente. Ello implicaría, por ejemplo, que el tratado debiera ser también ratificado por los concejos deliberantes de los municipios; piénsese, por ejemplo, que la fusión va a suponer cambios en su régimen autonómico. Se ha insinuado incluso, como parte del proceso de fusión, un cierto tipo de «departamentalización» que evoca sugestivamente al régimen de la provincia de Buenos Aires, uno de los más atrasados del país en materia autonómica, no obstante que su reforma constitucional se sancionó 15 días después que la nacional en 1994.

La autonomía municipal se encuentra, como sabemos, garantizada *in abstracto* por la Constitución Nacional en su nuevo art. 123, pero, que como lo ha sentado reiteradamente la Corte Suprema de Justicia, tiene los concretos límites que las constituciones provinciales le acuerden. Por ende, entre las tantas asimetrías a resolver en el proceso de fusión, estará también aquella de decidir si los municipios de la «provincia nueva» a crearse (preferimos rehuir el término «nueva provincia» por sus oscurantistas reminiscencias) tendrán el amplio régimen de autonomía que consagra la actual Constitución de Río Negro (pueden dictar su Carta Orgánica todos los municipios de más de 2.000 habitantes) o uno de sesgo «gradualista» como el de Neuquén (que le otorga análogo derecho a las de más de 5.000 habitantes) ⁶.

Estos temas, así como el régimen previsional y estatutario de sendas administraciones, la legislación procedimental y fiscal, son sin duda el nudo gordiano de la vía elegida.

No por ello entendemos que deba rechazársela, a menos que caiga uno mismo también en el jacobinismo que enferma la Argentina desde su origen (desde el antiguo «federación o muerte» hasta el más reciente «que se vayan todos»). Sino que en rigor bregamos por insistir en que la vía más oportuna sería la de permitir la instauración constitucional del cuarto nivel de gobierno, lo que permitiría la «unidad en la diversidad» que es el sino del federalismo.

Conclusiones

Ya decía Dorrego, en la sesión del 29 de septiembre de 1826 ⁷ en el Congreso, que las provincias argentinas estaban en aptitud de constituirse siempre que se formaran siete estados federales en todo el territorio. El mismo Juan Bautista Bustos condenaba el desmembramiento de las antiguas gobernaciones-intendencias: «*La libertad de los pequeños distritos me parece una farsa, si nosotros por evadirnos de la opresión que había declarado hacia los pueblos del interior el anterior gobierno, hemos tratado de poner las provincias en libertad de adoptar el sistema federal, que vemos ha traído tantos progresos en Norteamérica, jamás había sido con el supuesto de que nuestras provincias (léase las gobernaciones-intendencias) se dislocaran en tal forma que sus pequeñas partes no viniesen a tener importancia alguna*» ⁸.

Casi doscientos años después la realidad es distinta, las provincias han adquirido una identidad y una pretensión autonómica real, pero los problemas son análogos.

La Patagonia es posiblemente la región argentina que es más profundamente concebida como tal, es decir como «región», por propios y extraños. Sin embargo, tal como lo advertimos en nuestra investigación sobre la cuestión regional (U.N.C.: 1998/2000 ⁹) el provincialismo es en ella tan fuerte como en el resto del país y vencerlo será tarea muy difícil, se opondrán a ella

tanto los sentimientos localistas ya acendrados como los intereses consolidados de las burocracias políticas y administrativas.

Que el tratado del 19 de junio de 2002 entre Río Negro y Neuquén, sea la piedra basal de la integración de la Patagonia, y no una mera operación distractiva o diletante, dependerá en grado sumo de la flexibilidad y persistencia que al mismo tiempo pongan sus actores, construyendo instituciones posibles.

Tal vez para ello, sugerimos, sea más útil recurrir en primera instancia a la vía del nuevo art. 125 (ex art. 107) que fue utilizado con suerte dispar desde la década de 1950, y que permite la creación de entes interjurisdiccionales, aunque estas potestades son, como señalan Sabsay y Onaindia¹⁰, repeticiones de las consignadas en los incs. 18 y 19 del art. 75, pueden ser de indudable valor en la «construcción» de la Región.

Sería oportuno recordar que ya en 1858 las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy y Santiago del Estero firmaron un tratado, aprobado por el gobierno nacional, estableciendo un Tribunal Supremo Común.

Baste señalar, en la misma dirección, que se podían crear instituciones de auténtica integración a nivel intermunicipal de indudable efectividad. Sólo entre la Microrregión de los Lagos y la Microrregión del Alto Valle del Río Negro (Inferior del Limay y el Neuquén) habitan más del 50% de los habitantes de sendas provincias. Ambas son interprovinciales (la primera es también triprovincial e internacional).

Resolver con ellas, mediante organismos interjurisdiccionales municipal-provinciales, con competencias efectivas delegadas (incluso nacionales) aspectos tan relevantes como la gestión del medio ambiente, la defensa de ciudades aguas debajo de presas, la disposición final de la basura o el control del tránsito, puede ser un camino más concreto y más efectivo para el ciudadano destinatario y, por ende, para la construcción cultural y política de la región.

NOTAS

* Miembro correspondiente de este instituto en la provincia de Río Negro, director del Centro de Estudios Institucionales Patagónicos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue. En tal carácter ha dirigido y dirige diversas investigaciones sobre federalismo, regionalismo y municipalismo comparado.

¹ Dificultades que se incrementan con la continua expropiación de recursos que el gobierno federal hace a las provincias mediante el recurso a los tan mentados «pactos fiscales federales», que son verdaderos «armisticios» fiscales dada la coacción que ejerce el gobierno central, y que han constituido una continua detracción de recursos, que en buena medida explica el déficit fiscal de las provincias, las que luego han sido estigmatizadas ante los organismos multilaterales de crédito y la misma opinión pública nacional, con la complicidad de la prensa nacional, a la que sería mejor llamar «porteña».

² Carlos MENEM - Roberto DROMI, *Argentina por regiones*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.

³ Uno de los mayores problemas hallados en la concreción del acta fundacional del Parlamento Patagónico, piedra de toque institucional de la Región, giró en torno de la aceptación del «ingreso» de La Pampa a la Región; inicialmente existían fuertes oposiciones de Río Negro y Neuquén, que eran transversales a todos los partidos políticos. La fórmula hallada en la sesión de noviembre de 1991 en Neuquén permitió zanjar la cuestión, lo que derivó luego en la firma del Tratado Fundacional en 1996.

⁴ Pedro PIREZ, «Desarrollo regional o subordinación: gobiernos provinciales y municipales en la Argentina», en *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*, Elsa Laurelli - Javier Lindemboim, compiladores, CEUR, Buenos Aires, 1990, págs. 280/81.

⁵ Jorge E. DOUGLAS PRICE - Patricia Olga SERVATO, (directores), «El ejercicio de los mecanismos de participación popular en el poder». Texto para el Seminario dictado en el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Neuquén, en el marco del curso sobre «Técnica legislativa municipal», Neuquén, 2000.

⁶ Ver arts. 225, 226, 228 y conc. de la Constitución de la Provincia de Río Negro y arts. 185/190 y conc. de la Constitución de la Provincia del Neuquén.

⁷ Propuso la formación de estados regionales integrados en una federación.

⁸ Citado en *Lineamientos regionales del plan trienal para reconstrucción y la liberación nacional*, Gobierno Nacional, Buenos Aires, 1974, pág. 15.

⁹ Jorge E. DOUGLAS PRICE - Patricia Olga SERVATO, (directores), «Descentralización y Regionalización. La cuestión de la Institucionalización de la Región Patagónica». Proyecto U.N.C.-D-030.

¹⁰ Daniel SABSAY - José M., ONAINDIA, *La Constitución de los argentinos. Análisis y comentario según su texto luego de la reforma de 1994*, 4ª ed., Ercpar, Buenos Aires, 1998, pág. 409.

LA DESEABLE FUSIÓN DE NEUQUÉN Y RÍO NEGRO

por PEDRO J. FRÍAS

Sumario: Fusión de provincias. Identidades locales.

La novedad no viene ahora desde la Capital, el Litoral o las provincias centrales: anotició al país desde la Patagonia. La hipótesis de una fusión entre Neuquén y Río Negro, aun si no se concretara pronto, instala un laboratorio de proyectos e ideas muy necesario para el territorio argentino, sus instituciones y también para las impacencias de cambio.

La fusión es posible porque no hay excesiva identidad local en ese Sur profundo, unido sólo por el viento. Río Negro mejoraría su equilibrio fiscal con las regalías petroleras del Neuquén y esta provincia obtendría la costa atlántica; entre las dos, concentrarían lagos y nieve para una atractiva oferta turística. Además, los que hemos recorrido el Alto Valle del Río Negro presentimos que Neuquén es casi como su «capital».

Hace más de diez años, en Trelew, hablé de «*la Patagonia en un mundo federal*». Dije que prefería imaginar esas queridas seis provincias como una región: la Patagonia. No sólo porque hay ventajas de escala, sino porque el nombre mismo penetra profundamente en el imaginario occidental.

Fusión de provincias

¿Qué es el imaginario? Es ese depósito de imaginaciones del hombre, del mundo, de la sociedad. Y en la representación del mundo, la Patagonia es una voz profunda, que dice más por lo que sugiere que por lo que revela, más por su misterio que por su realidad. Este interés nace de la historia de los descubrimientos, de la cartografía antigua que he recorrido, de novelas como la de Jean Raspail, *Moi, Antoine de Tounenc, roi de la Patagonie*. Nace también de las imágenes satelitales que muestran ese Sur entrañable como una península en un mar azul, y de piezas de teatro como *Ushuaia*, estrenada en Avignon en 1991. Es un efecto casi novelesco, semejante al de las misiones jesuíticas, que tienen una proyección superior en el imaginario occidental.

El tratado firmado por ambos gobernadores, con alguna reticencia del de Río Negro, prevé bien un referéndum en ocasión de las elecciones presidenciales, porque, aunque no es exigencia constitucional, registrará la voluntad de sus habitantes. El tratado debe ser aprobado por las legislaturas, y la fusión, por las legislaturas y el Congreso Nacional.

Una cuestión difícil es la elección de capital, porque Viedma es una ciudad administrativa y surgirían dificultades si la opción fuera por Neuquén. Es cierto que el Poder Ejecutivo puede instalarse en una ciudad, y la Legislatura, en otra, como en Chile, pero en Chile el Congreso ya quiere abandonar Valparaíso, porque el poder tiende a la concentración.

¿Cómo se pone el poder al servicio de los habitantes? Será indispensable una profunda descentralización administrativa, que asegure servicios con inmediatez, sin que por eso deba crecer la burocracia. Los concejales pueden ser *ad honorem*, como lo son los dirigentes de tantas asociaciones intermedias, profesionales, religiosas, etcétera.

Habrà también que dictar una legislación interna uniforme, y en esto me adelanté hace ya tiempo sugiriendo al Parlamento Patagónico que instara a las seis provincias de la región a hacerlo.

Identidades locales

Los gobernadores protagonistas buscan adhesiones y seguramente instalan un debate por ahora silencioso en el resto de la región. Se pueden visualizar tres provincias: La Pampa, como está; Patagonia Norte con Neuquén, Río Negro y Chubut, y Patagonia Sur, con Santa Cruz y Tierra del Fuego. Las inercias burocráticas y los aparatos partidarios pueden obstaculizar esta integración y es probable que Santa Cruz no quiera compartir su superávit con el «fin del mundo». En agosto, en Villa La Angostura, debatiremos estos temas en las jornadas convocadas por el Colegio de Abogados del Neuquén.

En el momento en que escribo, el gobernador de Jujuy, provincia por ahora insolvente, rescata la autonomía, porque siente difícil unirse con Salta por las identidades locales. Lo reconozco. Pero en todo caso hay que promover la cooperación entre provincias y municipios cercanos o fronterizos. De esa cooperación, creciente en la sociedad civil, nacerán soluciones. Y las necesitamos con urgencia.

POR EL DESARROLLO LOCAL

por PEDRO J. FRÍAS

La celebración del XXV aniversario de la Fundación Mediterránea nos dio oportunidad como todos los años para reflexionar junto a sus investigadores del IIERAL sobre las causas y las opciones de salida de nuestra crisis. Sobre las causas, Enrique N'Haux ha publicado un nuevo libro: *Harvard o Barranca Yaco*, en que investiga con talento y lucidez sobre los paradigmas intelectuales o mitológicos de nuestros comportamientos como sociedad. Sobre todo, analiza las del interior. En cierto modo, la geocultura nos aproxima al tema que deseo difundir.

Me da ocasión, el notable libro sobre Galicia, que he recibido junto con unas afectuosas líneas del presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga Iribarne, viejo amigo. No es un libro de arte, como lo ha tenido Córdoba, sino de otro carácter. Tampoco es semejante a las magníficas publicaciones de la Fundación Bulgheroni sobre las regiones argentinas, que debemos agradecer al Arq. Raúl Bulgheroni.

Galicia es una enciclopedia fácil, atrayente por sus fotos y sus textos sobre todo lo que puede importar de esa región española tan unida a la Argentina por la inmigración.

La portada de Fraga Iribarne nos invita a conjugar pasado y futuro, unir tradiciones e innovación, transformarse día a día, y eso es el desarrollo tanto personal como social. Fraga llama escaparate a este libro y lo es, porque asoma toda la realidad de Galicia. El sintetiza el contenido: la educación y la cultura, la sanidad, la agricultura y la pesca; la profunda modernización de las comunicaciones viales y telecomunicaciones; la protección y la recuperación del patrimonio; la industria, cada vez más competitiva; el comercio, la investigación, todo el ámbito cotidiano, en fin.

El volumen es más reducido que un libro, pero cuenta con más de 500 páginas, con fotos gratuitas, que me recuerdan la vivencia de esos paisajes. ¿Por qué estoy describiendo? Porque mi intención va derecho al desarrollo local y regional.

Cada provincia debiera tener este escaparate, aunque la crisis no nos permita alcanzar la calidad de este volumen.

Me decía Raúl Hermida, vicepresidente de la Bolsa de Comercio de Córdoba y director de su Instituto de Investigaciones Económicas que hay que desarrollar el potencial de las comunidades pequeñas de la Argentina. A su juicio, el desarrollo local ayudará a superar esta decadencia.

Y bien, ¿por qué no demostrar lo que se es y lo que puede crecer desde nuestra realidad? Un libro sin pretensiones, organizado por un comité interdisciplinario de cada provincia o ciudad, que proyecte la realidad hacia el futuro, de lectura ágil, y por cierto veraz, que no importe propaganda a un gobierno o de una corporación, en que todos estén representados, sería una herramienta. ¿De qué? De reflexión, hasta de examen de conciencia, de proyección a la comunidad nacional, de prestigio para la identidad local.

Sabemos que la globalización ha creado la palabra «glocal», o sea: pensar globalmente y actuar localmente. La globalización es un desafío para mantener, pero para enriquecer la identidad de cada cual. Todos somos capaces de crecer, para lo cual los argentinos como sociedad, debemos mejorar nuestra cultura del trabajo, del ahorro y de los emprendimientos de riesgo. Sin ello, seguiremos languideciendo... y no es digno de argentinos.

Comprendo que sólo estoy abriendo con mi sugestión una ventana. Pero vale la pena. Tenemos que reconstruir un piso para erigirnos sin altanería. Cada provincia argentina tiene

algo que mostrar. Lo digo porque las conozco. El libro *Galicia* concluye con un índice de teléfonos y correo electrónico de interés general: desde la Junta de Gobierno a los órganos que se ocupan del ambiente.

Prefiero proyectar más que soñar, pero no estoy soñando con Galicia, que peregriné como los antiguos. Estoy soñando con nuestras comunidades locales, para repetir el énfasis de Ortega y Gasset: ¡Eh, vosotros las provincias, de pie!

LOS ALCANCES DE LA REGIÓN INTERMUNICIPAL

por DIEGO ALBERTO GIULIANO *

Un desafío contemporáneo es replantear y adaptar el Municipio a las necesidades de la sociedad posmoderna. No se trata de ser ingenuos ni de propiciar una suerte de «panmunicipalismo», sino todo lo contrario. El Municipio no puede ni debe resolverlo todo, pero en virtud de las demandas que, provenientes de todos los sectores de la sociedad, reclaman de él transformaciones esenciales, es necesario que disponga de instrumentos y elabore estrategias tendientes a la concreción de los cambios exigidos. A pesar del escepticismo con que muchas veces fue considerado el proceso de microrregionalización, el fin del siglo XX y las primeras luces del siglo XXI parecen sorprendernos con la liberación de ciertos y antiguos atavismos. En los últimos tiempos, se reproducen ejemplos muy frescos y espontáneos de intermunicipalidad, de los que haremos un breve *racconto*:

1. La integración de las siete (7) intendencias de la provincia de Entre Ríos con las siete (7) intendencias de la República Oriental del Uruguay, en la zona costera del Bajo Uruguay, es hoy, prácticamente un ente binacional, a pesar de las reticencias que en su oportunidad, puso de manifiesto la Cancillería argentina.

2. Creación de los entes intermunicipales del norte y del sur de la provincia de Córdoba: Eincor (Ente Intercomunal del Norte de Córdoba), constituido formalmente por el Documento de Totoral del 8 de junio de 1995, agrupa a más de cien municipios y comunas. En el caso de Adesur (Asociación Interinstitucional para el Desarrollo del Sur de Córdoba), creada también en 1995, reúne a 47 municipios y a la Universidad Nacional de Río Cuarto (Córdoba), y se encuentra constituida como una asociación de derecho privado.

3. Micro Región E.C.O.S. (Este Cordobés y Oeste Santafesino), conformada por las municipalidades de Alicia, El Fortín, El Trébol, Noetinger y Saira, y las comunas de Bouquet, María Susana, Montes de Oca, Tortugas, Villa Eloísa y Piamonte de las provincias de Córdoba y Santa Fe (Región Centro) respectivamente. Esta denominada microrregión, nace con la finalidad de promover el desarrollo social, económico, cultural y deportivo de los distritos que la componen, alentando la creación de nuevos emprendimientos productivos y generando un nuevo ámbito de discusión, elaboración de proyectos y diseño de políticas participadas destinadas al pleno desenvolvimiento regional.

4. Ente Ejecutivo Intermunicipal, que es corredor de los municipios turísticos y que ha significado, entre otras cosas, el hecho concreto de la pavimentación de la ruta Siete Lagos; y otros proyectos precisos relacionados con las mejoras de los pasos fronterizos, y emprendimientos binacionales, referidos al turismo y al saneamiento ambiental

5. Microrregión de la comarca andina del paralelo 92° (1998), constituida por los municipios de Cholila, Lago Puelo, El Maitén, El Hoyo, Epuyén, El Bolsón y la comuna rural El Manso. Se trata de una superficie territorial de 8.500 km² con sólo 33.000 habitantes que componen este intermunicipio en el marco de un tratado interprovincial entre las provincias de Río Negro y Chubut. El grupo de municipios se dio un acta constitutiva y un estatuto, fijándose objetivos que se concretarán a través de acuerdos sociales comenzando su actividad en cuatro programas: de gestión integral, de desarrollo turístico, de integración vial y de desarrollo productivo.

6. Región Metropolitana Norte (RMN): vincula a los municipios más ricos del país (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre), en el norte del Gran Buenos Aires. Este bloque suma la cifra de 1.118.000 (un millón ciento dieciocho mil) habitantes y sus presupuestos aunados, alcanzan los 387 millones de pesos por año.

7. «Región del Desarrollo Urbano y Productivo» (1/6/2000); un consorcio interdistrital formado por ocho partidos de la provincia de Buenos Aires: Pilar, Zárate, Campana, Escobar, Moreno, Exaltación de la Cruz, Luján y Gral. Rodríguez. Para alcanzar sus objetivos, los jefes comunales suscribieron un convenio con el fin de controlar el cuidado del medio ambiente, formular planes integrales para cubrir el déficit de infraestructura y servicios, y zonificar el territorio para evitar que la urbe o la industria, desalienten la actividad agropecuaria.

8. Consorcio Productivo del Noreste Bonaerense, conformado por los municipios de Junín, Chacabuco, Lincoln, General Pinto, Rojas, General Arenales y Leandro N. Alem. Se trata de siete municipios ubicados en una de las zonas de tierras más ricas de la provincia de Buenos Aires, que se une para mejorar la capacidad de exportación de sus industrias. El bloque comprende casi dos millones de hectáreas en las que viven unos 250.000 habitantes. En cuatro años, habilitaron dos estaciones aduaneras para comercializar con el mundo sin pasar por Buenos Aires, y rehabilitaron el ramal ferroviario de trocha media para colocar sus productos, sin intermediarios, en San Pablo y Río de Janeiro. Además, han habilitado un centro universitario donde 3.100 alumnos cursan 14 carreras.

9. Con la Laguna Mar Chiquita como referencia geográfica, poblaciones de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Santiago del Estero, han conformado una microrregión con el objeto de potenciar sus posibilidades productivas y llevar a cabo diversos proyectos: a) Incubadora de empresas, a efectos de respaldar logística, técnica y crediticiamente a empresas PyMEs que se localicen en la región; b) Creación de un vivero común que abastezca a todas las localidades y c) Elaboración de un plan de tratamiento conjunto de residuos. Los municipios involucrados son Ceres, Selva, Morteros y otra decena de comunas del departamento San Cristóbal en la provincia de Santa Fe.

10. La Comisión Interparlamentaria de la Región Centro, que vincula, por ahora tibiamente, a las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, ha dispuesto en sendas resoluciones, la creación de una Comisión de Municipios y Comunas a efectos de dictaminar respecto de asuntos o proyectos que tiendan a definir el rol del Municipio, y su modo de inserción en un concepto de región; y la regulación de la situaciones de contacto interjurisdiccional en temas de educación, salud, trabajo y seguridad.

Realmente es una paradoja... Cuando la integración regional del Mercosur y de la Región Centro, por una u otra razón languidece (en el Mercosur, a raíz de la crisis económica y de las asimetrías que desbastan a distintos sectores de nuestra economía; y en la Región Centro, debido a las contingencias electorales y al aislacionismo que hasta el momento detenta una de sus partes); nos encontramos frente a nuevos modelos de integración intermunicipal, completamente exitosos y esperanzadores. Sucede que las malas experiencias y las tormentas que aún se viven en el Mercosur o en la Región Centro, no significan, precisamente, el fracaso de la idea de la integración, sino justamente todo lo contrario.

Es la falta de profundización y de credibilidad de los propios operadores en la integración, la que ha provocado el debilitamiento del Mercosur, el tercer bloque económico regional más importante del mundo, luego del Nafta y de la Comunidad Económica Europea.

La intermunicipalidad, en su esencia, constituye un efectivo espacio mediador entre localismo y centralismo, que facilita una visión cabal del país, equilibrando poderes y niveles de desarrollo en todos los ámbitos de decisión pública y privada. La última reforma constitucional otorgó a los municipios un enorme poder de transformación, ahondando en el reconocimiento de su entidad y en el contenido de su autonomía. Ellos pueden decidir aspectos esenciales como los de su organización interna, la descentralización y la participación también, en consorcios o regiones intermunicipales.

EL PRINCIPIO DE INDESTRUCTIBILIDAD DE LAS PROVINCIAS EN CRISIS

Sumario: I. Enunciado. II. La tesis de la indestructibilidad de las provincias. III. La tesis de la posible destructibilidad. IV. Los peligros de la tesis de la destructibilidad. V. A modo de conclusión.

I. Enunciado

1. El principio de indestructibilidad de las provincias ha sido sostenido y defendido por los primeros grandes constitucionalistas nativos y llegó a alcanzar confirmación por la Corte Suprema.

2. Al promediar el siglo XX, el país encontró mentes abiertas a nuevas teorías que pusieron en duda este principio.

3. Tales teorías provenían de los alcances atribuidos al poder constituyente reformador, en virtud de cuyo ejercicio podrían hacerse desaparecer una o varias provincias, o directamente cambiar el sistema federal por el unitario.

4. El debate sobre esta problemática no se ha cerrado y es preocupante, especialmente para las viejas provincias fundacionales, a las cuales jurídicamente sólo se accede a otorgarles certificado de nacimiento con fecha de la sanción de la Constitución Nacional en 1853. Todo lo de atrás sería pura historia.

II. La tesis de la indestructibilidad de las provincias

En la década de los años treinta del siglo XX que acaba de culminar, la Corte Suprema tuvo oportunidad de reiterar su doctrina sobre la indestructibilidad de las provincias. Fue en la causa «Bressani, Carlos H. y otros v/ Provincia de Mendoza», fallada el 2/6/1937 (J.A. 58-684), oportunidad en que ratificó su postura en los siguientes términos: «La Constitución ha querido un solo país para un solo pueblo (...) No habría Nación si cada provincia se condujera económicamente como una potencia independiente. Pero no ha propuesto hacer una nación centralizada. La Constitución ha fundado una unión indestructible pero de Estados indestructibles»¹.

Esta tesis no hacía sino recoger el alegato venido de las entrañas de la tierra. Así, Joaquín V. González, de profundas raíces nativas y uno de los más grandes constitucionalistas argentinos, decía en su discurso sobre el Censo Nacional en la sesión del Senado del 23/8/1913: «Ninguna provincia puede ser disminuida, ni menoscabada en la integridad de su entidad política, autónoma, con que ha concurrido a formar la Constitución del país (...) Existe en este aspecto, una especie de mandato tácito de la Constitución Nacional en el sentido de imponer a las generaciones sucesivas, la conservación íntegra de las personalidades que realizaron el pacto federativo en cuya virtud se originó la Constitución»².

Clodomiro Zavalía -para citar uno de los tradicionales defensores del federalismo- enseñaba: «Cuando se dictó la Constitución de 1853, la Nación como entidad política no existía aún; las provincias concurrieron como entidades aisladas, de personería indiscutible, dispuestas a delegar una parte de su poder soberano para hacer factible la existencia de la Nación»³.

Aun después de superado el concepto sobre el carácter del poder de las provincias -en el sentido de que éste es sólo autónomo y no soberano- continuaron exteriorizándose pronunciamientos que proclamaban la definitividad existencial de las provincias. Así, entre otros autores comprometidos con esta postura, podemos señalar a los siguientes:

Juan A. González Calderón: «Jurídicamente las provincias son indestructibles. No pueden ser suprimidas contra su propia voluntad, (son) unidades orgánicas e indestructibles con poderes inherentes, que componen la Nación»⁴.

Miguel S. Marienhoff: «Y va de suyo que el primero y más importante poder retenido por las provincias es el derecho de existir íntegramente, es decir, en el todo o en sus partes constitutivas. Tal poder retenido está por encima de todo lo que, expresa o implícitamente, se diga en la Constitución Nacional»⁵.

César E. Romero: «Los pactos preexistentes imponían ciertas normas al Congreso de 1853, y ellas mantienen vigencia actual porque la Constitución es producto de su cumplimiento. Tales son la forma federal de gobierno (...) Una reforma constitucional no podría derogarla»⁶.

Salvador Dana Montaña: En los últimos tiempos -y después de los sucesivos golpes de Estado que tanto dañaron las instituciones argentinas- este autor insistía tenazmente en la *irreformabilidad* de los *principios fundamentales* de la Constitución, apoyándose en opiniones de los propios autores de la Constitución respecto de los límites de su reformabilidad⁷.

Germán Bidart Campos: Sería el más destacado constitucionalista de los últimos tiempos, quien con las mejores intenciones de mantener las bases fundacionales de nuestro máximo Estatuto Político, comenzara en 1964 (con su *Derecho constitucional*) a abogar en favor de las llamadas “cláusulas pétreas», por imperio de las cuales estaba prohibido reemplazar la democracia por el totalitarismo, el federalismo por el unitarismo, la república por la monarquía y la confesionalidad por la laicidad (posición que mantiene hasta el presente)⁸.

III. La tesis de la posible destructibilidad

Sin lugar a dudas el liderazgo doctrinario de la posible destructibilidad institucional de las provincias fue ejercido por Carlos Sánchez Viamonte a través de su obra: *Poder constituyente: origen y formación del constitucionalismo universal y especialmente argentino* (año 1957).

En el capítulo octavo, titulado «El Estado federal argentino y el poder constituyente», se lee: «Si una convención constituyente reformadora de la Constitución Nacional resolviese suprimir una o varias de las provincias existentes, divididas o refundidas, o más aun, abolir el sistema federal y reemplazarlo por el unitario, puede hacerlo, sin que valga jurídicamente la voluntad de una o varias provincias para impedirlo»⁹.

Esta tesis recibió el apoyo de Jorge R. Vanossi en 1964. Pero sería en 1975 cuando insufla profundidad y brillo sobre ésta y otras cuestiones referida a la *Teoría constitucional* (obra cuyos dos gruesos tomos fueron reeditados en 2000).

En el punto concreto de su adhesión a Sánchez Viamonte, sienta su expresa discrepancia con César E. Romero y con la tesis doctoral de Luis Botet -que compartía el criterio de la irreformalidad del sistema federal de gobierno-, eligiendo este argumento de la fuente citada en su apoyo: «Al dictarse la Constitución, la voluntad constituyente de las provincias no puso condición alguna al futuro ejercicio del poder constituyente nacional, que tiene ahora como único titular al pueblo de la Nación Argentina, sin tener en cuenta para nada la voluntad específica de las provincias que conforman la Nación».

De esta manera extiende su certificación para justificar el pase de las provincias de «voluntad a poder constituyente que eran antes de la sanción de la Constitución de 1853, a poderes constituidos que son ahora en el mecanismo institucional de la Nación, ya que si bien el Congreso de 1853 se reunió por voluntad y elección de las provincias, es el pueblo de la Nación el que sancionó la Constitución Nacional»¹⁰.

IV. Los peligros de la tesis de la destructibilidad

Como puede apreciarse, a estar a las más lúcidas tendencias actuales de la teoría constituyente, la subsistencia jurídica de las provincias se encuentra en manos del pueblo de la Nación (sin ataduras ni condicionamientos con el pasado existencial de las provincias). El

pueblo de la Nación sería el único titular del poder constituyente. Las provincias como tales estarían sometidas incondicionalmente a él.

Siendo así, cuatro distritos electorales: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y la Ciudad de Buenos Aires, podrían, mediante la reforma de la Constitución, hacer desaparecer el Estado federal y reemplazado por el unitario, y con ello hacer desaparecer a todas las provincias «*sin que valga jurídicamente la voluntad de ninguna de ellas para impedirlo*», al decir de Sánchez Viamonte.

A propósito de esta eventualidad, vale la pena traer a colación el dato que consigna Miguel A. Ekmekdjian sobre la base de un artículo del periodista Joaquín Morales Solá, significativamente titulado: «El federalismo tiene condena de muerte»: «*De los 24 distritos electorales (23 provincias y Ciudad de Buenos Aires), sólo cuatro: Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (...) reúnen el 65% del padrón*»¹¹.

Si a este dato agregamos el hecho de que la concentración poblacional en estos grandes centros se debe a los incrementos impulsados por las corrientes migratorias, con la añadidura de que éstas no se vieron imbuidas -es lógico- de los elementos histórico-sociológicos que Alberdi enumeraba para conferir *status* jurídico a las provincias, fácil resulta comprender el presagio del título del artículo citado por Ekmekdjian: «El federalismo tiene condena de muerte».

V. A modo de conclusión

1. No puede desconocerse que las lúcidas disquisiciones provenientes de la teoría del poder constituyente tienen envergadura suficiente como para generar la seria preocupación de las provincias frente a la eventualidad de futuras reformas constitucionales totales o parciales.

2. Sin embargo, el hecho de que las provincias todavía viven la vida jurídica que por propia voluntad se dieron en 1853, coloca a la cuestión en un punto de imprescindible reparo: por ahora ellas son realidades amparadas por la letra y el espíritu de la Constitución. Es decir, son Estados indestructibles.

3. Puede que la batalla teórica sobre el principio de indestructibilidad de las provincias se encuentre en riesgo de ser perdida. Pero bien en claro ha de quedar que se mantiene perceptiblemente abierta una ancha franja de opinabilidad (como ocurre con las cláusulas pétreas o el imperativo de los pactos preexistentes, por ejemplo).

4. Ahora bien, es necesario decirlo, en el plano del derecho positivo -no teórico, no especulativo- la batalla por la subsistencia de las provincias, y por ende del federalismo, ha sido ganada a pesar de que el unitarismo en la Argentina, lejos de resignarse, continúa operando en la trastienda de las decisiones gubernamentales.

5. Las argumentaciones en favor de la indestructibilidad de las provincias apuntalan un esquema jurídico. Y es legítimo que se utilicen todos los argumentos venidos de la historia, de la sociología, de la tradición y de la mística para defender el derecho a la vida de estas entidades que con su voluntad forjaron la unión nacional y crearon el Estado argentino.

6. La crisis del principio de indestructibilidad de las provincias dentro del sistema político argentino es teórica y eventual, ya que depende de la convocatoria a una Convención Reformadora habilitante de la mutación del federalismo por el unitarismo. Y esta circunstancia estaría referida a la factibilidad del ejercicio del poder constituyente revolucionario, tema ajeno al presente estudio.

Notas

¹ «Los constituyentes -prosigue el fallo- actores y testigos presenciales del proceso que tuvo su término en la Constitución de 1853, establecieron una unidad no por supresión de las provincias (...) sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce Estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma» (Fallos 178-9).

² Joaquín V. GONZÁLEZ, *Obras completas*, vol. XI, pág. 385 y ss.. Decía también el ilustre constitucionalista, como queriendo participar en el debate abierto hoy sobre el origen jurídico de las provincias: «*Y es que la Constitución debió tener en cuenta, como*

no podía menos de hacerlo, que las provincias argentinas que han constituido la unión nacional, no son simples creaciones de la Constitución ni de la ley, sino entidades preexistentes que han tenido una personalidad política y social muy anteriores al hecho de la Constitución, y que ésta no ha podido destruir, porque es el resultado de un pacto entre las provincias, por medio del cual resolvieron crear en la Constitución un instrumento de Gobierno, un Estado general formado por todas ellas (...). La Nación no podría destruir una provincia por pequeña que sea, ni amenguar la entidad de la representación con que ella concurrió a formar la Constitución de la República».

³ *Derecho federal*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1941, t. 1, págs. 18, 20 y 170 especialmente.

⁴ *Curso de derecho constitucional*, pág. 86.

⁵ Agrega el tratadista en uno de sus más encendidos párrafos: «Este derecho a la existencia íntegra es para las provincias lo que el derecho a la vida es para las personas individuales, derecho que siempre se presupone, aunque no se los mencione, y que en la jerarquía de los tributos ocupa el primer plano». *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1960, pág. 14.

⁶ *Estudios de derecho político y ciencia constitucional*, UNC, 1961, pág. 239 y ss. Esta postura es mantenida en su *Derecho constitucional*, Zavalía, Buenos Aires, 1975, t. 1, pág. 305.

⁷ L.L. 1986-A-970; 1986-C-870.

⁸ VANOSI fustiga enérgicamente la tesis de las cláusulas pétreas de Bidart Campos (es de aclarar que tampoco la aceptan otros autores: Humberto Quiroga Lavié, por ejemplo). Para este autor no hay forma de impedir la reforma «total» de la Constitución y las buenas intenciones de las cláusulas pétreas no hallarán garantía de intocabilidad en sistema constitucional alguno, «desde el momento que toda afirmación dogmática y axiomática de eternidad de contenidos entra en colisión con una dinámica general de la cual es parte, la dinámica del proceso político constitucional...» (*Teoría constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1975, t. 1, pág. 206). Admite como positivo en la postura de Bidart Campos «la percepción de que los supuestos contenidos pétreos están condicionados y en función de la estructura social subyacente de la comunidad, en la cual Bidart Campos -dice- admitiría la desaparición del carácter pétreo». «Lo que sí puede hacer el constituyente -sostiene Vanossi-, es crear en la Constitución diversas categorías de normas en cuanto a sus posibilidades de revisión, de modo que algunos contenidos resulten más difíciles de modificar. Habría que establecer -propicia- no una, sino varias formas de rigidez» (ob. cit., pág. 183 y ss.).

⁹ *Bibliografía Argentina*, Buenos Aires, 1957, págs. 385 y 387. «La voluntad constituyente de las provincias y su participación en el acto constituyente nacional definitivo -dice también este autor- revisten un valor puramente histórico después de dictada la Constitución» (SÁNCHEZ VIAMONTE, 1957, pág. 377).

¹⁰ VANOSI, *Situación actual del federalismo*, Depalma, Bs. As., ob. cit., pág. 215.

¹¹ Miguel A. EKMEKDJIAN, *Tratado de derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1995, t. III, pág. 257.

DOCUMENTACIÓN

TRATADO PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PATAGONIA

La crisis política, social y económica por la cual atraviesa nuestro país plantea un desafío que exige innovación y celeridad en la toma de decisiones por parte de quienes ejercemos responsabilidades de gobierno.

En este marco, los gobiernos de las provincias patagónicas tomamos la iniciativa de llevar adelante un proyecto con una visión superadora: un efectivo proceso de integración que contempla la creación de una nueva provincia.

Tal proceso de integración e incluso, la creación de una nueva provincia, de ninguna manera es un paso hacia la desintegración nacional, sino que por el contrario se vertebra sobre los principios de identidad nacional, federalismo y cumplimiento de la Constitución.

El principio de identidad nacional se funda en el sentimiento de pertenencia a un conjunto superior, la Nación argentina.

El principio de federalismo exige una refundación a través de una redefinición de las relaciones entre las provincias y la Nación, en virtud de que el actual esquema de relaciones corresponde a un modelo agotado que no contribuye ni al desarrollo económico y social armónico del país ni a la consolidación del ser nacional.

Los preceptos constitucionales otorgan el marco jurídico para llevar adelante el proceso de integración verdaderamente profundo que incluye la constitución de una nueva provincia asegurando un sistema representativo, republicano y federal.

Las provincias patagónicas como conjunto son más que la simple suma de las partes.

Las simetrías existentes entre estas jurisdicciones posibilitan la constitución de un modelo de desarrollo político, económico y social basado en:

- Una posición geopolítica estratégica y preferencial con accesos directos a los océanos Atlántico y Pacífico, vía integración con Chile.
 - Una importante superficie de territorio continental americano con características geográficas, climáticas y poblacionales comunes.
 - La disponibilidad de recursos naturales potenciales renovables y no renovables, determinantes de un perfil de desarrollo turístico, energético y potencialmente productivo basado en estructuras compatibles y complementarias.
 - El equilibrio en la incidencia de los distintos sectores económicos, en la construcción del P.B.G..
 - La conformación de una unidad económica sustentable potenciada por condiciones medioambientales únicas que permiten una producción diferenciada de los principales y más atractivos recursos.
 - La comercialización a nivel nacional e internacional bajo la denominación de origen como sello de calidad, potencializando un modelo exportador orientado a la apertura de nuevos mercados.
 - Una identidad regional fuertemente marcada por la multiculturalidad del producto de diversos fenómenos como los migratorios laborales, migratorios turísticos y medioambientales.
- Profundizar al máximo el proceso de integración incluyendo la perspectiva de fusión en una nueva provincia, significa encarar un verdadero proceso de reingeniería político-institucional consistente en la consolidación de estructuras estables más nacionales, eficientes y fuertes, un Estado solidario y promotor del desarrollo, generando instituciones modernas y dinámicas que den efectiva respuesta a las demandas sociales de los pueblos.
- Por ello, en uso de sus atribuciones:
Los gobernadores de las provincias del Neuquén y Río Negro

ACUERDAN EL SIGUIENTE TRATADO:

Art. 1º.- Los gobernadores de las provincias del Neuquén y Río Negro, en adelante las signatarias, expresan la voluntad de sus respectivos gobiernos de avanzar decididamente en un proceso de integración de ambas provincias y las otras que componen la Región Patagónica, en el mayor grado posible, incluyendo la constitución de una nueva provincia, conforme se manifieste la ciudadanía en la consulta que al efecto se realice.

Art. 2º.- Las signatarias conformarán una comisión interprovincial que tendrá como objeto conducir el proceso de integración político-institucional, la cual será coordinada por los Sres. Ministros Jefe de Gabinete de la Provincia del Neuquén y coordinador de la Provincia de Río Negro, como así también por los representantes de igual jerarquía de las otras provincias patagónicas que adhieran al presente tratado de integración.

Art. 3º.- A partir de la fecha la Comisión Interprovincial definirá la agenda de trabajo en base a los temas que se detallan en el Anexo I que forma parte del presente, pudiendo incorporar aquellos que de manera consensuada se consideren de interés. Deberá, además, especialmente, expedirse respecto de la forma y oportunidad para instrumentar una consulta popular o plebiscito que recabe la opinión de la ciudadanía en relación al proceso de integración y la constitución en una nueva provincia que englobe a todas o a parte de las que actualmente componen la Región Patagonia.

Art. 4º.- Se invita a los poderes Legislativo y Judicial de las provincias signatarias, así como a los integrantes del Parlamento Patagónico y Foro Patagónico de Superiores Tribunales de Justicia, a ratificar en su caso o adherir al presente tratado.

Art. 5º.- Los gobernadores patagónicos que adhieran al presente tratado podrán proponer las modificaciones que estimen convenientes y hagan al mejor cumplimiento de los fines que lo inspiran.

En la ciudad de Viedma, a los 19 días del mes de junio de 2002, se firman dos ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto.

Anexo I

Agenda de trabajo

A) En materia político-institucional

- Determinación de las distintas acciones que deben cumplimentarse en un programa de integración y fusión de las provincias patagónicas.
- Elaboración de todos los proyectos de ley y demás instrumentos jurídicos que sean necesarios al efecto para remitir a las legislaturas provinciales y al Congreso de la Nación, en cumplimiento de los preceptos de la Constitución Nacional y las constituciones de las provincias signatarias.
- Redefinición de las actuales delimitaciones territoriales municipales generando nuevas jurisdicciones gobernadas por instituciones más modernas y dinámicas conforme a las normas vigentes.
- Unificación de los regímenes municipales en el marco de la autonomía municipal.
- Recuperación del ejercicio de las facultades y competencias no delegadas al Estado Nacional.
- Unificación de la legislación vigente.
- Recuperación plena del manejo en la implementación y cobro de los servicios ambientales.
- Recuperación de los parques nacionales en jurisdicción de las provincias signatarias, estableciendo políticas comunes de conservación y desarrollo sustentable.
- Fijación de políticas comunes de servicios públicos y entes reguladores.
- Policía de seguridad única.

B) En materia tributaria

- Unificación de políticas tributarias para lograr un sistema tributario que asegure por un lado la solvencia fiscal de la región y por otro la corresponsabilidad tributaria en los distintos niveles de gobierno recuperando las facultades de recaudación impositivas y modificando el actual esquema de coparticipación federal.
- Unificación de códigos fiscales.
- Unificación de sistemas de valuación inmobiliaria y de criterios de impuestos a los automotores.
- Unificación de sistemas tributarios y arancelarios para las zonas francas patagónicas.
- Mantenimiento de los reembolsos por exportaciones adicionales por los puertos y aduanas patagónicas.

C) En materia turística

- Planificación de una política turística sustentable.
- Promoción conjunta de los productos turísticos tanto en el mercado nacional como internacional, en el marco de una imagen turística única «Patagonia Turística».
- Unificación de la normativa turística patagónica para estandarizar, a niveles internacionales, los servicios que componen la oferta regional.
- Preservación de espacios naturales patagónicos (costa, montaña, lagos, glaciares, meseta, islas) como reservorio ambiental de uso turístico sustentable.

D) En materia productiva

- Promoción y defensa de productos y servicios explotando y defendiendo el valor que agrega la denominación de origen.
- Fijación de estándares de producción como la utilización de buenas prácticas agrícolas-ganaderas y políticas comunes compatibilizando planes sectoriales productivos respecto de los recursos naturales propios: fruticultura, horticultura, vitivinicultura, forestación, ganadería, pesca, etcétera.
- Unificación de políticas para emitir, renovar o extinguir concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales originarios, como así también para cobrar regalías y cánones.

E) En materia de integración regional e internacional

- Planificación conjunta de los corredores bioceánicos del sur, aunando esfuerzos para financiar estudios u obras que refuercen la infraestructura vial, ferroviaria y permitan la consolidación de los corredores con la utilización de los puertos patagónicos.
- Planificación y ejecución conjunta de las obras para el mantenimiento, complementación y ampliación de la infraestructura que acuerde mayor fluidez a la comunicación vial, férrea, aérea y marítima entre los distintos puntos de la región.
- Planificación e implementación de la infraestructura y recursos que faciliten el acceso a los distintos medios de comunicación y difusión regionales por parte de todos los habitantes de las provincias signatarias, reafirmando el patrimonio y valores culturales que hacen a la identidad patagónica.

F) En materia de políticas educativas, de salud y sociales

- Unificación de estándares de calidad educativa en todos los niveles incluyendo el universitario.
- Integración de los sistemas de salud, fijando costumbres y parámetros de calidad que permitan la convergencia de sistemas de prestaciones previsionales y médicas.
- Fijación de pautas para la organización de los sistemas de prestaciones sociales relacionadas con políticas de empleo.
- Definición conjunta de parámetros de asistencia social orientada a sectores cuya problemática se relaciona con la existencia de necesidades básicas insatisfechas y sus correlatos.

G) En materia fiscal

- Establecer niveles de convergencia para determinados indicadores de la política fiscal tales como relación déficit público/P.B.G. o similares y niveles de endeudamiento, entre otros.

PREMIOS Y CONCURSOS

DECLARACIÓN SOBRE EL PACTO NACIÓN-PROVINCIAS

El Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba hace pública su inquietud por la tardanza del Congreso en aprobar el Pacto que en febrero firmaron el gobierno nacional y las provincias.

La disminución del costo político y su transparencia, la limitación razonable de las campañas y la reforma del sistema electoral, no sólo son reclamos de la sociedad, sino condiciones de una democracia sustentable.

Por otra parte, este incumplimiento dificultará la obtención de ayuda de los organismos multinacionales de crédito.

La sociedad espera superar esta crisis, pero sin conductas ejemplares de los operadores políticos y de la sociedad misma, no podremos recuperar las instituciones del Estado de derecho.

Córdoba, mayo 21 de 2002

Pedro J. Frías
Director

DECLARACIÓN DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO

En su reunión anual de reflexión, el Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho de Córdoba ha auspiciado la proyectada fusión de las provincias del Neuquén y Río Negro, porque satisface requerimientos actuales de ordenamiento territorial, equilibrio fiscal y cooperación. Advierte que las identidades locales no son excluyentes y que la iniciativa pertenece a sus gobiernos.

DECLARACIÓN DE LOS INSTITUTOS DE FEDERALISMO DE LA ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA Y DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SALTA-SUBSEDE BUENOS AIRES- GENDARMERÍA NACIONAL ACERCA DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL

Como lo han propuesto la Comisión Federal de Impuestos e importantes especialistas en la materia, resulta conveniente la creación de un verdadero Sistema Federal de Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal mediante la sanción y aprobación de la ley convenio a que hace referencia el art. 75, inc. 2, segundo párrafo de la Constitución Nacional, que tenga como finalidad:

1. Coordinar todo cuanto hace al ejercicio de las competencias, servicios y funciones que, de conformidad con la Constitución Nacional y los acuerdos interjurisdiccionales que se celebren en su consecuencia, correspondan al gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
2. Coordinar la correspondencia entre las competencias, servicios y funciones con los recursos totales de las respectivas jurisdicciones.
3. Coordinar la política y administración tributaria de los tres niveles de gobierno, armonizando el ejercicio de las competencias en esta materia en el marco del respeto irrestricto a la distribución de fuentes establecida en la Constitución Nacional.
4. Coordinar los niveles de inversión y gasto público en relación con las respectivas competencias, servicios y funciones.
5. Coordinar las acciones que propendan a la armonización en la elaboración y sanción de los presupuestos en los tres niveles de gobierno del Estado federal, incluyendo a los municipios en conformidad con lo que dispongan los respectivos ordenamientos constitucionales provinciales.

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

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

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

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

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

Para la sanción y aprobación de la ley convenio en materia de coparticipación federal y en conformidad con los términos del art. 75, incs. 2 y 3 de la Constitución Nacional propiciamos que se contemplen especialmente:

1. Competencias, servicios y funciones

A los fines de lo establecido por el art. 75, inc. 2, tercer párrafo, reconocer que el gobierno federal tiene a su cargo la política exterior; la defensa; la paz interior; la política monetaria; el crédito externo; el comercio interjurisdiccional y la seguridad social. Tiene además la competencia subsidiaria respecto de las provincias, a fin de «*garantizar la protección integral de la familia*» y concurrente en todo “*lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, ... al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores... a la investigación y desarrollo científico y tecnológico... al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio...*”. Y tiene, además, la competencia de sancionar las «*leyes de organización y de base de la educación que aseguren su carácter común*».

Por otra parte, reconocer que las provincias se han reservado todas las demás competencias para proveer los bienes y servicios públicos esenciales que demandan las respectivas comunidades en su jurisdicción territorial, y para concurrir con el gobierno federal a fin de colaborar en el ejercicio de las funciones propias de éste. Particularmente, tienen la competencia de asegurar el régimen municipal; la educación primaria y la administración de justicia, y promover el desarrollo integral de sus respectivas comunidades.

Asimismo reconocer que en materia de educación primaria, secundaria y terciaria no universitaria; atención de la salud en todos los niveles de complejidad; asistencia social integral y promoción del empleo y acceso a una vivienda digna, las competencias, servicios y funciones corresponden a las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de modo ordinario y permanente, correspondiendo a la Nación atender las demandas derivadas de emergencias nacionales o regionales o circunstancias extraordinarias que así lo exijan.

Todo lo anterior debiera entenderse también como acuerdo interjurisdiccional para el ejercicio de competencias o poderes concurrentes. Para ello se considera imprescindible reconocer como pauta fundamental lo establecido por el art. 121 de la Constitución Nacional y la aceptación del principio de subsidiariedad como criterio para el ejercicio efectivo de las competencias dentro de nuestro Estado federal, en todo aquello que no contradiga expresas disposiciones constitucionales.

2. Distribución de fuentes y administración tributaria en nuestro Estado federal

El sistema a acordar para la sanción de una nueva ley convenio de coparticipación federal debe reconocer que la distribución de fuentes en nuestra organización constitucional federal expresa claramente lo que resulta de naturaleza ordinaria o excepcional en la materia. Particularmente, debiera producirse en forma previa a la sanción de la ley convenio, una reforma tributaria integral, diseñada a partir de los principios constitucionales y aplicando especialmente en materia de administración tributaria los criterios de coordinación federal más

apropiados para integrar al gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios y comunas en un esfuerzo común para tornar eficaz y eficiente aquella tarea fundamental para que el Estado disponga de los recursos que necesita y el contribuyente vea disminuida la presión tributaria y facilitado el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

3. El sistema federal de coordinación, armonización y distribución financiera y fiscal

No debe agotarse en el marco de lo dispuesto por el art. 75, incs. 2 y 3 de la Constitución Nacional sino integrarse en la otra trascendente propuesta de la reforma del '94, expresada por la concordancia del tercer párrafo del inc. 2 citado, el segundo del inc. 19 y el art. 124. Todos ellos implican el mandato de proveer al crecimiento armónico de la Nación por el desarrollo equilibrado de provincias y regiones dando prioridad a un grado equivalente del mismo, a la calidad de vida y la igualdad de oportunidades en todo nuestro territorio.

4. Complementariamente, creemos que resulta indispensable que al mismo tiempo el gobierno federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires celebren, antes que un «pacto federal de austeridad» (que resulta deseable), un verdadero acuerdo federal para concretar una reforma de la administración pública a todos los niveles que asegure en el corto y mediano plazo la organización de un servicio civil de mérito con base en la carrera administrativa. Todo ello teniendo en cuenta la formación y capacitación permanente de los recursos humanos; la promoción objetiva de los mejores; la adopción de escalafones de mérito y justas retribuciones. Finalmente, cabe también recordar que la estabilidad del empleo público, como derecho garantizado por la Constitución sólo resulta razonable en relación con un sistema que se funda en el requisito -también constitucional- de la idoneidad.

Pedro J. Frías

Pablo María Garat

CRÓNICA

COMISIÓN DE DERECHO AMBIENTAL

El 19 de junio de 2002 tuvo lugar una nueva Jornada de Reflexión sobre Ambiente, coordinada por el Dr. Ernesto Rey Caro. Participaron los siguientes autores: Patrulla Ambiental de la Policía, representada por el Crio. Sergio Rojas, quien presentó el «Directorio jurídico ambiental» (actualización 2002). El Dr. Rey Caro, «Protección del medio ambiente en el Mercosur: del Tratado de Asunción al Acuerdo Marco de 2001». El académico Víctor H. Martínez, «Jurisdicción supra nacional y ambiente». Zlata D. de Clément, «Prevención del daño transferido». Dr. Jorge Martinoli e Ing. Rafael Consigli, «La aplicación de normas ambientales en la provincia de Córdoba». Dra. María Alejandra Sticca, «El desarrollo sostenible en el Mercosur». Dra. María Cristina Rodríguez, «Relación entre migraciones internacionales y el medio ambiente» y Pedro J. Frías «Ordenamiento rural y ambiente».

En virtud del convenio de cooperación con el Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y políticas, el Dr. Frías presentó los trabajos en la 4ª Jornada de Reflexión sobre Ambiente, realizada el 4 de noviembre en dicha Academia bajo su dirección, donde quedaron archivados.

*

A la biblioteca del Instituto, el director Pedro J. Frías, cedió 27 obras de su colección porque, entre ellas, están las que ayudaron a configurar el derecho público provincial que en 1907, por gestión de Arturo M. Bas se incorporó a la carrera de abogacía en Córdoba. Posteriormente, Luis Eduardo Molina añadió el derecho municipal. Están, entre otras, las lecciones precursoras de Ramos Mejía, de Estrada, la de Bas, Zorraquín Becú, González Calderón y Melo.

No están en esta colección las obras actuales o los textos que para la cátedra editó Frías y después con los profesores de la materia.

*

CUADERNO DE FEDERALISMO POR INTERNET

Los interesados pueden consultar nuestro Cuaderno en la página de la Academia de Derecho de Córdoba: comunidad.vlex.acader.com/ y en la de la hemeroteca de la biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires: <http://www.feder.uba.ar>.

*

XII JORNADA DE REFLEXIÓN DE FEDERALISMO

El 25 de julio se realizó la XII Jornada de Reflexión sobre Federalismo con asistencia de docentes y la presencia de los miembros correspondientes del Instituto de Federalismo en Neuquén, Dr. Marcelo López Mesa; en La Panpa, Lic. J. Alfredo Pessini y en Santa Cruz, Dr. Gustavo Carranza Latrubese, quienes participaron activamente. Luego de múltiples informaciones, se concentró la consideración en la fusión de las provincias del Neuquén y Río Negro, cuyo seguimiento está a cargo del Prof. Antonio M. Hernández, coordinador de la Comisión de Estudios Regionales. Luego se profundizó el examen del proceso federal durante la presente crisis. Se aprobó una declaración.

*

INFORME DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO EN 2002

1. Edición y distribución de 300 ejemplares de Cuaderno de Federalismo N° XV.
2. Designación de miembro correspondiente en Mendoza de la Dra. María Gabriela Abalos.
3. Acto de premiación en la Academia (22/5/2002). Premio al Mérito Federal: Dra. Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará. Premio ECO-Córdoba: Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Salta. Premio Concurso de Monografías: Dr. Diego Alberto Giuliano (Rosario); menciones: Dr. Enrique José Marchiaro (Rafaela); Dr. José Emilio Ortega (Córdoba) y Dr. Luis Alberto Martínez y Ab. Ruth Raquel Barros (en colaboración) (Salta).
4. Asesoramientos diversos.
5. Disertación sobre poderes locales (Mendoza, 20/4/2002).
6. Jornada de Reflexión sobre Ambiente.
7. Jornada de Reflexión sobre Federalismo en Buenos Aires.

8. Jornada de Reflexión sobre Federalismo en Córdoba y constitución de la Comisión de Estudios para la fusión de Neuquén y Río Negro.
9. Participación institucional en la conferencia sobre «Regionalización de Neuquén y Río Negro» (Universidad Nacional de Córdoba, 25/9/2002 y sobre «Región Centro» en Bolsa de Comercio de Córdoba, 26/9/2002).
10. Visita de los alumnos de la Cátedra de Derecho Público Provincial del profesor Federico Robledo a la Academia. Hablaron el director del Instituto y el presidente de la Academia (25/10/2002).
11. Participación institucional en virtud del acuerdo de cooperación, en el Seminario del Instituto de Federalismo, de la Universidad Católica de Salta, sede Buenos Aires el 1/11/2002.
12. Dirección de la 4ª Jornada de Reflexión de Ambiente en el Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, en la que se presentaron seis trabajos de la Jornada realizada en Córdoba (4/11/2002).
13. Preparación de Cuaderno de Federalismo XVI, a aparecer en 2003.
14. Conferencia sobre descentralización de Frías en el Encuentro Argentino Chileno (Mendoza, 29/11/2002).
15. Disertación del director del Instituto en la presentación de la Federación de Colegios de Abogados de la Región Centro (5/12/2002)
16. El archivo y la biblioteca del Instituto tuvieron 240 (doscientos cuarenta) consultas durante el 2002.

RECENSIÓN

GEROSA LEWIS, Ricardo T., *Análisis de la Constitución de Chubut*, Esquel, 2002.

Hace algunos años, la Academia de Derecho de Córdoba, a propuesta del Instituto de Federalismo, otorgó el Premio Provincias Unidas al Derecho Público de la Patagonia. ¿La razón? habían aparecido tres libros de comentarios a las constituciones: Silvia Cohn sobre la de Tierra del Fuego; Ezequiel y Martín Lozada la de Río Negro y José Raúl Heredia la de Chubut. En un anfiteatro colmado de gente, en aquel lejano Sur, confesé que la Patagonia había llegado a su mayoría de edad en derecho público.

Nos lo confirma este nuevo libro. Su joven autor, de antecedentes sobresalientes, ha necesitado 388 páginas para un comentario exhaustivo de cada artículo. Con un discernimiento notable ha usado una completísima bibliografía. Ha obtenido así un libro accesible no sólo a los operadores del derecho constitucional, sino a toda persona de cultura a la altura de los tiempos.

Podría detenerme en cada capítulo -no en busca de novedades sino para volver al espíritu normativo fundamental de toda Constitución. En este último tiempo hemos perdido la costumbre de respetarla y así nos ha ido. Este libro nos persuade de que -aun susceptible de corrección-, toda Constitución es un camino en que se aprende a andar. Vuelvo asombrado mi mirada a Esquel porque uno creía que era tierra para asombrar a turistas, pero también acoge pensadores.

Pedro J. Frías

INDICES DE CUADERNO DE

FEDERALISMO I A XV

TOMO I

NOTAS

| | |
|---|-------------|
| El proceso penal argentino, | |
| por el <i>Dr. Pedro J. Frías</i> | 11 Apéndice |
| Las nuevas relaciones entre la Nación y las Provincias | 63 |
| Coparticipación federal: La asignatura pendiente..... | 67 |
| Federalismo concertado o reivindicativo..... | 75 |
| La moneda provincial y otras imaginaciones | 79 |
| Las grandes maniobras del Norte y la marcha hacia el Sur | 83 |
| Un nuevo Pacto Federal | 87 |
| Incorporación del Prof. Antonio La Pergola: palabras del | |
| <i>Dr. Pedro J. Frías</i> | 91 |
| Derecho e integración, | |
| por el <i>Prof. Antonio La Pergola</i> | 95 |
| En torno a la extinción del Cabildo de Córdoba, | |
| por el <i>Dr. Carlos A. Luque Colombes</i> | 119 |
| El federalismo y el bicentenario de la Constitución Americana | 129 |
| La intervención federal en los EE.UU. y Argentina. Un enfoque comparatista, | |
| por el <i>Dr. Néstor Pedro Sagüés</i> | 131 |
| Incorporación del Prof. Bernard Schwartz como académico | |
| correspondiente | 145 |
| Principales rasgos de federalismo en la Constitución de los Estados Unidos, | |
| por el <i>Prof. Bernard Schwartz</i> | 147 |

DOCUMENTACIÓN

| | |
|--|-----|
| Las inundaciones del río Pilcomayo, | |
| por el <i>Dr. Víctor H. Martínez</i> | 163 |
| Documentación federal: Anteproyecto de convenio sobre regulación | |
| de las relaciones interjurisdiccionales internas | 175 |

PREMIO “PROVINCIAS UNIDAS”

| | |
|---|-----|
| Algunas propuestas para la recuperación de la iniciativa federal, | |
| por el <i>Dr. Armando Raúl Bazán</i> | 201 |

BIBLIOGRAFÍA

| | |
|--|-----|
| En torno al poder, | |
| por el <i>Dr. Pedro J. Frías</i> | 219 |

JURISPRUDENCIA

| | |
|---|-----|
| La sentencia de la Corte Suprema sobre aguas del Atuel..... | 227 |
|---|-----|

TOMO II

NOTAS

| | |
|---|----|
| Constitucionalidad de la coparticipación impositiva federal | |
| por <i>Pedro J. Frías</i> | 13 |

DOCUMENTACIÓN

| | |
|--|--|
| Anteproyecto de reforma de la Constitución del Neuquén | |
|--|--|

| | |
|---------------------------------|----|
| por <i>Pedro J. Frías</i> | 23 |
| Texto propuesto | 25 |
| Exposición de motivos | 95 |

RELACIONES INTERJURISDICCIONALES

| | |
|---|-----|
| Acta de Formosa: Las Provincias en la integración fronteriza | 133 |
| Tratado entre las Provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis | 139 |
| Decreto 3526/88 de la Provincia de Córdoba..... | 145 |

PREMIO PROVINCIAS UNIDAS 1988

| | |
|---|-----|
| Su entrega a la ciudad de Corrientes..... | 149 |
|---|-----|

BIBLIOGRAFÍA

| | |
|--|-----|
| Pensando lo público por <i>Pedro J. Frías</i> | 155 |
|--|-----|

CRÓNICA

| | |
|---|-----|
| Jornadas sobre la Constitución de Córdoba..... | 161 |
| IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional..... | 161 |

TOMOS III Y IV

NOTAS

| | |
|--|----|
| Las provincias, la Nación y el mundo, por <i>Pedro J. Frías</i> | 13 |
| Los tratados interjurisdiccionales y la aplicación de normas internacionales, por <i>Ernesto Rey Caro</i> | 25 |
| El Acuerdo de Reafirmación Federal, por <i>Pedro J. Frías</i> | 41 |

DOCUMENTACIÓN

| | |
|--------------------------------------|----|
| Pacto federal eléctrico | 47 |
| Acuerdo de Reafirmación Federal..... | 58 |

PREMIO PROVINCIAS UNIDAS 1989 y 1990

| | |
|--|----|
| La integración, proyecto y tarea, por <i>Pedro J. Frías</i> | 71 |
| Premio Provincias Unidas 1990 al Dr. Salvador M. Dana Montaña..... | 75 |

CRÓNICA

| | |
|---|----|
| Provincias y municipios en 1989, por <i>Pedro J. Frías</i> | 79 |
| La provincia, la Nación y el mundo | 83 |

JURISPRUDENCIA

| | |
|---|----|
| Policía ambiental: modo de empleo, por <i>Pedro J. Frías</i> | 87 |
|---|----|

BIBLIOGRAFÍA

| | |
|---|----|
| En los orígenes del federalismo argentino | 93 |
|---|----|

TOMO V

NOTAS

| | |
|--|----|
| Las autonomías regionales y la Comunidad Europea, <i>por Antonio La Pergola</i> | 13 |
| Descentralización y autonomía en la Constitución, <i>por Eduardo Roca Roca</i> | 23 |
| Derecho federal, <i>por Jorge Madrazo</i> | 45 |
| ¿Perderá la intervención federal su leyenda negra?, <i>por Pedro J. Frías</i> | 59 |
| De la provincia a la región, <i>por Pedro J. Frías</i> | 63 |
| Estamos en paz con Buenos Aires, <i>por Pedro J. Frías</i> | 67 |

CRÓNICA

| | |
|---|----|
| El Premio Provincias Unidas 1991 (al Instituto de Estudios Geohistóricos de Resistencia) | 75 |
| Las provincias en 1991, <i>por Pedro J. Frías</i> | 77 |

JURISPRUDENCIA

| | |
|---|----|
| Los poderes reservados por la Provincia de Buenos Aires, <i>por Pedro J. Frías</i> | 83 |
|---|----|

BIBLIOGRAFÍA

| | |
|---|----|
| <i>Derecho Público Provincial</i> , por Dardo Pérez Guilhou y otros, <i>por Pedro J. Frías</i> | 87 |
|---|----|

TOMO VI

MEMORIA FEDERAL 1992

| | |
|---|----|
| Presentación, <i>por Pedro J. Frías</i> | 11 |
| Informe general 1992, <i>por Pedro J. Frías</i> | 13 |
| Informes provinciales <i>por los miembros correspondientes del Instituto</i> | 19 |
| Noticias federales, <i>por Pedro J. Frías y Matilde Tagle de Cuenca</i> | 55 |

ANTEPROYECTO DE REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN DEL CHACO

| | |
|---|----|
| Texto propuesto y Exposición de Motivos, <i>por Pedro J. Frías, Guillermo Barrera Buteler y Gabriela I. Berrotarán</i> | 63 |
|---|----|

CRÓNICA

| | |
|---|-----|
| El Premio Provincias Unidas 1992 (a la Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de la U.N.C.) | 169 |
| - Discurso del Prof. Alberto Zarza Mensaque..... | 169 |

DOCUMENTACIÓN

| | |
|--|-----|
| Proyecto de ley sobre intervención federal del diputado nacional Dr. Antonio M. Hernández (h) | 181 |
| Estatuto del Parlamento Patagónico..... | 199 |

TOMO VII

MEMORIA FEDERAL 1993

| | |
|----------------------|--|
| Informe general 1993 | |
|----------------------|--|

| | |
|--|----|
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 13 |
| Informes provinciales | |
| <i>por los miembros correspondientes del Instituto</i> | 17 |
| Noticias federales 1993 | |
| <i>por Pedro J. Frías y Matilde Tagle de Cuenca</i> | 51 |
| Apéndice: Propuesta de una cláusula provincial en la Constitución Nacional | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 61 |

NOTAS

| | |
|--|----|
| Ley federal de educación | |
| <i>por Alfredo Manuel Van Gelderen</i> | 67 |
| Una estrategia para la integración subregional fronteriza: regiones concertadas y regiones ad hoc (Conclusiones) | |
| <i>por Gregorio Recondo</i> | 73 |
| Transformaciones en el federalismo argentino en la década democrática | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 79 |

PREMIO PROVINCIAS UNIDAS

| | |
|---|-----|
| Palabras del presidente de la Academia | 107 |
| Discurso del premiado Helio Juan Zarini | 108 |

CRÓNICA

| | |
|---------------------------------|-----|
| Coloquio de política ambiental | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 115 |

BIBLIOGRAFÍA

| | |
|--|-----|
| La redefinición del Estado | 125 |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | |
| Documentos constitucionales argentinos | |
| <i>por Matilde Tagle de Cuenca</i> | 126 |
| Federalismo y descentralización | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 127 |

TOMO VIII

MEMORIA FEDERAL 1994

| | |
|---|----|
| Informe general 1994 | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 13 |
| Informes provinciales | |
| <i>por los miembros correspondientes del Instituto</i> | 17 |
| Noticias federales 1994 | |
| <i>por Pedro J. Frías y por Matilde Tagle de Cuenca</i> | 51 |
| Voces | 61 |

NOTAS

| | |
|---|----|
| Tres prólogos a libros sobre temas municipales y regionales | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 65 |

LAS NUEVAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

| | |
|--|----|
| El Chaco reformó su Constitución | |
| <i>por Antonio Besil</i> | 77 |
| La nueva Constitución del Chubut | |
| <i>por José Raúl Heredia</i> | 81 |
| Constitución de la Provincia de Santa Cruz | |
| <i>por Gustavo Carranza Latrubesse</i> | 87 |

PREMIO PROVINCIAS UNIDAS

| | |
|--|----|
| Discurso del presidente de la Academia | 99 |
|--|----|

JURISPRUDENCIA

| | |
|--|-----|
| La Corte preservó la autonomía provincial <i>por Pedro J. Frías</i> | 105 |
|--|-----|

BIBLIOGRAFÍA

| | |
|--|-----|
| El Poder Judicial en las Constituciones provinciales de la Argentina (Estudio comparado) <i>por Pedro J. Frías</i> | 111 |
| El derecho público de Río Negro <i>por Pedro J. Frías</i> | 111 |
| Las Constituciones Provinciales <i>por Pedro J. Frías</i> | 113 |
| Geografía y políticas territoriales. La ordenación del espacio <i>por Pedro J. Frías</i> | 113 |

TOMO IX

MEMORIA FEDERAL 1995

*** MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS**

| | |
|---|----|
| Las Provincias en 1995 <i>por Pedro J. Frías</i> | 15 |
| Informes provinciales <i>por los miembros correspondientes del Instituto</i> | 19 |
| Noticias federales 1995 <i>por Pedro J. Frías y Matilde Tagle de Cuenca</i> | 61 |
| Voces | 71 |

*** MEMORIA REGIONAL**

| | |
|---|----|
| Parlamento del NOA: pasado, presente y futuro <i>por Tiburcio López Guzmán</i> | 75 |
| La región del Noroeste y Mercosur. Pensamiento y acción <i>por Jorge Luis Rougés</i> | 79 |
| El Nordeste desde Misiones <i>por Martín R. Pancallo D'Agostino</i> | 93 |
| Parlamento Patagónico <i>por Demetrio Martinelli</i> | 97 |

*** MEMORIA MUNICIPAL**

| | |
|--|-----|
| La cuestión municipal hoy <i>por Jorge E. Douglas Price</i> | 103 |
|--|-----|

*** MEMORIA AMBIENTAL**

| | |
|---|-----|
| Hacia un federalismo ambiental concertado y solidario <i>por Raúl Angel Prieto</i> | 117 |
|---|-----|

NOTAS

| | |
|---|-----|
| El federalismo argentino: orden constitucional y praxis política <i>por Armando Raúl Bazán</i> | 127 |
|---|-----|

PREMIOS

| | |
|---|-----|
| Premio Provincias Unidas. Discurso del Director del Instituto | 151 |
| Premio Eco-Córdoba. Discurso del Director del Instituto | 153 |

CRÓNICA

| | |
|--|-----|
| Concurso de Monografías sobre federalismo. Reglamento del concurso | 159 |
| Programa 1996 | 160 |
| Archivo del Instituto | 160 |
| Horacio Rosatti, intendente de Santa Fe | 160 |

BIBLIOGRAFÍA

Derecho constitucional de la reforma de 1994.

Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos.

por Pedro J. Frías 163

TOMO X

MEMORIA FEDERAL 1996

* MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS

Las provincias en 1996

por Pedro J. Frías 15

Informes provinciales

por los miembros correspondientes del Instituto 19

Noticias federales 1996

por Pedro J. Frías y Matilde Tagle de Cuenca 51

Voces

..... 61

* MEMORIA REGIONAL

Una Región para Córdoba..... 65

La Región según la Constitución Nacional Reformada

por Pedro J. Frías 67

Una Región para Córdoba. Enfoque Económico de la Integración Regional

por Raúl Herminda 73

La integración física a través de la Hidrovía Paraguay-Paraná

por Mario A. R. Midón..... 77

El Parlamento Patagónico

por Jorge Douglas Price 93

* MEMORIA EDUCATIVA

El Consejo Federal de Cultura y Educación

Por José Luis Cantini 101

PREMIOS

Premio Provincias Unidas 1996.

Palabras del Dr. Pedro J. Frías 115

Palabras del Prof. Carlo S. A. Segreti 116

Premio Eco-Córdoba 1996.

Síntesis de las palabras del Dr. Víctor H. Martínez 121

LOS PROBLEMAS ACTUALES DEL FEDERALISMO

La Región Noroeste

por Aldo César Hugo Nieva 125

La Consolidación del Federalismo Argentino desde la Defensa

y Coordinación de los intereses propios

por Domingo Ricardo Godoy y Hernán Augusto Sagristá 153

CRÓNICA

Informe del Instituto 1996 211

Seminario de Derecho Público Patagónico..... 215

TOMO XI

MEMORIA FEDERAL 1997

* MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS

Las provincias en 1997

por Pedro J. Frías 17

Informes provinciales

| | | | |
|---|-----|----------|-------------------------|
| <i>por los miembros correspondientes del Instituto</i> | 23 | | |
| Noticias federales 1 996 | | | |
| <i>por Pedro J. Frías y Matilde Tagle de Cuenca</i> | 57 | | |
| Voces | 65 | | |
| * MEMORIA REGIONAL | | | |
| El Canal Navegable Mediterráneo | | | |
| <i>por Antonio María Hernández</i> | 71 | | |
| Desde el Nordeste | | | |
| <i>por Martín Pancallo D'Agostino</i> | 75 | | |
| * MEMORIA EDUCATIVA FEDERAL | | | |
| El Consejo Federal de Cultura y Educación | | | |
| <i>por José Luis Cantini</i> | 79 | | |
| * DERECHO AMBIENTAL | | | |
| <i>Primera Parte: Algunas reflexiones</i> | | | |
| Presentación..... | 97 | | |
| Introducción..... | 99 | | |
| Distribución de competencias entre la Nación y las Provincias en los instrumentos de la política ambiental | | | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 101 | | |
| Implicancias de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia relativa a la legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares para el Derecho Internacional del Medio Ambiente | | | |
| <i>por Nelson Daniel Mecionnini</i> | 107 | | |
| Un órgano jurisdiccional internacional permanente para el medio ambiente | | | |
| <i>por Ernesto J. Rey Caro</i> | 115 | | |
| Los conflictos ambientales y la mediación como modo de dirimirlos | | | |
| <i>por Martín Rodríguez Brizuela</i> | 119 | | |
| El Derecho Ambiental y la Antártida | | | |
| <i>por Graciela Salas</i> | 123 | | |
| La «diligencia debida» como eje de articulación entre la responsabilidad por ilícito internacional y la responsabilidad por las consecuencias perjudiciales de actividades no prohibidas por el derecho internacional | | | |
| <i>por Zlata Drnas de Clément</i> | 127 | | |
| <i>Segunda Parte</i> | | | |
| Presupuestos Mínimos de una Ley Nacional del Medio Ambiente | | | |
| <i>por Jorge Eduardo Martinoli</i> | 135 | | |
| PREMIOS | | | |
| Premio Provincias Unidas 1997 | | | |
| <i>Palabras del Dr. Ricardo Haro</i> | 161 | | |
| <i>Exposición del Dr. Guillermo E. Barrera Buteler</i> | 167 | | |
| Premio Eco-Córdoba 1996. | | | |
| <i>Palabras del Dr. Pedro J. Frías</i> | 179 | | |
| <i>Palabras de la Dra. Zlata Drnas de Clément</i> | 182 | Diplomas | al Mérito |
| Federal | | | |
| <i>Palabras del Dr. Pedro J. Frías</i> | 187 | Premio | Concurso de |
| Monografías | | | |
| <i>Palabras del Dr. Pedro J. Frías</i> | 189 | | <i>Discurso del Dr.</i> |
| <i>Aldo César Hugo Nieva</i> | 190 | | |
| CRÓNICA | | | |
| Crónicas desde el Confín | 197 | | |
| BIBLIOGRAFÍA | | | |
| <i>Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994</i> de Antonio María Hernández (h) | | | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 203 | Nueva | Constitución |
| <i>Municipal, desde la Historiografía Argentina</i> de Francisco Miguel Avila Riccii (h) | | | |

| | | | |
|--|-----|--------------------------|-------------|
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 204 | | |
| NOTICIA HISTÓRICA Y ARCHIVO DEL INSTITUTO | | | |
| Noticia histórica del Instituto de Federalismo | 209 | Archivo del Instituto de | |
| Federalismo | 211 | | |
| TOMO XII | | | |
| MEMORIA FEDERAL 1998 | | | |
| * MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS | | | |
| Las provincias en 1998 | | | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 17 | | |
| Informes provinciales | | | |
| <i>por los miembros correspondientes del Instituto</i> | 21 | | |
| Noticias federales 1998 | | | |
| <i>Por Pedro J. Frías y Matilde Tagle de Cuenca</i> | 55 | Voces | 67 |
| * MEMORIA REGIONAL | | | |
| El Tratado de integración Regional entre Córdoba y Santa Fe | | | |
| <i>por Antonio María Hernández</i> | 73 | | |
| * MEMORIA EDUCATIVA FEDERAL | | | |
| En Consejo Federal de Cultura y Educación | | | |
| <i>Por José Luis Cantini</i> | 85 | | |
| CONCURSO DE MONOGRAFÍAS SOBRE INTEGRACIÓN | | | |
| Integración y solución de conflictos: perspectivas y propuestas | | | |
| para el Mercosur | | | |
| <i>por José Emilio Ortega y Jacqueline Erica Brizzio</i> | 103 | | |
| CONCURSO DE MONOGRAFÍAS SOBRE CUESTIONES ACTUALES DEL FEDERALISMO ARGENTINO | | | |
| Coparticipación de impuestos: hacia un federalismo concertado | | | |
| <i>por Alejandro Pérez Hualde</i> | 171 | | |
| EQUIDAD TERRITORIAL | | | |
| El federalismo fiscal y el desarrollo regional | | | |
| <i>por Pablo Martín Garat</i> | 225 | Hacia un | federalismo |
| moderno. «Hay que cumplir el Proyecto de | | | |
| Descentralización del Poder de la Constitución» | | | |
| <i>por Antonio Martín Hernández</i> | 231 | | |
| Buenos Aires nuevo sujeto del federalismo argentino | | | |
| <i>por Néstor Osvaldo Losa</i> | 235 | | |
| Autonomía municipal | | | |
| <i>por Luis Alberto Martínez</i> | 245 | | |
| El sistema de coparticipación regional en la organización federal | | | |
| <i>por Jorge H. Sarmiento García</i> | 261 | | |
| PROPUESTAS Y REALIDADES EN LA REFORMA DEL ESTADO FEDERAL | | | |
| La reforma del Estado en la Argentina, en el ámbito nacional y en el de la | | | |
| provincia de Córdoba y sus municipios -entre propuestas y realidades- | | | |
| <i>por Alberto L. Galfione y Miguel Julio Rodríguez Villafañe</i> | 275 | | |
| PREMIOS PROVINCIAS UNIDAS 1998 | | | |
| <i>Palabras del Dr. Pedro J. Frías</i> | 309 | | |
| <i>Palabras del Lic. Raúl Hermida</i> | 310 | | |
| CRÓNICA | | | |
| El malestar del Sur de Córdoba | 31 | | |

BIBLIOGRAFÍA

- Geografía Económica Argentina*, de Juan A. Roccatagliata,
por Pedro J. Frías 32

TOMO XIII

MEMORIA FEDERAL 1999

- * MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS
Informe general
por Pedro J. Frías..... 15
Informes provinciales
por los miembros correspondientes del Instituto 19
Testimonio del gobernador de Salta, Dr. Juan Carlos Romero
sobre el federalismo finisecular 46
Noticias federales
por Pedro J. Frías y Matilde Tagle de Cuenca 51
Voces 57
* MEMORIA REGIONAL
Sobre las regiones
por Carlos V. Kesman 61
Crecer en conjunto
por Miguel E. Crotto 63
Un canal que no es federal
por Pedro J. Frías 69
Propuestas del Parlamento Patagónico Transcrp. Rev. Factor Económico, direc. Lic. Alfredo Pessini, miembro correspondiente del Instituto de Federalismo, *La Pampa*.. 71
La cultura regional
por Pedro J. Frías 75
* MEMORIA MUNICIPAL
Cartas Orgánicas Municipales
por José Raúl Heredia 79
* MEMORIA EDUCATIVA FEDERAL
El Consejo Federal de Cultura y Educación
por José Luis Cantini 85

DOCTRINA

- La participación vecinal en la ciudad por Pedro J. Frías
99
La Universidad como motor de la integración cultural entre Argentina y Chile
por Luis Roberto Griner 111
La autogestión municipal
por Ricardo Vergara 127

PREMIOS

- Premio «al mérito federal» a la Universidad del Comahue 141
Premio «al mérito federal» al Dr. Carlos V. Kesman 141
Premio «Eco Córdoba» al Dr. Darío Eugenio Arias 142
Iniciativas voluntarias en el campo ambiental. Experiencias del sector minero
por Mario Eugenio Arias 145
Premios «Provincias Unidas», «Al mérito federal», «Eco Córdoba» 159

CRÓNICA

- Instituto y revista *Civilidad* 165
Proyecto de reglamento interno de la secretaría administrativa de la
Región Centro 169

| | |
|---|-----|
| Seminario del Instituto de Federalismo de Buenos Aires | 172 |
| Concurso sobre «Dominio de las provincias y sus recursos naturales» | 172 |
| Declaración del Instituto de Federalismo sobre Corrientes | 173 |
| Comisión de Estudios Regionales | 173 |

DOCUMENTACIÓN

| | |
|--|-----|
| Tratado parcial interprovincial de creación de la Región del Norte Grande Argentino (NOA-NEA) | 177 |
|--|-----|

BIBLIOGRAFÍA

| | |
|--|-----|
| Constitución y economía <i>por Pedro J. Frías</i> | 187 |
|--|-----|

TOMO XIV

MEMORIA FEDERAL 2000

| | |
|--|----|
| * MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS | |
| Informe general | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 15 |
| Informes provinciales | |
| <i>por los miembros correspondientes del Instituto</i> | 19 |
| Noticias federales | |
| <i>por Pedro J. Frías y Matilde Tagle de Cuenca</i> | 57 |
| Voces | 65 |
| * MEMORIA VIAL | |
| Los caminos integran la patria | |
| <i>por Pedro Huerta Palau</i> | 71 |
| * MEMORIA URBANA | |
| Soluciones orquestadas por la ciudad moderna | |
| <i>por Luis A. Martínez</i> | 79 |
| * MEMORIA AMBIENTAL | |
| Acta ambiental del NOA | |
| <i>por los gobernadores del NOA</i> | 83 |
| * MEMORIA EDUCATIVA FEDERAL | |
| El Consejo Federal de Cultura y Educación | |
| <i>por José Luis Cantini</i> | 89 |

DOCTRINA

| | |
|---|-----|
| Los procesos de integración regional y el federalismo de concertación <i>por Fernando José Cafferata</i> | 99 |
| Los consorcios productivos de la provincia de Buenos Aires y la regionalización <i>por María Elena Demaría Massey</i> | 117 |
| El protagonismo municipal <i>por Pedro J. Frías</i> | 127 |
| El federalismo fiscal en la Constitución Nacional, antes y después de la reforma de 1994, en la perspectiva del régimen municipal <i>por Pablo M. Garat</i> | 137 |
| ¿Derecho público provincial o derecho constitucional provincial <i>por Ricardo Mercado Luna</i> | 155 |
| La Universidad en la integración regional, nacional e internacional <i>por Roberto Carlos Quinidoz</i> | 159 |
| Las economías regionales en la Argentina <i>por César L. Rezzónico</i> | 165 |
| Derecho administrativo y federalismo <i>por Alberto M. Sánchez</i> | 173 |

DOCUMENTACIÓN

| | |
|---|-----|
| Bases para la definición del plan estratégico de comunidades rurales | 187 |
|---|-----|

CRÓNICA

| | |
|--|-----|
| Declaración sobre el desarrollo federal | 199 |
| Programas destinados a municipios del país por Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Presidencia | 200 |
| El gasto provincial, una historia de ineficiencias <i>por Manuel Solanet</i> | 202 |

BIBLIOGRAFÍA

| | |
|---|-----|
| <i>El federalismo</i> de Jaime Vidal Perdomo <i>por Marcelo A. Barberán</i> | 207 |
| <i>Teoría del gobierno, derecho chileno y comparado</i> de José Luis Cea Egaña <i>por Pedro J. Frías</i> | 208 |
| <i>Integración y reforma constitucional</i> de Carlos Hugo Valdez <i>por Ricardo A. Vergara</i> | 209 |

TOMO XV

MEMORIA FEDERAL 2001

* MEMORIA NACIÓN -PROVINCIAS

| | |
|---|----|
| Informe general <i>por Pedro J. Frías</i> | 15 |
| Informes provinciales | |
| Catamarca <i>por Armando Raúl Bazán</i> | 21 |
| Córdoba <i>por Pedro J. Frías</i> | 22 |
| Chaco <i>por Antonio Besil</i> | 28 |
| Chubut <i>por José Raúl Heredia</i> | 29 |
| Formosa <i>por Ramón Ulises Córdova</i> | 33 |
| Misiones <i>por Martín Pancallo R. D'Agostino</i> | 35 |
| Río Negro <i>por Jorge E. Douglas Price y Paula Sokol</i> | 38 |
| San Juan <i>por Alberto M. Sánchez</i> | 44 |
| Santa Cruz <i>por Gustavo Carranza Latrubese</i> | 47 |
| Santa Fe <i>por José Manuel Benvenuti</i> | 48 |
| Santiago del Estero <i>por Julio César Castiglione</i> | 50 |
| Tucumán <i>por Federico A. M. Lannes</i> | 52 |
| Noticias federales <i>por Pedro J. Frías y Matilde Tagle de Cuenca</i> | 55 |
| Voces | 69 |

* MEMORIA REGIONAL

Origen y actividades de la Dirección de Relaciones Internacionales
e Integración Regional de San Juan

| | |
|--|-----|
| <i>por Ernesto Lloveras</i> | 83 |
| La región en nuestra organización federal | |
| <i>por Federico J. Robledo y Rosa Ávila Paz de Robledo</i> | 99 |
| * MEMORIA CONSTITUCIONAL PROVINCIAL | |
| La reforma de la Constitución de Córdoba | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 109 |

DOCTRINA

| | |
|---|-----|
| Federalismo en Argentina y Canadá: cinco criterios de comparación para aprender mejor unos de otros | |
| <i>por Stephane Dion</i> | 11 |
| Los poderes locales en el mundo global | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 123 |
| Una cuestión de representación institucional | |
| <i>por Luis E. Martínez Golleti</i> | 135 |
| El principio de indestructibilidad de las provincias en crisis | |
| <i>por Ricardo Mercado Luna</i> | 147 |
| Incumplimiento del Estado nacional en la liquidación y acreditación de fondos de la coparticipación federal pertenecientes a las provincias | |
| <i>por Alejandro Pérez Hualde</i> | 155 |
| El tema impositivo en la integración regional y en la renovación del federalismo argentino | |
| <i>por Carlos Hugo Valdez</i> | 167 |

CRÓNICA

| | | | | |
|---|-----|--------|---|-----|
| Acto de premiación del Instituto | 185 | Premio | «Provincias Unidas» al libro <i>La cultura del Noroeste Argentino</i> de Armando Raúl Bazán y colaboradores. Sesión académica del 12 de junio de 2001 | 187 |
| Universidad Católica de Salta - Sede Buenos Aires | | | Instituto de Federalismo. Fundación Civilidad | 191 |
| Dictamen del jurado en concurso de monografías | 193 | | Jornadas de Reflexión sobre Federalismo | 193 |
| Concurso de monografías en homenaje al Dr. Enrique Nores Martínez. Convocatoria | 194 | | Informe de Actividades del Instituto de Federalismo en 2001 | 195 |

RECENSIONES

| | |
|--|-----|
| <i>Constitución y democracia</i> de Diego Valadés | |
| <i>por Marcelo A. Barberán</i> | 199 |
| <i>Estudios de derecho público</i> de Alberto M. Sánchez | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 201 |
| Archivo del Instituto de Federalismo | 203 |

ÍNDICE

MEMORIA FEDERAL 2002

* MEMORIA NACIÓN- PROVINCIAS

Informe general

| | |
|---|----|
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 15 |
| Informes provinciales | |
| Buenos Aires | |
| <i>por Luis Lazzarini</i> | 21 |
| Catamarca | |
| <i>por Armando Raúl Bazán</i> | 22 |
| Córdoba | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 24 |
| Chaco | |
| <i>por Antonio C. Besil</i> | 25 |
| Chubut | |
| <i>por José Raúl Heredia</i> | 27 |
| Entre Ríos | |
| <i>por Norberto Ramón Marat</i> | 30 |
| Mendoza | |
| <i>por María Gabriela Ábalos</i> | 32 |
| Misiones | |
| <i>por Martín Pancallo D'Agostino</i> | 37 |
| Río Negro | |
| <i>por Jorge Douglas Price</i> | 40 |
| Salta | |
| <i>por Luis Alberto Martínez</i> | 45 |
| San Juan | |
| <i>por Alberto Sánchez</i> | 49 |
| Santa Cruz | |
| <i>por Gustavo Carranza Latrubese</i> | 51 |
| Santa Fe | |
| <i>por José Manuel Benvenuto</i> | 54 |
| Santiago del Estero | |
| <i>por Julio César Castiglione</i> | 56 |
| Tucumán | |
| <i>por Federico A. M. Lannes</i> | 58 |

DOCTRINA

| | |
|---|----|
| Provincia de Buenos Aires: desconcentración política | |
| <i>por Raúl Artieda</i> | 63 |
| Las regiones a propósito del Tratado de Integración de la Patagonia. | |
| La fusión de Río Negro y Neuquén | |
| <i>por Jorge Douglas Price</i> | 69 |
| La deseable fusión de Neuquén y Río Negro | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 81 |
| Por el desarrollo local | |
| <i>por Pedro J. Frías</i> | 85 |
| Los alcances de la región intermunicipal | |
| <i>por Diego Alberto Giuliano</i> | 87 |
| El principio de indestructibilidad de las provincias en crisis | |
| <i>por Ricardo Mercado Luna</i> | 91 |

DOCUMENTACIÓN

| | |
|--|-----|
| Tratado para la integración de la Patagonia | 101 |
|--|-----|

PREMIOS Y CONCURSOS

| | |
|---|-----|
| Palabras del director del Instituto de Federalismo al entregar el premio al Mérito Federal..... | 109 |
|---|-----|

DECLARACIONES

| | |
|--|-----|
| Declaración sobre el pacto Nación-Provincias | 113 |
| Declaración del Instituto de Federalismo | 113 |
| Declaración de los Institutos de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y de la Universidad Católica de Salta- Subsede Buenos Aires- Gendarmería Nacional- acerca del sistema de coparticipación federal..... | 114 |

CRÓNICA

| | |
|--|-----|
| Comisión de Derecho Ambiental | 121 |
| Biblioteca del Instituto de Federalismo | 121 |
| Cuaderno de Federalismo por Internet | 122 |
| XII Jornada de Reflexión de Federalismo | 122 |
| Informe de actividades del Instituto de Federalismo 2002 | 123 |

RECENSIÓN

| | |
|---|-----|
| <i>Análisis de la Constitución de Chubut</i> de Ricardo T. Gerosa Lewis, <i>por Pedro J. Frías</i> | 127 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| ÍNDICES DE CUADERNO DE FEDERALISMO I a XV | 129 |
|--|-----|

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Duarte Quirós 511,
en el mes de febrero de 2003