

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

Año Académico 2007

CUADERNO DE FEDERALISMO

XXI

Córdoba
2008

Cuadernos de Federalismo XX - 1a ed. - Córdoba:
Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2008.
316 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1123-31-5

1. Derecho. 2. Ciencias Sociales.

CDD 300 : 340

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

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

Queda hecho el depósito que marca la ley

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

*AUTORIDADES
(Período 2007 - 2010)*

LUIS MOISSET DE ESPANÉS
Presidente

JUAN CARLOS PALMERO
Vicepresidente

JULIO ALTAMIRA GIGENA
Secretario

JORGE DE LA RÚA
Tesorero

ARMANDO S. ANDRUET (h)
Director de Publicaciones

Dirección: Gral. Artigas 74 - 5000 - Córdoba

Tel. (0351) 4214929 - FAX 0351-4214929

E-mail: acader@arnet.com.ar

Consulte novedades doctrinarias en la

Página Web: www.acader.unc.edu.ar

REPÚBLICA ARGENTINA

Presidentes Honorarios

PEDRO J. FRÍAS

LUIS MOISSET DE ESPANÉS

OLSEN A. GHIRARDI

MEMORIA FEDERAL 2007

MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS

**INFORME SOBRE EL
FEDERALISMO ARGENTINO
- Año 2007 -**

*POR ANTONIO M. HERNÁNDEZ **

1. La continuidad de las violaciones constitucionales

Durante el año 2007 se han mantenido, como en 2006, las violaciones constitucionales señaladas en el informe respectivo anterior -obstante en el Cuaderno XX- relacionadas con el proyecto federal de la Constitución.

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

2. Las elecciones efectuadas en 2007

En la elección federal de Presidente y Vicepresidente de la Nación se produjo el triunfo en primera vuelta de la fórmula Fernández de Kirchner-Cobos del Partido Justicialista y Frente para la Victoria. Y lo propio ocurrió en cuanto a la elección de diputados y senadores de la Nación, donde se amplió la mayoría del oficialismo en ambas cámaras del Congreso.

En relación con la elección de gobernadores, también dichas fuerzas políticas obtuvieron triunfos en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, Santa Cruz, San Luis, San Juan y Tucumán. El radicalismo sólo pudo mantener las gobernaciones de Corrientes, Río Negro, Santiago del Estero y Catamarca, mientras que el Movimiento Popular Neuquino conservó la provincia de Neuquén, el ARI ganó la provincia de Tierra del Fuego y lo propio ocurrió en Santa Fe con el socialismo. Por su parte, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se observó el triunfo del PRO.

En consecuencia, resulta evidente la hegemonía del justicialismo por una parte y por la otra, la continuidad de la política del anterior presidente, ahora sucedido por su mujer. Esto profundiza el problema del hiperpresidencialismo, que afecta en su funcionamiento tanto al sistema republicano como al federalismo, uno de cuyos ejemplos se explicita en el punto siguiente.

3. El aumento de las retenciones a las exportaciones del agro

Ya en noviembre de 2007 se dispuso un aumento en las retenciones a las exportaciones del agro, que en el caso de la soja, llegaron al 35 %. Y luego, en marzo de 2008, por Resolución N° 125 del Ministro de Economía de la Nación, éstas volvieron a aumentarse, estableciéndose su

movilidad. En consecuencia, de acuerdo con los precios internacionales, el tributo ascendió a un 44.1% en la soja y a un 39% en el girasol, lo que originó una reacción sin precedentes de los productores y entidades del campo.

Sobre tan importante cuestión, estimamos necesario realizar las siguientes consideraciones desde un enfoque jurídico e institucional.

En ese sentido, sostenemos que la medida es *inconstitucional* por las siguientes razones:

1. Esta se instrumentó por medio de una simple *resolución* del 10 de marzo pasado del ministro de Economía de la Nación, *en lugar de una ley sancionada por el Congreso*, como lo requiere la Constitución en los arts. 1º, 4º, 17, 75 y concordantes.

Se ha violado un principio esencial en las democracias constitucionales que es el de que no hay tributo sin ley, que hunde sus raíces hasta la Carta Magna inglesa de 1215 y que ha sido establecido en las respectivas leyes supremas. El principio prescribe que siempre es indispensable una deliberación democrática de los representantes del pueblo, para establecer los tributos, mediante una ley, ya que también se sabe que el poder de imponer envuelve el poder de destruir. Y por eso el principio de legalidad en la tributación ha sido consagrado en las normas constitucionales de los estados democráticos.

Este principio básico viene siendo desconocido en nuestro país por distintos medios: el dictado de decretos de necesidad y urgencia o de decretos delegados, basados a su vez, en inconstitucionales delegaciones efectuadas por el Congreso, que no puede delegar en manera alguna este tipo de competencias que son consustanciales a su rol institucional y a la división de los poderes. Vale la pena recordar que nuestra Constitución prohíbe expresamente en el art. 99 inc. 3º el dictado de decretos de necesidad y urgencia en materia tributaria, y lo propio ocurre para los decretos delegados, en una elemental interpretación sistemática y armónica. Por otra parte, la legislación de emergencia no debe estar por encima de la Ley Suprema, como principio básico de teoría constitucional.

Por si esto fuera poco, la degradación institucional es tal, que en base a los decretos antes mencionados, se dictan simples resoluciones por parte de los ministros, secretarios de Estado, autoridades del Banco Central, etc., que en forma palmaria exhiben hasta dónde se ha avanzado por el Poder Ejecutivo y sus funcionarios por sobre las competencias legislativas del Congreso.

2. Este aumento de las retenciones a las exportaciones, particularmente en el caso de la soja que se eleva a más del 44%, son además inconstitucionales por violación del *derecho de propiedad de los productores, por cuanto existe confiscatoriedad*, conforme jurisprudencia pacífica de nuestra Corte Suprema de Justicia, que señala un límite del 33%.

3. Esta resolución pone de relieve el *desconocimiento del sistema republicano* prescripto en los arts. 1º y concordantes de la Constitución Nacional. La división y equilibrio de los poderes, como principio fundamental del sistema republicano, fue expuesto por pensadores de la jerarquía de Locke, Montesquieu y Madison y luego adoptado en las leyes supremas de las democracias constitucionales. Desafortunadamente, en nuestro país y en otros de América Latina, se ha afectado este equilibrio de los poderes por el fenómeno del hiperpresidencialismo, caracterizado por el avance del Poder Ejecutivo sin los debidos controles del Congreso ni del Poder Judicial y en particular, de la Corte Suprema de Justicia. Fue Carlos S. Nino quien estudió en profundidad esta deformación del sistema republicano y democrático argentino y por nuestra parte, hemos señalado además, las lesiones producidas por las emergencias al orden constitucional así como las deficiencias de la cultura constitucional y de la legalidad que padecemos.

4. También se ha producido una *honda lesión a nuestra forma federal de Estado*, consagrada en los arts. 1º, 5º, 6º, 121, 122, 123, 124 y concordantes de la Constitución Nacional.

En efecto, al tratarse de impuestos de aduana que sólo corresponden al gobierno federal, no integran la masa coparticipable, de la cual puedan participar posteriormente tanto las provincias, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gobiernos locales. En el caso de la Provincia de Córdoba, este aumento significa un aporte aproximado al tesoro nacional de 2.540 millones de pesos, de los que nada corresponden al erario provincial.

Piénsese que el art. 124 de la Ley Suprema reconoció la propiedad de los recursos naturales de las provincias y sentó las bases de la coparticipación impositiva y del gasto público federal en los arts. 75 incs. 2 y 8, entre otros aspectos tendientes a fortalecer nuestro federalismo y la descentralización del poder. Por eso esta medida es centralista y profundiza la dependencia política y económica de las provincias.

Consideramos que ha sido manifiestamente insuficiente la reacción de los gobernadores de las provincias más afectadas, que se han limitado a reclamar mayores obras públicas en sus respectivos Estados. Creemos que el **Congreso, el Poder Judicial y las provincias deben ejercer de inmediato sus atribuciones constitucionales en esta materia** y que además, no debe demorarse más el debate sobre la ley convenio de coparticipación impositiva, para dar cumplimiento al proyecto federal de Constitución. Además **insistimos en la idea de la creación de un Foro o Conferencia Nacional de Gobernadores**, como ocurre en Estados Unidos o México, u otros organismos para las relaciones entre los estados compuestos como en Canadá, Austria e Italia, para avanzar en la consideración de los graves problemas de nuestro federalismo.

NOTAS

* Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, presidente honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.

INFORMES PROVINCIALES

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por Eugenio Luis Palazzo

Provincia de Buenos Aires, por Orlando Pulvirenti

Catamarca, por Armando Raúl Bazán

Córdoba, por Antonio María Hernández

Corrientes, por Mario A.R. Midón

Chubut, por José Raúl Heredia

Entre Ríos, por Norberto Ramón Marani

Mendoza, por María Gabriela Abalos

Neuquén, por Armando Mario Márquez

Río Negro, por Jorge E. Douglas Price

Salta, por Luis Alberto Martínez

San Juan, por Víctor Bazán

San Juan, por Alberto M. Sánchez

Santa Cruz, por Gustavo Carranza Latrubesse

Santa Fe, por José Manuel Benvenuti.

Santiago del Estero, por Francisco E. Cerro (h)

Tucumán, por Federico A. M. Lannes

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

Elecciones

1. El 3 y el 24 de junio de 2007 se realizaron la primera y la segunda vuelta para elegir jefe y vicejefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En la primera, la fórmula de Mauricio Macri y Gabriela Michetti, del PRO, obtuvo el 45,62% de los votos; Daniel Filmus y Carlos Heller el 23,67%; y el jefe de gobierno saliente, Jorge Telerman, acompañado por Enrique Olivera, el 20,70%.

En la segunda vuelta Macri se impuso a Filmus por el 60,96% contra el 39,04% de los votos, lo cual confirma que una amplia diferencia en primera vuelta es muy difícil de revertir en la segunda.

2. Esta es la cuarta ocasión en que el pueblo de la ciudad concurre para elegir estos cargos. El primer jefe de gobierno porteño fue Fernando de la Rúa, secundado por Enrique Olivera, de la Unión Cívica Radical, quienes accedieron al cargo tras ganar el 30 de junio de 1996 con el 38,82% de los votos, frente a los 25,79 puntos que obtuvo la principal fórmula opositora, integrada por Norberto La Porta y Aníbal Ibarra (Frepasso).

A comienzos de 2000, en tiempos de la Alianza, el frepasista Aníbal Ibarra, acompañado por Cecilia Felgueras, de la Unión Cívica Radical, resultó elegido en primera vuelta jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la Alianza, con el 49% de los votos frente al 30% de Domingo Cavallo y Gustavo Beliz, quienes renunciaron a la segunda vuelta.

Ella se produjo, en cambio, en 2003. En la primera vuelta Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta obtuvieron el 37% de los votos; Aníbal Ibarra y Jorge Telerman, el 33,68%; Luis Zamora y Sergio Molina el 12,30%; y Patricia Bullrich y Carlos Manfroni el 9,84%. En el ballotage, Ibarra-Telerman triunfaron por el 53,48%, contra el 46,52% de Macri-Rodríguez Larreta.

Ni Fernando de la Rúa, ni Aníbal Ibarra (en su segundo mandato) concluyeron su período de gobierno; el primero por renuncia, para acceder a la Presidencia de la Nación; y el segundo por destitución en juicio político.

3. La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires renovó la mitad de sus escaños junto con la primera vuelta para jefe de gobierno, el 3 de junio de 2007. Macri y sus aliados obtuvieron el 44,21% de los votos, muy pocos menos que para el Ejecutivo local. Luego se ubicaron las dos listas que sostuvieron la candidatura de Filmus, la que encabezaba Aníbal Ibarra, con 14,49%, y el Frente para la Victoria, con el 10,73%. Cuarta y quinta se ubicaron el Frente Más Buenos Aires, con el 9,94% y la Coalición Cívica, con el 8,65%, ambas apoyando a Telerman. Sexto fue el Movimiento Socialista de los Trabajadores, con un lejano 4%.

A partir de estos resultados el PRO, se quedó con 15 de las 30 bancas de la Legislatura que se disputaban en la elección. No hubo corte de boleta y la lista encabezada por el ex jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, quedó en segundo lugar.

En la distribución total, el PRO tiene un bloque de 28 bancas; el Frente para la Victoria, aliado con Diálogo por Buenos Aires, cuenta con 15 legisladores y el ARI mantiene 8 legisladores más 2 nuevos por la Coalición Cívica.

El Frente para la Victoria, en tanto, obtuvo 3 bancas de las 9 que puso en juego, las que, sumadas a las 7 que continúan el mandato hasta el 2009, forman una bancada de 10 legisladores.

El radicalismo se quedó sin diputados en la Legislatura porteña ya que venció el mandato

de Carlos Lo Guzzo, y los candidatos que iban en la lista de Jorge Telerman no pudieron acceder a una banca.

4. La puesta en marcha de las comunas sufrió una nueva postergación, ya que la ley 2405 convocó a elecciones para cubrir las para el 10 de agosto de 2008. El tema sigue siendo objeto de debates en el oficialismo porteño y de inconvenientes técnicos en la Justicia Electoral.

La actividad legislativa

5. Durante 2007 la Legislatura sancionó 331 leyes, de las cuales 141 tuvieron alcance general, y 190 sólo particular.

Entre las más importantes cabe citar las numeradas 2303, que aprobó el Código Procesal Penal (fue modificado por la ley 2452); 2429, que modificó la delimitación de las comunas; 2506, primera ley de ministerios; 2451, que establece el Régimen Procesal Penal Juvenil; 2562, de amnistía, para quienes no votaron el 3 y/o el 24 de junio; y 2571, que aprobó el presupuesto para el ejercicio 2008.

La lucha por la autonomía

6. Los diversos postulantes a las elecciones porteñas incluyeron en sus planes acrecentar la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

El art. 129 de la Constitución Nacional dispone que tenga “*un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción*”, que el pueblo de la ciudad elija su jefe de gobierno y que sus representantes dicten su Estatuto Organizativo.

No le otorga, por ende, un grado de autonomía igual al de las provincias, que pueden dictar su propia Constitución ¹ (arts. 5º y 123), pero añade dos características que no alcanzan a los municipios provinciales: facultades propias de legislación y jurisdicción.

Otra diferencia es que con relación al alcance y contenido de la autonomía de los municipios provinciales, el art. 123 remite a lo que establezca cada Constitución de provincia, mientras que el 129 regla escasamente la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, y prevé una ley, pero sólo para garantizar “*los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación*”. Algunos otros rasgos surgen de otras disposiciones, como su inclusión en el régimen de coparticipación federal (art. 75, inc. 2), etc.

7. El debate se encuentra planteado respecto de diversos temas.

Uno de los más controvertidos es el traspaso de una parte de las dependencias y efectivos de la Policía Federal, con o sin la transferencia de las respectivas partidas presupuestarias, o la creación de un cuerpo policial nuevo, por parte de la Ciudad de Buenos Aires, o de algún organismo similar.

La ley Cafiero, 24.588, de 1995, retaceó el tema, disponiendo que la competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes se mantuviera en el gobierno central, y que la Policía Federal Argentina continuara cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, dependiendo del Poder Ejecutivo Nacional.

Se habilitó, sí, la suscripción de convenios para que el Estado Nacional brindara la cooperación y el auxilio que le sean requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes y disposiciones emanadas de los órganos de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y

que ésta podría integrar el Consejo de Seguridad, pero con la aclaración de que no podría crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación.

Mediante el decreto CABA 2124/04 se creó la Guardia Urbana, que tiene entre sus objetivos prevenir, disuadir, mediar y persuadir ante conflictos y transgresiones en el espacio público; así como promover compartimientos sociales que garanticen la seguridad, el esparcimiento, la integridad de los bienes públicos y la convivencia. Desde 2006 comenzó a poder labrar actas de infracciones de tránsito y a colaborar en el control de alcoholemia.

Fue un avance, pero realmente escaso frente al grave problema de seguridad que afecta a los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires, compartido por buena parte de las provincias.

La ley 26.288, sancionada en agosto de 2007, modificó el art. 7° de la ley Cafiero, disponiéndose que el gobierno nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea la capital de la República, funciones y facultades en materia de seguridad, pero sólo con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales, lo cual excluye la mayor parte del Código Penal, que es formativa de derecho común.

Aclara la misma norma, que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires asumirá tales tareas en materias no federales. Mientras ello no ocurra en la práctica, seguirán a cargo del gobierno federal.

En las discusiones parlamentarias y políticas sobre el tema se enfrentaron el oficialismo y buena parte del espectro opositor en torno a si el traspaso de las dependencias que corresponda de la Policía Federal debe efectuarse con la pertinente transferencia de partidas, tal como lo indica el art. 75, inc. 2, párrafo 4° de la Constitución Nacional, o esa transferencia debe omitirse.

8. Las peticiones porteñas sobre una mayor independencia y control sobre el transporte, el puerto y la justicia también se encuentran, en general, demoradas, aunque existen algunos avances con relación al juzgamiento de delitos menores, sobre la base del convenio de transferencia progresiva de competencias penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad, suscripto el 1° de junio de 2004 entre el presidente Kirchner y el ex jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, aprobado por decreto del primero y por la ley 2257 de la Ciudad de Buenos Aires.

No se ha avanzado, en cambio, con relación a la competencia de los Tribunales Nacionales del Trabajo, los civiles, y los comerciales; a la Inspección General de Justicia, ni al Registro de la Propiedad Inmueble, pese a que existen proyectos legislativos al respecto.

9. La Ciudad no tiene la facultad de diseñar los recorridos de los colectivos y trenes que funcionan en el distrito. En este caso, el pedido a la Nación es el traspaso del ordenamiento del transporte a la jurisdicción exclusiva a la Ciudad, y la creación de un Ente Coordinador del Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Sobre el reclamo de transferencia del puerto existen también diversos proyectos legislativos. Aquí se pide que el Puerto de Buenos Aires integre el dominio público de la Ciudad, y que pase a ella el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas. Esto contrasta con lo dispuesto en la ley 24.093 (actividades portuarias) y sus decretos reglamentarios que rige actualmente.

Las voces que proclamaban una autonomía completa en las elecciones de la Ciudad no se han callado, pero las negociaciones enfrentan desconfianzas políticas.

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

La provincia de Buenos Aires, a pesar de su importancia, no ha logrado salir de su dependencia crónica de la Nación Argentina. El año 2007, quizás haya marcado como pocos, la acentuación de tal fenómeno que la priva de un verdadero carácter autónomico y que ésta

traslada, a su vez, en su trato con los municipios. Repasemos el cuadro de situación:

1. Recursos no coparticipables (Una provincia vaciada)

Cuesta decidir, por estar ambas cuestiones íntimamente vinculadas entre sí, si comenzar relatando el estado de situación económica de la Provincia en 2007, o hacerlo por una de sus causas, la transferencia por vía de retenciones agropecuarias de recursos impositivos genuinos a la Nación. Empezamos por este lado, por generar y seguramente continuar motivando constantes malestares en un importante sector social y en las intendencias del interior.

Dichas cifras superan en 2007, los 700 millones de dólares; suma significativa y más para algunos municipios agrícolas en los que lo transferido por ese concepto supera el propio presupuesto local.

2. Déficit económico crónico (Una provincia en llamas)

Los intentos de la Dirección Provincial de Rentas Bonaerense de incrementar sus ingresos por medio de ruidosas y publicitadas campañas de comunicación, con el adicional de cuestionamientos resueltos negativamente a la misma por la Justicia Contencioso Administrativa local, aun logrando algunos incrementos, no han logrado solucionar el crónico déficit financiero. Situación que se remonta a la transición Duhalde-Ruckauf (1999) y que no se solucionó, más bien se agravó, al momento de la entrega del mando en la crisis de 2002 por el último a su vicegobernador Felipe Solá. El saneamiento que se intentó con el Banco Provincia de Buenos Aires (constitución de fideicomiso provincial), primero y luego de las arcas provinciales, no ha logrado mejorar el cuadro, por lo que al momento de asumir Scioli, éste toma sobre sí la responsabilidad de intentar achicar un déficit que supera los mil millones de pesos.

3. ¿Gobernadores bonaerenses? (Una provincia “aportañada”)

La provincia de Buenos Aires con su heterogénea composición demográfica, ha dado gobernadores de su interior, como el caso de Armendáriz (Saladillo, 1983-1987), del Conurbano más pudiente, Cafiero, (San Isidro, 1987-1991), del Conurbano empobrecido, Duhalde (Lomas de Zamora, 1991-1999); pero desde entonces ha caído en manos de porteños los que han tenido que hacer un enorme esfuerzo para acreditar su origen y/o más adecuadamente, última residencia en la provincia. Desde Ruckauf, no sólo senador porteño, a Solá con domicilio habitual en Recoleta, a Scioli, vecino del Abasto; se ha impuesto una continuidad de gobernadores que no reconocen en la General Paz un límite geográfico entre la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires.

Adicionalmente, como es lógico, muchos de estos funcionarios han llevado a sus gabinetes -inclusive como jefes de los mismos- personas que provienen de la política porteña y que mal que les pese, poco conocen de la realidad provincial.

Pero si esto es grave, la última elección planteó temas aún más preocupantes. El gobernador Felipe Solá desistió de buscar su reelección, no tanto en virtud de la dudosa constitucionalidad que implicaba el buscarla en virtud de la consideración de que su suplencia en el período -2002/2003- ya implicaba un primer período; sino esencialmente por el consejo del presidente Néstor Kirchner. Que el presidente de la Nación defina el destino político de un gobernador, es de por sí un dato preocupante en términos de autonomía política, pero que su sugerido reemplazante haya surgido del mismo origen y bendecida su candidatura casi sin debates, lo ha sido aún más.

Finalmente y como corolario, las tres candidaturas que se presentaron tenían serias objeciones constitucionales: Scioli, por su dificultad de acreditar su residencia bonaerense; Patti,

por la existencia de un proceso penal en su contra y De Narváez, por su origen colombiano. En los tres casos, la Suprema Corte de Justicia habilitó las candidaturas. Tal vez optó por no inmiscuirse y dejar que la decisión fuera tomada en las urnas. Cabe reflexionar que si el Superior Tribunal catamarqueño hubiera seguido el mismo camino, tal vez, con más derechos, Barrionuevo sería hoy gobernador de esa provincia ¿Defiende en consecuencia más su Constitución y origen de sus candidatos la justicia catamarqueña que la bonaerense? Le dejo al lector la pregunta abierta, tengo mi respuesta.

4. ¿Autonomías municipales? (Una provincia unitaria)

Casi como viene ocurriendo desde 1934, el Poder Ejecutivo provincial sigue exhibiendo y circulando proyectos que en muchos casos, como el que generó el ministro de Gobierno Randazzo, son muy deficitarios, pero al menos intentan generar algún grado mayor de autonomía. Como en todo este tiempo, al finalizar la gestión de gobierno (6 años en el caso de Solá, 8 en el Duhalde), nada se ha logrado en la materia.

La Constitución de 1934 y el viejo decreto-ley 6769/58 siguen rigiendo. La democracia no ha sido capaz de darse en la provincia instituciones autonómicas. Esto se agrava por la persistencia de controles lentos y políticos del Tribunal de Cuentas y de la Justicia local.

5. La pequeña problemática de la seguridad (Una provincia con miedos)

Si un tema se alza como motivo de preocupación permanente de los bonaerenses, más allá de la ocupación y de la educación, cuyo déficit en materia de escuelas públicas sigue alentando el éxodo hacia establecimientos privados, es el de la inseguridad. En este sentido, dos son los aspectos destacables. La inseguridad vial, que conlleva miles de muertos en las rutas y calles que atraviesan el territorio bonaerense, tuvo un intento de control, nuevamente en un acto de voluntarismo legislativo. El decreto 40/07 intentó superar en enero de 2007, la crisis vial que cobró 1027 víctimas en el año anterior y que llevaba en el mes de enero tan sólo, más de 41. No sólo demostró su inutilidad a la luz de su resultado, sino que además planteó problemas sobre su constitucionalidad y la escasa capacidad de negociación de la Legislatura bonaerense, que no pudo en el período anterior, ni durante todo 2007 consensuar un proyecto de ley.

En materia de inseguridad urbana y rural, los resultados dejaron nuevamente un sabor amargo en los bonaerenses. Los fríos números hablan por sí solos: 979 homicidios.

Conclusiones (Una provincia en dificultades)

En términos autonómicos concluimos que la Provincia de Buenos Aires ha venido relegando dicha condición.

Sus problemas sociales pasan a ser una respuesta a brindar a través de la ayuda federal.

En lo económico, las cosechas récords de sus productores y mejoras ostensibles en industrias radicadas en ella, tan sólo han alimentado una transferencia mayor de recursos a la Nación en fondos no coparticipables.

Tampoco ha logrado una mejora en su nivel de coparticipación. En lo político, ha sido visible la interferencia nacional en los asuntos provinciales, llegando al límite de contar con un gobernador a quien le costó bastante poder acreditar un contacto siquiera mínimo con la provincia más extensa y densamente poblada del país, para poder acceder al cargo que hoy ostenta. En definitiva, una provincia en dificultades.

• **CATAMARCA**, por *Armando Raúl Bazán*

Hace muchos años, precisamente en 1926, Alejandro Bunge, invitado especial a la Conferencia de Gobernadores del Noroeste celebrada en Salta por iniciativa del gobernador Joaquín Corbalán, pronosticó que esa reunión podía significar la recuperación de la iniciativa federal que las provincias habían declinado como jurisdicciones bajo el sistema republicano representativo federal.

Han transcurrido 80 años y esa debilidad institucional persiste en forma agravada, hoy más que nunca. El Congreso Nacional, de modo especial la Cámara de Senadores, que es la Cámara de las Provincias como lo propuso Alberdi, concede al Poder Ejecutivo atribuciones que son propias del Poder Legislativo en materia de definición de políticas de Estado y de administración de los recursos fijados por la Ley de Presupuesto. Y los gobernadores se someten con mansa unanimidad -salvo contadas excepciones- a la voluntad política del presidente de la Nación. Esa abdicación de atribuciones se manifiesta en la ausencia de iniciativas para sancionar la Ley de Coparticipación Federal de la renta nacional que debió ser aprobada en 1996, según la ordenó la reforma constitucional de 1994. Y ha originado una trampa electoral acuñada con la fórmula de la concertación plural en la gestión del presidente Néstor Kirchner.

Catamarca no es la excepción que confirma la regla. Ella derogó su propia legislación minera para adherir a la Ley Nacional de Inversiones Mineras, N° 24.196, promulgada en la presidencia de Carlos Menem, hecha a medida para los intereses de las empresas extranjeras que manejan el cartel internacional. De ese modo, el recurso natural no renovable más importante que existe en su territorio, potencialmente capacitado para producir el desarrollo socio-económico de la provincia, ha quedado sometido tecnológicamente a una explotación meramente extractiva, sin procesamiento industrial, que perpetuará el subdesarrollo. El oro, la plata, el cobre y el molibdeno que se extrae del yacimiento de Bajo de la Alumbraera, en forma de una pasta de baja ley se lleva al exterior para su beneficio y refinación. Contradictoriamente, el ente propietario del distrito de Agua de Dionisio, YMAD, hace el procesamiento integrado de los metales nobles que contiene la mina de Alto de la Blenda, en forma de lingotes de oro y granalla de plata, que comercializa en nuestro país.

Esta situación ha originado una controversia entre el gobierno y los pueblos del Oeste donde se debate cuáles son los beneficios concretos para la provincia de aquella minería extractiva a cielo abierto, reputada como contaminante del medio ambiente. Al cabo de diez años de explotación minera no se advierten signos del efecto multiplicador que debe tener la minería para su justificación.

• **CÓRDOBA**, por *Antonio María Hernández*

1. La Región Centro

Según un informe de la Bolsa de Comercio de Rosario de fecha 17 de diciembre de 2007 (véase Región Centro de La Voz.com.ar) se calculaba que el aporte por retenciones por granos para el gobierno federal de las cosechas 2007/8 ascendería a 6.100 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 4.000 iban a ser aportados por la Región Centro, lo que representa más del 65 % del total. Puntualizamos a su vez, que de dicha cifra, más de 2.500 millones de dicha moneda corresponderían al aporte de nuestra provincia de Córdoba.

Sin embargo, esas cifras se verán modificadas, atento la Resolución N° 125 del Ministerio de Economía de la Nación, de fecha 10 de marzo de 2008, que dispuso un aumento de las retenciones, que serán móviles, y que de acuerdo a los precios internacionales actuales, ha significado que del 35% se eleven a un 44,1% las retenciones a la soja, mientras que en girasol alcanzarán un 39%. En consecuencia, de concretarse esta medida, se calcula que la provincia de

Córdoba, aportará aproximadamente 700 millones de dólares más a las arcas del gobierno central.

Como se comprenderá, se trata de un tema de extraordinaria importancia, que ha provocado una reacción sin precedentes en su magnitud de los sectores del campo argentino en contra de la política del gobierno nacional.

En particular, al analizar esta cuestión en nuestro artículo “Retenciones, hiperpresidencialismo y violaciones constitucionales” -publicado en La Voz del Interior de fecha 22 de marzo de 2008 y al que nos referimos en el Informe del Federalismo Argentino de este año- hemos destacado la inconstitucionalidad de la medida, por distintas razones, entre las que se destacan las vinculadas con el federalismo argentino.

Pero en esta oportunidad y en relación a la Región Centro, no podemos dejar de mencionar nuestra preocupación por la escasa reacción oficial de las autoridades provinciales frente a las exacciones sufridas. Es que no alcanza con convocar al diálogo. Esto es lo primero, para superar atisbos de violencia y sobre todo, ante la actitud asumida por la propia presidenta y sus ministros, de profundizar el enfrentamiento. Pero lo que se espera de las autoridades de la Región Centro es el impulso decidido de un debate sobre la ley convenio de coparticipación impositiva, cuya sanción es esencial para el federalismo argentino.

En este aspecto, reiteramos lo que anticipábamos en el informe del año pasado, en el sentido que la Región se encontraba en un punto de inflexión, ya que se estaban descuidando los objetivos políticos y estratégicos, en virtud de que no se observa un avance en el análisis de los problemas principales de nuestra asfixiante centralización, violatoria del proyecto federal de la Constitución. En efecto, tampoco este año se ha apreciado el accionar conjunto de diputados y senadores nacionales de la Región en defensa de nuestros intereses.

Bajo otro punto de vista, debemos destacar como positiva la convocatoria de una Convención Constituyente en la provincia de Entre Ríos, pues ya veníamos reclamando la modernización de dicha Ley Suprema, para adecuarla a los mandatos de la reforma constitucional federal de 1994.

2. La provincia de Córdoba

Respecto a los temas *específicamente provinciales* durante 2007, debemos destacar especialmente lo acontecido en las elecciones del 2 de septiembre para la renovación de los cargos del Ejecutivo y Legislatura provinciales.

Ese día quedó signado como uno de los más oscuros en la historia política e institucional de la provincia. Las elecciones fueron un ejemplo de lo que no debe ocurrir en esta materia electoral, que es tan importante para la democracia. Mientras que en la provincia de Santa Fe a las 21 horas de ese día se había concluido prácticamente con el proceso eleccionario, en nuestra provincia recién al mediodía del día siguiente, se anunciaba el triunfo por menos de uno por ciento del candidato del oficialismo, con graves denuncias de irregularidades e incluso de fraude por parte del segundo partido, el Frente Cívico y Social.

Esto originaría posteriormente movilizaciones populares y un largo recuento de las actas por parte de la Justicia Electoral, que contaría con impugnaciones que llegarían incluso hasta la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación. Finalmente la Justicia consagraría gobernador a Juan Schiaretti y vicegobernador a Héctor Campana, por una diferencia de aproximadamente 17.000 votos, aunque con mayoría absoluta en la Legislatura Unicameral por el sistema electoral vigente.

Fue tan grande el impacto provocado no sólo en Córdoba sino en el país y aun en el exterior por la penosa experiencia electoral vivida, que en un artículo titulado “Córdoba o el reino de la impostura”, Joaquín Morales Solá escribió: *“En una de las más grandes y prestigiosas provincias argentinas se había dado un debate inédito en casi 24 años de democracia. Estaba en duda la limpieza del actor original del sistema político, que consiste en el respeto a la decisión de una mayoría social. Es la única duda que la democracia no puede permitirse sin*

perder su razón de existir”¹.

Por ello, el gobernador de la provincia, mediante decreto 2192/07 del 10 de diciembre de 2007 creó la Comisión Consultiva de Expertos, integrada por nueve miembros: el Dr. Daniel Zovatto, como presidente; los rectores de las universidades Nacional y Católica de Córdoba, Dra. Carolina Scotto y Rafael Velasco; los decanos de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y de Ciencia Política de la Universidad Católica, Dres. Ramón P. Yanzi Ferreira y Mario Riorda; los profesores de Derecho Constitucional Dr. Jorge Gentile y el suscripto; el fiscal general adjunto de la Provincia, Dr. Hugo Pittaro y la Dra. Claudia Laub, por las organizaciones no gubernamentales, con la misión de formular un diagnóstico y una propuesta para la reforma político-electoral de la provincia. Para una información detallada sobre este tema, puede consultarse la página de la Comisión en la web: www.reformapoliticacba.com.ar. Se estima que la Comisión culminará su tarea en los primeros días de junio de 2008.

El otro tema relevante de la provincia, durante el pasado año, es el vinculado a la deuda, que ha sido objeto de controversia en la campaña electoral. Sin entrar en esta cuestión, no podemos dejar de señalar que es delicada la situación de la Caja de Jubilaciones de la Provincia, que ya tiene una deuda reconocida por parte del gobierno federal de aproximadamente 1.100 millones de pesos. Esto es preocupante, ante la actitud remisa de dicho gobierno en cumplir su compromiso, lo que acentúa la dependencia provincial con respecto a la Nación.

3. Los gobiernos locales en Córdoba

En cuanto a la *relación con los gobiernos locales, nos preocupa especialmente las violaciones infringidas a la autonomía municipal*, ya que no han variado las condiciones señaladas en el anterior informe de 2006.

En cambio, debemos destacar como una noticia muy positiva la sanción de nuevas cartas orgánicas municipales en las ciudades de Villa Carlos Paz y de Río Tercero.

• CORRIENTES, por *Mario A.R. Midón*

Finalmente, luego de un azaroso camino iniciado en el año 2001 la Constitución de la Provincia de Corrientes se ha reformado.

Es válido recordar que para las elecciones de gobernador y vice que debían realizarse en el mes de diciembre de ese año, todos los candidatos que participaron de la compulsa suscribieron un compromiso de “governabilidad”, dentro de cuyas cláusulas lucía el deber de los signatarios de impulsar un proceso reformista por parte de quien llegara al poder.

En una provincia donde, generalmente, los acuerdos políticos de naturaleza institucional fueron inexistentes, la iniciativa gestada en circunstancias en que nuestro Estado se hallaba intervenido -era el remedio federal N° 17 iniciado por Ramón Bautista Mestre y concluido por Oscar Raúl Aguad en calidad de delegados del gobierno federal del entonces presidente Fernando de la Rúa- la idea fuerza empezó a germinar lentamente.

Durante el año 2003, un Consejo Participativo integrado por varios prestigiosos ciudadanos, entre los que recuerdo a los doctores Porfirio Aquino, Alberto Muniagurria, Alfredo Zaffaroni, Miguel N. Seba, José V. Acosta y el autor de este informe, a requerimiento del entonces gobernador de la provincia, doctor Ricardo Colombi, elaboramos un anteproyecto de innovaciones, que el primer mandatario hizo suyo remitiéndolo a la Legislatura.

Por esas desavenencias que existen en el mundo político el proyecto que fuera aprobado inicialmente por el Senado, quedó desestimado de plano por la Cámara de Diputados en el año 2004.

Sin embargo, el proceso reformista no se detuvo y en el último tramo de la gestión del citado mandatario, en abril de 2006, fue sancionada la ley 5692 que declaró la necesidad de

reforma de Declaraciones Generales, Bases para la Ley Electoral, Régimen Electoral, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Atribuciones del Poder Legislativo, De la formación y sanción de las leyes, De la forma y tiempo en que debe hacerse la elección de gobernador y vicegobernador, Atribuciones y deberes del Ejecutivo, Atribuciones del Superior Tribunal de Justicia, Justicia de Paz, Régimen Municipal y Educación Pública.

Además se facultó a la Convención a instituir como nuevos órganos con rango constitucional a la Fiscalía de Estado, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, un Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento y el establecimiento de un Pacto Correntino de Crecimiento, fijando las bases legales sobre Políticas de Estado, legislando sobre Producción, Salud, Educación y Seguridad pública.

Tiempo después, ya durante la gestión del nuevo gobernador -en diciembre de 2006-, el ingeniero Arturo Colombi, la Legislatura dictó la ley 5765 ampliando los contenidos de la ya declarada reforma, habilitando al poder constituyente a conferir entidad constitucional a la Defensoría del Pueblo, establecer normativa referida a derechos de la mujer trabajadora del hogar, derechos de la familia, del niño y la ancianidad, derechos de los usuarios y consumidores, protección de los recursos naturales y medio ambiente, ordenamiento territorial ambiental, información y participación de la ciudadanía en temas ambientales, declaración de dominio público de la Reserva del Iberá y del Acuífero Guaraní, interrupción del orden constitucional, intervenciones federales, transparencia de la cosa pública y publicidad de los actos de gobierno, ética pública, declaración jurada patrimonial, amparo y *habeas data*, iniciativa y consulta popular, autarquía financiera del Poder Judicial, estímulo a la actividad e inversión privada, local y extranjera.

Una rápida ojeada al nuevo texto permite advertir, entre los rasgos más representativos de la obra, al menos y por ahora, los siguientes lineamientos:

A. De Constitución contrato a Constitución promesa

Néstor Sagüés enseña que la Constitución contrato es un texto eficaz, en el sentido que parte de una visión de los hechos y de las posibilidades; pero al mismo tiempo, formula un plan racional de gobierno proyectado hacia el futuro, en torno a un mañana realizable. Reconoce solamente aquellos derechos susceptibles de brindar y generalmente cuenta con un buen arsenal de garantías procesales que atañen jurídicamente exigibles a los derechos personales¹.

Tal era el signo inocultable de la ley mayor de la provincia de Corrientes, cuya última gran innovación se había producido en 1960, toda vez que las reformas introducidas en 1993 estuvieron limitadas a un acotado temario motivado por sucesivos empantanamientos registrados en sendos colegios electorales a la hora de elegir gobernador y vicegobernador de la provincia².

La fisonomía de nuestra ley superior, es desde 2007 y en lo que atañe a muchos de los puntos abordados por el reformador, una Constitución promesa, la que al decir del mismo autor citando a Rasmussen tienden a ser declaraciones de aspiraciones, contienen una lista de las metas que hay que alcanzar en el futuro y no de los derechos que hay que disponer en el presente. A menudo, son verdaderos catálogos de ilusiones, un inagotable cuerno de la abundancia que desparrama normativamente salud, dinero, cultura, seguridad, liberación, soberanía, trabajo, dignidad, igualdad y cuantos demás bienes jurídicos puedan concebirse³.

En inequívoca demostración de ello en el Título Segundo donde se han compendiado Nuevos Derechos, Declaraciones y Garantías aparecen reflejados los Derechos de la Familia (arts. 39 y 40) y el consiguiente deber estatal de promover la asistencia familiar en lo que respecta a vivienda, empleo, crédito y cobertura social.

En esa misma línea aparecen también los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (arts. 41 y 42) que incluyen el correlato estatal de prevenir, detener tempranamente y amparar situaciones de amenaza o violación de los principios, derechos y garantías de sus destinatarios. Sumándose a tal visión (art. 43) los derechos de la ancianidad respecto de cuyos titulares los poderes públicos deben velar por elevar su calidad de vida y proveer a la protección de

desamparados y abandonados.

A su tiempo, los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 44) imponen a la familia, la sociedad y el Estado, la protección integral de esas personas, debiendo también proveer a su desarrollo, integración económica, social y cultural, no exentas de la promoción de acciones positivas.

Al estatuir sobre la Igualdad de Géneros (arts. 45 y 46) se reproduce la consabida igualdad real de oportunidades para varones y mujeres en lo cultural, económico, laboral, político, social y familiar.

Fórmulas estas que se reproducen al tratarse los temas ambientales (arts. 49 a 57); recursos naturales (arts. 58 a 60); ordenamiento territorial ambiental (arts. 61 a 66).

B. Incremento de cláusulas programáticas. Su valor en el campo constitucional

En correspondencia con su calidad de constitución contrato, la normativa mayor de la provincia era escasa en directivas programáticas, las que como consecuencia del dato apuntado han aparecido en forma ostensible.

El tema no es menor. Desde el advenimiento del constitucionalismo social, allá por la primera década del pasado siglo, el adjetivo “social” ha sido el manto institucional protector de los desposeídos y el mismo constitucionalismo sin abdicar de sus presupuestos básicos: constitución escrita, reconocimiento de derechos y garantías, división del poder, rigidez y supremacía de la constitución, soberanía popular, etc.; se avino a admitirlo en un nuevo miraje para dar respuesta a la demanda que los tiempos marcaban.

Por eso, si la técnica constitucional primigenia a la hora de elaborar una constitución se caracterizó por su generalidad y síntesis, la nueva corriente se inclinará por instrumentar normas analíticas y particulares.

En ese contexto donde el Estado debe operar será imprescindible programar su rol y a ese fin apuntaron las denominadas cláusulas programáticas con el consiguiente reconocimiento de nuevos derechos. Precisamente, una de las novedades jurídicas del siglo pasado fue la aparición de cláusulas socioeconómicas en los catálogos constitucionales.

La eficacia de tales regulaciones es cuestión que aún divide a la doctrina.

Spota tiene dicho que lo más fácil que existe en el constitucionalismo contemporáneo es escribir cláusulas económico-sociales para pretender desde la norma jurídica cambiar las realidades. Toda norma debe ser en una cierta proporción un proyecto de sueño para intentar mejorar el presente. Pero con sueños no se arregla la realidad. La mejor norma constitucional, la mejor norma legislativa es aquella que en un porcentaje que no puede ser menor de un noventa por ciento, si vale cuantificar en este ámbito, debe ser fotografía de la realidad, en todos sus aspectos... y en un diez por ciento, pero no en más se da lugar a los sueños.

Por estas razones, pero sobre todo porque lo jurídico no puede condicionar a lo político, quien fuera profesor emérito de la Universidad de Buenos Aires, aconsejaba que los capítulos económico-sociales no deben ni pueden ser capítulos de ilusiones⁴.

La advertencia académica, en la praxis, se da de bruces con una realidad que aboga en forma incondicionada por la producción de este tipo de preceptos.

En la búsqueda de un equilibrio es importante no perder el norte de la disciplina. Una cosa es la idea de la Constitución concebida como meloso catálogo seductor, comprometida en lo imposible; otra distinta, por cierto, imponer al Estado la insoslayable tarea de promover, encausar y orientar -cuantitativa y cualitativamente- la andanada de cuestiones que la solidaridad, justicia y paz social imponen como valores de la civilización.

Si lo primero es negativo inconveniente, lo segundo es necesario y valioso.

Es cierto que el Estado no puede a esta altura garantizar fuentes de trabajo, pero no por ello debe dejar de estimular y aspirar al pleno empleo; el Estado no puede dotar de vivienda a todos

lo que la requieran, pero sí debe crear condiciones para que los sectores con menos recursos y posibilidades puedan acceder al techo propio; el Estado no puede curar por sí solo las enfermedades, pero debe intervenir para preservar la salud de su población y; en definitiva, el Estado no puede asegurar la felicidad de sus habitantes, pero no debe desentenderse de los motivos que conducen a sus desventuras.

Después del fracaso universal de las fórmulas colectivistas y en tiempos en que la oleada liberal parece imponer el patrón de un Estado desertor, es necesario reasumir estos conceptos porque la salud, educación y seguridad de los pueblos y en definitiva, los derechos de los más débiles, es patrimonio de un estadio cultural que rechaza la versión spenceriana de que en la vida social sólo sobreviven los más aptos⁵.

En esa línea de pensamiento las cláusulas programáticas, sobre todo cuando se trata de derechos, no pueden concebirse para alimentar el utopismo irresponsable de que la Constitución no se cumple.

La hipocresía constitucional es tan mala como la sobredosis liberal, que entre pliegues y repliegues hace añicos la solidaridad y otros importantes valores del plexo.

Por eso las respuestas tendientes a su plena operatividad vendrán del mundo político a partir de la comprobación señalada, toda vez que la ciencia constitucional reconoce que las directrices programáticas, una vez instaladas, deben ser realizables.

A propósito, expresa Haro que frente a estas nuevas realidades estamos convencidos de que si bien no se puede volver al Estado “invasor” o “paternalista”, tampoco podemos aceptar el Estado “desertor” o “abstencionista”. Porque si el Estado “invasor y paternalista” sofoca y ahoga a la sociedad, el Estado “abstencionista y desertor” condena a grandes sectores de ésta, especialmente a los más débiles, a la frustración humana y a la marginación, por un sistema que los expulsa de un nivel de vida que respete aunque sea mínimamente la dignidad humana. Y esta problemática no es cosa menor si con autenticidad se busca el bienestar de los pueblos⁶.

C. Una reforma que para su plena vigencia requiere del dictado de numerosas leyes

Para completar el panorama normativo trazado por el constituyente de 2007 será indispensable el dictado o la reforma de alrededor de veintiocho leyes. El mandato diferido a los poderes constituidos guarda congruencia con la entidad novedosa que en muchos casos tienen los temas reformados para el derecho público local, a saber:

1) Ley que regule la difusión que debe acordarse a la percepción e inversión de fondos públicos (art. 21); 2) ley de ética pública (art. 29); 3) ley reglamentaria del instituto de la iniciativa (art. 37); 4) ley reglamentaria del instituto de la consulta popular (art. 38); 5) ley que promueva medidas de acción positiva tendientes a la prevención, detección temprana y amparo de las situaciones de amenaza (art. 41); 6) ley protectoria de los discapacitados (art. 44); 7) ley que reconozca el derecho a la seguridad social del ama de casa (art. 45); 8) ley que establezca los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial (art. 48); 9) ley que complemente los presupuestos mínimos de protección ambiental (art. 56); 10) ley que establezca las condiciones del manejo de la tierra como recurso renovable (art. 63); 11) ley que establezca el régimen de división, adjudicación y administración de tierras fiscales (art. 64); 12) ley que establezca la regulación del sistema de áreas protegidas (art. 65); 13) nueva ley o modificaciones a la existente en materia de amparo (art. 67); 14) ley que regule el instituto del *habeas data* (art. 68); 15) ley de creación de la justicia con competencia electoral (art. 82); 16) ley que regule el funcionamiento del Tribunal de Cuentas (art. 133); 17) ley que dé vida a la figura del Defensor del Pueblo (art. 142); 18) ley que establezca la organización, funciones y competencia de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (art. 145); 19) ley que adopte el funcionamiento de la Fiscalía de Estado a los patrones fijados por la Constitución (art. 175); 20) ley del Consejo de la Magistratura (art. 194); 21) ley del Jurado de Enjuiciamiento para magistrados inferiores (art. 197); 22) ley que reglamente el funcionamiento de la justicia de Paz (art. 202); 23) ley reglamentaria de la educación (arts. 212 a 215); 24) ley orgánica municipal (art. 216); 25) ley reglamentaria del Ministerio Público (art. 182); 26) ley de creación de los tribunales contenciosos administrativos (Disposición Transitoria Octava); 27) ley regulatoria de

la coparticipación de impuestos municipales (Cláusula Transitoria Decimoséptima); 28) ley que cree el sistema provincial de planificación, conforme mandato del Pacto Correntino de Crecimiento y Desarrollo.

Aclaremos que la individualización realizada no tiene pretensión de exhaustividad alguna, con mayor razón cuando la Legislatura es tributaria de poderes implícitos anteriores a la reforma, potestad que la habilita para dictar todas las leyes y reglamentos necesarios para poner en ejercicio los poderes y autoridades que establece la Constitución (art. 118, inc. 29).

En el entendimiento de que las cámaras deben obrar con prontitud, la cláusula transitoria Cuarta dispuso que: *“Las normas que como consecuencia de esta reforma deben dictarse o modificarse, serán sancionadas con anterioridad al 31 de diciembre de 2008, salvo en los casos en que se prevea un término distinto. En ese mismo período, las autoridades competentes instrumentarán las medidas necesarias para garantizar el efectivo goce de los nuevos derechos incorporados por esta reforma”*.

Si bien el mandato a un poder público desprovisto de sanción es nada más que una expresión de anhelos, no cabe duda que la intención del poder constituyente fue la de contar a la brevedad con las leyes referidas. En última instancia, será responsabilidad de los representantes del pueblo cumplir el mandato, realizaciones para las cuales no excluimos un intenso protagonismo social.

D. Inequívoca voluntad para conferir entidad operativa a ciertos derechos, mantener el funcionamiento de algunos órganos y dar vida a otros

La contracara de la derivación legislativa descrita en el punto C) admitió excepciones que exteriorizan la firme voluntad del constituyente para acordar vigencia plena a ciertos derechos, manteniendo y perfeccionando instituciones vigentes y disponiendo el funcionamiento inmediato de algunos órganos.

- Reflejo de ello, en cuanto a derechos, aparece con la adopción de los formas de democracia semidirecta o semi-representativa como la iniciativa y consulta popular, previstas por los arts. 37 y 38, instituciones que con arreglo a la cláusula transitoria quinta *“son de aplicación inmediata, sin perjuicio de la posterior sanción de las leyes reglamentarias. Rigen supletoriamente las leyes nacionales vigentes en las respectivas materias en lo que sea compatible con esta Constitución”*.

- En lo concerniente a la organización del poder, es en el ámbito judicial donde más se aprecia la premura del reformador por instrumentar el funcionamiento de órganos reputados indispensables para el logro de su cometido.

En tal sentido, continúa en vigencia el Consejo de la Magistratura que funcionaba legalmente por autolimitación del Poder Ejecutivo *“... en todo lo que sea compatible con la Constitución vigente”* (Cláusula Transitoria Sexta). El órgano que tiene a su cargo la selección de los candidatos a jueces y funcionarios del Ministerio Público -y a partir del nuevo texto cuenta con la potestad de disponer la formación de causa de jueces inferiores- venía funcionando con regularidad desde hace varios años y hubiera constituido un retroceso esperar el dictado de la respectiva ley para su debut con arreglo a la nuevas disposiciones.

- La preocupación por instrumentar con premura el Jurado de Enjuiciamiento quedó también patente en la Cláusula Séptima, en cuya virtud se establece que debe constituirse en noventa días corridos desde la sanción de la Constitución. *“En los juicios políticos que se promuevan en ese lapso entenderá un jurado compuesto por:*

- 1) El Presidente subrogante en primer término del Superior Tribunal de Justicia;*
- 2) el Presidente del Colegio de Magistrados y Funcionarios de la Provincia;*
- 3) el Presidente del Colegio de Abogados de la Circunscripción Judicial a la que pertenezca el acusado;*
- 4) el Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste;*
- 5) el Presidente de la Cámara de Diputados de la Provincia;*

6) el Vicepresidente de la Cámara de Diputados de la Provincia que en orden pertenezca a distinto partido político o alianza que el Presidente de dicho cuerpo legislativo; y

7) el Presidente del Senado de la Provincia.

Son sus suplentes, por su orden: el Presidente Subrogante en segundo término del Superior Tribunal de Justicia; el Vicepresidente del Colegio de Magistrados y Funcionarios de la Provincia; el Vicepresidente del Colegio de Abogados de la Circunscripción Judicial a la que pertenezca el acusado; el Vicedecano de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste; el Vicepresidente de la Cámara de Diputados que continúe en orden; el Presidente de la Comisión de Negocios Constitucionales de la Cámara de Diputados; y el Vicepresidente 1º del Senado.

Si transcurrido el término de noventa (90) días señalado, no se constituye el órgano con la composición definitiva, los representantes de cada estamento serán elegidos por sorteo.

Hasta tanto se dicte la ley reglamentaria en todo cuanto fuere compatible con las disposiciones de esta Constitución y con la naturaleza del instituto, se aplican las disposiciones de los artículos 379 a 430 del Código Procesal Penal de la Provincia para la realización del juicio político”.

- Otro tanto ha ocurrido luego de reconocerse la trifacelia del Ministerio Público, compuesto de ahora en más por el fiscal general, el defensor general y el asesor general, art. 182.

Como el primero de los cargos se hallaba en funcionamiento, el reformador dispuso que “... en caso que el Defensor General y el Asesor General fueren designados con anterioridad a la modificación de la Ley de Ministerio Público, sus respectivas competencias serán las que el ordenamiento jurídico actual le asigna al Fiscal General en lo relativo a las funciones propias de los nuevos cargos” (Cláusula Transitoria Décima).

E. Con valiosas inserciones y cláusulas cuya inconstitucionalidad es notoria

Una constitución es obra humana y, por ende, susceptible de aciertos y yerros.

Entre los aspectos positivos de la nueva Ley Suprema debemos computar la constitucionalización del Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento; la creación de órganos de control como el Defensor del Pueblo, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y el Tribunal de Cuentas; la extensión del período ordinario de sesiones de la Legislatura; el mecanismo simplificado para el proceso de formación de la ley; la entidad tricéfala adquirida por el Ministerio Público integrado por un fiscal general, el defensor general y el asesor general y la protección de la Reserva del Iberá.

A su turno, entre los errores que podemos notar fluyen groseras inconstitucionalidades, muchas de ellas advertidas a quienes las impulsaron en ocasión de los diversos debates.

Un ligero repaso por ese listado, sin perjuicio de su ulterior y detenido análisis en los respectivos capítulos, permite avizorar que en esa categoría aparecen comprendidos:

1) El art. 61, en cuya virtud “... los extranjeros sin residencia permanente, las sociedades conformadas por ciudadanos o capitales foráneos y las sociedades sin autorización para funcionar en el país, no pueden adquirir inmuebles en las zonas de seguridad, en áreas protegidas o que constituyan recursos estratégicos...”.

Es indiscutible que la disposición transcrita viola el art. 20 de la Constitución de la Nación Argentina, norma que por imperio del art. 31 de ella misma se impone y sobrepone al orden provincial.

Al respecto, el citado precepto dispone: “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos, navegar sus ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes”.

Por si ello fuera poco, viene al caso recordar que por imperio del art. 75 inc. 12 la competencia para dictar los códigos de fondo (Civil, Penal, Comercial, de Minería, etc.) donde se hallan establecidas las condiciones para acceder al dominio corresponde al Congreso de la

Nación, órgano que no ha establecido ese tipo de restricciones.

2) El art. 58, en cuanto dispone que “... *las tierras fiscales ubicadas en el ecosistema del Iberá son de dominio público del Estado Provincial*”.

La norma citada que convierte a las tierras fiscales de la provincia en imprescriptibles, inembargables y fuera del comercio, contradice una clara atribución ya ejercida por el Congreso de la Nación quien al regular la materia estableció que “Son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares: 1) Todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales de la República, carecen de otro dueño”, art. 2342 C.C..

3) El art. 228, cuando luego de ratificar la autonomía municipal declara que “... *Ninguna autoridad puede retener fondos o elementos que sean destinados a un municipio en particular por parte del Estado Nacional o de cualquier otra persona física o jurídica, siendo responsables personalmente quienes realicen o consientan dicho acto indebido*”.

El contenido de la norma, inspirado en la necesidad de garantizar la suficiente fluidez de fondos a los municipios, olvida que por encima de ella, el Código Civil ha regulado el derecho de retención como facultad que corresponde al tenedor de una cosa ajena, para conservar la posesión de ella hasta el pago de lo que le es debido por razón de esa misma cosa, art. 3939. Es decir que para evadir la mentada intangibilidad que la Constitución quiso acordar a los municipios, aquél que pretenda retener los bienes municipales que nuestra ley mayor se ha propuesto cautelar, podría invocar en sede judicial la normativa emanada del Código Civil. Por otra parte, lo terminante de la prohibición no se compadece con la existencia de un Poder Judicial llamado a realizar el control de constitucionalidad del ordenamiento local.

4) Finalmente, sugiere razonable duda la constitucionalidad del art. 36 que regula ciertos pormenores del instituto de la intervención federal. El párrafo en cuestión es el que establece que: “... *Sus actos son válidos solamente cuando estén conformes con esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten. En ningún caso puede el interventor federal contraer empréstitos que graven el patrimonio de la provincia*”.

Sin desconocer que el instituto de la intervención, antes que remedio muchas veces terminó allegando mayor cuota de enfermedad que la que se proponía curar, no puede ignorarse que siendo éste un instituto contemplado en la Constitución Nacional para mantener la homogeneidad de las formas institucionales del Estado federal, compete a ese orden de gobierno regular los alcances de su vigencia.

• CHUBUT, por José Raúl Heredia

Sin duda, la cuestión más trascendente en la provincia durante el año 2007 fue la renovación del contrato con la empresa Pan American Energy LLC, Sucursal Argentina [PAE] -denominado “Acuerdo para la implementación de un compromiso de inversiones en áreas hidrocarburíferas de la provincia del Chubut”-, que supuso la prórroga de la originaria concesión del área denominada “Cerro Dragón”¹ -el yacimiento de hidrocarburos más productivo del país-, *diez años antes de su vencimiento*, hasta el año 2047. La incluimos en este informe federal por la indudable repercusión que dicho contrato reviste para los intereses económicos de la Nación toda. Y porque el área objeto de la convención trasciende las fronteras de Chubut y se prolonga en jurisdicción de Santa Cruz. También, porque se termina subordinando el “Acuerdo” a la intervención y aun aprobación del gobierno federal, que no lo suscribe [art. 10.2].

Tiene que ver con las relaciones “Nación” (gobierno federal)-provincias en un tema que ha experimentado una mutación normativa a lo largo del tiempo, profundizada desde la reforma constitucional de 1994² que, en su art. 124, *in fine*, incorporó en la Constitución de la Nación esta cláusula: “*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”³.

Este “contrato” -que, por sus términos, más se parece a una “adhesión” de la Provincia que

a una negociación igualitaria- ha sido objeto de impugnación por vía de una acción de amparo promovida por ciudadanos invocando derechos difusos -éstos, recibidos con amplitud en la Constitución Provincial [art. 57, C.Ch.] - a los fines de su legitimación⁴. Más allá de posturas ideológicas o de motivaciones inspiradas en el nacionalismo petrolero, hay que señalar que dicha acción tiene como fundamento esencial la ignorancia de la cláusula constitucional contenida en el art. 96, C.Ch., que declara nula toda enajenación de bienes de la Provincia o de los municipios que no se efectúa mediante oferta pública, que, obviamente, no existió en el caso de este contrato suscripto por el gobernador y aprobado en la Legislatura con notable apresuramiento. Se identifica con una enajenación⁵ por el prolongado lapso del contrato y porque se estima que durante éste se agotaría el yacimiento.

Se añaden diversas violaciones a la propia normativa específica -decr. ley 17.319/67- y la absoluta marginación de la cuestión ambiental.

• ENTRE RÍOS, por Norberto Ramón Marani

La reforma constitucional y el régimen municipal. La recurrente cuestión de la reforma constitucional ha quedado, finalmente, instalada en Entre Ríos; esto es, no sólo ha vuelto para quedarse, sino que avanza. La ley 9768, habilitó la reforma parcial de la Constitución de Entre Ríos sancionada el 18 de agosto de 1933. Al tiempo de escribir este informe, la Convención está constituida y, en Comisión, delibera sobre el reglamento que regirá su organización y funcionamiento.

La provincia de Entre Ríos no fue de la partida en aquel interesante movimiento reformador de las cartas locales que, a poco de retornadas las instituciones al país, protagonizaron: Catamarca (1988), Córdoba (1987), Jujuy (1986), La Rioja (1986), Río Negro (1988), Salta (1986), San Juan (1986), San Luis (1987) y Santiago del Estero (1987). Sin dejar de destacar la alta calidad de nuestra Constitución Provincial, desde el Instituto de Derecho Público Provincial y Municipal del Colegio de Abogados se alentó, aun antes de 1994, la conveniencia de una reforma parcial de ella que contemplara, entre otros aspectos, la actualización del régimen municipal.

Producida la reforma de la Constitución Nacional de 1994, aquella anhelada modernización se tornó imperativa, desde que, faltando, coloca a nuestra carta local en franca inconstitucionalidad y, precisamente, por el desajuste de su *régimen municipal*. Las provincias no pueden desconocer la extendida autonomía del municipio, aunque sí “*reglar su alcance y contenido*”. La reforma constitucional en Entre Ríos -así como en Santa Fe, Tucumán (en su momento) y Mendoza-, se tornó no ya conveniente, sino necesaria por obediencia a la Constitución Nacional, animada, como sabemos, de supremacía y fuerza normativa¹.

Con su particular metodología, la ley 9768 -de convocatoria-, contempla entre las materias habilitadas a reformar, el régimen municipal. Analicemos brevemente la técnica seguida por el legislador en dicha norma.

Declarada la necesidad de la reforma, calificada ésta de parcial y convocada la Convención Constituyente que habrá de llevarla a cabo, pasa a asignar la competencia de esta última, que es de dos tipos, a saber: competencia reformadora propiamente dicha, cuando indica la materia o contenido constitucional en el que puede incursionar; y competencia institucional (acerca del convencional: elegibilidad, cantidad, distribución, prerrogativas, etc.) y de funcionamiento (instalación, plazo, reglamento).

Cuando establece la competencia reformadora -que es la que nos interesa en este trabajo-, adopta el siguiente criterio:

- Autoriza a *reformar* contenido existente en la Constitución, precisándolo (art. 1º inc. 1);
- Autoriza a *agregar* contenido:
 - Expresado en materias (art. 1º incs. 2 a 47);
 - Expresado como “institutos” (art. 2º en tres incisos).

- Contempla la *reelección acotada* del gobernador y vicegobernador (art. 3°);
- *Prohíbe reformar* asuntos, materias y artículos expresamente indicados (art. 4°);
- Otorga facultad *ordenatoria* complementaria para:
 - Adecuar texto;
 - Renumerar artículos;
 - Reordenar artículos.

¿Cómo está aludido el régimen municipal en esta metodología de la ley en análisis? Veámoslo.

En el inc. 1 del art. 1°, cuando habilita a “revisar, reformar, actualizar o modificar las disposiciones... artículos 180 a 200”, que son los que corresponden a la Sección VIII, dedicada a la materia en el texto del '33.

Luego, en los incs. 39, 40 y 41, mediante agregados, autoriza a *garantizar* la autonomía de “*los municipios entrerrianos*”, desarrollada en los consabidos cinco ámbitos que exige el art. 123 de la C.N. (institucional, político, administrativo, económico y financiero), enfatizándose en el institucional, desde que refiere: “*otorgar poder constituyente a los municipios para darse sus propias cartas orgánicas, instituciones y cronograma electoral*”.

Asimismo, se incluye como materia a ser contemplada por el constituyente un “*régimen de coparticipación de impuestos para municipios...*”.

Hasta aquí hemos referido la realidad habilitada a reformar, traducida en competencia específica (materia objeto de revisión) asignada a la futura Convención Constituyente; como se sabe, ésta, si bien debe ejercer su poder de revisión dentro del marco fijado por el legislador, no está obligada a reformar y, en su caso, tiene total discrecionalidad para hacerlo con el contenido que considere conveniente. Esa pauta de conveniencia es apreciada libremente por el convencional, para lo cual deberá atender la otra realidad: la realidad que reclama o requiere reforma.

Para nosotros, la cuestión municipal que demanda ser atendida -y respondida- por la Convención Constituyente comprende tres ejes medulares, reclamando una concreta toma de posición en cada caso.

El primero, es el atinente a la distribución del atributo de la autonomía institucional que tiene como contenido y consecuencia la posibilidad para el municipio de darse su propia *carta orgánica*.

Otro aspecto a ser actualizado por el constituyente reformador es el referente al *gobierno municipal*. En la actualidad, los municipios entrerrianos de segunda categoría (villas o pueblos de menos de 5.000 habitantes), son gobernados por un cuerpo colegiado unificado -esto es, sin departamentos internos diferenciados: ejecutivo y deliberativo- denominado *Junta de Fomento*, órgano que, además de dicha deficiencia institucional, tiene limitaciones en su competencia funcional que repercuten seriamente en la eficacia de su gestión, toda vez que así como no aprueba su presupuesto y ordenanza impositiva, tampoco puede contraer empréstitos.

Los municipios de primera categoría -ciudades de más de 5.000 habitantes- están gobernados por *municipalidades*, cuerpo colegiado (“Corporación Municipal”, en términos del texto constitucional) compuesto de un Departamento Ejecutivo a cargo del presidente de la Municipalidad (entre nosotros mal llamado “intendente”) y un Concejo Deliberante; estos órganos tienen competencias específicas, independencia funcional y aptitudes para el recíproco control.

Amén de inconveniente es injusto que existan diferencias inhabilitantes en el gobierno de los municipios según cuál sea su categoría, basada en la importancia poblacional. En tiempos de igualdad real de oportunidades, mantener tal situación importa trato discriminatorio para vecinos que, por la circunstancia de ser menos en cantidad, no debieran ser “menos” en dignidad².

La otra asignatura pendiente se refiere a la administración y gobierno de los denominados *Centros Rurales de Población*. Como se sabe, en Entre Ríos, la gestión de los intereses locales a través del *régimen municipal* que instituye la Sección VIII de la Constitución (arts. 180 a 200) y

desarrolla la ley 3001, no cubre toda la realidad urbana de la provincia. Junto a los municipios (más de 1.500 habitantes) están los Centros Rurales de Población, regulados por la ley 7555 y confiados a una *junta de gobierno*, improvisadamente electiva y carente de operatividad para gestionar razonablemente el bien común del vecindario.

Actualmente existen en la provincia ciento noventa y cuatro poblaciones bajo el citado régimen de administración, de las cuales diecinueve se ubican entre los mil y mil quinientos habitantes. Esta realidad urbana también requiere ser alcanzada por un remozado régimen municipal, con adecuada graduación del alcance y contenido de la autonomía conforme autoriza el art. 123 C.N.³.

La cuestión tiene estrecha relación con el criterio sustentado por algunos en el sentido de extender los ejidos municipales -actualmente acotados a una realidad urbana- hasta hacerlos colindantes, evitando -en el decir de quienes propician esta solución- las “áreas de nadie”; y también con la idea que sobrevuela de instituir una autoridad territorial departamental, alternativas ambas contempladas por la ley de convocatoria y cuya ponderación merece un detenido análisis, que escapa a la pretensión de este informe.

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

I. Situación político-institucional

Luego de ocho años de gobierno radical, el justicialismo puro vuelve a gobernar la provincia. Lo había hecho antes por tres períodos consecutivos desde 1987 hasta 1999. De esta forma, fruto de las elecciones de octubre de 2007 la provincia es conducida por el contador Celso Jaque (ex senador nacional y ex intendente de Malargüe) del Partido Justicialista, por un período de cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata, según los arts. 114 y 115 de la Constitución Provincial.

Las propuestas electorales que se enfrentaron en el pasado acto electoral fueron la fórmula oficialista de la Concertación Ciudadana conformada por César Biffi-Enrique Thomas que contó con el apoyo de Julio Cobos, actual vicepresidente de la Nación; la del justicialismo puro con Celso Jaque-Cristian Racconto; la de Roberto Iglesias-Ernesto Sanz por la Unión Cívica Radical ortodoxa; la del Partido Demócrata Omar De Marchi-Juan Carlos Aguinaga.

El resultado electoral en Mendoza por partido político para la gobernación fue el siguiente:

<i>Partido Político</i>	%
2-PARTIDO JUSTICIALISTA (Celso Jaque- Cristian Racconto)	34,69
186-P.P/LA CONCERTACIÓN CIUDADANA (César Biffi- Enrique Thomas)	27,76
151-PARTIDO DEMÓCRATA (Omar de Marchi- Juan Carlos Aguinaga)	10,41
3-UNIÓN CÍVICA RADICAL (Roberto Iglesias- Ernesto Sanz)	9,19
190-PARTIDO COALICIÓN CÍVICA (Luis Leiva- Orlando Araceli)	4,63
Votos en Blanco	2,54
503-Coalición ARI-P. SOCIALISTA (Alejandra Naman- Manuel Liberal)	1,77

Para la integración de la Cámara de Diputados de la Nación, los resultados se reflejan de esta forma:

<i>Partido Político</i>	%
-------------------------	---

2-PARTIDO JUSTICIALISTA	29,46
186-P.P/LA CONCERTACIÓN CIUDADANA	26,54
151-PARTIDO DEMÓCRATA	8,40
3-UNIÓN CÍVICA RADICAL	8,39
Votos en Blanco	5,49
190-PARTIDO COALICIÓN CÍVICA	5,46
503-Coalición ARI-P. SOCIALISTA	2,80
52-PUL PARTIDO UNIÓN y LIBERTAD	2,36

En virtud de estos resultados, los diputados nacionales por Mendoza electos corresponden: tres (3) al Partido Justicialista (Patricia Fadel, Guillermo Pereyra y Dante González), y dos a la Concertación Ciudadana (Laura Montero y Jorge Alvaro).

Las características sobresalientes de esas elecciones en Mendoza fueron por un lado, la ruptura con los escenarios electorales anteriores dominados por tres fuerzas políticas claramente definidas: Unión Cívica Radical, Partido Justicialista y Partido Demócrata, surgiendo en esa oportunidad la Concertación, tanto Plural (radicales y justicialistas) como Ciudadana (radicales escindidos de la estructura orgánica del partido), lo cual produjo una transversalidad y un entrecruzamiento de candidaturas tales que posibilitaron, por ejemplo, que un candidato a intendente justicialista sustentara a un gobernador radical, o que otro candidato a intendente llevara a cinco candidatos a presidente. Se presentaron el doble de candidatos que en 2003, en total 3.120 postulantes a todos los cargos y 28 listas en total.

Por otro lado, el corte de boletas alcanzó porcentajes sin precedentes en la Provincia, mientras que el porcentaje de votos inválidos fue absolutamente insignificante.

En lo que se refiere a los resultados nacionales en Mendoza, la fórmula Cristina Fernández-Julio Cobos obtuvo una cantidad de votos bastante inferior a la de los candidatos a gobernador cuyas listas encabezaban: si todos los ciudadanos que votaron algunas de las opciones que llevaban como candidata a la presidencia a la esposa de Néstor Kirchner hubieran optado por ella, ésta hubiera obtenido más del 70% de los votos, mientras que obtuvo el 51,39%. Por su parte, Roberto Lavagna obtuvo el segundo lugar en la contienda por la presidencia en Mendoza, mientras que Elisa Carrió, a diferencia de Cristina Fernández, obtuvo más votos que los candidatos provinciales que la sustentaban.

Por otro lado, el Poder Legislativo provincial quedó conformado de la siguiente forma: en Diputados el Partido Justicialista posee 18 diputados, Concertación Ciudadana (radicales cobistas) 14 diputados, Partido Demócrata 6 diputados, Unión Cívica Radical (radicales ortodoxos- iglesistas) 5 diputados, Concertación Plural (justicialistas concertadores) 3 diputados, ARI 1 diputado y Todos por los Derechos Sociales, 1 diputado. Hay que destacar que los dos bloques concertadores conformaron un interbloque, lo que les permitió ocupar la primera minoría.

Mientras que, en el Senado provincial, el Partido Justicialista posee 11 senadores, Unión Cívica Radical 7 senadores, Concertación Ciudadana 9 senadores, Concertación Plural 4 senadores, Partido Demócrata 5 senadores y ARI 1. También en esta Cámara un interbloque unificará a los senadores concertadores.

Por último, a nivel municipal, la composición de las intendencias por partidos es la siguiente: la Concertación Ciudadana con cinco intendentes, la Concertación Plural, uno, el Partido Justicialista, nueve, el Partido Demócrata, dos y la Unión Cívica Radical, uno.

II. Intento de reforma constitucional de un solo artículo

El Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley a la Legislatura para modificar el art. 198 de la Constitución Provincial que actualmente permite la reelección de los intendentes en forma

indefinida, limitándolas a una sola.

El procedimiento a utilizarse es el de reforma de un solo artículo o enmienda según lo admiten los arts. 223 a 225 de la Constitución Provincial, de tal forma, de ser aprobada la norma por el Legislativo deberá ser ratificada por la mayoría del electorado en las próximas elecciones de diputados provinciales para luego incorporarse al texto constitucional.

Cabe destacar que en materia municipal, la provincia de Mendoza integra el grupo de las cuatro provincias que actualmente no ha reconocido aún la autonomía, tales como son las Cartas de Entre Ríos (desde enero de 2008 en proceso de reforma constitucional), Santa Fe y la provincia de Buenos Aires.

III. El Poder Judicial

A. Certificación del Sistema de Gestión de Calidad

El Juzgado en lo Civil, Comercial y Minas N° 11 de la Primera Circunscripción Judicial, es el primer Tribunal de la Provincia que ha obtenido la certificación de calidad bajo las normas ISO 9001:2000 por parte de la compañía internacional Bureau Veritas en Gestión Administrativa y Funcional del Servicio de Justicia.

La norma ISO 9001:2000 constituye una de las herramientas principales para la gestión de un sistema de calidad tanto en organizaciones públicas como privadas. Las actividades de Gestión de Calidad implican el establecimiento de indicadores o medidas que permitan conocer en qué grado se cumplen los objetivos de mayor calidad y eficiencia propuestos.

El Proceso de Certificación, iniciado durante el año 2006, se enmarca dentro del Plan de Gestión de la Suprema Corte de Justicia “Compromiso por la Comunidad por la Justicia” y fue realizado con el asesoramiento de técnicos de la Universidad Tecnológica Nacional.

B. Conflicto salarial

La Corte Suprema de Justicia Nacional puso fin al reclamo de un grupo de jueces provinciales que pedían la indexación de sus sueldos, al resolver que la no indexación salarial no afecta la intangibilidad de los magistrados. A su vez, ello impulsó a la Provincia a que manifestara que oportunamente pedirá el reintegro del dinero que cobraron algunos jueces vía embargo de las cuentas provinciales.

IV. La seguridad pública

Este tema ha sido uno de los más conflictivos de 2007, generando a nivel ministerial varios cambios en la conducción, finalmente se aprueba la ley de emergencia de la seguridad pública. Esta norma enviada por el Poder Ejecutivo a la Legislatura provincial tiene como elemento central la potestad otorgada al primero para destinar y reasignar partidas presupuestarias relacionadas directa o indirectamente con la seguridad pública. El objetivo de esta ley es, según los funcionarios provinciales, agilizar los mecanismos que permitan abordar la seguridad desde una perspectiva integral que abarque aspectos sociales, penitenciarios, policiales, económicos, etc..

V. Temas de economía

A. Turismo y enoturismo

El turismo sigue siendo en la provincia un importante ingreso para su economía. Durante el primer mes de 2007, por ejemplo, Mendoza recibió 220 mil turistas, los que dejaron en la economía provincial 197 millones de pesos. Del total de visitantes, un 66% fueron argentinos, el 17% chilenos y el 17% extranjeros del resto del mundo, principalmente, oriundos de Brasil, Estados Unidos, España y Alemania. Todas las tipologías de alojamiento estuvieron cubiertas en un 85% de la capacidad total instalada. El gasto diario promedio de un turista se situó en los \$ 179 y la estadía promedio fue de 5 noches. Estos indicadores permiten afirmar que los visitantes gastaron en nuestra provincia \$ 197 millones, en el consumo de bienes y servicios. Este monto representa un 23% más que en enero de 2006.

El enoturismo o turismo del vino también se ha consolidado, principalmente, a través de la firma de un convenio entre las provincias productoras de vino (Mendoza, San Juan, Neuquén, Río Negro, Salta, Catamarca y La Rioja), la Secretaría de Turismo de la Nación y Bodegas de Argentina, con el objeto de realizar un programa de consolidación del turismo vitivinícola en todo el país durante los próximos cuatro años, lo que cuenta además con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. Asimismo, se conformará el Consejo Consultivo Nacional del Turismo del Vino, un organismo en el que se validarán las acciones que se ejecuten en el Plan de Consolidación liderado por Bodegas de Argentina. En este consejo se acordarán las políticas destinadas al desarrollo de este producto a nivel nacional.

B. Mendoza productiva

Se firmaron los primeros convenios para iniciar la capacitación de 800 personas del sector turismo y de la construcción como parte del programa “Mendoza Productiva” que contempla la capacitación de 11 mil mendocinos en diversos oficios. El objetivo es mejorar las chances de empleabilidad. Se invertirán 6,8 millones de dólares provistos mediante un préstamo del BID. Se trata de 18 cursos para el sector de gastronomía, mucamas y recepcionistas, en el que se capacitarán 500 personas; además se dictarán otros 11 cursos destinados a 300 personas del sector de la construcción.

C. Desempleo

De acuerdo con los datos arrojados por la encuesta permanente de hogares, correspondiente al cuarto trimestre de 2006, la tasa de desempleo en el Gran Mendoza es del 3,5%, 0,02% menor a la registrada en la anterior medición, la del tercer trimestre de 2006, que arrojó una cifra del 3,7%. La tasa de actividad económica, que es del 44,6%, creció 1,3 puntos porcentuales si la comparamos con el registro anterior. Mientras que la subocupación en Mendoza es del 11,9%, la subocupación no demandante es del 3,2% y la subocupación demandante (personas que trabajan menos de 35 horas semanales) es del 8,7%.

D. Pobreza e indigencia

Los índices muestran que en el último semestre de 2006, el porcentaje de la población bajo la línea de la pobreza fue del 20,3%, un 13,5% menor que en el último semestre del 2005. Si

este indicador se mide por hogares se observa que el 15,9% de las familias es pobre en Mendoza; de todas formas, en el último semestre de 2005, ese indicador fue del 24,8 % y en 2003 del 43,5%.

En cuando a los índices de indigencia, los números de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) muestran que también la indigencia cayó más del 50% en el último semestre de 2006, en el Gran Mendoza: el 5,6 % de los mendocinos no alcanza la canasta alimentaria básica, mientras que ese mismo grupo de personas en 2005 representaba el 12%. Si este mismo índice se toma por hogares (se calculan 4 personas por cada hogar) el porcentaje fue del 4,7% comparado con el 7,9% del año anterior.

El porcentaje de pobreza 15,9 % (hogares) es el más bajo desde que se realiza la medición, en tanto que el de indigencia (4,7%) es el más bajo desde 1995.

E. Comercio

La medición, que se realizó en el tercer trimestre de 2006, muestra un crecimiento de ventas en los sectores comercio de casi \$ 438 millones, restaurantes y hoteles \$ 31,5 millones y servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler de alrededor de 20,3 millones. El sector restaurantes y hoteles creció en el tercer trimestre de 2006 en Mendoza un 66,9% con respecto al mismo período de 2005. En tanto los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler registraron un alza del 43,1% y el comercio un 28,9%. Los datos se desprenden de la Encuesta Trimestral de Comercios y Servicios que realizó la DEIE en base a un relevamiento realizado a 350 locales de Capital que incluyeron comercios mayoristas y minoristas, concesionarias de automotores y combustibles, restaurantes y hoteles, y servicios.

Respecto a los datos del tercer trimestre de 2006, el comercio registró un ingreso en concepto de ventas de aproximadamente \$ 438 millones, en tanto que para el mismo período de 2005, obtuvo \$ 339 millones, lo que significa un 28,9% de crecimiento. El sector restaurantes y hoteles, el que más creció de acuerdo con la muestra, presenta ingresos en el tercer trimestre del 2006 de \$ 31.488.810, en tanto que en 2005 sumaron \$ 18,868,173, lo que implica una diferencia en favor del 66,9%. Si se compara el tercer trimestre de 2006 con el segundo trimestre del mismo año se registra un incremento del 34,3%. En cuanto al sector de servicios (empresariales, inmobiliarios y de alquiler) alcanzó en el periodo bajo análisis ingresos por 20,3 millones de pesos, lo cual implica un aumento del 43,1% con relación al mismo trimestre de 2005 (\$ 14.2 millones).

F. Producción

Se firmó un acuerdo marco con once bancos para que destinen, cada uno, hasta \$50 millones en créditos para las empresas mendocinas haciendo un total de 550 millones de pesos; pero para que los créditos sean accesibles, el gobierno de Mendoza -a través del Fondo para la Transformación y el Crecimiento- subsidiará la tasa en hasta seis puntos. Así, el interés, en el caso de que el préstamo sea en pesos, no será superior al 60% de la tasa del Banco Nación, y, en el caso de que sea en dólares, será equivalente a la tasa Libor más dos puntos.

VI. Minería

La provincia, principalmente desde el Poder Ejecutivo, viene realizando numerosas acciones para ofrecer un marco sostenible a la actividad minera en Mendoza; por ejemplo, en

mayo de 2005, se aprobó el decreto de reglamentación de la evaluación de impacto ambiental, luego se envió una nota a los intendentes para conocer su visión respecto del desarrollo de la actividad minera en cada uno de los departamentos, se presentó en enero de 2007 el informe ambiental anual preliminar 2006 a la Comisión de Ambiente de la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados, luego fue presentado el informe anual definitivo a las mismas comisiones.

Como corolario, se aprobó la ley de minería provincial que prohíbe el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas en los procesos de explotación minera. La norma busca garantizar los recursos naturales con especial énfasis en la tutela del recurso hídrico, mediante la prohibición del uso de sustancias químicas tóxicas como las referidas en los procesos mineros metalíferos de cateo, prospección, exploración e industrialización de minerales metalíferos.

También se presentó el informe ambiental anual 2006 en la Universidad Nacional de Cuyo, además de todos los pasos que se han dado para elaborar el Plan Ambiental Provincial, que se comenzó en julio de 2006 y en agosto del mismo año se realizó su lanzamiento oficial; más tarde hubo encuentros con las áreas ambientales de los municipios, con el sector científico académico y con empresarios, entre otras acciones.

Por su parte, los municipios del Valle de Uco (Tunuyán, Tupungato y San Carlos) presentaron un informe acerca de los criterios de explotación minera que quieren para su región. Este aporte servirá para desarrollar el mapa minero de la provincia acorde al tipo y perfil productivos de cada región.

VII. Obra pública

A. Portezuelo del Viento

La Nación ratificó el convenio firmado en agosto de 2006 con la Provincia para la ejecución de la presa y la central hidroeléctrica de Portezuelo del Viento, en el Río Grande, con la firma del decreto nacional 687/07. A través de este acuerdo, la Nación se compromete a invertir 1.005 millones de pesos para la concreción de esta obra hidroeléctrica, de los cuales 115 millones ya están contemplados en el presupuesto nacional de este año.

Se han abierto ya los sobres con las ofertas económicas de la licitación internacional para contratar el servicio de consultoría destinado a la construcción del dique y la central hidroeléctrica Portezuelo del Viento, en el río Grande, en Malargüe.

Con esta licitación, organizada por el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, se pretende contratar el servicio para elaborar los estudios básicos y de factibilidad técnico-económica, el proyecto ejecutivo y la documentación técnica licitatoria para construir la represa sureña, que será cinco veces más grande que la de Potrerillos. Esta licitación de consultoría es de carácter internacional y tiene un presupuesto oficial de 11.495.000 pesos.

La concreción de esta obra de aprovechamiento integral del río Grande, reclamada desde 1911, pondrá a Mendoza entre las regiones de mayor desarrollo económico. El río Grande es el más caudaloso de la provincia, con un módulo de 102 metros cúbicos por segundo, y es el único que no ha sido regulado aún en la provincia. Nace de la confluencia de los ríos Tordillo y Cobre, prácticamente en el centro de Valle Hermoso, en Malargüe, y recibe los afluentes de los arroyos Santa Elena, De la Carga, Cajón de los Corrales, Cajón de los Oscuros, Tiburcio y Chacay-Co, y los ríos Valenzuela, Chico y Poti Malal. A la salida de Valle Hermoso discurre unos seis kilómetros por la abrupta Quebrada de la Estrechura, donde se torna torrencial y con un cauce estrecho y encajonado. Posteriormente recorre unos 70 kilómetros con tramos que se alternan entre amplios valles y más quebradas abruptas, de noroeste a sureste. Es un río que posee una gran pendiente: su desnivel está entre los 2.200 metros sobre el nivel del mar en las cabeceras y los 835 metros sobre el nivel del mar en su parte baja, a la altura de Bardas Blancas.

La central que se instalará en el río más caudaloso de la provincia, y el único sin regular aún, generará más de 650GW por hora. Será cinco veces más grande que el dique Potrerillos e incluso posibilitará que se le trasvasen aguas del río Atuel, ampliando en 58.000 hectáreas la superficie bajo riego.

Entre los objetivos perseguidos con esta megaconstrucción se cuentan la optimización del abastecimiento de agua para uso humano e industrial, el notable aumento de la generación hidroeléctrica en nuevas centrales y un gran incremento de la actividad turística. Además, la regulación de los caudales del río Grande, principal afluente del Colorado, permitirá aumentar el área bajo riego en San Rafael, General Alvear y Malargüe, como consecuencia del futuro trasvase hasta el río Atuel.

La presa Portezuelo del Viento se construirá, con el fin de regular las aguas y generar energía, en el río Grande. El caudal medio anual de éste en el lugar del emplazamiento del embalse es de 95 metros cúbicos por segundo y su crecida se calcula en 1.600 metros cúbicos por segundo. El muro de la presa será del tipo CFRD, de corte trapezoidal (como el de Potrerillos), y su construcción demandará el uso de 9.880.000 metros cúbicos de material compactado. Tendrá una altura máxima de 151 metros, con una longitud de coronamiento (ancho del espejo de agua a esa altura) de 510 metros. Su cota de coronamiento será a los 1.626 metros sobre el nivel del mar (nsnm), mientras que la cota mínima de cauce se prevé en 1.475 msnm.

Por su parte, el volumen total del embalse Portezuelo del Viento será de 1.992 hectómetros cúbicos, mientras que el volumen útil será de 1.766 hectómetros cúbicos. Los niveles de operación previstos son de 1.616 msnm, el máximo, y de 1.540 msnm, el mínimo.

Estas obras se completarán con la construcción de la central hidroeléctrica a pie de presa, que generará 90 MW de potencia a través de un salto bruto máximo de 135 metros y uno mínimo de 59 metros. De esta manera, en una primera etapa generará 359 GW/h y en una segunda, alcanzará los 651 GW/h.

La conducción de la central constará de un túnel de aducción de 74 metros de extensión por 6 metros de diámetro, y de 60 metros de tubería forzada, con diámetros variables de 5,5 a 3,5 metros.

B. Marginal del río Atuel

Se lanzó la licitación para la construcción del segundo y tercer tramo del canal marginal del río Atuel, con una inversión total de 137,5 millones de pesos; dicha obra permitirá optimizar la provisión de agua en el sur provincial y convertir en productivas a cientos de hectáreas hasta ahora desiertas.

C. Línea eléctrica Comahue-Cuyo. Paso internacional El Pehuenche

Mendoza obtuvo fondos de la Nación para la realización del tendido de la línea eléctrica Comahue-Cuyo y terminar el paso El Pehuenche. Son 280 millones de dólares para ambas obras.

Se firmó el decreto nacional mediante el cual la Corporación Andina de Fomento (CAF) aprobó el contrato de préstamo -entre otros créditos- por 200 millones de dólares para la construcción de la línea energética Comahue-Cuyo. Además, el gobernador mendocino se aseguró los fondos necesarios (80 millones de dólares) para terminar el paso internacional El Pehuenche.

• **NEUQUÉN**¹, por *Armando Mario Márquez*

Cincuentenario de la Constitución Provincial

La provincia del Neuquén, junto con sus hermanas de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Formosa transitaron un idéntico proceso, el denominado de “Provincialización de los Territorios Nacionales” -del que también fueron parte La Pampa, Chaco y Misiones-, el cual desembocó en la sanción de la ley 14.408, del 15 de junio de 1955, que les dio la calidad de provincia a cada una de ellas; camino que se vio interrumpido por el golpe de estado de septiembre de ese mismo año, que hizo que su institucionalización se comenzara a producir recién en 1957, cuando se dieron sus respectivas constituciones provinciales y, a partir de 1958, cuando se verifica su vida institucional plena, con la asunción de sus respectivos primeros gobiernos.

La Constitución de la provincia del Neuquén fue sancionada por la Convención Constituyente reunida en la ciudad capital el 29 de noviembre de 1957.

Es de notar, que esta trascendente celebración no tuvo la difusión esperada en la provincia del Neuquén (y por lo que me he informado tampoco en las antes nombradas), ya que la clase política desoyó los pedidos que se le hicieran en ese sentido, priorizando la actividad electoral del año por sobre el recuerdo y revitalización del aniversario de la Carta Magna con actividades académicas acorde con ello.

La renovación institucional

Como en el resto del país, los ciudadanos de la provincia del Neuquén concurrimos a las urnas el 28 de octubre de 2007 a fin de elegir autoridades nacionales, resultando ganadora en el distrito, la fórmula presidencial que postulaba a la Sra. Cristina Fernández de Kirchner y al Sr. Julio Cobos. Asimismo, accedieron al Congreso Nacional, en el Senado, los Sres. Marcelo Fuentes, Nancy Parrilli y Horacio Lores, y, en la Cámara de Diputados, los Sres. Hugo Prieto y Alicia Comelli -reelecta-.

Del mismo modo, durante la segunda parte del año abundó la actividad eleccionaria en todo el mapa provincial, puesto que también se eligieron, conforme lo disponen las normas locales, autoridades provinciales -gobernador, vicegobernador y diputados- y municipales -intendente y concejales-.

En el acto cívico provincial fue elegida la fórmula representativa del Movimiento Popular Neuquino, de manera que el 10 de diciembre de 2007 se hizo cargo del gobierno de la provincia del Neuquén, el Dr. Jorge Augusto Sapag y como vicegobernadora, la Dra. Ana Pechén de D'Angelo. Contemporáneamente con ello asumieron sus bancas en la Legislatura los 35 nuevos diputados provinciales, teniendo el oficialismo la primera minoría con 15 diputados propios.

El 10 de diciembre de 2007 y sus alrededores fue también la fecha elegida por los gobiernos municipales para producir su recambio institucional, con lo cual el año de esta memoria se cerró con la renovación total del mapa político provincial, en el que si bien se mantiene la hegemonía del partido gobernante ha comenzado a asomar una fuerte presencia opositora que se refleja en varias e importantes de las ciudades-municipio (Neuquén, Plottier, Villa La Angostura, Chos Malal, Cutral Co, Plaza Huincul, entre otras).

La actividad legislativa

Previo a todo, debo destacar que el variado y completo año electoral no fue indiferente para la actividad legislativa local -tanto en el orden provincial como en el de los diversos municipios que componen ambos estados-, lo que hizo mermar notablemente la producción, especialmente, en la segunda parte del año y, al tenerse un calendario diversificado de elecciones, las realidades locales se resintieron en los lapsos en que había contienda política en sus ciudades.

Un párrafo aparte -y destacado- lo merece la legislación residual de la reforma

constitucional producida a principios de 2006, toda vez que el Poder Legislativo provincial aún se encuentra en deuda con lo dispuesto por el punto VI de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de la provincia del Neuquén sancionada el 17 de febrero de 2006, ya que el 18 de agosto de 2007 venció el plazo de dieciocho meses para el dictado de las leyes reglamentarias de: Consulta Popular -vinculante y no vinculante-, audiencias públicas, revocatoria de mandato e iniciativa popular.

Sin embargo, pese a que se esperaba mucho más, no todo fue inacción, ya que durante el período en comentario se sancionaron las leyes 2540, que impuso reformas al régimen electoral; 2546, de Ministerios y Estructura del Poder Ejecutivo; 2555, que volvió a reformar -parcialmente- el régimen electoral; y 2571, Ley Orgánica de Ministerios, la que modifica a la citada en primer término, por indicar a aquéllas de incidencia en este informe.

Como consecuencia de la actividad legislativa del año anterior, el 27 de febrero de 2007 prestaron juramento los integrantes del flamante Consejo de la Magistratura, con lo cual quedó conformado y en funcionamiento el referido organismo, creado por la reforma constitucional de 2006.

Como dato destacado podemos decir que, antes de despedirse, los integrantes salientes de la Legislatura provincial -durante el curso de la última semana del mes de noviembre de 2007- sancionaron la Resolución 715 por la que se consagra su nuevo Reglamento Interno.

La vida en los municipios

El 1º de marzo de 2007 entró en vigor el nuevo texto de la Carta Orgánica del Municipio de Zapala, la que fue jurada, el día anterior, por la mayoría de los integrantes de la Convención Municipal que tuvo a su cargo la modificación de su letra originaria.

Por su parte, las autoridades salientes y las entrantes del Concejo Deliberante de Villa La Angostura, previo al recambio institucional, acordaron que el domingo 7 de septiembre de 2008 se llevarán a cabo las elecciones de las que surgirán los 12 representantes que tendrán a su cargo la redacción de la Carta Orgánica del municipio.

El Ejecutivo de San Martín de los Andes dictó la Resolución 2456/07 por medio de la cual se convoca a elecciones de convencionales para el 26 de octubre de 2008, cumplimentando con ello la Ordenanza 5609/04 del Deliberante local, la que estaba cuestionada judicialmente, habiéndose pronunciado por su validez el Tribunal Superior de Justicia de esta provincia.

Los intentos de integración

Durante el curso del año 2007 comenzaron a vislumbrarse, aunque tibiamente, contactos entre municipios neuquinos y de algunos de éstos con otros de su vecina provincia de Río Negro, con vistas a dar soluciones conjuntas a problemas comunes, como un paso a producir hechos de integración, actividad que seguramente se verá incrementada durante el curso del presente año.

La actividad académica

Si bien no podemos decir que el año 2007 se caracterizó por abundante actividad académica de contenido o incidencia en temas de derecho constitucional, tampoco podemos desdeñar lo hecho al respecto por esfuerzo de particulares, y, en menor proporción, expresiones del Estado, que llevaron a que durante su curso se abordaran cuestiones dogmáticas u orgánicas de nuestra materia.

Muy al frente de los tópicos abordados estuvo la cuestión ambiental y, en menor medida, lo

referido a la discapacidad.

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

Los grandes parámetros de la relación Nación-Provincia de Río Negro de los últimos años no se han visto modificados en lo sustancial durante el transcurso del año 2007.

En efecto, se mantiene la línea de los convenios de abierta condicionalidad entre Nación y Provincia, agravándose porque, a diferencia de los años anteriores (desde 2003 en adelante), en que las finanzas públicas provinciales experimentaron sensibles mejorías, se hizo palmaria durante el año la tendencia a invertirse el superávit fiscal que caracterizó a aquel período; lo que parece marcar el inicio de nuevos períodos de crisis financieras para provincias como Río Negro que aún hoy mantienen una alta tasa de endeudamiento con el gobierno nacional.

En efecto, según un informe de la Consultora Delphos Investment, en base a datos tomados de fuentes de la Nación, Río Negro cerró 2007 con un déficit primario de 9 millones de pesos, situación a la que llegó luego de sostener un superávit promedio del orden de los 80 millones de pesos durante el período 2003-2006.

Analistas económicos señalan también que a esto ha contribuido el crecimiento del gasto público, que determinó -por primera vez en los últimos cinco años- un resultado primario negativo sobre las cuentas públicas de la provincia para este 2007 a punto de finalizar.

Sin embargo, no puede dejarse pasar por alto que, en ese mismo período, se han producido fuertes subas salariales vinculadas a la recuperación de los niveles de retribución que los agentes de la Provincia habían perdido progresivamente, a partir de la crisis (provincial) de 1995, que hemos descripto en anteriores informes, así como incrementos de la planta de personal, que afectan el cuadro financiero.

Parte de este cuadro se ve reforzado doblemente por las recomposiciones salariales que se acordaron a nivel nacional, en el marco de la ley de financiamiento educativo.

En efecto, a comienzos de diciembre de 2006, la provincia suscribió con la Nación el convenio relacionado con la ley de financiamiento educativo, que tuvo impacto en el año 2007. Como es sabido, el convenio bilateral establece el compromiso de la Provincia para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Financiamiento Educativo, con alcance hasta el año 2010.

Nación cooperará a través de los planes nacionales existentes o a crearse con metas técnicas o pedagógicas, en tanto que el convenio también prevé financiamiento de las partes para lograr los objetivos planteados en el Plan Federal.

Si bien es cierto que estos acuerdos se inscriben en la imprescindible recuperación de los salarios docentes, también lo es, por el otro, que aumenta la dependencia de la Provincia respecto de la Nación.

Ello ocurre por cuanto en lugar de financiarse con métodos estables, como lo podría ser el de la remisión automática de alguno de los ingresos del Estado central, los fondos quedan sometidos a gestión permanente de los gobiernos provinciales ante las autoridades nacionales.

Esto no significa decir que el sistema federal argentino no deba contemplar mínimos de retribución igualitarios para los servidores públicos, como una pauta correlativa de lo que hemos denominado el federalismo democrático.

El punto es que el modo en que estas negociaciones son llevadas a cabo, principalmente aquél en el que se negocian las remisiones de los fondos correspondientes a estos mismos acuerdos, terminan desnaturalizando en la ejecución todo propósito más trascendente (debemos recordar que históricamente los pactos de transferencia de servicios de la Nación a las provincias -en particular de los servicios educativos- han carecido de la correlativa asignación de fondos).

Un ejemplo de ello lo constituye el Fondo Compensador Salarial ¹, previsto para garantizar el sueldo mínimo de los docentes en todo el país, en el que se han incluido hasta el presente a 11 provincias, entre las que no se encuentra Río Negro. Mientras que el gobierno nacional prevé el incremento del Fondo para garantizar el piso mínimo que éste ha acordado con los gremios para todas las provincias, niega la posibilidad de que Río Negro (como otras) puedan ser incorporadas al Fondo.

Las finalidades de la ley, y las previsiones de coordinación federal en ella previstos no son, en absoluto, rechazables, antes todo lo contrario. No se trata, siquiera, de negar racionalidad al mecanismo en sí, se trata de observar nuevamente cómo la creación de cada nuevo mecanismo por parte del gobierno nacional, refuerza el esquema de dependencia, pues la evaluación del cumplimiento de las metas por parte de las jurisdicciones locales queda en manos del Ministerio Nacional y si bien prevé la participación del Consejo Federal de Educación, éste no tiene capacidad resolutoria, es sólo un órgano consultivo o un foro de acuerdos.

Hemos insistido en otros estudios en que es necesario “federalizar” el gobierno nacional, esto implica que institutos como el Consejo Federal de Educación tengan otros mecanismos y potencialidades decisorias que las que hoy poseen.

El incremento de la dependencia económica

Otro dato relevante de la dependencia económica de la administración rionegrina con la Nación, se muestra en el hecho de que pequeños ajustes en los ingresos coparticipados producen hoy impactos sensibles en las finanzas públicas, mientras que en los años anteriores eran asimilados sin mayor esfuerzo; así, por ejemplo, el aumento en las retenciones sobre las exportaciones petroleras producido recientemente.

La deuda pública provincial está estimada en el orden de los 3.200 millones de pesos, deuda en la que, hay que señalarlo, el mismo procedimiento seguido por la Nación para su conceptualización luego de la crisis de los años 2001/2002, ha influido enormemente. Ello puede resumirse en esta breve síntesis: la Nación no ha seguido para con las provincias la metodología de tratamiento de la deuda que le ha propuesto a sus propios acreedores internacionales.

Esto hace, por supuesto, que la relación Deuda Pública/PBG aparezca enormemente deteriorada en el caso de la provincia de Río Negro. Siempre ateniéndonos a la misma fuente, mientras que esa relación en la media provincial nacional se encuentra en el 11,4%, Río Negro alcanza el 32,2%, prácticamente el triple, aspecto que se seguirá profundizando en tanto las deudas provinciales se sigan ajustando por el CER ².

El mismo informe de Delphos dice: *“El escenario se repite: una Nación rica con estados más pobres. El proceso de menoscabo sobre las cuentas fiscales provinciales no es mérito exclusivo de Río Negro. Comenzó en todos los estados del interior en el 2006 y continuó, de manera aún más intensa, a lo largo del 2007”*.

Según Paulino Caballero, de Economía y Regiones, esto obedece: *“al reparto desigual de los recursos, ya que desde la salida de la convertibilidad la Nación percibe dos impuestos que poco y nada comparte con las provincias: las retenciones a las exportaciones [que no se coparticipan] y el impuesto al cheque [que sólo llega efectivamente a las provincias en un 14,16%]”*.

Y esto acontece no obstante que las provincias, entre ellas, la de Río Negro, vienen aceptando desde el año 2003 todas las condicionalidades impuestas por Nación, tales como la proyección de presupuestos plurianuales, que incluyen la programación de las medidas fiscales necesarias para sustentar el equilibrio presupuestario y el financiamiento de los servicios de la deuda.

Hay que recordar que por los acuerdos suscriptos en el año 2003, la Provincia se obligó a suministrar a la Secretaría de Hacienda de la Nación, la información necesaria para el

seguimiento de la evolución de sus finanzas públicas en forma debidamente certificada por el Contador General de la Provincia.

Asimismo, la Provincia se comprometió a suministrar -y lo ha venido cumplimentando- toda otra información relevante a los fines de cumplimentar los requerimientos de los Organismos Multilaterales de Crédito.

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

En tanto, como contrapartida, el Estado Nacional ha seguido atendiendo los servicios a cargo de la Provincia correspondientes a Organismos Multilaterales de Crédito.

Pero esto no ha hecho sino aumentar la dependencia de las finanzas públicas respecto de las nacionales y complejizar crecientemente la administración provincial, aumentando las dificultades de gobernanza. El acreedor principal de la deuda provincial es el propio Estado Nacional. Según fuentes periodísticas la Nación es el principal acreedor de las provincias pues detenta el 70% de la deuda.

Otro exponente de esta tendencia es el pernicioso aumento de la dependencia de los fondos nacionales por parte de las provincias. Esto también halla fiel reflejo en la relación con Río Negro. Según fuentes del diario La Nación, durante 2007, el gobierno giró a las provincias un 22% más en Aportes del Tesoro Nacional (ATN ³) respecto 2006, y constituye el duplo de los remitidos en 2003. La provincia de Río Negro recibió \$5.185.000.

El cuadro no expresa sino la necesidad, mil veces expresada, de que se discuta el sistema fiscal federal, haciendo ingresar en la discusión los parámetros objetivos que en los países que han tratado con más seriedad el problema son ya de corriente utilización ⁴ (v.gr., Canadá, Alemania, España, etc.) es necesario concordar una fórmula de distribución integral y un pacto de naturaleza constitucional que vede que el Estado Nacional pueda desnaturalizarla mediante la creación de fórmulas de recaudación no coparticipables.

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

En la provincia de Salta, el 2007 podría identificarse como un importante y trascendente año electoral que a la luz de los resultados, ratifica la necesidad de cambiar los compromisos y los comportamientos políticos en orden al bien común. La maravillosa continuidad democrática, ejemplarmente, desde estas latitudes, eligió un gobernador perteneciente a una joven y experimentada generación de políticos que tiene a su cargo la transición de la democracia autoritaria a la democracia participativa.

También, es necesario destacar que la continuidad institucional ha favorecido a las políticas públicas sobre integración regional -nacional e internacional-, donde nuestra provincia se destaca en materia energética por tratarse de un proceso de desarrollo que puede ser calificado como “sustentable” atribuible a la existencia de recursos energéticos en el NOA y en el sur de Bolivia.

La existencia de dos gasoductos en nuestra provincia articula la región con el norte de Chile y ha comenzado a producir cambios en la “geografía” del Noroeste Argentino. Las derivaciones de gas han permitido poner en marcha importantes yacimientos mineros en la Puna de Salta y Catamarca, promoviendo el desarrollo social, económico y sus derivaciones, favoreciendo a las poblaciones de las zonas aledañas con la energía y el gas, debiendo soportar algún deterioro del medio ambiente.

Y del otro lado de la “cordillera” podría llegar hasta a ser beneficiada por una planta de desalinización del agua de mar para el consumo humano; para esa región del vecino país, una

necesidad altamente insatisfecha.

La integración vial es otra realidad que en la actualidad estamos disfrutando. Hasta 1990 casi no existía el tráfico terrestre entre el NOA y el norte de Chile. A partir del '95 se mejoró el camino rústico entre San Pedro de Atacama y el Paso de Sico (Salta) y se comenzó a diseñar el camino entre aquella población y el Paso de Jama (Jujuy). En la actualidad son dos corredores viales que materializan nuestro sueño de los corredores bioceánicos, porque son utilizados permanentemente -excepcionalmente sufren cortes o interrupciones- por vehículos de todo tipo que unen los extremos oceánicos -Atlántico y Pacífico- y las grandes ciudades -una capital y varias importantes de Estados Miembros del Mercosur, como el caso de Asunción, San Pablo y muchas otras-, desarrollando la industria -el turismo, particularmente-, el comercio -especialmente con los países de "Oriente"-, la economía, la cultura y, en general, todas las consecuencias derivadas de la libre y responsable interacción humana.

• SAN JUAN, por *Víctor Bazán* *

I. Liminar

Este trabajo se limita a esbozar enunciativamente algunos de los ejes preeminentes de los cursos de acción desarrollados durante 2007 en los niveles gubernativos provincial y municipal de San Juan.

Subyace en estas líneas nuestra convicción en punto a la conveniencia de solidificar la "cultura federal", bajo cuya existencia -siguiendo las enseñanzas de Frías- *"los consensos serán posibles, necesarios para superar la fragmentación social, las confrontaciones evitables y hacer posibles las políticas de Estado, que son las que prosiguen sucesivos gobiernos, aun de diferente signo político"* ¹.

II. Novedades en el ámbito provincial

1. Elecciones 2007

A. Simultaneidad de los comicios provinciales y municipales

El 12 de agosto de 2007 el cuerpo electoral de la provincia de San Juan sufragó para renovar autoridades provinciales, cuyos mandatos expiraban el 10 de diciembre. El decreto N° 592, de 10 de mayo de 2007, dispuso el llamado a elección de las siguientes categorías: 1) Gobernador y vicegobernador, por fórmula completa, a simple mayoría de votos; 2) un diputado titular y dos suplentes por cada uno de los departamentos, por simple mayoría de sufragios; y 3) quince diputados por el sistema de representación proporcional, participando solamente en la distribución de cargos las listas que obtuvieran, como mínimo, el 3% de los votos válidos del distrito electoral provincial.

En la misma ocasión, se renovaron en cada uno de los departamentos los cargos de intendente municipal y la totalidad de los concejales.

De un total de 620.023 habitantes, se encontraban habilitados para sufragar 438.193 ciudadanos, de los cuales 210.088 eran electores masculinos y 228.105, femeninos. Debe aclararse que el territorio provincial constituye un distrito único a los fines de la elección de gobernador y vicegobernador, y de los diputados proporcionales. Por su parte, cada uno de los 19 departamentos compone una sección electoral, siendo a su vez divididos aquéllos en circuitos (142 en total) que reunieron a los electores por la cercanía de sus domicilios. A su turno, cada circuito se escindió en mesas electorales, que agruparon los electores por sexos y por orden alfabético, sumando en total 1.375: 663 masculinas y 712 femeninas ².

La contienda electoral del año 2007 marcó el paso de la marcha institucional de la

provincia. Así, anticipándose a los comicios nacionales de 28 de octubre de 2007, se convocó a elecciones para la fecha indicada *supra*, determinando de tal modo la conducta electoral de la totalidad de los departamentos en que se divide el territorio de la Provincia: Albardón, Angaco, Calingasta, Capital, Caucete, Chimbas, Iglesia, Jáchal, 9 de Julio, Pocito, Rawson, Rivadavia, San Martín, Santa Lucía, Sarmiento, Ullum, Valle Fértil, 25 de Mayo y Zonda.

Es preciso reconocer que la iniciativa de cuatro municipios forzó la decisión del Ejecutivo Provincial que, en un principio, había insinuado la idea de realizar el acto electoral en la misma fecha que habrían de llevarse a cabo las elecciones nacionales. Los intendentes de los departamentos Santa Lucía, Calingasta, Jáchal y Valle Fértil, en ejercicio de sus respectivas autonomías políticas, decidieron convocar al electorado para la renovación de las autoridades municipales cuyos mandatos vencían el 10 de diciembre de 2007, para el domingo 12 de agosto de ese año.

En tal sentido, el intendente municipal de Santa Lucía, a través del decreto N° 129/07, de 5 de marzo de 2007 ³, convocó a elecciones para el 12 de agosto de 2007 para elegir intendente y 7 concejales titulares e igual número de suplentes, en la convicción de “[q]ue es necesario asegurar la libertad de elección de todos los ciudadanos de Santa Lucía, circunstancia que se logra plenamente separando las elecciones municipales de la elección provincial y nacional” (primer párr. de los considerandos). El Tribunal Electoral Provincial pautó lo conducente para que se llevara a cabo el acto electoral en la fecha fijada y con las garantías de ley ⁴. La Secretaría Electoral de la Provincia confeccionó el Cronograma Electoral (21 de marzo de 2007), que fue aprobado por el Tribunal Electoral Provincial mediante resolución de 28 de marzo de 2007 ⁵ y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 4 de abril de 2007.

Con idéntico propósito, el intendente municipal de Calingasta dictó el decreto N° 189/07 ⁶, de 30 de marzo de 2007 ⁷, convocando a elecciones para nominar intendente y 5 concejales e igual número de suplentes “a fin de asegurar y permitir al electorado la libertad de elección y evitar la complejidad que implica al ciudadano la diversidad de decisiones que conllevan las elecciones generales, circunstancia que se alcanza al separar las elecciones municipales de la elección Nacional y Provincial” (primer párr. de los considerandos). El Tribunal Electoral Provincial, con motivo de la comunicación cursada por el Municipio, dispuso lo necesario para que el acto comicial se desarrollara en la fecha consignada y con las garantías de ley ⁸. La Secretaría Electoral de la Provincia confeccionó el cronograma electoral (13 de abril de 2007) que fue aprobado por el Tribunal Electoral Provincial por medio de la resolución de idéntica fecha ⁹ y publicado en el Boletín Oficial de 23 de abril de 2007. A raíz de la convocatoria a elecciones del Poder Ejecutivo Provincial -mediante decreto N° 592/2007- para la renovación de autoridades en idéntica fecha a la especificada para los diecinueve departamentos que componen la provincia, y en tanto resultaba de aplicación el art. 140 de la ley N° 5636 (Código Electoral Provincial) ¹⁰, el Tribunal Electoral local puso en conocimiento del intendente de la Municipalidad de Calingasta que el pedido referido a provisión de recursos humanos, materiales y de servicios quedaba sin efecto ¹¹.

Con objetivo convergente, el intendente municipal de Jáchal emitió el decreto N° 023/07, de 27 de abril de 2007 ¹², para seleccionar a un intendente y seis concejales titulares y concejales suplentes. Al respecto, argumentó que “a fin de garantizar los derechos democráticos del pueblo de Jáchal y la más plena libertad para elegir sus autoridades, evitando la complejidad y superposición que supone la realización de elecciones conjuntas y simultáneas con las autoridades provinciales y nacionales, resulta fundamental separar dichos actos electorales” (último párr. de los considerandos). El Tribunal Electoral Provincial, en función de la comunicación cursada por el Municipio, ordenó lo pertinente para que se desarrollara el acto electoral en la fecha estipulada y con las garantías de ley ¹³ y, posteriormente, a causa de la nombrada simultaneidad de elecciones, notificó al intendente de la Municipalidad de Jáchal que la solicitud de provisión de recursos humanos, materiales y de servicios quedaba sin efecto ¹⁴.

En sintonía, el intendente municipal de Valle Fértil dio sanción al decreto N° 037-MVF-07, de 4 de mayo de 2007 ¹⁵, para escoger a un intendente y cinco concejales titulares y cinco concejales suplentes, “a fin de asegurar y permitir al electorado la libertad de elección y evitar la complejidad que implica al ciudadano la diversidad de decisiones que conllevan las elecciones

generales, circunstancias que se alcanza al separar las elecciones municipales de las elecciones nacionales y provinciales” (primer párr. de los considerandos). Como en los restantes casos reseñados, el Tribunal Electoral local estableció lo necesario para que el comicio se implementara en la fecha discernida y con las garantías de ley ¹⁶.

B. Resultado de la contienda electoral

Como consecuencia de los comicios (discurridos contempórameamente, como se anticipara), en el ámbito provincial fue reelegido el Ing. José Luis Gioja, dándose respaldo popular a la continuidad de su gestión como gobernador, aunque acompañado en esta ocasión por el Dr. Rubén Uñac como vicegobernador ¹⁷.

En las comunas, de los 19 departamentos, 18 resultaron favorables al mismo partido político del Ejecutivo Provincial, con excepción de Iglesia, donde resultó electo el candidato del Partido Bloquista.

Los resultados electorales relativos a la elección de intendentes y la adscripción partidaria de cada uno de los seleccionados se reflejan en el cuadro que sigue:

Elecciones municipales de 12 de agosto de 2007 en la provincia de San Juan

Departamento	Intendente electo	Partido
Albardón	Cristina López de Abarca	Justicialista
Angaco	Víctor A. Fernández	Justicialista
Calingasta	Robert R. Garcés	Justicialista
Capital	Marcelo J. Lima	Justicialista
Caucete	Juan R. Elizondo	Justicialista
Chimbas	Mario R. Tello	Justicialista
Iglesia	Mauro Marinero	Bloquista
Jáchal	Jorge W. Barifusa	Justicialista
9 de Julio	Walberto E. Allende	Justicialista
Pocito	Sergio M. Uñac	Justicialista
Rawson	Eduardo Mauricio Ibarra	Justicialista
Rivadavia	Elías J. Álvarez	Justicialista
San Martín	Cristian F. Andino	Justicialista
Santa Lucía	Aníbal Fuentes	Justicialista
Sarmiento	Alberto V. Hensel	Justicialista
Ullum	Alfredo S. Ortiz	Justicialista
Valle Fértil	Francisco N. Elizondo	Justicialista
25 de Mayo	Juan C. Quiroga Moyano	Justicialista
Zonda	Francisco Porra	Justicialista

En cuanto a la Cámara de Diputados de la Provincia, que renovaba su composición total en forma conjunta con la elección del gobernador y vicegobernador, de los 34 diputados provinciales (19 departamentales y 15 proporcionales) ¹⁸, los guarismos fueron también ampliamente favorables al partido oficialista, según exhibe el siguiente cuadro en el que se discriminan los legisladores por orden alfabético, indicando la categoría de legislador a la que cada cual pertenece y su anclaje partidario:

Diputado	Clase	Bloque
Aballay, Néstor Fabián	Departamental (Pocito)	Justicialista
Abarca, Juan Carlos	Departamental (Albardón)	Justicialista
Blanco, Omar Eduardo	Departamental (Angaco)	Justicialista
Botto, Clarisa Rosana	Proporcional	Justicialista
Bustelo, Eduardo Santiago	Proporcional	Justicialista
Cámpora, Rolando Abel	Departamental (San Martín)	Justicialista
Campos, Armando Ramón	Proporcional	Frente para el Cambio
Castro, Enrique Roberto	Proporcional	Frente para el Cambio
Coll, Julio Rolando	Proporcional	Justicialista

Díaz, Hugo Oscar	Departamental (Rawson)	Justicialista
Doña, Víctor Manuel	Departamental (Caucete)	Justicialista
Elizondo, Roque Manuel	Departamental (Chimbas)	Justicialista
Espejo, Jorge Leopoldo	Departamental (Iglesia)	Bloquista
Espejo, Pedro Horacio	Departamental (Jáchal)	Justicialista
Fernández, Emilio Augusto	Departamental (Valle Fértil)	Justicialista
Garro, Rosalía María	Proporcional	Justicialista
Gazzé, José Nazareno	Proporcional	Frente para el Cambio
Gil, Jorge Agapito	Departamental (Ullum)	Justicialista
Leonardelli, Eduardo Luis	Departamental (Capital)	Justicialista
Melián, Rolando Daniel	Departamental (25 de Mayo)	Justicialista
Menéndez, Víctor Manuel	Proporcional	Justicialista
Muñoz Carpino, Víctor Hugo	Departamental (Sarmiento)	Justicialista
Oyola, Isidro Alejo	Departamental (Zonda)	Justicialista
Pacheco, Justo Gabriel	Proporcional	Justicialista
Romero, Mario Adrián	Departamental (Calingasta)	Justicialista
Ruiz Álvarez, Javier	Departamental (Santa Lucía)	Justicialista
Salvá, Antonio Jaime	Proporcional	Justicialista
Salvadó, Juan Carlos	Proporcional	Justicialista
Sancassani, Edgardo Emilio	Proporcional	Bloquista
Sánchez, Eustaquio Mario	Departamental (9 de Julio)	Justicialista
Sánchez, Lucía Francisca	Proporcional	Frente para el Cambio
Soria, José Amadeo	Departamental (Rivadavia)	Justicialista
Tomas, Héctor Daniel	Proporcional	Justicialista
Villagra, María Stella	Proporcional	Justicialista

2. *Prórroga de la emergencia pública y habitacional*

El 30 de noviembre de 2007 la Cámara de Diputados de la Provincia, en la última sesión ordinaria, sancionó la ley 7855¹⁹, que en su art. 1° estableció la prórroga desde el 1° de enero de 2008 y hasta el 31 de diciembre de 2009, de la declaración de Emergencia Pública fijada por la ley 7459, prorrogada por la ley 7668 y sus modificatorias, leyes 7801, 7805 y 7823.

Asimismo, en su art. 2° el texto legal prorroga desde el 1° de enero de 2008 y hasta el 31 de diciembre de 2011, la declaración del Estado de Emergencia Habitacional, concebida por ley 7491, que implementa el Plan Provincial “Vivienda Digna - Techo Seguro”.

III. Cuestiones relevantes en el ámbito municipal

1. *Breves observaciones iniciales sobre el sistema jurídico vigente en torno al modelo de estructuración municipal*

A los efectos informativos y para contextualizar al lector, cabe destacar que en 1986 la provincia de San Juan dictó una nueva Constitución, que vino a sustituir a su predecesora de 1927 (confr. artículo constitucional 281). Aquella dispuso una sección especial dedicada al régimen municipal, consagrando en forma expresa la *autonomía* de los municipios con un alcance diferenciado según el número de habitantes de la comuna.

El 25 de julio de 1985 la Cámara de Representantes de la Provincia sancionó la ley 5419²⁰ mediante la cual se declaraba la necesidad de la reforma total de la Constitución entonces vigente. A su tiempo, la Convención Constituyente elegida popularmente sancionó la Constitución Provincial, la que fue jurada por los convencionales constituyentes el 30 de abril

de 1986 y cuyo texto fue publicado en el B.O. de fecha 7 de mayo de 1986, entrando en vigencia el 1º de mayo de ese año con arreglo al citado art. 281 de la Carta Magna local.

En la Sección Novena de ésta (arts. 239/255), titulada “Régimen Municipal”, se despliegan los postulados básicos de la organización municipal en la provincia.

A los fines de abastecer esta breve reseña ilustrativa, baste recordar las siguientes pautas liminares ²¹:

- Existen -como se adelantó- diecinueve municipios, con asiento en cada uno de los departamentos que integran el territorio provincial (arts. 7º de la Constitución Provincial y 2º de la Ley Orgánica de Municipalidades 6289 ²²). Los límites de los municipios no pueden exceder los correspondientes al departamento respectivo (art. 5º de la ley mencionada en último término).

- Sólo los centros poblacionales de más de dos mil habitantes pueden constituir municipio (artículo 239 constitucional).

- Según el número de habitantes y de acuerdo con el art. 240, *ibid.*, los municipios pueden ser: 1) de “*primera categoría*”: las ciudades de más de treinta mil (30.000) habitantes; 2) de “*segunda categoría*”: las ciudades de más de diez mil (10.000) habitantes; 3) de “*tercera categoría*”: las ciudades, villas o pueblos de más de dos mil (2.000) habitantes.

- En torno a la gradación de la autonomía municipal el constituyente instauró una categorización dual. En efecto, aquélla puede ser *plena*, para los municipios de primera categoría, los cuales están facultados para dictar sus propias cartas municipales; y *semiplena* (política, administrativa y financiera) para los de segunda y tercera categorías (art. 247, *ibid.* ²³).

- En la actualidad, siete municipios ostentan la primera categoría y, en ejercicio de su autonomía plena, han dictado sus propias cartas orgánicas municipales, a saber: ciudad de San Juan ²⁴, Rivadavia ²⁵, Chimbabue ²⁶, Santa Lucía ²⁷, Rawson ²⁸, Pocito ²⁹ y Caucete (sobre esta última volveremos más adelante).

- En la dimensión infraconstitucional rige la aludida Ley Orgánica de Municipalidades 6289, con las modificaciones posteriores (ver ley 6752 ³⁰), por lo que -de conformidad con la categorización que establece la Constitución y el alcance de la autonomía municipal-, dicho entramado legal se aplica únicamente a los municipios de segunda y tercera categorías; sin embargo, les será aplicable a los municipios de primera categoría hasta tanto dicten sus propias cartas municipales.

2. Sanción de la Carta Orgánica Municipal de Caucete

En visión retrospectiva, cabe evocar que en el Censo del año 2001 se registró un aumento de la población del Departamento Caucete que le permitió sobrepasar la cantidad de 30.000 habitantes exigida por el art. 242 de la Constitución Provincial para constituir Municipio de primera categoría. Exhibía así un crecimiento relevante *vis-à-vis* el censo anterior (de 1991), en el cual había registrado 28.159 habitantes.

Por tal razón, en la sesión N° 628 del 22 de abril de 2004 ingresó para su tratamiento al Concejo Deliberante, un proyecto presentado por el Bloque de Concejales de la Unión Cívica Radical con el propósito de declarar la necesidad de redacción de la Primera Carta Orgánica Municipal, el cual fue girado a la Comisión Especial de ese Concejo por el voto unánime de sus miembros. El 2 de septiembre de ese año el intendente envió al Concejo un mensaje y un proyecto de ordenanza referidos a la necesidad de elaborar la Carta Orgánica del Departamento. Finalmente, ante la existencia de dos propuestas para un mismo tema, y de la importancia histórica e institucional que éste revestía, la Comisión Especial del Concejo Deliberante decidió evaluar ambas presentaciones de manera simultánea con el fin de producir un solo despacho a través de un proyecto que surgiera del consenso de las dos propuestas presentadas en el cuerpo.

En la sesión del Concejo Deliberante desarrollada el 17 de septiembre de 2004, se sancionó la ordenanza N° 1124, por la cual se declaró a Caucete como Municipalidad de Primera

Categoría con derecho pleno al ejercicio de la autonomía institucional conferida por la Constitución de la Provincia en el citado art. 247 y reconocida por el art. 123 de la Constitución Nacional ³¹ (art. 1º), declarando asimismo la necesidad del dictado de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Caucete (art. 2º). En la misma ordenanza se delinearón las previsiones para el llamado a elecciones de convencionales, que correspondía al Departamento Ejecutivo Municipal, como así también las relativas a las condiciones de funcionamiento de la Convención Constituyente que tendría a su cargo la redacción de la primera Carta Orgánica de ese Municipio.

Si bien en principio había fijado el día 15 de mayo de 2005 para llevar a cabo las elecciones de convencionales, debió suspender el proceso ante las observaciones formuladas por el Tribunal Electoral de la Provincia ³².

Finalmente, y superados los escollos, sancionó su Carta Orgánica Municipal el 26 de abril de 2007, la que fue publicada el 22 de mayo de ese año.

Desde el plano formal está vertebrada en un Preámbulo, doce títulos (la mayoría de ellos divididos en capítulos) y un Anexo, que contiene el Himno departamental.

Para finalizar la presente alusión meramente informativa, puede añadirse que el detalle de títulos que componen la estructura central de la Carta Orgánica Municipal es el siguiente: Título I: Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías (con cinco capítulos); Título II: Gobierno Municipal (con tres capítulos escindidos en secciones); Título III: Órgano de control: Auditor Municipal; Título IV: Fiscal Municipal; Título V: Justicia Municipal de Faltas y Policía Municipal (con dos capítulos); Título VI: Juicio político; Título VII: Mecanismos de participación ciudadana (con siete capítulos); Título VIII: Organizaciones ciudadanas (con tres capítulos); Título IX: Régimen electoral; Título X: Reforma de la Carta Orgánica (con dos capítulos); Título XI: Disposiciones complementarias; y Título XII: Disposiciones transitorias.

3. Justicia de Faltas Municipal: proceso de designación del juez de Faltas del Departamento Rawson

La Constitución de San Juan contempla, entre las atribuciones comunes a todos los municipios, “[c]rear tribunales de faltas ...” (art. 251, inc. 5). La Ley Orgánica de Municipalidades N° 6289, en el Título VIII, Capítulo único (arts. 140/145), se ocupa de la Justicia Municipal de Faltas.

En el derecho municipal sanjuanino comparado se observa que las cartas orgánicas de los municipios de primera categoría han receptado esta competencia, regulando la organización y el funcionamiento de los Juzgados de Faltas municipales.

En lo que aquí interesa específicamente, la Carta Orgánica Municipal de Rawson, en el Título III, diagrama la Justicia Municipal de Faltas ³³. Sobre el particular, prevé: “El Municipio de Rawson organiza su propia administración de Justicia de Faltas, con plena autonomía institucional y administrativa, conforme a los principios consagrados en la Constitución Provincial y los de esta Carta Orgánica” (art. 74); y establece que “[t]endrá competencia en el juzgamiento y sanción de las infracciones que se cometan dentro de la jurisdicción municipal, y que resultaren de la violación de las leyes, ordenanzas, decretos, resoluciones u otras disposiciones cuya aplicación correspondan al Gobierno Municipal. (...)” (art. 75). Ya en relación con su organización, estatuye que “[l]a administración de la Justicia de Faltas dentro del ejido municipal estará a cargo, en función de las necesidades, de uno o varios Juzgados de Faltas unipersonales” (art. 76).

Recientemente, la Municipalidad de la ciudad de Rawson dictó el decr. 1918 ³⁴, del 29 de octubre de 2007, en cuyo art. 1º decidió llamar a concurso de antecedentes y oposición para cubrir el cargo de juez de Faltas Municipal del Departamento, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Carta Orgánica Municipal (arts. 78, ss. y concs.). Se advierte que la tramitación y el juzgamiento de las contravenciones a las normas que rigen en el departamento y corresponden a la Justicia Municipal de Faltas se encontraban hasta entonces a cargo de los

jueces de Faltas de la Provincia, en virtud de un convenio celebrado entre el Poder Ejecutivo Provincial y el municipio de Rawson, aprobado mediante ley 6725³⁵, del 18 de julio de 1996. El decreto municipal en cuestión destacaba la necesidad de crear la Justicia de Faltas Municipal “a los efectos de dar una mayor agilidad al tratamiento de las causas que se producen en la jurisdicción municipal” (confr. los vistos) y señala que “actualmente han ingresado aproximadamente la cantidad de cuatro mil causas por infracciones varias, con ello se ha visto la imposibilidad de parte de los jueces actuantes en la tramitación de las mismas, debido a que además de las faltas provinciales deben actuar en las municipales, produciéndose un retardo en la administración de justicia” (cuarto párr. de los considerandos). Además, “tal modalidad de funcionamiento no cumple con la posibilidad de que el vecino de Rawson pueda realizar sus trámites administrativos de habilitaciones, cancelaciones de multas, etc., dentro de su departamento, debiendo trasladarse hacia la ciudad capital para efectuarlos” (quinto párr. de los considerandos).

El instrumento que reseñamos reglamentó las bases y condiciones del concurso (art. 2º)³⁶ y conformó una Comisión Asesora (art. 3º), integrada por: a) Un representante del Departamento Ejecutivo Municipal; b) Dos representantes del Concejo Deliberante, designados por el cuerpo; c) el juez de Paz del Departamento de Rawson; d) el presidente del Foro de Abogados de San Juan; y e) un juez de Faltas de la Provincia designado por el Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan.

Esta Comisión tenía las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Analizar los legajos y verificar los antecedentes presentados por los concursantes.
- b) Efectuar una entrevista personal con los mismos para su evaluación³⁷.
- c) Asesorar y aconsejar al Departamento Ejecutivo Municipal sobre las observaciones o impugnaciones realizadas por los concursantes, respecto de su aceptación o rechazo³⁸.
- d) Compulsar las actuaciones administrativas que se generan a consecuencia del llamado a concurso.
- e) Resolver sobre impugnaciones de legajos de postulantes³⁹.
- f) Evaluados los legajos de los postulantes, elevar al Ejecutivo Municipal la nómina de profesionales más aptos para cubrir el cargo⁴⁰.

En relación con la designación, la Carta Municipal de Rawson prevé que serán “designados por el Concejo Deliberante, con acuerdo de los dos tercios de los miembros presentes, de una terna propuesta por el Departamento Ejecutivo, previo concurso de antecedentes y oposición (...)” (Carta Orgánica, art. 78). El decreto municipal 1918/07 establece que “el Departamento Ejecutivo Municipal resolverá, en el plazo que considere oportuno, la terna que elevará al Concejo Deliberante para la designación del cargo de Juez de Faltas Municipal de Rawson” (art. 10).

Finalmente, y luego del proceso de selección prescripto, se designó jueza de Faltas Municipal a la Dra. Patricia Ortiz, quien ha asumido recientemente el cargo.

4. Avatares de un intento de consulta popular en el ámbito de la Municipalidad de Calingasta

El electorado del Departamento de Calingasta fue convocado, mediante ordenanza N° 780-CD-2006 del Concejo Deliberante, del 15 de junio de 2006, a consulta popular a fin de que “exprese su voluntad a favor o en contra de la utilización, manipulación y transporte en zona precordillerana y cordillerana del Departamento de Calingasta de cantidades considerables de sustancias peligrosas, tóxicas, contaminantes, que pongan en peligro la sanidad ambiental, comprensiva de la tierra, el agua y el aire, sustancias tales como cianuro, arsénico, ácido sulfúrico, enumeración que podrá ser ampliada por el Ejecutivo Municipal al momento de elaborar el respectivo decreto para el llamado a consulta popular”. Dispuso que el Ejecutivo Municipal fijara la fecha del acto eleccionario en un todo de acuerdo con la normativa prevista por la citada ley 5636.

El intendente municipal de Calingasta, mediante dect. 170/06, del 20 de junio de 2006, decidió promulgar la Ordenanza pero no determinó la fecha para llevar a cabo la consulta. Con posterioridad, dictó el decreto municipal 191/07 ⁴¹, del 26 de abril de 2007, y comunicó la convocatoria al Tribunal Electoral Provincial ⁴². En este último instrumento, expresa el intendente que “sin perjuicio de lo resuelto en los Autos N° 1388, ‘Concejo Deliberativo de Calingasta s/ Consulta Popular Obligatoria’, en fecha 23 de mayo de 2005, el Tribunal Electoral expresó en dicha resolución que la materia sobre la cual se pretendía requerir la manifestación de voluntad de los ciudadanos del Departamento de Calingasta ⁴³ era ajena a las facultades del Municipio, es decir, a su ámbito de competencia, incurriendo este tribunal en el error de limitar el derecho de expresarse a los ciudadanos de Calingasta dentro del marco de competencias de facultades que ostenta el titular del Ejecutivo Municipal” (segundo párr. de los considerandos) ⁴⁴. Añade que “la Constitución, en su art. 251, inc. 11, dispone ‘Utilizar la consulta popular cuando lo estime necesario’. Esto implica que el pueblo de Calingasta puede, mediante la consulta popular, manifestarse por todo aquello que pueda afectar sus intereses y como representante de la comuna, es mi obligación posibilitar la concreción de sus derechos” (tercer párr. de los considerandos). En consecuencia, decretó la convocatoria a consulta popular obligatoria no vinculante a los ciudadanos de ese departamento, incluidos en el último padrón electoral utilizado para que “mediante voto secreto y obligatorio, manifiesten su voluntad por el SÍ o el NO, a la utilización, manipulación y transporte de sustancias peligrosas, tóxicas, contaminantes, por parte de empresas públicas o privadas o cualquier particular, que pongan en peligro la sanidad ambiental, comprensiva de la tierra, el agua y el aire, sustancias tales como el cianuro, arsénico y ácido sulfúrico” (art. 1°), para el día domingo 12 de agosto de 2007 (art. 2°), es decir, coincidente con la elección de autoridades municipales y provinciales, como hemos anticipado.

Previa intimación a la Municipalidad de Calingasta para que acredite la publicación de la convocatoria a consulta popular en el Boletín Oficial, el Tribunal Electoral Provincial resolvió “[d]eclarar la inaplicabilidad de la ordenanza N° 780-CD-06 y del decreto municipal N° 191/07, emitidos respectivamente por el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Calingasta convocando a consulta popular” y “[e]fectuar una severa recomendación a las autoridades de la Municipalidad de Calingasta a fin de que ajusten los actos de convocatoria a temas de su competencia, tal lo resuelto y comunicado con anterioridad por este Tribunal Electoral, como asimismo al Ejecutivo Municipal por la falta de ajuste del contenido del decreto al acto legislativo que le da origen” ⁴⁵.

Entre los principales fundamentos, el Tribunal Electoral argumenta:

- La existencia de la resolución recaída en los Autos N° 1388, “Concejo Deliberativo de Calingasta s/ Consulta Popular Obligatoria”, invocada por el propio Ejecutivo Municipal en el decreto de convocatoria, que se intentaba desconocer.

- Que “... no debe caber duda razonable alguna que no es este Tribunal Electoral Provincial quien ha coartado ni coarta el derecho de la libertad de expresión de los ciudadanos del Departamento Calingasta, libertad de expresión que, en el caso, canalizada por una de las formas de democracia semidirecta -la consulta popular- requiere de elementales exigencias constitucionales y legales, cuyo resguardo está a cargo de la autoridad electoral y que la autoridad política (H.C.D. y Departamento Ejecutivo) por la razón que fuere no dan en cumplir”.

- Que la Constitución Nacional, con la incorporación del art. 41 en 1994, “fija mandatos en relación a las autoridades y *fija criterios para la distribución de competencia* en materia ambiental (...) al referir (...) que ‘Corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las *Provincias* las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales’”. Añade que “en perfecta armonía con la Constitución Nacional, el *Art. 58 de la Constitución Provincial* -también invocado en la resolución que se intenta desconocer- establece entre otros: ‘Los habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de conservarlo’ e inmediatamente dispone: ‘*Corresponde al estado provincial por sí o mediante apelación a iniciativas populares, prevenir y controlar la contaminación y sus efectos...*’” (en todos los

casos el énfasis es del original). Agrega que “a su vez, esta norma constitucional provincial guarda congruencia con lo dispuesto en los arts. 113, 114, 117 ss. y cc. bajo la denominación ‘Dominio de los recursos naturales’ y con lo descripto por el art. 124 última parte de la Constitución Nacional”.

- Que “la consulta popular como se plantea resulta ser ajena a la competencia del municipio y por el contrario resulta de la competencia del Estado Provincial, por lo que una Consulta Popular al respecto *debe ser dispuesta por la Cámara de Diputados en base y bajo los requisitos de los Arts. 235 ss. y cc. de la Constitución Provincial*” (destacado del original).

- Los precedentes sentados en: Autos N° 1387, “Municipalidad de Rawson convoca a elecciones de convencionales constituyentes Departamentales”, en resolución de fecha 10 de mayo de 2005, donde se declaró la nulidad de la Ordenanza de Convocatoria por no ajustarse a la normativa electoral vigente; Autos N° 1.386, “Intendente de Caucete s/ comunica llamado a elecciones para elegir Convencionales”; y Expte. 1.314, “Intendente de Caucete s/ Convocatoria a elecciones municipales”; todos ellos del registro del Tribunal Electoral Provincial.

5. Destitución del intendente municipal de Santa Lucía: crónica de un proceso inconcluso

El Concejo Deliberante de Santa Lucía, constituido en Tribunal de Juzgamiento y Sentencia, mediante el dictado de la Resolución N° 1453, del 7 de diciembre de 2007, destituyó del cargo de intendente de la Municipalidad al Sr. Vicente Mut, a quien declaró culpable de falta de cumplimiento de los deberes a su cargo y delitos en el desempeño de sus funciones. Además de la destitución, dispuso la inhabilitación por el término de cinco (5) años para ejercer cargos públicos municipales. En el mismo acto resolvió instar ante la jurisdicción la acción penal correspondiente contra el Sr. Vicente Mut (art. 3°) y llamar a consulta popular para el 6 de enero de 2008 (art. 4°).

El Concejo, reunido en sesión especial el 10 de diciembre de 2007, por unanimidad, aprobó el proyecto de ordenanza elevado por el Concejo Deliberante (Expte. N° 6.995-C-07) y sancionó la ordenanza N° 1839 mediante la cual se convoca a los ciudadanos domiciliados en la Comuna de Santa Lucía, que gocen de derechos electorales, a expresar el 6 de enero de 2008, su opinión en consulta popular vinculante, para que expresen su decisión por el SÍ o por el NO: “¿Está de acuerdo con el fallo dictado por el Tribunal, en el juicio político desarrollado, que destituyó de su cargo de intendente al Dr. Vicente Mut...?”.

El proceso se inició con motivo del pedido de juicio político formulado por personal de planta permanente del Municipio, que tramitó en el Expediente N° 5.785-P-07, caratulado “Personal de planta permanente s/ Pedido de juicio político y anexos”.

Es preciso tener presente que el art. 249 de la Constitución de San Juan, bajo el epígrafe de “Inmunidades y responsabilidades políticas”, prevé:

“Los miembros del Ejecutivo y Deliberativo municipal no pueden ser acusados, interrogados judicialmente ni molestados por las opiniones o votos que emitieran en el desempeño de sus mandatos.

“El Concejo es el único juez de sus miembros y resuelve sobre su remoción.

“La responsabilidad política del Intendente será juzgada por el Concejo, pudiendo ser removido por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, en cuyo caso el fallo se someterá a consulta popular dentro de los treinta días siguientes.

“En ambos casos se asegura el derecho de defensa”.

En concordancia con ello, la Carta Orgánica de la Municipalidad de Santa Lucía establece, a partir del art. 112, el procedimiento de juicio político, determinando que cualquier ciudadano podrá denunciar un delito o una falta ante el Concejo Deliberante a efectos de que se promueva juicio político (art. 113) contra el intendente municipal, concejales, secretarios, jueces de Faltas, auditor y el fiscal municipal, por delitos comunes o cometidos en el desempeño de sus funciones o por falta en el cumplimiento de los deberes a su cargo (art. 112).

Señala la resolución antes citada, en su parte considerativa, que “el mecanismo constitucional del Juicio Político se puso en marcha contra el intendente municipal Vicente Mut, a partir de la denuncia formulada en su contra por personal de planta permanente. La Comisión Investigadora investigó los hechos denunciados (...) llegando a concluir que los hechos revelados por los denunciantes existían y que de los mismos, más el expediente del Tribunal de Cuentas, derivaba la imputación de cargos contra el intendente de Santa Lucía, a saber: falta de cumplimiento de los deberes a su cargo (incumplimiento de ordenanzas, resoluciones, comunicaciones, informes, etc., emanados del Concejo Deliberante de Santa Lucía); dictado de un decreto contrario a derecho; falseamiento de la realidad; incomparecencia a la interpelación; delitos comunes”.

En sesión especial del 7 de diciembre de 2007, las partes alegaron sobre el mérito de la prueba, concluido lo cual, de acuerdo con lo previsto en el reglamento de juicio político, se procedió a votar los cargos en forma nominal, registrándose el voto de cada uno de los integrantes del Tribunal y sobre cada uno de los cargos acusatorios. Se puso de relieve en la misma resolución que “no cabe duda que lo que [se] cuestiona en mayor medida es el no cumplimiento de las ordenanzas, que son la ley del municipio, a partir de la autonomía política, administrativa, financiera y particularmente la institucional de la Municipalidad de Santa Lucía, en virtud de lo expresamente dispuesto por el art. 246 de la Constitución Provincial”. En particular, se refiere a la ordenanza N° 1768, que ordenó el aumento salarial, la que “no puede considerarse como violatoria en forma grave y manifiesta del ordenamiento positivo, pues dispone simplemente un aumento a los dependientes municipales, como lo hace la mayoría de la administración nacional y provincial en estos tiempos”, advirtiendo que “en nuestros tiempos, ni tan siquiera por vía excepcional, puede convalidarse el obrar de un funcionario que pretende no aplicar una norma por reputarla inconstitucional”.

La medida fue enervada por el Tribunal Electoral Provincial, en Autos N° 1531, caratulados “Concejo Deliberante de la Municipalidad de Santa Lucía comunica Resolución N° 1453”, en el pronunciamiento emitido el 20 de diciembre de 2007, que declaró “la inaplicabilidad de la resolución N° 1453 dictada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Santa Lucía (...) y, en su consecuencia, declarar la inaplicabilidad de la ordenanza N° 1839 por la que el Concejo (...) en su art. 1° convoca a la mencionada consulta popular para que el electorado del Departamento Santa Lucía exprese su decisión por el Sí o el No: “¿Está de acuerdo con el fallo dictado por el tribunal, en el juicio político desarrollado, que destituyó de su cargo de intendente al Dr. Vicente Mut...?”.

De acuerdo con los fundamentos expresados en los considerandos, y realizando un análisis del régimen municipal, concluye que la Carta Orgánica de la Municipalidad de Santa Lucía, al otorgarle al Concejo Deliberante la potestad de “inhabilitar para ejercer cargos públicos por tiempo determinado”, excede el marco de las atribuciones sancionatorias que fija la Constitución Provincial.

Asimismo, el tribunal se entregó a analizar la procedencia de la consulta popular convocada, en función de la realidad fáctico-jurídica e institucional de la Municipalidad de Santa Lucía. En torno a tal tópico, afirmó que “(...) el Sr. Vicente Mut resultó electo intendente de la Municipalidad de Santa Lucía, en los comicios celebrados el 05/10/03, cesando su mandato por imperio del art. 244 de la Constitución Provincial, el día 10/12/2007, hecho ya acaecido como, además, es de público y notorio”. Concluye, más adelante, que “habiendo cesado de pleno derecho, por imperio constitucional, en su mandato el día 10/12/2007, la consulta popular -cuya única finalidad (...) es someter el fallo destitutorio a la decisión del electorado, se ha tornado abstracto ello en tanto, como resulta de toda lógica, no puede destituirse, en su caso, a quien ya no ocupa el cargo por conclusión del período por el que fue electo”.

El fallo del Tribunal Electoral Provincial fue cuestionado por medio de recurso

extraordinario interpuesto ante la Corte de Justicia de la Provincia de San Juan.

6. Subsidios a los municipios

Durante el período legislativo correspondiente al año 2007, se sancionaron diversas disposiciones mediante las cuales se acordaron subsidios a los municipios, facultando al Poder Ejecutivo para que, a través del Ministerio de Hacienda y Finanzas, realice las modificaciones presupuestarias ⁴⁶ que fueren necesarias y determine la forma en que se transferirá el subsidio. Tales normativas serán sucintamente presentadas a continuación.

A. Ley N° 7780 ⁴⁷

Acuerda un subsidio por la suma de pesos dos millones (\$ 2.000.000) a los municipios de la Provincia, a distribuir según planilla anexa, de la siguiente manera:

<i>Departamento</i>	<i>Total Municipio (\$)</i>
Albardón	99.227,72
Angaco	49.613,85
Calingasta	44.933,30
Capital	531.242,69
Caucete	163.819,33
Chimbas	140.884,62
Iglesia	95.483,27
Jáchal	80.505,50
9 de Julio	73.016,62
Pocito	81.441,61
Rawson	104.376,32
Rivadavia	111.397,14
San Martín	46.337,47
Santa Lucía	86.590,22
Sarmiento	59.443,01
Ullum	28.083,31
Valle Fértil	53.826,35
25 de Mayo	66.463,84
Zonda	83.313,83
<i>TOTAL Subsidios</i>	<i>2.000.000,00</i>

B. Ley N° 7800 ⁴⁸

Establece un subsidio por la suma de pesos tres millones quinientos mil (\$ 3.500.000) a los municipios de la Provincia, a distribuir según planilla anexa, de la forma que sigue:

<i>Departamento</i>	<i>Total Municipio (\$)</i>
Albardón	178.355,00
Angaco	87.541,00
Calingasta	76.087,00
Capital	895.863,00
Caucete	287.985,00
Chimbas	242.987,00
Iglesia	163.628,00
Jáchal	127.630,00

9 de Julio	190.626,00
Pocito	134.175,00
Rawson	181.627,00
Rivadavia	188.990,00
San Martín	78.541,00
Santa Lucía	149.719,00
Sarmiento	100.631,00
Ullum	48.270,00
Valle Fértil	94.086,00
25 de Mayo	114.540,00
Zonda	158.719,00
<i>TOTAL Subsidios</i>	<i>3.500.000,00</i>

C. Ley N° 7824 ⁴⁹

Determina un subsidio por la suma de pesos tres millones quinientos mil (\$ 3.500.000) a los municipios de la Provincia, a distribuir según planilla anexa, del siguiente modo:

<i>Departamento</i>	<i>Total Municipio (\$)</i>
Albardón	203.834,00
Angaco	100.047,00
Calingasta	89.956,00
Capital	1.023.843,00
Caucete	329.126,00
Chimbas	277.700,00
Iglesia	187.003,00
Jáchal	145.862,00
9 de Julio	217.859,00
Pocito	153.343,00
Rawson	207.574,00
Rivadavia	215.989,00
San Martín	89.761,00
Santa Lucía	171.108,00
Sarmiento	115.007,00
Ullum	55.166,00
Valle Fértil	107.527,00
25 de Mayo	130.902,00
Zonda	181.393,00
<i>TOTAL Subsidios</i>	<i>4.000.000,00</i>

7. Fondo de Emergencia Municipal

La ley 7853 ⁵⁰ incrementa el Fondo de Emergencia Municipal, creado por la citada ley 7779 (*vid.* nota 46 a pie de página) de Presupuesto Año 2007, en la suma de pesos dos millones (\$ 2.000.000).

8. Modificación de la distribución de regalías mineras

La ley 7862 modificó el art. 17 de la ley 7281 ⁵¹, estableciendo que:

“Lo recaudado en concepto de regalías mineras ⁵² será distribuido de la siguiente manera:

a) Para Rentas Generales de la Provincia le corresponderá setenta por ciento (70%);

b) Para la Municipalidad donde tenga su asiento el yacimiento minero le corresponderá el veinte por ciento (20%);

c) Para la Dirección de Minería, le corresponderá el diez por ciento (10%).

Los recursos asignados a favor del municipio, no podrán ser destinados a gastos de erogaciones corrientes, salvo erogaciones corrientes que puedan ser exceptuadas por el decreto reglamentario de la presente. El Poder Ejecutivo reglamentará la forma en que los municipios deberán identificar con cartelería adecuada los bienes muebles, inmuebles, obras públicas y toda adquisición o inversión que se realice, utilizando los dineros provenientes de regalías mineras. Los recursos asignados a la Dirección de Minería deberán ser depositados en una cuenta especial y el uso de los importes depositados serán exclusivamente aplicados a tareas de control, mediante acciones dirigidas a verificar la explotación racional del recurso, las condiciones de seguridad de los trabajos y la conservación del medio ambiente de acuerdo a lo aprobado en la Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A.) y la verificación y control de las regalías mineras”.

IV. Una zona de confluencia de intereses provinciales y municipales: los bemoles de la coparticipación impositiva

En función del art. 253 inc. 8 de la Constitución Provincial, los municipios “[t]ienen derecho a un porcentual determinado por ley, según la categoría del municipio, del total que la Provincia perciba en concepto de coparticipación federal y en el mismo tiempo y forma que aquélla lo perciba. También tienen derecho a un porcentual determinado por ley, de la totalidad de los impuestos percibidos por la provincia. La coparticipación municipal de los impuestos nacionales y provinciales tiende a favorecer a los municipios de menores recursos, y a aquellos que se encuentren ubicados en áreas y zonas de frontera”⁵³.

La laxitud de los lineamientos que en la materia diseña la norma constitucional local -que de algún modo contrasta con el extenso art. 75 inc. 2 C.N., en lo tocante a la materia de coparticipación federal⁵⁴-, demanda una complementación normativa que permita contar con ciertos criterios *objetivos* de reparto.

Así, algunas pautas referenciales -a nuestro juicio, algo contingentes y, por ende, insuficientes- fueron instrumentadas en la ley 7118⁵⁵, que estatuyó un régimen “transitorio” (sic) de distribución de los recursos fiscales entre la Provincia y los municipios, que regiría a partir del 1 de enero de 2001, determinando el monto anual que a cada municipio correspondía por todo concepto, distribuido en trece (13) cuotas; reteniendo de los montos a transferir mensualmente fijados, los importes correspondientes a aportes y contribuciones previsionales de obra social, prima de seguros, cuotas de préstamos y descuentos correspondientes a entidades sindicales y/o mutuales conforme al detalle que en cada oportunidad deberían presentar los municipios a la Secretaría de Hacienda y Finanzas del Ministerio de Economía (art. 1º). Añadió que los montos consignados serían transferidos automáticamente a cada municipio (art. 2º) y que éstos no podrían solicitar asistencia económica por desequilibrios financieros más allá del monto que tuvieran asignado y percibieran en concepto de coparticipación (art. 3º).

Por su parte, la nombrada ley 7779, sancionada el 21 de diciembre de 2006, que diagramó el Presupuesto General correspondiente al Ejercicio Fiscal Año 2007, determinó en la suma de pesos ciento setenta y un millones (\$ 171.000.000), el monto de transferencias a gobiernos municipales por coparticipación de impuestos (art. 27); suma integrada y distribuida conforme al detalle discernido en tal norma, que -entre otros rubros y reglas- incluye importes y procedimientos estipulados en la citada ley 7118. Debe aclararse que algunos rubros se distribuirían en el conjunto de los municipios de acuerdo con los siguientes parámetros: el 50% tomándose en cuenta la población emanada del Censo Año 2001 y el restante 50% teniendo en consideración la población con necesidades básicas insatisfechas, que surgen del mismo Censo; mientras que otros lo serían en partes iguales a cada municipio.

Es así posible verificar que la ley en cuestión, particularmente en el segmento explorado,

aporta algunos parámetros adicionales para regir el reparto de recursos entre la Provincia y las comunas.

Asimismo, el aludido artículo autorizó al Poder Ejecutivo a crear un Fondo de Emergencias Municipales (administrado por dicho poder), en la suma de pesos ocho millones (\$ 8.000.000), con la finalidad de asistir a los municipios en casos de emergencia económica, social o institucional.

Ello de acuerdo con el siguiente detalle, volcado en la Planilla Anexa al art. 27 de la Ley de Presupuesto Año 2007, que brevemente hemos presentado:

	\$	\$	\$	\$	\$
Albardón	3.034.857,40	277.240,00	2.887.605,21	583.158	6.782.860,50
Angaco	2.114.964,60	213.920,00	997.917,67	583.158	3.909.960,16
Calingasta	2.357.715,80	213.200,00	1.198.685,88	583.158	4.352.759,57
Capital	19.216.747,40	433.175,00	9.944.531,34	583.158	30.177.611,63
Caucete	4.852.465,40	352.000,00	4.586.538,61	583.158	10.374.161,90
Chimbas	5.618.216,40	341.640,00	8.837.051,94	583.158	15.380.066,23
Iglesia	3.258.069,20	229.280,00	937.230,67	583.158	5.007.737,76
Jáchal	3.376.605,60	271.600,00	2.482.957,94	583.158	6.714.321,43
9 de Julio	2.929.411,60	226.040,00	1.131.176,40	583.158	4.869.785,89
Pocito	3.325.250,60	315.600,00	5.624.957,78	583.158	9.848.966,27
Rawson	7.738.115,80	334.800,00	11.639.582,61	583.158	20.295.656,30
Rivadavia	5.480.871,00	335.000,00	7.581.363,13	583.158	13.980.392,02
San Martín	2.579.445,20	264.640,00	1.275.975,28	583.158	4.703.218,37
Santa Lucía	4.585.425,40	323.280,00	4.545.622,86	583.158	10.037.486,15
Sarmiento	2.873.259,80	265.950,00	3.033.529,36	583.158	6.755.897,05
Ullum	1.611.348,60	210.320,00	629.516,28	583.158	3.034.342,77
Valle Fértil	2.286.480,00	213.680,00	1.137.349,42	583.158	4.220.667,31
25 de Mayo	3.286.785,60	269.800,00	2.466.728,54	583.158	6.606.472,04
Zonda	2.572.321,20	225.000,00	567.157,51	583.158	3.947.636,61
TOTALES	83.098.356,60	5.316.165,00	71.505.478,40	11.080.000,00	171.000.000,00

Si bien no cabría enfocar pormenorizadamente el asunto en este informe (ceñido al año 2007), sólo dejamos anunciado que con arreglo al art. 27 de la ley 7852 ⁵⁶, de Presupuesto General correspondiente al Ejercicio Fiscal Año 2008, se fijó en la suma de pesos doscientos dieciocho millones quinientos mil (\$ 218.500.000) el monto de transferencias a gobiernos municipales por coparticipación de impuestos, divididos en dos bloques: por una parte, la cantidad de pesos ciento ochenta y tres millones quinientos mil, monto integrado y distribuido - en sus pertinentes proporciones- respectivamente de acuerdo con las leyes 7779, 7800 y 7824; y, por la otra, la cantidad de pesos treinta y cinco millones (\$ 35.000.000), a distribuir en la misma proporción a la participación con la que finalizó cada municipio en 2007.

Para tener derecho al monto identificado en último término (\$ 35.000.000), los municipios y la Provincia debían formalizar un convenio por medio del cual los primeros se comprometieran a cumplir las siguientes obligaciones (que coinciden con las establecidas en un segmento del art. 27 de la citada ley 7779):

a) A brindar la información mensual y bimestral que le sea requerida y posibilitar el acceso a sus registros y fuentes documentales para corroborar la consistencia y solidez de la información remitida a la Provincia.

b) Contener el gasto en personal, y “eficientizar” (sic) la recaudación de los recursos municipales.

c) Mantener congeladas las vacantes de cargos políticos y no políticos al 31 de diciembre de 2003.

d) Mantener la adhesión al Régimen de Responsabilidad Fiscal.

El aludido Convenio fue suscripto por los ministros provinciales de Hacienda y Finanzas y de Gobierno, por una parte, y los municipios, por la otra, el 26 de diciembre de 2007; acuerdo ratificado por el gobernador de la Provincia por conducto del decr. 0251-MHF, del 11 de marzo de 2008.

V. A modo de cierre

Como es de suponer, este informe no pretende agotar las novedades provinciales y municipales producidas durante el año 2007 en San Juan, sino que sólo procura ofrecer un breve panorama ilustrativo de algunas de las líneas salientes al respecto.

Sea como fuera, no podíamos cerrar este señalamiento sin reiterar la existencia de una asignatura pendiente de importancia sustancial: la sanción de un instrumento jurídico en materia de coparticipación de impuestos entre Provincia y municipios que demarque pautas e indicadores claros y estables al respecto, dando cuerpo a criterios objetivos de reparto sobre una plataforma de solidaridad y proporcionalidad, que abastezcan las exigencias de la seguridad jurídica, morigeren las desigualdades y asimetrías y resguarden debidamente los postulados de un federalismo de concertación (o convergencia) y participativo, que permita una vinculación equilibrada entre ambas instancias y viabilice una alternativa de desarrollo y crecimiento integrado.

Ello, naturalmente, sin obviar la posibilidad de que se contemple en aquel instrumento un razonable margen de flexibilidad en función de la dinámica política y las adaptaciones que *-inter alia-* impongan los cambios y nuevos requerimientos sociales, económicos, territoriales, que germinen.

Tal vez lo precedentemente expuesto pueda aportar en favor de que se atenúe la tentación de los gobiernos (fuera y más allá de toda referencia específica a cualquier coloración política en particular) de utilizar arbitrariamente la asignación de recursos como premios o castigos, de acuerdo con la textura político-partidaria de las ocasionales autoridades municipales, supeditándolos respectivamente a la alineación o al enfrentamiento de éstas con el partido o alianza políticos que circunstancialmente guían el timón gubernativo provincial. Por lo demás, se trata de una advertencia perfectamente extrapolable a los avatares que en no pocas ocasiones sufren las autoridades provinciales con los gobiernos nacionales de turno.

Por cierto, no ignoramos las dificultades que se corporizan a la hora de intentar compatibilizar los intereses de los actores en aras de lograr la aplicación de un criterio racional y ecuánime de distribución de la masa coparticipable. Basta repasar lo que sucede en el ámbito nacional, donde transcurridos poco menos de catorce años desde la última innovación de la Ley Fundamental aún no se ha satisfecho el mandato que ésta hilvana en el art. 75 inc. 2, y la disposición transitoria sexta, con lo que las tantas veces pregonada ley convenio continúa sin ver la luz.

Sólo resta hacer votos para que más temprano que tarde se alcancen los consensos esenciales y que el instrumento jurídico básico de coparticipación impositiva entre Provincia y municipios, como también la tantas veces aludida como frustrada ley convenio entre Nación y provincias, finalmente queden positivados y sean debidamente observados y cabalmente cumplidos.

• SAN JUAN, por *Alberto M. Sánchez*

El Informe de la Provincia de San Juan referido al año 2007 podría tener la misma introducción que incluí en el referente al 2005: un año electoral con amplio triunfo del oficialismo justicialista, sustentado en la obra pública y en la exhibición de viscerales relaciones con el gobierno nacional.

Obras de envergadura, gestiones para concretar el paso a Chile por Agua Negra, incipiente pero importante desarrollo minero, medidas de alto impacto popular (erradicación de villas, concesión de jubilaciones a no aportantes), configuraron un cóctel que evidentemente inclinó a la ciudadanía sanjuanina por la continuidad del elenco gobernante. No sólo eso: le otorgó al

oficialismo una mayoría absoluta de diputados provinciales, siempre preocupante a mi juicio.

No se salvaron, no obstante, las falencias de que daba cuenta aquel Informe: muy escaso diálogo político e inexistencia de acciones de concertación, lo que impide la determinación de políticas de Estado.

Por otra parte, la estrechez de la vinculación entre el gobierno provincial y el nacional -de idéntico signo partidario- tiende no pocas veces a debilitar la impronta federal. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la sanción de la ley 7833 (21/11/07), una de las primeras manifestaciones normativas provinciales de hermenéutica de la ley de educación nacional 26.206, cuyo art. 3º declara “de aplicación obligatoria para la Provincia de San Juan” las resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE). Su art. 2º dispone además que la ley general de educación de San Juan regirá “supletoriamente” en todo lo que no se oponga a la ley nacional de educación, lo que implica una preocupante negación de las competencias provinciales en la materia (arts. 5º, 125 y 126 C.N., y 79 y 150 inc. 1 de la Constitución Provincial). En definitiva, se trata de una ley que comienza a plasmar en los hechos lo que temíamos desde la teoría a partir de la sanción de la ley de educación nacional: centralización en materia educativa y casi nulo margen de maniobra de las provincias en algo tan esencial como es la educación de la generación presente y de las venideras.

Otro ejemplo de lo dicho es la actitud de la Provincia ante la jurisdicción nacional frente a algunas “interpretaciones” de ésta referentes a la coparticipación federal de impuestos, cuestión imposible desarrollo en estas breves líneas.

Finalmente, cabe consignar las relaciones interjurisdiccionales de San Juan en este período, las que pueden sistematizarse del siguiente modo:

1. Relación con la Nación

- Convenio Marco entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación y el gobierno de la Provincia de San Juan, referido a la asignación de recursos para la ejecución del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (decr. 0015-MPyDE-07).

- Ratificación del Convenio entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación y la Provincia de San Juan, sobre desarrollo de la actividad ganadera (decr. 0034-MPyDE-07).

- Ratificación del Convenio entre el Ministerio de Justicia y Derechos de la Nación y la Provincia de San Juan, con la finalidad de asistir conjuntamente a la Dirección de Patronato de Liberados y Excarcelados de la Provincia (decr. 0070-MG -07).

- Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Humano Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la Provincia de San Juan, sobre “Ejecución Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” (decr. 0072-MDHPS-07).

- Convenio Marco N° 41/03 entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, para cooperar en la programación de actividades educativas a través de la Dirección Biblioteca Nacional de Maestros (decr. 0160-ME-07).

- Convenio N° 593 entre el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la Provincia de San Juan, para la ejecución del Proyecto “Prevención del abuso y maltrato hacia los adultos mayores”, en el marco del Programa Nacional de Fortalecimiento Institucional (decr. 0270/07).

- Ratificación del Convenio Específico celebrado entre la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y el gobierno de la Provincia de San Juan, vinculado al asesoramiento técnico en la conclusión de las obras de construcción de la Central Hidroeléctrica Caracoles (decr. 0454/07).

- Ratificación del “Acuerdo de Trabajo” entre la Dirección Nacional de Minería y la Subsecretaría de Minería de la Provincia de San Juan, aprobándose los proyectos de Plan de Minería Social para distintos departamentos de la Provincia (decr. 0485-SEM-07).

- Ratificación del Convenio Específico celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y el gobierno de la Provincia de San Juan, referido a la puesta en marcha del nuevo Hospital Dr. Guillermo Rawson de la Provincia (decr. 0651-MIyT-07).

- Aprobación del Convenio N° 927/06 entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, referido al Operativo Nacional de Evaluación denominado “Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Calidad Educativa” (decr. 0793-ME-07).

- Aprobación del Acta Complementaria entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la Provincia de San Juan, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (decr. 1237-MDHyPS-07).

- Aprobación del Convenio de Ejecución Plan Nacional de Seguridad Alimentaria entre el Ministerio Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la Provincia de San Juan (decr. 1296-MDHyPS-07).

- Ratificación del Acuerdo Federal de las Provincias del Acta de Reparación Histórica, entre las provincias de La Rioja, San Luis, San Juan y Catamarca (decr. 1466/07).

- Aprobación del Convenio entre Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la Provincia de San Juan, referido a la recuperación de los oficios tradicionales (decr. 1720-MDHyPS/07).

- Ratificación del Convenio N° 379/07 y sus Anexos I y II, entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, correspondiente al Relevamiento Anual de Información Año 2007 (decr. 2222-ME-07).

- Ratificación del Convenio N° 610/07, entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, referido a la ejecución de actividades relativas a la aplicación de los instrumentos relativos al Operativo Piloto de Evaluación 2007 (decr. 2223-ME-07).

- Ratificación del Convenio N° 32/07, entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, referidos a mejorar la calidad y equidad educativa (decr. 2248-ME-07).

- Aprobación del Convenio de Cooperación entre Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de la Provincia de San Juan, referido a la asistencia para la aplicación de los sistemas SIEMPRO - SISFAM (decr. 2413-MDHyPS-07).

- Ratificación Convenio N° 793/06, entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan, por el que se implementó el “Programme For International Student Assessment” (decr. 2415-ME-07).

- Ratificación Acta Complementaria entre el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y el gobierno de la Provincia de San Juan, para la elaboración y ejecución de Programas y Planes de Capacitación para el personal de la Administración Pública Provincial (decr. 2438-MHF-07).

2. Relaciones con municipios

- Ratificación del Convenio entre los ministerios de Hacienda y Finanzas y de Gobierno de la Provincia de San Juan y municipalidades de la Provincia sobre transferencia de \$

25.000.000,00 a las municipalidades de la Provincia (decr. 0174-MHF-07).

- Ratificación del “Acuerdo de Trabajo” entre la Dirección Nacional de Minería y la Secretaría de Minería de la Provincia de San Juan y el “Convenio de Asistencia y Cooperación” entre la Secretaría de Estado de Minería y la Municipalidad de Angaco (decr. 0939-SEM-07).

- Convenio entre el gobierno de San Juan y la Municipalidad de la Ciudad de San Juan, para la construcción del “Teatro del Bicentenario (decr. 1234-MIyT-07).

3. Relaciones internacionales

- Ratificación del Convenio Marco de Cooperación entre la Provincia de San Juan y la Organización de Estados Iberoamericanos, para la Educación, la Ciencia y la Cultura (decr. 0358-MPyDE-07).

- Ratificación del Acuerdo Marco entre OMT Organización Mundial de Turismo, la Fundación UNWTO-THEMIS, la Secretaría de Turismo de la Nación Argentina y el Gobierno de la Provincia de San Juan, sobre la implementación del Programa UNTWO.TedQual Volunteers (decr. 0648-07).

- Ratificación del Convenio entre Secretaría de Producción e Inversiones del Ministerio de Producción y Desarrollo Económico y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el marco del acuerdo suscrito el 26/2/85 entre el gobierno de la República Argentina y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (decr. 0843-MPyDE-07).

4. Relaciones institucionales

- Ratificación del Convenio de Asistencia y Cooperación entre la Secretaría de Estado de Minería y la Cámara de Productores Mineros de Valle Fértil (decr. 0084-SEM-07).

- Ratificación del Acta Complementaria y Anexo I celebrada entre la Universidad Nacional de San Juan y el Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan, para la capacitación de profesionales a través de la carrera de Especialización en Criminología (decr. 0297-MG-07).

- Ratificación del Acta Complementaria entre la Secretaría de Turismo, Cultura y Medio Ambiente de la Provincia de San Juan y la Fundación de la Universidad Nacional de San Juan, referida a la confección de mapas turísticos (decr. 0313-07).

- Ratificación del Convenio celebrado entre el gobierno de la Provincia de San Juan y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), referido a líneas crediticias para Pymes (decr. 0368-MPyDE-07).

- Ratificación del Acuerdo Marco entre la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Ministerio de Educación de la Provincia de San Juan y el Ministerio de Hacienda y Finanzas, para la implementación en el ámbito provincial del Programa de Educación Tributaria (decr. 0387-MHF-07).

- Acta Complementaria entre la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia y la Universidad Nacional de San Juan, en el marco del Convenio de Asistencia y Cooperación (decr. 0904-07).

- Ratificación del Acta Complementaria de Convenio de Asistencia y Cooperación entre la Secretaría de Estado de Minería y la Universidad Católica de Cuyo, para la elaboración del “Plan para el Desarrollo Sustentable de los Departamentos Calingasta, Iglesia y Jáchal” (decr. 0940-SEM-07).

- Ratificación del Convenio entre el gobierno de la Provincia de San Juan y el Consejo Federal de Inversiones para la concreción del Programa “Puesta en valor de los Atributos Culturales y Naturales para del desarrollo Turístico el Parque Natural Provincial Ischigualasto” (decr. 1294/07).

- Ratificación del Acta Complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación entre la Secretaría de Estado de Minería y la Universidad Católica de Cuyo (decr. 1310-SEM-07).

- Ratificación del Acta Complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación entre el gobierno de la Provincia de San Juan y la Fundación Universidad Nacional de San Juan (decr. 1482-07).

- Ratificación Acta Complementaria de Convenio de Asistencia y Cooperación entre el gobierno de la Provincia de San Juan y la Universidad Nacional de San Juan, referida al Proyecto “Desarrollo de un Cluster Industrial Minero en el Sector de las Cales de la Provincia de San Juan” (decr. 1529-SEM-07).

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

El principio representativo es como se sabe, uno de los correlatos del sistema republicano de gobierno en el diseño de la Constitución Nacional, de modo que en todos los estamentos de la estructura federal no puede faltar, ni pueden adoptar los gobiernos locales otros criterios ajenos a aquella ingeniería republicana. La representación de que se trata es, en apretada síntesis, un modo de participar del pueblo en el gobierno; pero no cualquier “modo” porque, además, la representación debe ser proporcional. Aunque se acepte que la representación política surja de la ley, como cometido del legislador en la interpretación de la voluntad constituyente, es menester que la mayoría de las opiniones tengan alguna voz en el órgano político que es la legislatura. Esa representación debe impedir que el sistema de garantías quede al arbitrio de las mayorías circunstanciales. Ya he dicho, con apego a estos principios, que el sistema representativo es inexistente en Santa Cruz, donde la autocracia se sustenta en una mayoría inédita (22 de 24 legisladores representan al partido de gobierno). Como conclusión añadida, tampoco hay democracia en la provincia. Y en este sentido, sin ánimo de sentar otra cosa que situaciones y circunstancias, el sistema de partidos “debería” permitir que las voluntades y creencias se repartan “parejo”, proporcionalmente a los respectivos caudales de opinión. Tradicionalmente, la oposición representa en Santa Cruz entre un treinta y un treinta y dos por ciento del total del electorado. Así las cosas, esa debiera ser la proporción legislativa y comprender, en lo posible, opiniones minoritarias. Pero no lo es. El sistema electoral pergeñado por el gobierno ha permitido que la mayoría se arrime a la unanimidad con las consecuencias propias de las autocracias que generan en tiranía.

Este año 2007 fue, como en la mayoría de las provincias argentinas sino todas, un año electoral. El resultado de los comicios arrojó conclusiones que quebraron las esperanzas de una minoría ansiosa del cambio. Enrarecida la política local por manifestaciones sociales de grave disconformidad, con algunos hechos dolorosos, la oposición alentaba la expectativa del esperado agotamiento del sistema. Pero no ocurrió. Como conclusión, sólo una comuna quedó en manos de la oposición (la capital, Río Gallegos) y el poder del gobierno se consolidó en la legislatura local con 20 diputados del partido de gobierno y 4 de la oposición.

En lo económico, se anunciaron inversiones importantes en materia petrolera en el ámbito local, con quince llamados a concursos públicos (marzo), obras para Caleta Olivia y Las Heras en el flanco norte, y el muy incipiente desarrollo de la producción de hidrógeno contó con la declaración de Capital Nacional del Hidrógeno de la localidad de Pico Truncado, en donde funciona una pequeña planta piloto de separación de hidrógeno a través de la electrólisis alimentada con energía eólica, de escaso desarrollo pese al enorme potencial que la provincia dispone en esa materia. Hacia mayo, en plena convulsión social de los empleados estatales, renunció el vicegobernador a cargo del Poder Ejecutivo, asumiendo el titular de la empresa Yacimientos Carboníferos Río Turbio y diputado provincial, con el aval del presidente de la Nación y que habría de ser, luego de las elecciones de octubre, el gobernador. También en mayo se produjo una reunión en la localidad de Perito Moreno de ciudadanos y delegados de la zona y de la provincia de Aysén, Chile, en defensa del “agua pura”, afectada por las explotaciones mineras de oro y plata en la zona precordillerana, y también en defensa del patrimonio paisajístico representado en los cañadones de singular belleza que confluyen en el río Pinturas, con sus yacimientos arqueológicos, paleontológicos y antropológicos. También la provincia

anticipó una prórroga por diez años, contados a partir de 2017, a favor de la empresa Panamerican Energy sobre las concesiones de áreas petroleras locales (Cerro Dragón, Piedra Clavada y Koluel Kaike). Hacia fines de septiembre el gobernador anunció inversiones en obras energéticas y viales por 3.700.000.000 de pesos. En octubre se realizó la audiencia pública con miras a la ejecución del dique Los Monos, que involucra recursos acuíferos de la provincia del Chubut. Hacia noviembre se anunció el desarrollo de la infraestructura del yacimiento de plata Manantial Espejo, existente a 65 Km. de Gobernador Gregores, que tiene prospectado reservas por 39.000.000 de onzas de plata. Hacia fines de diciembre se habría de definir la adjudicación de las obras centrales hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz (Cóndor Cliff y La Barrancosa), que anuncia una inversión de 1.000.000.000 de dólares. Como dato curioso, consigno que Tierra del Fuego y Santa Cruz tuvieron el mayor número de huelguistas, en proporción a la cantidad de asalariados, en la primera mitad de 2007.

En sus relaciones con las provincias vecinas, Santa Cruz suscribió un convenio con la Municipalidad de Sarmiento (provincia de Chubut) para el aprovechamiento estratégico del territorio de la Cuenca del Golfo San Jorge, que comparten ambas provincias, que propende al intercambio de información y conocimiento sobre recursos productivos (aprobado por decreto 2068). También, aprobó un convenio marco con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ley 2855) para la creación del Registro de Deudores Alimentarios. Entre la legislación aprobada, se destaca la N° 2957 que aprueba un convenio de cooperación con el Ministerio de Desarrollo de la Nación en el marco del programa “Familias por la Inclusión Social”, y la N° 2966, que crea el Archivo Provincial de la Memoria, para registrar información sobre la violación de derechos humanos y la N° 2929 que crea una pensión en favor de incapacitados que alcancen o superen el 66% de su capacidad laborativa.

• **SANTA FE**, por *José Manuel Benvenuti*

Reforma política, calidad institucional

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

Como señalara en anteriores informes, en la última sesión legislativa correspondiente al año 2004, quedó atrás la denominada “Ley de Lemas”, implementada a principios de los años ‘90, con la sanción de un nuevo sistema electoral.

Corresponde ahora indicar que éste, de primarias abiertas, obligatorias y simultáneas -experimentado en la práctica- ha permitido, en principio, la oxigenación, el fortalecimiento democrático y la alternancia de la Provincia.

En efecto, el 11 de diciembre de 2007 asumirán las nuevas autoridades electas en septiembre próximo pasado. En tal ocasión, los Dres. Hermes Binner y Griselda Tessio, lo harán como gobernador y vice de la Provincia, debiendo destacarse que el Dr. Binner se constituirá en el primer mandatario provincial de origen socialista.

Acceso a la información pública

La Cámara de Senadores dio media sanción a un pretendido proyecto de ley de acceso a la información que, consideramos, contraría la Constitución Federal (art. 43).

La Cámara de Diputados, por su parte, y unánimemente, aprobó en dos oportunidades proyectos de leyes sobre la materia que sí garantizaban el acceso irrestricto a la información por parte de la ciudadanía en general.

El trámite, en definitiva, se encuentra trabado en vericuetos parlamentarios. Es de esperar que con la nueva composición de la Legislatura se avance en la sanción de una ley que satisfaga

plenamente el acceso a la información.

Plan estratégico de Reforma Judicial en la provincia de Santa Fe

Se entregaron al Consejo Rector los informes finales por parte de las distintas comisiones de trabajo.

Varios proyectos tienen ya estado legislativo, habiendo sancionado un moderno sistema de enjuiciamiento penal para la provincia de naturaleza acusatoria (que deja atrás un proceso inquisitivo, impropio de un Estado constitucional y social de derecho), garantizándose, por fin, el debido proceso, la defensa en juicio y el juez imparcial.

Cuestiones hídricas

Los intensos registros de lluvias -que superaron holgadamente los 550 mm.- consecuencia de las continuas agresiones al ambiente y el cambio climático, del mes de marzo de 2007, produjeron importantes inundaciones que afectaron no sólo a ciudades sino a cultivos, al sector lácteo, ganadero, hortícola, avícola, etc., que estimativamente, significarán una pérdida del orden de los 2.000 millones de pesos.

Dicho en otras palabras, las lluvias cubrieron 3.622.530 hectáreas de campo de los departamentos del centro-sur santafesino, zona núcleo de la producción agropecuaria de la pampa húmeda y corazón de la cuenca lechera más importante de América Latina.

Agréguese a ello que, para paliar los efectos de las inundaciones deberán repararse puentes y caminos, adaptándolos a las nuevas condiciones hidrológicas.

Humerales

La provincia de Santa Fe “esconde” parte de uno de los más grandes humerales del país: 3,3 millones de hectáreas repartidas entre el norte de nuestra provincia, parte de Chaco y Santiago del Estero. Los bajos submeridionales (un territorio fuertemente caracterizado, como ocurre con otros humerales, por un vaivén de aguas, una rica flora autóctona y especies en peligro de extinción), son una fuente fundamental de agua dulce, recurso en crisis hoy en el mundo; regulan el clima y permiten la retención de sedimentos y sustancias tóxicas.

Sin embargo, transformaciones provocadas por el hombre (especialmente el desmonte y la extensión de la frontera agrícola) ponen en peligro estas tierras, por lo cual, distintas ONGs, con el patrocinio de la Embajada de España en la Argentina, la Fundación Vida Silvestre, la Federación Universitaria del Litoral y la Secretaría de Extensión de la UNL, han propuesto zonificarlas.

En nuestra provincia, particularmente, el área de los bajos se extiende hasta los departamentos 9 de Julio, San Cristóbal, Vera y San Justo, representando el 21% de su superficie total (solamente ocupada por el 8.9% de la población).

Región Centro

La Región Centro -subsistema del sistema federal- de fuerte presencia en los distintos ámbitos (universitarios, productivos, culturales, sociales, etc.), con 55 legisladores nacionales (9

senadores y 46 diputados), si logra superar la subordinación al poder central, podría constituirse en una herramienta idónea, promotora de un cambio importante para la zona.

Téngase en cuenta que, según los últimos estudios, todas las retenciones granarias de la campaña 2007/2008 estarían en el orden de los 6.800 millones de dólares. Y las provincias que la integran, aportarían casi 4.000 millones de dólares de aquellas, sin contrapartida alguna.

Agréguese a ello, la degradación y/o pérdida de nutrientes de la tierra sometida a cultivos intensivos; la tala indiscriminada, etc. En definitiva, la depredación del patrimonio natural que ya afecta al ambiente y la calidad de vida.

Universidad

Recientemente, reunida la Asamblea Universitaria de la Universidad Nacional del Litoral, aceptó la renuncia de su rector, Ing. Mario D. Barletta (quien asumirá próximamente como intendente municipal en la ciudad de Santa Fe) y del vicerrector, Bioq. Amadeo Cellino, procediendo, asimismo, a elegir como rector al actual decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Dr. Albor A. Cantard, quien obtuvo el 94,25% de los sufragios.

Propuestas y medidas recientes

Ya finalizado el período ordinario de sesiones legislativas, un grupo de diputados (UCR-Frentista), ha presentado un proyecto de ley de declaración de necesidad de reforma de la Constitución Provincial que mantiene la bicameralidad (pero con importantes modificaciones), prevé la reelección del gobernador y vice por un solo período consecutivo, incorpora la figura del ballottage, crea el Consejo General del Poder Judicial, establece una regionalización administrativa provincial y, entre otros aspectos, los alcances de la autonomía municipal.

• SANTIAGO DEL ESTERO, por *Francisco E. Cerro (h)*

Durante 2007 se han creado en la provincia espacios institucionales de diálogo entre el gobierno y los diversos sectores de la sociedad a partir de una comunicación permanente realizada en las llamadas mesas de diálogo formalmente establecidas por los respectivos decretos y centradas en el área de la Jefatura de Gabinete.

El gobierno pretende -así lo expone- “llevar adelante un genuino vínculo de las iniciativas sociales, creando espacios comunes de reunión y debate que se afianzan como espacios de interacción donde se discutan políticas comunes, metodologías de aplicación, importancia relativa y estrategia de esas políticas y los recursos necesarios para su aplicación”.

Como fundamento político de este accionar, el gobierno sostiene que “el modo participativo y consensuado de actuar sobre la realidad, la relevancia del actor social como sujeto del proceso, la gestión social, la transformación del plan en producto técnico interpretan las necesidades de la gente, constituyen no solamente las características del desarrollo local que lo distinguen de la planificación tradicional, sino también el nexo que lo vincula con el desarrollo humano entendido como el aumento de las libertades reales”.

El *Consejo de Promoción y Desarrollo Provincial* se integra, además del sector estatal, por las universidades localizadas en la provincia, el INTA y el INTI, más las organizaciones referentes del sector, como son la Unión Industrial de Santiago del Estero, la Cámara Argentina de la Construcción, las organizaciones representantes del sector productor de materias primas, el sector financiero y está prevista la integración del sector comercial.

Tiene por objeto constituir un ámbito formal de análisis y discusión entre los sectores públicos y privados de las políticas referidas al sector productivo de la provincia de Santiago del Estero y de la región, a los fines de consensuar y facilitar las herramientas necesarias a los sectores de la producción y de la industria, y la diagramación de la política de industrialización de desarrollo de la provincia.

El espacio más significativo, por su incidencia en una problemática esencial para la provincia, lo constituyó la creación de la *Mesa de Diálogo y Trabajo sobre la Tierra y la Producción* destinado a debatir los temas referidos a la tenencia y titularidad de la tierra, la inclusión productiva de los pequeños y medianos productores, la conservación del ecosistema, los recursos para el financiamiento de proyectos para el sector y la creación de una política de fondo en cuanto a problemas estructurales de los campesinos.

La integran el Mocase, Incupo, Pastoral Social, Sepyd, El Ceibal, Fundapaz, Parroquia San Pedro, Parroquia Nueva Esperanza, Prade, PSA, BePe, Greenpace y otras organizaciones civiles.

Entre los temas importantes se encuentran los problemas vinculados con la tenencia de la tierra en el vasto territorio provincial y los posibles conflictos que de ellos se pudieran derivar. Se trata de una problemática que en la provincia lleva varias décadas sin que se haya podido, hasta el momento, solucionarla, por lo que se espera una especial atención y tratamiento por parte del Estado provincial en la búsqueda de alternativas de solución.

En ese marco se ha creado un Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra sobre inmuebles rurales que tiene como finalidad principal la recepción de las solicitudes y la documentación que deberá aportar el aspirante; la posterior verificación de la veracidad de la información proporcionada y, “en aquellos casos que a criterio de la Administración y dentro de sus posibilidades presupuestarias, sea necesaria la asistencia técnica que le proporcione los documentos legales requeridos previos a la promoción de las acciones pertinentes por cuenta de los interesados”.

Se pretende también que sea un instrumento para lograr una información precisa y veraz sobre la real situación de las tierras que se encuentran en conflicto entre su titular dominial y quien resulta su ocupante, y por el otro, para facilitar, dentro de la órbita administrativa, la obtención de la documentación técnica a aquellos habitantes que carezcan de recursos suficientes y necesiten regularizar su situación dominial.

En la *Mesa de Diálogo Docente*, se debaten las cuestiones relativas a las condiciones laborales tanto de los empleados públicos como diferentes sectores privados, las leyes y normativas específicas y la cuestión salarial, en el marco del presupuesto provincial o por disposiciones nacionales.

La Mesa de Trabajo para el sector docente está integrada por el jefe de Gabinete, el ministro de Educación y representantes de las entidades gremiales y agrupaciones representativas del sector docente.

La *Mesa del Diálogo y el Trabajo* tiene como objetivo crear “un espacio institucionalizado de debate, diálogo y encuentro permanente que cimiente el consenso con los diferentes actores sindicales de los sectores estatal y privado en aras del afianzamiento de valores democráticos y convivencia imprescindibles para el desarrollo industrial de la provincia y el pueblo todo”. Allí también se debaten las cuestiones salariales y las normas referidas a cada sector.

Está integrada por el jefe de Gabinete, el ministro de Gobierno, el ministro de Economía y el ministro de Trabajo, como representantes gubernamentales, y las entidades gremiales representativas de todos los sectores tanto estatales como privados.

Por ley 6684 se implementó el Sistema Provincial de Seguridad Pública mediante el cual se instituyeron las bases jurídicas e institucionales en lo referente a su composición, misión, funciones, organización, dirección, funcionamiento, formulación, gestión y control de las políticas y directivas de seguridad en el ámbito provincial. Los arts. 7º y 8º de la citada ley crearon e integraron el *Consejo Provincial de Seguridad Pública* con la misión de asesorar sobre la elaboración de planes, proyectos, propuestas e implementación de políticas de seguridad pública.

Está integrado por los tres poderes del Estado (jefe de Gabinete, el ministro de Justicia, el ministro de Gobierno y el jefe de Policía, por el Poder Ejecutivo) junto a los foros de seguridad, las organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales, y con la participación comunitaria a través de los foros y la defensorías municipales de seguridad.

En materia municipal, por iniciativa del Poder Ejecutivo Provincial, se suscribió un *Convenio entre el Gobierno de la Provincia, la Municipalidad de la Ciudad de Santiago del Estero y la Municipalidad de la Ciudad de La Banda* con el objeto de conferir un tratamiento conjunto y participativo a la problemática del territorio que separa a las ciudades y que en la actualidad se encuentra casi totalmente habitado.

El Convenio crea el *Comité de Estudio, Planificación y Apoyo del Conurbano Santiago La Banda (CEPAC)*, constituido con el objeto de potenciar las posibilidades específicas de los dos municipios más grandes de la provincia. El CEPAC Santiago-La Banda estará habilitado para abordar temáticas específicas referidas a los servicios urbanos de incumbencia municipal, las obras y acciones que involucren áreas, intereses o problemáticas territoriales comunes o propias, los servicios sociales, tales como salud, educación, seguridad, etc., prestados a través de la órbita provincial y otras temáticas que se interpreten como de interés común. Se pretende lograr mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía del conurbano y la provincia.

Los santiagueños estamos esperanzados en la construcción de una provincia mejor. El afianzamiento de la democracia es esencial al desarrollo provincial y los consensos están en la base del sistema. En la medida en que se avance de lo formal a lo real, se podrán lograr los resultados esperados.

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

1. Finalizado el primer mandato del gobernador Alperovich, quien fue reelecto por una abrumadora mayoría que le permite manejar *a piacere* al Poder Legislativo, industriales, sindicalistas y economistas coinciden en que durante su mandato, lo saliente fue el impulso a la obra pública (infraestructura básica) y la paulatina disminución de algunos indicadores socioeconómicos. Parte de ese éxito se asienta en la bonanza fiscal de los últimos cuatro años, pero es llamativo para algunos que no haya tomado medidas para bajar el endeudamiento público que hoy supera los \$ 4.000 millones. Existe consenso en la necesidad de obras de infraestructura (particularmente caminos) y en generar empleo genuino.

2. La decisión política del gobierno nacional de otorgar prioridad a Tucumán en la producción de alcohol para alconafta en mezclas al 5% a partir del año 2010, ha sido bien recibida por los diversos sectores involucrados. Conforme el anuncio oficial, Tucumán deberá aportar para entonces 200 millones de litros anuales de etanol proveniente de caña. Un estudio reciente señala que para producir esa cantidad de alcohol, deberá incrementarse un 17,56% la molienda de caña, lo que permite estimar un crecimiento del PBI alrededor del 5,22% respecto a 2006 (representa \$ 1.290 millones), dada la significativa influencia del sector en el conjunto de la economía de la provincia. Dicho estudio también demostró que un peso invertido en la agroindustria azucarera, impacta 2,39 veces más en el PBI que un peso gastado por el gobierno.

3. Si a los precios internacionales del petróleo agregamos la crisis energética que vive el país, los biocombustibles vuelven a tener vigencia como una fuente alternativa de energía renovable. De todas las provincias argentinas, Tucumán es la que está mejor dotada por su volumen de producción y su experiencia con el programa Alconafta para liderar la producción de etanol. Esto constituye una indiscutible fortaleza de Tucumán y de las demás provincias azucareras del NOA. Pero también debemos señalar que la falta de políticas de Estado capaces de asegurarle al productor la seguridad jurídica, estabilidad fiscal y previsibilidad en cuanto a los resultados, constituyen una de las debilidades que no pueden soslayarse, lo mismo que la distancia al puerto con un sistema ferroviario de cargas sumamente deteriorado. También conspira la política de precios de los combustibles, alejados de los valores internacionales.

4. En materia institucional, el acentuado personalismo del gobernador, Alperovich creció

aún más con la elección de su ex ministro de Salud Pública Juan Manzur, como vicegobernador y presidente de la Legislatura donde 43 de 49 legisladores son propios o “acoplados”; y con la designación de su ex Fiscal de Estado como nuevo miembro de la Corte. Con este marco, los últimos meses de 2007 han estado marcados por los conflictos verbales con los abogados penalistas que cuestionaron las reformas procesales, con el Colegio de Abogados por el manejo de la matrícula y hasta con la Cámara en lo Contencioso Administrativo y la propia Corte. A ello se agrega una fluida relación con la prensa, que amplifica sus discursos y no lo contradice ni lo cuestiona. “Con tanto poder, debo autolimitarme” afirmó después de la elección de octubre.

5. Se firmó un convenio entre la Nación y 15 propietarios de ingenios y siete de empresas cítrícolas. Estos se comprometieron a que en 24 meses no se arroje ni cachaza ni vinaza en la cuenca Salí-Dulce. Principalmente el compromiso contraído obliga a reconvertir las empresas en 24 meses, con una inversión estimada de \$ 156 millones. El Banco Nación otorgará créditos con tasa cero y estarían disponibles desde diciembre, previo cumplimiento de algunos requisitos a establecerse por la Secretaría de Medio Ambiente. Por el convenio suscripto las inversiones a realizar están destinadas a lograr eficiencia energética, efluentes industriales, carga orgánica y eficiencia en el uso del agua. El Defensor del Pueblo se mostró escéptico sobre el cumplimiento de este acuerdo de adaptación a las normativas internacionales y nacionales para disminuir el porcentaje de contaminación.

6. La Universidad Nacional de Tucumán anunció que tendrá un centro científico y tecnológico que será financiado por la Nación, que aportará 35 millones de pesos. Se trata de un complejo que incluye laboratorios, aulas, un anfiteatro y un museo que serán erigidos en un predio de 18 has., a 15 kilómetros de la Capital. Allí funcionarán todos los institutos del CONICET que están emplazados en la provincia entre ellos el CERELA (Centro de Referencia para Lactobacilos), el PROIMI (Planta Piloto de Procesos Industriales Microbiológicos), el Instituto Superior de Investigaciones Biológicas (INSIBIO) y el Instituto de Correlación Geográfica (INSUGEO). Parte de los trabajos serán aportados por la UNT con fondos propios provenientes del Yacimiento Minero Agua de Dionisio (YMAD) que esa casa de estudios posee en Bajo La Alumbra.

6. En un acto sin antecedentes, este año, en la Legislatura, el oficialismo impuso su mayoría y aprobó el Presupuesto Plurianual, que implica la sanción detallada del presupuesto 2008 fijando \$ 4.731 millones como gastos. Paralelamente se sancionó que el presupuesto de 2009 será de \$ 5.168 millones y el de 2010 será de \$ 5.440 millones. Desde el sector oficialista se justificó esta medida afirmando que “el presupuesto plurianual le da previsibilidad a la Provincia”.

7. Una nueva universidad privada se creó en Tucumán. Se trata de la Universidad San Pablo-T, fundada por la Fundación para el Desarrollo, la cual -según su presidenta- nace con el compromiso de “educar para el ejercicio del respeto y la tolerancia de creencias y racionalidades diversas, para la cooperación y el trabajo en equipo, promoviendo siempre la capacidad crítica, la autogestión y el espíritu emprendedor”. Entre las carreras contempladas como una respuesta a la demanda del perfil productivo de las provincias del NOA figuran Diseño Industrial, Ciencia y Tecnología de los Alimentos, Finanzas y Gestión de Empresas Agroindustriales. Juró como primer rector el Dr. Carlos Fernández, un profesional de destacada actuación pública y universitaria.

8. FEDEH, Fundación para el Estudio y Tratamiento de Enfermedades Hemato-oncológicas, ha iniciado sus actividades, con el objetivo prioritario de trabajar para brindar a médicos y especialistas la mejor infraestructura física y de contención para asistir a enfermos y familiares. En un futuro no muy lejano tiene como una de sus metas la creación de un banco de dadores solidarios de sangre y plaquetas.

9. Tres informes de consultoras especializadas en la medición sobre clima de negocios y en la ponderación de la competitividad de las provincias, dan cuenta de que Tucumán no está dentro de los distritos más privilegiados del país, ya sea por su infraestructura, por su desarrollo y por el comportamiento fiscal. Para “Delphos”, Tucumán figura en el

puesto 19 entre 24 distritos. En otro informe que resume la investigación llevada a cabo por la Escuela de Negocios de la Universidad Austral entre 250 empresarios y sobre los parámetros “cercanía de los mercados”, “recursos humanos y naturales”, “calidad de vida”, “el transporte” y “los regímenes de producción”, estableció el *top ten* de las más atractivas para invertir en el cual figura Córdoba en primer lugar, segunda Santa Fe, siguiéndole Buenos Aires, Mendoza, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, San Luis, Neuquén, Río Negro, Salta (única del NOA) y Santa Cruz. Finalmente la Red Libertad al presentar el Índice de Desempeño Provincial, que permite conocer las condiciones que ofrece cada provincia para la iniciativa privada a partir del tamaño del sector público, el financiamiento del gasto y las características de su mercado laboral, presentó un informe en el que ha ubicado a Tucumán en el 13^{er} lugar, debido a que: a) es uno de los distritos donde más creció el tamaño del sector público, b) posee una alta dependencia del gobierno debida a su escasa autonomía fiscal y c) por su alto endeudamiento y el crecimiento de la presión fiscal.

NOTAS

¹ Que es más que un estatuto organizativo. En exceso de sus facultades la Convención de 1996 designó como “Constitución” al texto que aprobó, pero ello contraría la Constitución Nacional.

¹ Confr. La Nación, domingo 9 de septiembre de 2007, pág. 33.

¹ Néstor Pedro SAGÜÉS, *Teoría de la Constitución*, Buenos Aires, Astrea, 2001, pág. 255 y ss..

² Mario A.R. MIDÓN, *Crónica de la reforma constitucional en Corrientes*, Corrientes, Editorial Del Centro, 1993.

³ Néstor Pedro SAGÜÉS, ob. cit..

⁴ Alberto Antonio SPOTA, “Cláusulas económicas y sociales”, ponencia del autor al VIII Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional, Mar del Plata, 1987.

⁵ Mario A.R. MIDÓN, *Manual de derecho constitucional*, 2^a ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2004.

⁶ Ricardo HARO, “Tendencias contemporáneas en el derecho constitucional”, en *Constitución, poder y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pág. 139.

¹ En rigor, Areas Anticlinal Grande-Cerro Dragón y Chulengo (en la parte comprendida en la provincia del Chubut) y Cerro Tortuga-Las Flores.

² “A partir de la ley 24.145 y la reforma constitucional de 1994, los decretos reglamentarios 1955/94 y 543/03, fueron preparando el camino para que finalmente la ley 26.197 consagrara las once titularidades hidrocarburíferas argentinas, las cuales están distribuidas entre Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Tierra del Fuego y ENARSA como brazo ejecutor de los negocios energéticos federales”. “Argentina. La prórroga de las concesiones de explotación petroleras y la necesidad de inversiones en búsqueda de mayores reservas de hidrocarburos”, por Marta B. MIGUENS, en Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, tomo 67, número 2. Es notorio que la autora de este trabajo -“ex Jefe Análisis Contratos Petroleros Repsol YPF S.A.”, según consigna en él- se ha colocado únicamente en el punto de vista empresario. No hace ningún examen de las prórrogas ya otorgadas, pese a que las menciona, ni económico, ni sobre sus consecuencias para un recurso estratégico de todos los argentinos, menos sobre su validez constitucional.

Contrasta claramente con la meditada sugerencia de Jorge Lapeña, contenida en su trabajo *Documento base tema energía* en el marco de la convocatoria pública denominada “El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario - Convocatoria de la Universidad Pública a la sociedad argentina”, 2 al 5 de agosto de 2005. Allí, luego de subrayar que “Fue un error estratégico la privatización de la petrolera estatal en la Argentina sin haber contado al mismo tiempo con una estrategia energética nacional que garantizara el cumplimiento de los roles que antes llevaban a cabo YPF y el conjunto de las empresas energéticas estatales”, señalaba el autor el camino a seguir, que lamentablemente se ha abandonado, a saber (cita parcial): “1) La primera decisión estratégica deberá ser el abandono del modelo de mercado con ausencia del Estado para trocarlo por un modelo basado en un capitalismo con presencia activa del Estado en los roles de fijador de políticas nacionales; planificador estratégico; fiscalizador de los contratos; ejercicio del poder de policía del servicio; etc. / 2) Sanción de una Nueva Ley de Hidrocarburos Nacional (Ley única para todo el territorio nacional). / 3) Fijar el principio de que la política energética nacional debe ser única y la responsabilidad de la misma del Poder Ejecutivo Nacional; la propiedad de los hidrocarburos será provincial como lo establece el artículo 124 de la Constitución Nacional pero la fiscalización y el control será realizado en forma unificada y

coordinada por organismos federales (provincias y Nación). / 4) Caducidad de las actuales ‘concesiones petroleras’ al vencimiento de las mismas con reversión al estado de los yacimientos. *Las nuevas concesiones y/o prórrogas sólo serán otorgadas al vencimiento de los plazos y de acuerdo a lo dispuesto en la nueva ley de hidrocarburos que reemplace a la ley 17.319.* / 5) Lanzamiento de una política exploratoria en materia de hidrocarburos definida y agresiva en áreas con potencial exploratorio y en las denominadas no tradicionales con el objeto de revertir la declinación de la inversión de riesgo en la búsqueda de nuevos recursos...” [la cursiva es nuestra]. Sobre este último punto, piénsese en el reciente descubrimiento de reservas en Brasil, país que tuvo una política de Estado en la materia.

³ Acerca de esta cláusula, se ha sostenido que “... sólo otorga a las provincias el dominio y no la jurisdicción sobre los yacimientos de hidrocarburos. Ello es así, porque al regular únicamente lo atinente al dominio y excluir, diría expresamente, lo relativo a la jurisdicción, mantiene plena vigencia la facultad constitucional del Congreso de regular en su totalidad el régimen legal de las minas, entre las cuales se encuentran los yacimientos de hidrocarburos, en virtud de la delegación de la potestad de dictar el Código de Minería efectuada por las provincias en favor del Congreso Nacional (...) el Congreso no puede abdicar del derecho que le han otorgado los constituyentes de 1994, entregando sus facultades a las jurisdicciones locales y, de esa forma, aniquilar la distribución impuesta por el poder constituyente y el mecanismo institucional establecido por la Constitución Nacional” “El dominio de los hidrocarburos y la ley 26.197”, por Orlando DE SIMONE en Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, 07/2007, tomo 67, número 1, en elDial.Express, del 18 de julio de 2007, edición especial].

⁴ Autos: “Solari Yrigoyen, Hipólito y Romero, David Patricio c/ Provincia del Chubut y otra s/ Acción de amparo”, promovida en Comodoro Rivadavia.

⁵ Enajenar: “(...) 4. prnl. Desposeerse, privarse de algo”.

¹ Deliberadamente omitimos a la provincia de Buenos Aires que, ya sancionada la reforma de 1994, desoyó el mandato del citado art. 123, al reformar su Constitución.

² Más de 84.000 entrerrianos viven en poblaciones gobernadas por una Junta de Fomento.

³ Una somera aproximación determina una población de más de cien mil habitantes diseminados en Centros Rurales de Población.

¹ Fe de erratas: en el Cuaderno XX (ed. 2007) del Instituto de Federalismo, se deslizó un error de edición en el Informe correspondiente a la provincia de Neuquén presentado por Armando Mario Márquez. El párrafo donde dice “*La vida político institucional de la provincia de Neuquén durante 2006 se destaca por la integración del Consejo de la Magistratura, compuesto con un miembro del Tribunal Superior de Justicia, quien lo preside, cuatro representantes de la Legislatura, que no sean diputados, designados a propuesta de los bloques, según la proporcionalidad de la representación en dicho cuerpo y dos abogados de la matrícula elegidos entre sus pares por voto directo, secreto y obligatorio, mediante el sistema de representación proporcional (art. 249 Const. Pcial.). El 2006 estuvo signado por la reforma de la Constitución Provincial...*”, debió decir: “*La vida político institucional de la provincia del Neuquén durante el año 2006 estuvo signada por la reforma de la Constitución Provincial, cuyo nuevo texto fue sancionado por la Convención Constituyente el 21 de febrero de ese año y constituyó la culminación de un proceso iniciado a fines de 2003, cuando, al repetir un período de gobierno, las actuales autoridades hicieron pública su intención de modificar la Carta Magna Provincial, cuya letra databa del 29 de noviembre de 1957 y que sólo había sido alterada por vía de la enmienda que le fuera practicada durante el curso del año 1994. A partir de aquel entonces...*”.

¹ Según el art. 9º de la ley 26.075, se crea en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, cuyo objetivo será el contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades.

En la reglamentación de la ley, el Poder Ejecutivo Nacional, con la participación del Consejo Federal de Cultura y Educación, fija los criterios de asignación tendientes a compensar las desigualdades existentes entre las diferentes jurisdicciones mediante un porcentaje de los recursos determinados en el art. 4º que se destinan al Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, así como su operatoria y los requisitos que deberán cumplir las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para acceder a los recursos. Conforme los arts. 3º y 4º se prevé que para 2010 el presupuesto consolidado del gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incremente progresivamente hasta alcanzar una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB).

² Según Alejandro Arlía del Centro de Estudios Federales, si bien la opción de la refinanciación con el CER

fue la opción más benévola en 2002, hoy ya no lo es y sostiene que: “Es probable que el CER haya cumplido su ‘ciclo’”. De hecho, el gobierno nacional está prescindiendo todo lo posible de emitir más títulos con este coeficiente indexatorio. Habría que analizar las posibilidades de reconversión de las deudas de las provincias con CER, distinguiéndose dos grupos: aquellas que fruto de la reprogramación tienen un acreedor de última instancia privado (léase: los tenedores de BOGAR del canje de la deuda provincial) y aquellas deudas sin “espejo” (deudas que contrajeron para salir de la crisis fiscal y financiera como los PFO, el rescate de cuasi monedas y otros pasivos que siguen sin reestructuración, cuyo principal acreedor es el propio gobierno nacional). Es, en este último caso, en el cual la alternativa del NO CER puede ser posible.

³ Los fondos de los ATN se conforman de la siguiente manera: se suma el uno por ciento del total de la masa neta de coparticipación, por distribuir entre la Nación y las provincias; a eso se agrega el dos por ciento de la recaudación que se consigue por el impuesto a las ganancias, según la ley 24.073, y los 20 millones de pesos anuales correspondientes a la recaudación, también del impuesto a las ganancias, según la ley 24.699. Por último, también se suma a la conformación de los ATN, el uno por ciento del 93,7% de la recaudación del impuesto a los bienes personales, según la ley 24.699.

⁴ En alusión a lo que en ciertas tradiciones se denomina *formula distribution o perequazione fiscale*.

* Agradecemos la colaboración prestada por la Dra. Adriana Tettamanti de Ramella para la elaboración de este informe.

¹ Pedro J. FRÍAS, “La cultura federal”, *Cuaderno de Federalismo XIX*, Instituto de Federalismo, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2006, contratapa.

² Ver para ampliar Adriana TETTAMANTI DE RAMELLA, “Elecciones nacionales”, *Diario de Cuyo*, San Juan, 11 de agosto de 2007, pág. 23.

³ Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia (en adelante, B.O.) del 20 de marzo de 2007. Asimismo, fue publicado en el Boletín Oficial Municipal (confr. Ordenanza N° 1.400/04, decr. 412/04 y decr. reg. 163/06) N° 0023 del 8 de marzo de 2007.

⁴ Tribunal Electoral Provincial, Expte. N° 1412, “Intendente de Santa Lucía comunica Decreto N° 129-DEM-07 de convocatoria a elecciones de Intendente y Concejales para el día 12-8-2007”, resolución del 21 de marzo de 2007 (Protocolo de Resoluciones del Tribunal Electoral Provincial, t. I, Fos. 4/5, 2007).

⁵ Protocolo de Resoluciones del Tribunal Electoral Provincial, t. I, F° 7, 2007.

⁶ Aunque el B.O. en el que fue publicado (del 9 de abril de 2007 -*vid.* nota siguiente-) lo identificaba como decr. 187/07.

⁷ B.O. del 9/4/07. El decreto debió ser modificado por cuanto había consignado -por error involuntario, según expresa el decreto rectificativo 190/07, dictado el 11 de abril de 2007 (B.O. del 16 de abril de 2007)- el número de concejales suplentes.

El Cronograma Electoral respectivo fue publicado en el B.O. del 23 de abril de 2007.

⁸ Tribunal Electoral Provincial, Expte. N° 1417, “Intendente de Calingasta comunica Decreto N° 189/07 de convocatoria a elecciones de Intendente y Concejales para el 12-8-2007”, resolución del 13 de abril de 2007 (Protocolo de Resoluciones del Tribunal Electoral, t. I, Fos. 10/11, 2007).

⁹ Protocolo de Resoluciones del Tribunal Electoral Provincial, t. I, F° 12, 2007.

¹⁰ B.O. del 16 de marzo de 1987. Tal Código fue modificado por ley 7736 (B.O. del 16 de noviembre de 2006). Con posterioridad, la ley 7817 (B.O. del 12 de julio de 2007) reformó el art. 61 de la ley 5636, referido a las autoridades de mesa.

¹¹ Tribunal Electoral Provincial, Expte. N° 1.417, *idem supra* nota 8, resolución del 15 de mayo de 2007 (Protocolo de Resoluciones del Tribunal Electoral Provincial, t. I, F° 42, 2007).

¹² Publicado en el B.O. del 4 de mayo de 2007.

¹³ Tribunal Electoral Provincial, Expte. N° 1.418, “Intendente de Jáchal comunica Decreto N° 023/07 de convocatoria a elecciones de Intendente y Concejales para el día 12-8-2007”, resolución del 8 de mayo de 2007.

¹⁴ Tribunal Electoral Provincial, Expte. N° 1.418, *idem* nota precedente, resolución del 15 de mayo de 2007.

¹⁵ B.O. del 9 de mayo de 2007. El decreto debió ser modificado por cuanto había consignado por error involuntario, según reza el decreto rectificativo 038-MVF-07, el número de concejales suplentes.

¹⁶ Tribunal Electoral Provincial, Expte. N° 1.420, “Intendente de Valle Fértil comunica Decreto N° 037-MVF-07 de convocatoria a elecciones de Intendente y Concejales para el día 12-8-2007”, resolución del 15 de mayo de 2007.

¹⁷ En su anterior mandato (2003/2007) fue secundado por el Dr. Marcelo J. Lima, quien en el actual período gubernativo (2007/2011) fue elegido intendente de la Municipalidad de la ciudad de San Juan.

¹⁸ Cabe recordar que con arreglo al art. 131 de la Constitución Provincial, el Poder Legislativo de San Juan es ejercido por una Cámara de Diputados integrada por *un representante por cada uno de los departamentos en que se divide la Provincia y por un diputado cada veinte mil habitantes elegidos por el sistema de representación proporcional*, tomando la Provincia como distrito electoral único. Tal cláusula constitucional añade que “[l]a ley

puede aumentar pero no disminuir la base de representación determinada para cada diputado elegido por el sistema proporcional”.

Es dable destacar que la ley 7237 (B.O. del 3 de julio de 2002), por medio de sus arts. 1º y 2º, modificó la base de representación para los legisladores “proportionales”, estipulando que la Cámara se integrará (además de los “departamentales”) con *un diputado de representación proporcional cada cuarenta mil habitantes*, tomando a la Provincia como distrito electoral único; parámetro utilizado en las elecciones de 2007.

¹⁹ B.O. del 3 de diciembre de 2007.

²⁰ B.O. del 5 de agosto de 1985.

²¹ Ver para ampliar Víctor BAZÁN y Adriana TETTAMANTI DE RAMELLA, “El régimen municipal en la Provincia de San Juan”, *Revista de Derecho Público*, 2005-2 [“Derecho Municipal” (tercera parte)], 1ª ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2005, págs. 281/350.

²² B.O. del 11 de diciembre de 1982.

²³ El art. 247 de la Constitución de San Juan, bajo el título de “Autonomía”, dispone: “Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera, a todos los municipios. Los de Primera Categoría tienen además autonomía institucional. Todos los municipios ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder”.

²⁴ B.O. del 23 de abril de 1992.

²⁵ B.O. del 18 de setiembre de 1992.

²⁶ B.O. del 27 de noviembre de 1992.

²⁷ B.O. del 7 de diciembre de 1992.

²⁸ La Carta Orgánica de ese municipio, en su redacción original, fue publicada el 25 de marzo de 1993, recibiendo una modificación posterior.

²⁹ B.O. del 20 de agosto de 1996.

³⁰ La ley 6752 fue sancionada el 31 de octubre de 1996 y publicada el 22 de noviembre de ese año.

Dicha normativa sustituyó los arts. 105 (sobre causales de remoción del intendente); 106, 107, 110 (referidos a la revocatoria del mandato del intendente y de los concejales); y 113 de la ley 6289 (acerca de la obligatoriedad del voto en la consulta popular para aprobar o rechazar el fallo del Concejo Deliberante destitutorio del funcionario municipal por el mecanismo de la revocatoria, o en el caso de remoción del intendente municipal por el voto de 2/3 de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante -art. 48 inc. 16, ley 6289-). Asimismo, suprimió el art. 116 de este cuerpo normativo.

³¹ Precepto que reza: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

³² Tribunal Electoral de la Provincia, Autos N° 1386, “Intendente de Caucete comunica llamado a elecciones para elegir convencionales”; y Autos N° 1314, “Intendente de Caucete s/ convocatoria a elecciones municipales”.

³³ También regula la denominada “Policía Municipal”.

³⁴ B.O. del 1º de noviembre de 2007.

³⁵ B.O. del 21 de agosto de 1996.

³⁶ El art. 2º establece como bases del concurso las siguientes:

“A) Libre acceso de postulantes.

“B) Cumplimiento de los requisitos establecidos por el art. 79 de la Carta Orgánica Municipal:

1. Ser ciudadano argentino nativo o por opción;

2. Tener como mínimo 25 años de edad;

3. Ser abogado y tener como mínimo 5 años de antigüedad en el ejercicio de la profesión;

4. No estar comprendido en algunas de las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para los concejales;

”C) Presentación de legajo por cada postulante, compuesto de:

1. *Curriculum vitae*, con copia certificada de cada uno de los instrumentos que certifiquen los antecedentes denunciados en el mismo;

2. Certificado de antecedentes, expedido por la Policía de San Juan;

3. Certificado de antigüedad de la matrícula y antecedentes disciplinarios en el ejercicio de la profesión emitido por el Foro de Abogados de San Juan;

4. Certificado psicofísico emitido por organismos oficiales”.

³⁷ El decreto establece que “[l]os postulantes habilitados para el concurso serán entrevistados personalmente por la Comisión Asesora, estableciendo fecha, hora y lugar en que se llevarán a cabo y dentro del plazo de cinco días hábiles” (art. 8º).

³⁸ La normativa que examinamos establece que “[a] segundo día hábil inmediato posterior a la recepción de los legajos, serán los mismos puestos a disposición de los interesados para su compulsión de 08 a 14 hs.” (art. 5º, ap. “c”). Además, determina que “[l]as impugnaciones a los legajos de los postulantes deberán formularse por escrito y por mesa de entradas del municipio, hasta el segundo día hábil posterior al establecido para la compulsión, de 08 a 14

hs.” (*ibid.*, ap. “d”).

³⁹ El decreto municipal establece que “[v]encidos los plazos [previstos para las impugnaciones y sus contestaciones, cfr. arts. 5º, ap. ‘d’, y 6º] se pondrá a consideración de la Comisión Asesora la totalidad de los legajos, la que deberá resolver en el término de cinco días hábiles las impugnaciones y contestaciones efectuadas a los mismos, teniendo esta resolución el carácter de irrecurable” (art. 7º).

⁴⁰ Dentro de los tres días hábiles posteriores a la conclusión de las entrevistas, “la Comisión Asesora elevará al Departamento Ejecutivo Municipal la nómina de postulantes considerados más aptos a cubrir el cargo concursado” (art. 9º).

⁴¹ B.O. del 4 de mayo de 2007.

⁴² Presentación del 2 de mayo de 2007, Expte. N° 1419, “Intendente de Calingasta convoca a Consulta Popular Obligatoria para el 12/8/2007”.

⁴³ La Municipalidad de Calingasta había dispuesto la convocatoria a Consulta Popular Obligatoria a los ciudadanos del Departamento, para el domingo 3 de julio del año 2005, a fin de “manifestar su voluntad por el Si o el No, a la exploración y explotación minera metalífera a cielo abierto, con tratamiento para la obtención de minerales que implique la utilización de cianuro o cualquier sustancia tóxica que pueda alterar, degradar o dañar el medio ambiente” (decr. 151/05 del intendente municipal de Calingasta y Ordenanza N° 737-CD-05 del Concejo Deliberante de ese municipio).

⁴⁴ El Tribunal Electoral de la Provincia, mediante resolución del 23 de mayo de 2005 en Autos N° 1388, “Concejo Deliberativo de Calingasta s/ Consulta Popular Obligatoria”, dispuso “[d]eclarar la inaplicabilidad de la Ordenanza N° 737-CD-2005 [sancionada el 5 de mayo de 2005, con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante: cuatro votos positivos y una abstención] y del Decreto Municipal N° 151/05 [dictado el 11 de junio de 2005 -B.O. de 16 de mayo de 2005-], -convocando a Consulta Popular Obligatoria”, y “[r]ecomendar a las autoridades de la Municipalidad de Calingasta que limiten los actos de convocatoria a temas de su competencia y con ajuste a la Ley Electoral vigente”. Tuvo en consideración el Tribunal que el municipio de Calingasta no había satisfecho el requisito impuesto por la ley 5636 (Código Electoral de la Provincia) de exhibir las listas o padrón provisorio con una antelación no menor de tres meses al acto comicial, como así también que la materia sobre la cual se disponía requerir la manifestación de la voluntad de los ciudadanos del Departamento de Calingasta era ajena a las facultades del municipio.

⁴⁵ Tribunal Electoral Provincial, resolución del 7 de mayo de 2007, Expte. N° 1419, “Intendente de Calingasta convoca a Consulta Popular Obligatoria para el 12/08/07” (Protocolo de Resoluciones del Tribunal Electoral Provincial, t. 1, Fos. 28/31, 2007).

⁴⁶ La ley 7779 (B.O. del 5 de enero de 2007) aprueba el presupuesto del ejercicio económico correspondiente al año 2007.

⁴⁷ B.O. del 19 de enero de 2007.

⁴⁸ Sancionada el 24 de mayo de 2007 y publicada el 12 de julio de 2007.

⁴⁹ Sancionada el 30 de agosto de 2007 y publicada el 10 de octubre de 2007.

⁵⁰ Sancionada el 30 de noviembre de 2007 y publicada el 3 de diciembre del mismo año.

⁵¹ B.O. del 17 de setiembre de 2002.

Su art. 17 disponía:

“Lo recaudado en concepto de Regalías Mineras será distribuido de la siguiente manera:

a) Para Rentas Generales de la Provincia le corresponderá el cincuenta y cinco por ciento (55%).
b) Para la Municipalidad donde tenga su asiento el yacimiento minero le corresponderá el treinta y tres por ciento (33%).

c) Para la Dirección de Minería, le corresponderá el doce por ciento (12%).

Los recursos asignados a favor del Municipio, deberán ser destinados a la realización de infraestructura de Obra Pública a favor del Departamento, quedando expresamente prohibida su imputación presupuestaria en el rubro ‘Erogaciones Corrientes - Pago de Personal’. Los recursos asignados a la Dirección de Minería, deberán ser depositados en cuenta especial y el uso de los importes depositados será exclusivamente para ser aplicados a la tarea de verificación y control, especialmente las acciones dirigidas a la preservación del ecosistema, que la misma deberá realizar ejerciendo el Poder de Policía Minero”.

⁵² Se considera regalía minera “la retribución pecuniaria que debe abonarse al Estado Provincial por la extracción de recursos naturales mineros de carácter no renovables situados en su jurisdicción. Las Regalías Mineras no constituyen tributo y el pago de las mismas no implica excepción alguna para el pago de impuestos, tasas y contribuciones que correspondiesen oblar por la extracción y que se encuentren establecidos por la aplicación de otras normas legales” (art. 2º de la ley 7281).

⁵³ La última parte del citado inciso fue introducida a propuesta del convencional Castillo, quien la fundamentó diciendo “que los municipios de áreas de frontera puedan tener un trato preferencial en cuanto a la coparticipación, porque de otra forma la emigración de los habitantes de esta zona continuará hasta tal límite de dejar deshabitada nuestra frontera. La integración de este párrafo incentivará a los pobladores para el desarrollo en la verdadera dimensión que estos pueblos necesitan” (Convención Constituyente de San Juan, Diario de Sesiones, 4ª sesión,

Reunión N° 19, 10 de abril de 1986, págs. 736/737).

⁵⁴ Cabe recordar que la Carta Fundamental de la Nación establece que una “ley convenio” sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá los regímenes de coparticipación de aquellas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos (art. 75 inc. 2, párr. 2°).

Una particularidad de la regulación es que, además de la Nación y las provincias, queda incluida como beneficiaria de la distribución la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (párr. 3° de la cláusula), aunque curiosamente no fue nominada de modo expreso como interviniente en los acuerdos para premoldear la ley convenio (párr. 2°, *ibid.*) ni en el proceso de aprobación de ella (párr. 4°, *ibid.*).

Como criterios objetivos de reparto se ha pautado que la distribución debe ser equitativa y solidaria y que dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (párr. 3°, *ibid.*).

⁵⁵ Sancionada el 4 de enero de 2001 y publicada el 14 de junio de ese año. Modifica a la ley 7191 (B.O. del 9 de enero de 2002).

⁵⁶ B.O. del 20 de diciembre de 2007.

DOCTRINA

REFERENCIAS Y ETAPAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA FÓRMULA FINANCIERA FEDERAL ARGENTINA DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX

POR MIGUEL ANGEL ASENSIO *

“Los adversarios más inteligentes de la nueva Constitución... condicionan su asenso estableciendo una distinción entre lo que llaman imposición interna e imposición externa. Reservan la primera a los gobiernos de los estados; y se manifiestan dispuestos a conceder la última, consistente en contribuciones comerciales, o más bien en derechos sobre artículos importados, a la cabeza federal”

(Alexander Hamilton en El Federalista, artículo XXX, 1787).

“La Constitución ha sido sensata en dar a un gobierno naciente, como el de la Confederación, el uso ordinario de la contribución más adecuada... La contribución indirecta es la más abundante en producto fiscal, como lo demuestra el de las aduanas, comparativamente superior al de todas las demás contribuciones juntas... La Constitución... ha sido sabia en dejar a cada provincia el uso de la contribución directa, porque se necesita la estabilidad de los gobiernos locales ya reconocidos, para arrostrar el disgusto que suscita en el contribuyente...” (J. B. Alberdi en Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853, Capítulo IV, Sección V, 1856).

Sumario: 1. Introducción. 2. Patrones para una fórmula financiera. 3. Las fórmulas rentísticas de 1853-60-66. 4. Reflexiones de cierre. Referencias.

1. Introducción

Como tópico susceptible de diversos abordajes, el esquema rentístico argentino nos vuelve a ocupar aquí en su perspectiva histórica. Territorio ya recorrido, es capaz empero, de mostrarnos nuevas facetas que parece apropiado escrutar con algún detenimiento. En esa inteligencia esbozamos seguidamente unas breves notas sobre la conformación del esquema financiero federal argentino que tuvo plasmación constitucional en el primer tramo de la segunda mitad del siglo XIX.

Con tal orientación, tomaremos dos tipos de antecedentes: los que tuvieron concreción normativa y los doctrinales o reflejados en proyectos. Entre los primeros, aludiremos tanto al modelo estadounidense de fines del siglo XVIII como a los argentinos anteriores y contemporáneos a la Constitución de 1853. Los segundos abarcarán las perspectivas y propuestas de prohombres de la época.

Lo anterior es importante, en tanto el diseño constitucional tuvo “estaciones” en su recorrido hasta la adopción de un formato más estable. El inicial de 1853 fue limitado temporalmente en 1860 y se consolidó en su forma originaria en 1866, tras sendas reformas a la Carta Magna ¹.

Examinaremos entonces, un proceso cuya culminación estuvo matizada por hechos e ideas. Se apreciará que tanto la particular relación entre la imposición directa e indirecta o la disponibilidad de figuras tributarias, como las ideas de separación, concurrencia, transferencias o participación, en tanto expresiones alternativas de coordinación financiera federativa ², aparecerían con notable claridad ya en la instancia fundacional del sistema federal argentino.

2. Patrones para una fórmula financiera

Dadas ciertas funciones atribuidas a las “esferas de soberanía” creadas en 1853, la del gobierno general y la de los estados o provincias, correspondía encontrar cierto tipo de recursos que financiaran separada o concurrentemente a ambas, para el cumplimiento de aquéllas, sean propias o delegadas.

Cuando en aquel momento fue necesario generar una ecuación rentística aceptable, podía considerarse la existencia de referencias con efectividad empírica y que se habían corporizado normativamente, por un lado, y aportaciones o interpretaciones doctrinales, por el otro. Seguidamente, señalaremos cuatro expresiones de los primeros, uno foráneo y los otros domésticos que pueden confrontarse o relacionarse con la fórmula construida entre los años 1853 y 1866³. Los de tipo doctrinal o simples proyectos, serán considerados posteriormente.

El modelo estadounidense de Filadelfia sería una referencia de presencia casi obligada en todos los casos⁴. Tal cual había sido patente en las carencias del sistema confederal de los “Artículos de Confederación” de 1781, como emergería de las páginas de *El Federalista* y se plasmaría en la Constitución de Estados Unidos de 1787, los arreglos financieros eran cruciales para la sobrevivencia de cualquier asociación política o de su expresión gubernativa.

Como se recordará con respecto al caso norteamericano, la “seducción” discursiva de Hamilton había defendido un diseño que asignaba al centro la potestad de utilizar todo tipo de impuestos, pero comenzando con su exclusivo poder sobre los impuestos aduaneros y su abstención de gravar las exportaciones de los estados⁵. Ello ocurría en un contexto de explícita y aceptada impopularidad de los impuestos directos y la conveniencia indubitable de disponer de los indirectos relevantes de la época, a saber los aranceles aduaneros.

Hamilton insistiría en la necesidad de otorgar al gobierno central a crearse un poder tributario general, perfecto e ilimitado, compatible con la dimensión de los amplios poderes (funciones) que se le otorgaban. Si bien entre los impuestos permitidos “en el despegue” habría una reserva para la Nación de los de tipo externo -por ser los más importantes y accesibles- esto no expresaba un compromiso de largo plazo que le vedaba otros indirectos internos.

En realidad, ello indicaría una separación que no eliminaba una lógica predominante de “concurrencia impositiva”, tal como lo indicaría el antes nombrado: “... los Estados individuales conservarían, bajo la Constitución propuesta... la potestad de recaudar sus rentas públicas... por medio de toda clase de impuestos, excepto los derechos sobre importaciones y exportaciones... *Una jurisdicción concurrente* es la única alternativa admisible a una completa subordinación... de la autoridad de los Estados a la de la Unión. Cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los estados individuales. La jurisdicción concurrente... tiene al menos... el mérito de hacer conciliable, un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del gobierno, con la facultad apropiada e independiente de los Estados de proveer a sus necesidades propias”.

La ecuación argentina de reparto de 1826, aun dentro de una Constitución unitaria⁶, recogería signos que podrían haber sido típicos dentro de una articulación federativa. En tal sentido, hacía identificables dos principios. El primero implicaba reconocer la existencia de rentas fiscales nacionales y rentas particulares de las provincias⁷. El segundo destacaba el principio de separación entre imposición directa e indirecta.

Tales prescripciones se expresarían en los arts. 46 y 148. El primero fundaría un firme precedente dado que asignaba al Congreso “establecer derechos de importación y exportación; y por un tiempo que no pase de dos años, imponer, para atender a las urgencias del Estado, contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio”. El segundo delimitaría mejor los campos nacional y provincial al estipular que las rentas particulares de las provincias “consistirán precisamente en impuestos directos; pues que toda contribución indirecta queda adscripta al tesoro común de la nación”.

Sin embargo, la importancia de este diseño como pauta histórica no terminaría aquí. La enorme fortaleza otorgada al tesoro central por el tipo de gravámenes otorgados hacía previsible una esperable fragilidad en las provincias. De tal modo se hizo explícito el principio de subvención o subsidio en su art. 150, los cuales serían reintegrables: “Mientras las rentas... de

las provincias, no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios, se les suplirá del tesoro nacional lo que falte, llevando a cada provincia una cuenta particular de estos suplementos, que serán reintegrados en proporción que sus rentas mejoren”⁸.

Prescindiendo de considerar lo que parece haber sido un período de “pluralidad de Aduanas” con inmediatez al Acuerdo de San Nicolás, parece conveniente apuntar el que emergería a partir de fines de agosto de 1852 y que tendría dos grandes instancias. La primera es el Reglamento de Aduanas y Navegación establecido por el director provisorio de la Confederación. La segunda involucraría al Estatuto de Hacienda y Crédito Público aprobado por el Congreso Constituyente a fines de 1853.

El Reglamento de Aduanas y Navegación era una consecuencia necesaria del establecimiento de la libre navegación de los ríos que existiría de hecho y de derecho con posterioridad a Caseros y que implicaba la aparición de un “espacio aduanero fluvio-marítimo”, por un lado y la existencia de aduanas “andinas”, por el otro. Los puntos aduaneros como las tarifas a percibir emanarían de tal norma, la que a nuestros fines haría evidencia de su carácter de “divisibles” entre la Nación y las provincias. En efecto, si bien muy menguadamente en su alcance distributivo, dispondría que el 6% del producido aduanero correspondería a las provincias.

El Estatuto de Hacienda y Crédito Público, por su parte, sería explícito en cuanto a los ingresos dominantes o recursos “de época”, que como insinuáramos, condicionaban y siguieron condicionando los esquemas de coordinación financiera. En tal sentido, en un documento que llevaría la impronta de Mariano Fraguero, lucen inequívocamente los impuestos aduaneros pero también se hace expresa la contribución territorial. Además, como expresión de ingresos patrimoniales de tradición regalista, aparecerían los denominados “derechos de minas”⁹.

I. Esquemas de reparto federal de recursos

Modelo estadounidense¹⁰

Nación derechos de importación

Concurrencia en impuestos
internos
Prohibido gravar exportaciones

Contribución directa como “capitaciones”

Constitución de 1826

Nación grava importaciones y exportaciones

Otros impuestos indirectos nacionales
Provincias tributos directos y subsidios Contribuciones nacionales temporarias

Sistema de San Nicolás¹¹

Nación sostenida por Aduanas Exteriores
Anula derechos de tránsito provinciales

Ley Aduanas Director Urquiza¹²

Recursos de Aduanas Nacionales

Provincias con un 6%

Estatuto de Hacienda

1853¹³ Nación tributos de exportación e importación

Idem contribución territorial

3. Las fórmulas rentísticas de 1853-60-66

En instancias de dar forma a la fórmula rentística constitucional de 1853 ha de suponerse que excepto el Estatuto citado, que resultaba reglamentario de ella, aquellos eran antecedentes genéricamente conocidos, aunque no siempre en sus detalles. Los hombres determinantes en la adopción de la fórmula argentina, sin ignorar el precedente norteamericano, parecen haber partido tanto de las referencias como de las figuras tributarias nacionales conocidas a fin de cerrar un conflicto que se acercaba al medio siglo ¹⁴. Antes que Alberdi, un actor quizás impropia y frecuentemente omitido como Mariano Fraguero, recién mencionado, además de los dos gravámenes principales citados agregaba las tierras públicas como recurso patrimonial esencial a considerar. Lo haría en sus *Cuestiones Argentinas*, previamente a aquel *Reglamento de Hacienda y Crédito* ¹⁵.

En su Proyecto de Constitución Anexo a la Segunda Versión de sus *Bases*, Alberdi sería muy pobre en cuanto a materias financieras ¹⁶, quizás tanto como las escuetas aunque parcialmente sugestivas alusiones de De Angelis ¹⁷. Los constituyentes de 1853 serían “hamiltonianos” por sus fines, muy probablemente conocedores de Fraguero, más seguramente del texto de la Constitución frustrada de 1826, pero en todo caso, moderadamente más ricos que Alberdi en su fórmula, quien posteriormente la desarrollaría y expandiría como exégeta brillante, así como con un moderado voluntarismo interpretativo, en su monumental “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina” ¹⁸.

Estos proyectos y aportes doctrinales pueden confrontarse a partir de la expresión sintética de sus caracteres principales en una tabla como la siguiente:

II. Propuestas y modelos rentísticos doctrinales

Fraguero

Derechos aduaneros de importación y exportación nacionales.

Creación contribución territorial nacional.

Tierras públicas.

Ataque a “impuestos negativos” (estancos y diezmo).

Alberdi (Proyecto)

Tesoro Federal basado en “impuestos soportados por las provincias”. Facultad nacional amplia de crear y suprimir impuestos. Nación crea y suprime aduanas y puertos. Nación dispone de tierras públicas nacionales.

De Angelis (Proyecto) Cargas del Estado soportadas proporcionalmente “por las provincias”. Facultad nacional amplia para gravar e imponer.

Gastos nacionales compartidos por las provincias. Potestad nacional sobre puertos, aduanas y aranceles.

Prohibición a las provincias de cobrar derechos de tránsito.

Alberdi (“Sistema”) Impuestos aduaneros de importación y exportación nacionales. Impuestos directos a provincias.

Impuestos directos extraordinarios Nación. Otros impuestos indirectos a Nación “en conjunción” con provincias. Tierras públicas.

Durante el proceso de construcción empírica de la fórmula financiera y en un esquema donde la erección de un inexistente Tesoro Nacional se nutría de “dos renunciaciones”, la de las provincias interiores a las aduanas de ese tipo y la de Buenos Aires a la Aduana Exterior ¹⁹, no dejaría de existir espacio para un sustantivo debate en el Congreso de Santa Fe. Sería el diputado Leiva quien sinceraría la cuestión con motivo de la redacción del art. 4º del proyecto. De acuerdo con éste “*se quitaba a las provincias los derechos de exportación e importación y demás con que contaban para atender a sus gastos ordinarios, no quedándoles más recursos que la contribución directa*, la que además, y por otro artículo (entonces el art. 64) se otorgaba como facultad del Congreso el imponerla *en ciertos casos y temporariamente*” ²⁰.

Esa postura no se sostuvo. Previa defensa del constituyente Gorostiaga, la redacción se mantendría pese a los reparos de Leiva, colocando en blanco y negro el esquema fiscal básico. A diferencia del modelo estadounidense, se dotaba al presupuesto nacional de los dos tipos de impuestos aduaneros, los de importación y de exportación y se generaba para el mismo una “reserva de acción fiscal” a fin de incursionar también en el campo de la tributación directa, si todo lo anterior fuera insuficiente.

La mitigación ²¹ a este esquema marcadamente centralista, cuya defensa también involucraría a otro representante de Santa Fe, Juan F. Seguí, se alcanzaría a través de un *esquema de subsidios* para las provincias “cuyos presupuestos no alcancen en sus gastos ordinarios” ²², lo que sería facultad del Congreso en el citado art. 64 ²³. La resultante era un modelo de concentración de recursos en la cúspide del sistema, con poderes de “mecenazgo” respecto de las partes. Contra una idea preliminar al estilo de 1826, conforme a la cual tales subsidios fueran reintegrables -con lo cual dejaban de serlo-, se logró un compromiso para que ello no ocurriera, lo que se reflejó en la pertinente sanción final. Ello no modificaba empero, el dualismo emergente con un gobierno nacional fiscalmente fuerte, de un lado, y gobiernos provinciales débiles y arrinconados en el campo de la odiosa tributación directa, como explícitamente lo admitiría Alberdi en su *Sistema económico y rentístico*.

Si bien ya antes del fin de la década el Pacto de San José de Flores había generado un cambio importante ²⁴, la reacción con formato constitucional pleno hacia esta arquitectura financiera llegaría de la mano del otro gran actor en el esquema de “doble renuncia”, Buenos Aires, con la Convención Reformadora de 1860. En el Informe de la Comisión Revisora de la Constitución Nacional de 1853 se haría notar en cuanto a los aspectos económicos, basándose una vez más en el precedente norteamericano, que, entre otros aspectos “el poder nacional no puede gravar la producción de los estados por medio de derechos de exportación” ²⁵.

Y en las sesiones donde estas cuestiones se debatirían, sería un actor influyente como Vélez Sársfield ²⁶, ubicado doctrinariamente en el precedente americano de “federalismo de separación”, pero encarnando realmente los intereses de una Buenos Aires particularista, quien volvería con acritud sobre el tema de los subsidios:

“Un artículo de la Constitución dice: que la Nación suplirá el déficit de los presupuestos provinciales y *este parece un presente griego. ¿Qué tiene que ver el gobierno general con el presupuesto de cada provincia?* Ellas son completamente libres e independientes en su régimen interior y pueden gastar de sus rentas lo que quieran *¿Por qué el Congreso llamaría a sí a los presupuestos de gastos de cada Estado Federal?* Este artículo *es enteramente contrario a los principios de una federación política*, porque *Buenos Aires no pediría jamás a la Nación el déficit para sus gastos ordinarios...*” ²⁷.

En 1860 se avanzaría entonces sobre la fórmula financiera, y al actuar sobre los mencionados arts. 4º y 64 del texto de 1853, se limitaría el empleo nacional de los derechos de exportación hasta 1866, sin por ello restituirlos a las provincias. Pese a hacerlo de tal manera, no devolviéndolos fiscalmente a las últimas, les permitía a éstas retener ingresos económicos no gravados o gravados de distinta forma con relación a sus sectores productivos.

El contenido económico implícito resultaba trascendente. Paradojalmente, esta disposición, orientada a beneficiar esencialmente a la economía ganadera de Buenos Aires ²⁸, favorecía

también la de otras provincias exportadoras. En particular, aunque no exclusivamente, a las de las otras litorales ²⁹.

III. Fórmula financiera argentina

Rubros	Derechos de importación
Derechos de exportación	Impuestos directos
Subvenciones nacionales	Otros recursos

Tierras públicas

1853

Nacionales

Nacionales

Provinciales

A provincias con déficit

Nación/Provincias

1859

Nacionales

Nacionales

Provinciales

Bs. As.

Presupuesto de Buenos Aires por 5 años Banco en

1860

Nacionales

Nacionales hasta 1866, cesando luego

Provinciales Idem 1853 + Presupuesto Bs. As. Banco en Bs.As.

Nación/Provincias

1866

Nacionales

Nacionales

Provinciales

Idem a 1853

Banco en

Bs .As.Nación/Provincias

Al arribar a 1866 se cuestionaría la fórmula “federalista” de 1860, generando una nueva reforma que implicaba volver al modelo original. Entonces se cerraría el “diseño arquitectónico básico”, en lo tocante a la “fórmula financiera”, lo que conllevó el rechazo a la renuncia nacional a los derechos de exportación que hubiera debido producirse ese año ³⁰. La defensa de las finanzas nacionales ante una situación bélica, sería ahora el argumento que permitiría neutralizar lo que antes había sido un logro de Buenos Aires, aunque si se hiciera abstracción de ésta última, y tal como lo apuntáramos, también lo hubiera sido de las exportadoras menores ³¹.

Esto no ocurriría sin resistencia, como quedaría planteado en reveladoras expresiones contenidas en las columnas de *El Nacional*, de esa época:

“Toda la fuerza del sistema federal republicano consiste en dar vida a *dos soberanías*: la nacional y la provincial. Los *derechos de exportación* impuestos por el poder nacional centralizan los recursos financieros en un solo poder haciendo a las provincias algo menos que soberanías independientes con vida propia: es hacerlas depender del gobierno nacional, *encargado de la distribución de la limosna* que tiene que arrojarles todos los años para que

puedan vivir... las provincias en estos años de construcción han tenido sus presupuestos en déficit, viéndose obligadas a solicitar al Congreso algunos pesos *para vivir una existencia miserable*. Y *el gran limosnero no siempre ha descornado los cordones de su bolsa*, no siempre lo ha descornado *sin exigir otras cesiones que no hubiera conseguido de otro modo*”³².

Con ello se consolidaba la centralización financiera en una fase globalmente centralizante³³. El diagrama precedente refleja las alternativas comentadas³⁴.

4. Reflexiones de cierre

Las anteriores no son sino brevísimas notas en clave histórica de uno de los procesos más apasionantes de nuestra organización. A saber, el alcance de una fórmula financiera o “pacto fiscal” como se lo llamaría³⁵, tendiente a posibilitar la existencia de más de un orden de gobierno, aspecto típico del sistema federal. Si bien para interpretarlo hemos tenido en vista principios de federalismo fiscal, como lo señalaría un reputado especialista apuntando su matiz diferencial, este es un estudio sobre *finanzas federales*³⁶.

La lectura de los pliegues de esa fórmula no deja de asombrar por la cantidad de sus dobleces. En la comparación entre el Hamilton de *El Federalista* y el Alberdi del *Sistema...* no dejaría de impresionar la perspicacia argumental del primero al rechazar la separación de impuestos “internos” y “externos” entre estados y Unión, de cara a la “conjunción” alberdiana de directos e indirectos que moderaba la química frustrada de 1826, que además de separar los referidos a importaciones y exportaciones para la Nación, también le reservaba *todos* los indirectos, pudiendo incursionar también transitoriamente en los directos, según el mencionado art. 46. Antes de éste, el Fragueiro de “*Cuestiones...*” preocupado en construir la Nación, lucía a su vez predominantemente centralista, al asumir una actitud defensiva ante potenciales reclamos sobre el Tesoro³⁷.

Tanto como los anteriores, quedan reflejados diversos aspectos. Estos involucran desde la importancia de la “conjunción”³⁸ o la “separación”, hasta su dimensionamiento como esquemas de coordinación fiscal. Lo propio si consideramos, pensando en algunos de los precedentes analizados, que “concurrancia de fuentes” puede conciliarse con “separación de haciendas”³⁹.

De igual modo emerge también la relevancia histórica de los subsidios en contextos donde todos los gravámenes principales quedaban “de un solo lado”. Como pudo apreciarse, la solución de 1826 hacía a las subvenciones nacionales reintegrables. En 1853 no lo serían, en tanto formarían parte de la “compensación” hacia las provincias, utilizada también como arma para convencer a los “díscolos” como Leiva⁴⁰.

También el carácter condicionante de las instituciones fiscales y figuras tributarias disponibles -como puertos húmedos o secos, aduanas o catastros- ante el problema de implementar soluciones factibles. Ello permitiría divisar esquemas de “división de recurso único o relevante”, como el que surgiría de la participación sobre las rentas aduaneras emergente del citado Reglamento de 1852⁴¹.

La primacía que tal “química fiscal” otorgaba, al dar viabilidad a lo que se conoció como “gobierno general”, generó un desequilibrio que perduraría. La fórmula financiera, al crear un nivel bien dotado en la cima, reservando recursos menores y más odiosos en los brazos y la base, sería una de concentración y subsidios o “concentración y mecenazgo”, en ambos casos, más centralista que el centralismo atenuado de raíz hamiltoniana propio del modelo estadounidense, donde se plasmó constitucionalmente, la prohibición para gravar las exportaciones de los estados y se legitimó la concurrancia en la imposición interna.

Referencias

ALBERDI, Juan B., *Bases (con Proyecto de Constitución)*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1983.

- *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Libertad, 1956.

ALLENDE, Andrés, *Notas sobre la supresión de los derechos de tránsito y nacionalización de las*

- aduanas en las provincias de la Confederación*, en Primer Congreso de Historia Argentina y Regional, Tucumán, 14 al 16 de Agosto de 1971, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, 1973.
- ALVAREZ, Juan, *El factor económico en las guerras civiles y la cuestión de Buenos Aires*, Buenos Aires, Edhasa, 2003.
- ASENSIO, Miguel Angel, *Coparticipación de Impuestos y Coordinación Fiscal Intergubernamental en la Argentina*, Buenos Aires, CECYT, 1990.
- *Federalismo fiscal. Fundamentos, análisis comparado y el caso argentino*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2000.
 - “Instituciones fiscales y federalismo fiscal. Lecturas para Argentina”, en Revista Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal, N° 4, Santa Fe, FCE-UNL, 2003.
 - *La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional*, Santa Fe, Buyatti, 2006.
- BIRD, Richard M., *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1986.
- BURGIN, Miron, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1973.
- CORTÉS CONDE, Roberto, *La economía argentina en el largo plazo*, Buenos Aires, UNSA-Sudamericana, 1994.
- *Progreso y declinación de la economía argentina*, Buenos Aires, FCE, 1998.
 - *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, 2005.
- DE ANGELIS, Pedro, *República representativa federal*, Buenos Aires, Ciudad Argentina. Incluye también “Proyecto de Constitución” de Juan Bautista Alberdi. Prólogo de Eduardo González Arzac, 1999 -de la versión de 1852-.
- FRAGUEIRO, Mariano, *Cuestiones Argentinas*, Buenos Aires, Solar-Hachette, Introducción de Gregorio Weimberg, 1850.
- GONZÁLEZ CANO, Hugo, “La coordinación financiera y alternativas para Argentina”, Boletín de la D.G.I., Buenos Aires, 2001.
- HAMILTON-MADISON-JAY, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- HERAS, Carlos, *Notas sobre los porteños y la libre navegación después de Caseros*, en Humanidades, t. XXV (2ª Parte), 1976.
- IBARRA, Eduardo A., *Congreso Constituyente de 1852. Constitución de 1853*, Prólogo del Dr. Alejandro Ruzo, Buenos Aires, Ed. Enrique Frigerio e Hijo, 1933.
- LEIVA, Alberto David, *Documentos institucionales de la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1982.
- NÚÑEZ MIÑANA, Horacio, *Finanzas públicas*, Buenos Aires, Macchi-ASAP, 1994.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo, *Reformas a la Constitución Argentina*, Academia Nacional de la Historia, 1993.
- RAVIGNANI, Emilio, *Asambleas constituyentes argentinas*, Buenos Aires, 1937.
- RUIZ MORENO, Isidoro, *La Reforma constitucional de 1866. El federalismo financiero*, Buenos Aires, Macchi, 1976.
- SAMPAY, Arturo E., *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Buenos Aires, Eudeba, 1972.

NOTAS

¹ Ello significa que el período analizado no comprende sucesos posteriores, como los cambios acaecidos desde principios de la década de 1890.

² Para una consideración de estas formas alternativas de coordinación financiera, véase H. NÚÑEZ MIÑANA

(1994); H. GONZÁLEZ CANO (2001) y M.A. ASENSIO (1990, 2000 y 2006).

³ Decimos construida “entre” porque la fórmula original de 1853 debería soportar, para consolidarse, las pruebas de 1860 y 1866.

⁴ Así sería visible en los distintos debates constitucionales y legislativos de la época.

⁵ En lo pertinente, rezaría la Constitución de Estados Unidos de 1787: “Sección 8. El Congreso tendrá poder para establecer y recaudar tributos, derechos, impuestos y sisas, para pagar las deudas y proveer para la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos... Sección 9. ... No se podrán establecer Impuestos de Capitación u otros directos, a menos que lo sean en proporción al Censo o Enumeración... No serán establecidos impuestos o derechos *sobre los artículos exportados desde cualquier Estado*”.

⁶ La incorporamos por su importancia para el tema, pese a tratarse de una experiencia de Carta Magna frustrada.

⁷ Empero, la raíz unitaria imponía que la legislación provincial respectiva fuera aprobada por el Congreso Nacional.

⁸ Véase Alberto D. LEIVA (1982), págs. 259 y 269.

⁹ En rigor, el Estatuto es una norma “posconstitucional” y “procede” al texto de 1853, pero es relevante en cuanto a los ingresos que pondera y a la ubicación o nivel en que los coloca, y resulta “precedente”, con la Constitución original, de los experimentos de 1860 y 1866.

¹⁰ Alexander HAMILTON en *El Federalista*.

¹¹ Suscripto por los gobernadores el 31 de mayo de 1852.

¹² 28 de agosto de 1852.

¹³ Noviembre de 1853.

¹⁴ Desde el momento mismo de la pérdida del Alto Perú se perdieron también los recursos de la plata de Potosí, que se agregaban a los de la Aduana de Buenos Aires. Posteriormente, las cajas provinciales, suspendieron la remisión de sus excedentes al Tesoro Central retenido por Buenos Aires, lo que no eliminó su anemia fiscal crónica, sostenida apenas en las aduanas interiores (véase R. CORTÉS CONDE, 2001, págs. 17-24).

¹⁵ Véase Mariano FRAGUEIRO (1850), *Cuestiones Argentinas*. Aquí ya aparecería la “contribución territorial” como recurso que luego se incorporaría en el Estatuto de 1853. Las *Cuestiones...* configuran entonces un precedente “preconstitucional” que incide obviamente sobre tal “Estatuto”. A su vez, la “contribución directa” aparecería con Rivadavia a partir de los años 20 en la Provincia de Buenos Aires (confr. MIRON BURGÍN, *Aspectos económicos del federalismo argentino*).

¹⁶ En realidad, corresponde distinguir sus disposiciones “positivas” de las meramente “negativas”. Curiosamente, las primeras eran quizás más escuetas que las segundas. Según el art. 8º del Proyecto (versión González Arzac), con similitud a De Angelis, el Tesoro Federal se basaría en “impuestos soportados por todas las provincias”. El art. 68, inciso 3, establecía que el Congreso “Impone y suprime contribuciones, y regla su cobro y distribución”, mientras que el mismo artículo, en su inciso 5, disponía “Habilita puertos mayores, *crea y suprime aduanas*”. Las negativas eran generales y específicas. Entre las primeras “no podían preferirse los puertos de una provincia a los de otra, en cuanto a regulaciones aduaneras” (art. 10). Las segundas eran preventivas de acciones provinciales específicas: ninguna provincia podía establecer derechos de tránsito ni aduaneros que provengan o se dirijan a otra (art. 9º) y los buques que se dirigieren de una provincia a otra no podían ser obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa del tránsito (art. 11). Concomitantemente, ellas no podían “establecer aduanas provinciales,...ni legislar sobre peajes, caminos y postas, ni establecer derechos de tonelaje” (art. 105).

¹⁷ En el Proyecto De Angelis, su Sección Quinta, art. 47, inciso 14, atribuía al Congreso “Decretar anualmente las contribuciones y los impuestos”; en el 20 “Habilitar puertos, establecer aduanas y formar sus aranceles”, y en el 17 “Determinar la parte que cada provincia debe tomar en los gastos nacionales”. Esta última parece guardar un interesante resabio “confederacionista” si se piensa en los mecanismos de aporte hacia los gobiernos centrales previstos en ese tipo de organización (P. DE ANGELIS, 1852).

¹⁸ Huelga remarcar que en rigor el *Sistema económico y rentístico*, como otras grandiosas construcciones intelectuales económicas y no económicas de Alberdi, aunque cronológicamente muy cercano, fue posterior al dictado de la Constitución de 1853 y elaborado en defensa de su arquitectura económica y financiera.

¹⁹ Véase en tal sentido R. CORTÉS CONDE (1998), págs. 12-13 y (2005), págs. 16-17.

²⁰ M. LEIVA (1852) en Eduardo A. IBARRA (1933), págs. 136-137.

²¹ Que leído desde otra perspectiva puede entenderse como una “ratificación” del mismo centralismo fiscal.

²² También apoyarían la posición de Gorostiaga, los convencionales Zavalía y Lavaisse. Precisamente, Seguí, discrepando con Leiva, utilizaría como elemento inductivo para la aprobación del esquema, la existencia compensatoria de los subsidios (E. IBARRA, 1933).

²³ Juan Alvarez colocaría correctamente a los subsidios entre los ejes integrativos de la fórmula fiscal fundacional argentina (J. ALVAREZ, 2001, pág. 70).

²⁴ El mantenimiento del Banco de la Provincia en su jurisdicción proporcionaba a Buenos Aires la posibilidad de acceso a recursos monetarios con finalidades fiscales lo que confirmaba la asimetría existente en la construcción

federativa argentina. Por tanto el Pacto mencionado, de noviembre de 1859, no es neutro respecto de la fórmula fiscal federal alcanzada.

²⁵ Informe de la Comisión Examinadora, Capítulo V, en A. E. SAMPAY (1972), pág. 405.

²⁶ Actuando entonces junto a hombres como Mitre y Sarmiento en el seno de la Comisión mencionada.

²⁷ VÉLEZ SÁRSFIELD (1860), *Debates en la Convención Reformadora de 1860*, en E. RAVIGNANI (1937), pág. 792.

²⁸ Cuando su presupuesto dejare de estar sostenido por la Nación.

²⁹ Incluso en términos fiscales crudos, tales ingresos económicos acrecentados, podían representar la fuente de otras formas directas e indirectas de tributación local distintas a los derechos de exportación, aunque probablemente de menor producido y más difícil recaudación.

³⁰ En su polémica con Ugarte, y contra la apelación por éste de McCulloch, Facundo Zuviría acudiría a Courcelle-Seneuil para defender los impuestos de exportación como “impuestos viejos” y por tanto conocidos. También volverían al debate los subsidios a las provincias como integrantes de la fórmula de 1853, ya criticados por Vélez Sársfield en 1860 (Sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de mayo de 1866, en *Asambleas Constituyentes Argentinas*, ob. cit., pág. 587).

³¹ Reitérase que tal beneficio refería esencialmente a los ingresos económicos, en el sentido expresado antes. Véase en este punto, lo apuntado por D. PÉREZ GUILHOU. (2000), págs. 33-34 y R. CORTÉS CONDE, pág. 38.

³² Citado por I. RUIZ MORENO (1976), pág. 36.

³³ Las redacciones pertinentes en la C.N. de 1860, serían: “1) Artículo 4: El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los Fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de los derechos de importación; y exportación hasta mil ochocientos sesenta y seis, con arreglo a lo estatuido en el inciso 1º del artículo 67.”; “ 2) Artículo 67 (primariamente 64): Legislar sobre las Aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales así como las evaluaciones sobre las que recaigan serán uniformes en toda la Nación bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación, hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial”.

³⁴ Conforme a lo consignado previamente, otorgamos espacio en el mismo al Acuerdo de San José de Flores.

³⁵ Véase R. CORTÉS CONDE (1994 y 1998).

³⁶ Aludimos a Richard M. BIRD (1986).

³⁷ Al aludir a la posibilidad de distribuir las rentas públicas, aspecto dispuesto por la Cláusula 16 del Pacto Federal de 1831, apuntaría que “cuando se ha dicho *distribución*, se ha tomado esta palabra en la acepción de colocar las rentas *en sus respectivos destinos*; y de ninguna manera ha querido decirse *repartir las rentas entre los varios interesados*, pues ni habría rentas que repartir, ni más interesados que uno, el interés general (Cuestión Cuarta, en *Cuestiones*, p. 154). A ello agregaba, aludiendo a la distribución de un “sobrante de rentas”: “¿Será entre las respectivas provincias? No encontramos objeto racional en tal distribución, porque aunque en verdad la Nación representa una *asociación de las provincias*, esta asociación *es perpetua e indivisa* y no da derecho a exigir una parte de las rentas, sino la inversión de ellas a favor de los intereses generales de la Nación” (Cuestión Cuarta, en *Cuestiones...*, p. 155).

³⁸ Alberdi, en su *Sistema...* se referiría a impuestos aplicados “conjuntivamente” (en concurrencia) por la Nación y las provincias.

³⁹ Esto es claro en el discurso de Hamilton para los futuros Estados Unidos.

⁴⁰ Como lo anticipamos, sería precisamente, parte importante de los argumentos del convencional Seguí, para apoyar a Gorostiaga ante Leiva en la fórmula centralista de 1853 (E. IBARRA, op. cit., pág. 142).

⁴¹ Aludimos a la mencionada participación a provincias prevista en la norma dictada por el director provisorio de la Confederación, general Justo José de Urquiza, siete meses después de Caseros.

FEDERALISMO Y DERECHOS HUMANOS. EL CASO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y LA REPÚBLICA ARGENTINA

POR ARIEL E. DULITZKY *

Sumario: I. Introducción. II. La Convención Americana y los Estados con estructura federal. III. Reparto de competencias y derechos humanos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. IV. El Estado argentino, los gobiernos provinciales y la Comisión Interamericana. V. Reflexiones finales.

I. Introducción

El 11 de mayo de 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la CIDH”, “la Corte” o “la Corte Interamericana”) celebró una audiencia pública sobre las medidas provisionales conocidas como Caso de las Penitenciarías de Mendoza (Argentina) ¹. En la audiencia se discutió la situación de seguridad de las personas privadas de la libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad penitenciaria Gustavo André, de Lavalle, ambas en la provincia de Mendoza en Argentina ².

El tratamiento por parte del sistema interamericano de derechos humanos de lo que sucede con personas privadas de su libertad por autoridades provinciales, permite una reflexión sobre la relación entre federalismo y protección internacional de los derechos humanos. Los periódicos locales mendocinos entendieron que la Provincia y no el Estado argentino estaba siendo juzgada ante el tribunal interamericano ³. ¿Es esta una representación adecuada de la práctica internacional? ¿Quién es el obligado a dar cumplimiento a las obligaciones internacionales? ¿El Estado nacional como ratificante de los distintos instrumentos internacionales o el Estado provincial en tanto que la competencia en materia de condiciones de detención cae bajo su órbita jurisdiccional? ¿Puede el Estado nacional obligar a las provincias a cumplir con obligaciones internacionales que están bajo la esfera local de distribución de competencias? ¿Es posible que una provincia viole una norma internacional de derechos humanos a pesar de que no es parte del tratado? ¿Qué sucede si el Estado federal carece de facultades para hacer cumplir a las provincias con las obligaciones internacionales?

En definitiva, éstas y otras cuestiones similares demuestran que la estructura federal de diversos Estados de nuestro continente repercute interna e internacionalmente a la hora de dar cumplimiento a las obligaciones emergentes de las normas internacionales de derechos humanos. En muchas ocasiones, los agentes públicos responsables de violaciones a los derechos humanos dependen de los gobiernos locales y no del federal. El gobierno federal puede encontrarse en la situación embarazosa de tener que responder a denuncias internacionales por faltas cometidas por sus Estados federados que las autoridades centrales no comparten y de hecho condenan ⁴.

También resulta cierto que varios países han intentado ampararse en su estructura federal para limitar los efectos internos de la ratificación de tratados de derechos humanos o para restringir el alcance de su responsabilidad internacional. Paralelamente, autoridades locales han pretendido desatenderse de las obligaciones que les corresponden argumentando que los tratados han sido ratificados por el gobierno federal y no por el estadual y, por ende, no deben cumplir con ellos.

Por supuesto que no puede excluirse que existan circunstancias en las que la estructura federal permite que la protección de los derechos humanos sea mayor o mejor a nivel local que a nivel federal ⁵. Por ejemplo, es posible que las constituciones y leyes estaduales contengan mayores protecciones o reconozcan más derechos que sus pares federales ⁶. También es factible que las normas jurídicas o instituciones destinadas a la protección de los derechos emerjan primariamente a nivel estadual para luego consolidarse federalmente ⁷. Además, el federalismo

ofrece la posibilidad teórica de un doble nivel de protección de los derechos a través de los mecanismos judiciales de los Estados federados y de la Federación ⁸.

Las potencialidades y dificultades que ofrece el federalismo obligan a definir el alcance de las obligaciones internacionales de un Estado con estructura federal. Ello, a fin de no restringir o limitar indebidamente la protección internacional para los habitantes de Estados con estructura federal así como para evitar que el derecho internacional y, en particular, los órganos internacionales condicionen o impidan el armónico funcionamiento de la distribución de los poderes hacia el interior de las federaciones.

En el caso de Argentina, los múltiples problemas, estructurales o coyunturales relativos a la vigencia, respeto y garantía de los derechos se producen concurrente o exclusivamente a nivel provincial ⁹.

Por eso no sorprende que en los últimos cinco años los órganos del sistema interamericano, hayan debido prestar especial atención a esta situación ya sea a través de casos individuales o visitas a Argentina ¹⁰.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó varias visitas de trabajo al país para analizar la situación de los derechos humanos en distintas provincias argentinas o para tratar casos concretos relativos a dichas provincias.

Así en 2002, la CIDH visitó Neuquén, Río Negro y Salta ¹¹; en 2003, la Comisión visitó Santiago del Estero ¹² y en 2004 realizó una visita a Mendoza. Asimismo, la Comisión ha tenido que considerar múltiples casos relativos a actuaciones de distintas autoridades provinciales. En los últimos años, la CIDH ha declarado admisibles casos relativos a acciones u omisiones de agentes de las provincias de Santa Fe ¹³, Buenos Aires ¹⁴, Chaco ¹⁵ y Mendoza ¹⁶. La CIDH también publicó un acuerdo de solución amistosa en un caso cuyos hechos ocurrieron en la provincia del Chaco ¹⁷.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha tenido oportunidad de resolver casos que ocurrieron o tuvieron su origen en alguna provincia. El tribunal ha decidido un caso relativo a las acciones y omisiones de las autoridades de Mendoza y otro que tuvo su origen en la provincia de Santiago del Estero ¹⁸. Como hemos dicho al inicio, la Corte ha adoptado medidas provisionales con relación a la situación en las penitenciarías de la provincia de Mendoza ¹⁹.

A poco más de una década de la profunda reforma de 1994 a la Constitución de la Nación Argentina vale la pena, por ende, reflexionar sobre algunas de las implicaciones de la jerarquía constitucional otorgada a los instrumentos de derechos humanos mencionados en el art. 75 inc. 22 de la Constitución ²⁰ y, en particular, de la Convención Americana en el aspecto relativo a la estructura federal del país. Dado que los instrumentos incluidos en el art. 75 inc. 22, tienen jerarquía constitucional “en las condiciones de su vigencia” debe analizarse cuáles son dichas condiciones en el ámbito de las provincias y, en particular, cuáles son las obligaciones que surgen para el gobierno federal y para las autoridades provinciales respectivas ²¹.

En el presente artículo realizaremos, en primer lugar, un análisis de las obligaciones y responsabilidades de un Estado federal de acuerdo con la normativa de la Convención Americana. En las siguientes secciones analizaremos específicamente la regulación y la interpretación de la Convención Americana en materia de Estados con estructura federal. El análisis partirá de un estudio de las obligaciones generales que tienen todos los Estados partes, es decir, las de respeto y garantía de los derechos humanos y las de adoptar normas de derecho interno en conjunción con la cláusula federal y las particularidades en los Estados federales. Dado que una característica de los Estados federales es el reparto de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales, también exploraremos dos temas relacionados. Por un lado, la disparidad de regulaciones en materia de derechos humanos al interior de un Estado federal y el principio de no discriminación. Por el otro, un análisis de este reparto de competencias a la luz de la cláusula federal de la Convención. Esta sección concluye con un esbozo de las obligaciones que las unidades integrantes de la Federación tienen con relación a la Convención Americana.

En la siguiente parte del artículo estudiaremos la jurisprudencia de la Corte Suprema de

Justicia de la Nación argentina en materia de reparto de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en cuanto a la obligación de cumplir con los tratados de derechos humanos. En particular, las obligaciones que la jurisprudencia argentina ha impuesto a los gobiernos provinciales en cuanto al respeto y garantía de los derechos reconocidos internacionalmente.

La situación que describimos anteriormente en cuanto a la intervención que los órganos del sistema interamericano han tenido con relación a violaciones ocurridas en el ámbito provincial nos ha llevado a incluir una sección final donde se analizan principalmente dos casos que han concluido satisfactoriamente con acuerdos de solución amistosa ante la Comisión Interamericana.

El artículo concluye con unas breves reflexiones finales, destinadas principalmente a llamar la atención sobre la necesidad de crear un mecanismo que provea el espacio institucional y las herramientas jurídicas necesarias para coordinar las actividades entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales tanto de manera preventiva y proactiva para facilitar el respeto y garantía de los derechos humanos tanto a nivel federal como local.

II. La Convención Americana y los Estados con estructura federal

Resulta útil recordar el art. 28 de la Convención:

“Art. 28. Cláusula federal”.

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

3. Cuando dos o más Estados partes acuerden integrar entre sí una Federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención”.

Esta cláusula federal tiene en mente en sus primeros dos incisos solamente a un grupo de Estados, aquellos con estructura federal frente a la gran mayoría del resto del articulado convencional que se dirige sin distinción a la totalidad de los Estados parte²². A fin de analizar las obligaciones que emergen de la Convención Americana en los Estados federales es indispensable leer conjunta e integralmente todo el texto convencional y no de manera aislada su cláusula federal. En particular deben considerarse los arts. 1º y 2º convencionales. El art. 1º inc. 1 indica:

“1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Por su parte el art. 2º señala que:

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el art. 1º no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Una lectura armónica e integral de estas disposiciones, permite sostener que la Convención

Americana establece como deberes fundamentales a cargo de los Estados parte, es decir, los Estados con estructura federal, unitaria o cualquier otra, los de respeto y garantía del pleno ejercicio de los derechos humanos en ella reconocidos (art. 1.1). Adicionalmente coloca a los Estados parte con organización federal en la obligación de adoptar las disposiciones de derecho interno pertinentes y necesarias para cumplir con tales deberes (arts. 2º y 28.2).

Las dos obligaciones generales consagradas en la Convención Americana: la de respetar y garantizar los derechos protegidos (art. 1.1) y la de adecuar el derecho interno a la normativa internacional (art. 2º) se hallan indisolublemente interrelacionadas y no condicionadas por el art. 28. La cláusula federal precisa el alcance de las obligaciones generales pero no las limita²³.

Una interpretación del art. 28, aislada del resto de la Convención y de los principios generales del derecho, “conduciría a relevar al gobierno central de sus obligaciones bajo la Convención y podría dejar a las personas privadas de protección internacional”²⁴. Jamás, siguiendo las reglas de interpretación establecidas en el art. 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados y, en especial, el art. 29 inc. a de la Convención Americana, se podría concluir que el art. 28 restringe los deberes del Estado federal. Como dice el art. 29.a: “Ninguna disposición de la presente Convención, puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados partes... suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención”.

Del art. 1º de la Convención se desprende que el Estado tiene dos obligaciones básicas: respetar y garantizar los derechos reconocidos *a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción*. Por lo tanto, en los términos del derecho internacional, es claro que en los Estados federales, las personas están sujetas a su jurisdicción independientemente de que se encuentren o residan en los ámbitos provinciales o federales²⁵.

El sistema de la Convención está dirigido a reconocer derechos y libertades a las personas y no a facultar a los Estados a hacerlo. El hecho de que los Estados puedan fijar las condiciones del ejercicio de un derecho determinado, no impide su exigibilidad conforme al derecho internacional. En consecuencia, si por cualquier circunstancia, incluida la estructura federal del Estado, el derecho no pudiera ser ejercido por “toda persona” sujeta a la jurisdicción de un Estado, ello constituiría una violación de la Convención susceptible de ser denunciada ante los órganos de protección previstos en ella²⁶. El art. 1º de la Convención no distingue entre personas sujetas a la jurisdicción de Estados federales y personas sujetas a la jurisdicción de Estados unitarios. Contiene una norma de carácter general que se extiende a todas las disposiciones del tratado incluido el art. 28.

El art. 1º de la Convención obliga a los Estados parte no solamente a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, sino a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción. La Corte ha dicho que esta disposición contiene un deber positivo para los Estados, consistente en la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce²⁷. La estructura federal del Estado puede constituirse en uno de dichos obstáculos para el efectivo goce de los derechos y, por ende, el gobierno central deberá efectuar y adoptar todas las medidas necesarias para evitar que la estructura federal impida o dificulte dicho goce. Ello no implica eliminar el federalismo sino lograr que el gobierno central y los gobiernos locales se encuentren en condiciones de asegurar el efectivo disfrute de los derechos.

El deber de garantía contiene diversas obligaciones puntuales, siendo la primera de ellas, el de la prevención que:

“...abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales²⁸”.

La Corte evitó hacer una enumeración detallada de esas medidas ya que éstas varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado parte²⁹.

Indudablemente, la estructura federal del Estado parte obligará a adaptar el tipo de medidas en función precisamente de esta estructura y de la distribución de competencias entre la Federación y sus unidades componentes. Pero no relevará al Estado de adoptar por sí o a través de sus unidades territoriales las medidas necesarias para asegurar que los derechos reconocidos en la Convención sean efectivamente respetados o para prevenir sus violaciones.

El deber de garantía también exige que el Estado directamente o por medio de las autoridades locales competentes investigue toda violación a los derechos humanos y sancione a los responsables³⁰. Esta obligación, en muchas circunstancias puede resultar de difícil cumplimiento especialmente cuando violaciones cometidas por agentes provinciales deben ser investigadas y juzgadas por los órganos de procuración y administración de justicia provinciales. La frecuente falta de voluntad o capacidad para llevar a cabo dichas investigaciones y juzgamientos a nivel local, estadual o provincial ha concitado mucha atención en Estados con estructura federal³¹. En varios países, precisamente para dotar al gobierno federal con mayores herramientas, se ha dado una tendencia de federalizar la persecución de los delitos vinculados a la violación de derechos humanos. Así en Brasil una reciente reforma constitucional establece que:

“Art. 109: Corresponde a los jueces federales:

V. A las causas relativas a derechos humanos a que se refiere el § 5º de este artículo; § 5º En las hipótesis de graves violaciones a los derechos humanos, el Procurador General de la República, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones emergentes de tratados internacionales de derechos humanos de los que Brasil sea parte, podrá suscitar, ante el Superior Tribunal de Justicia, en cualquier fase de la investigación o del proceso, incidente de transferencia de competencia para la justicia federal”³².

En el mismo sentido, en México existen diversas iniciativas de reforma constitucional con el objetivo de otorgar competencia a la justicia federal en materia de violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, el presidente Vicente Fox ha propuesto adicionar a la Constitución lo siguiente: “Asimismo, las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común relacionados con violaciones a los derechos humanos, cuando estas trasciendan el ámbito de los estados o del Distrito Federal, en los términos que establezca la ley”³³.

Del deber de garantía también se desprende la obligación de reparar el daño que haya sido causado por una eventual violación a alguno de los derechos reconocidos. El Estado no puede invocar disposiciones de derecho interno para modificar o incumplir la obligación de reparar ya que está sujeta en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) al derecho internacional³⁴. De modo que en un Estado federal existe una obligación convencional que la víctima de una violación ocurrida en una provincia reciba una reparación integral por parte del gobierno federal o el gobierno local. Esta obligación es independiente de lo que disponga su derecho federal, en particular todo lo relativo a la indemnización. En varios casos, ante el sistema interamericano, los gobiernos estadales han asumido el pago de las indemnizaciones por violaciones a los derechos humanos³⁵.

En síntesis, los deberes de respeto y garantía que surgen del art. 1º son los determinantes al momento de precisar el alcance de las obligaciones de un Estado federal y el art. 28 de la Convención viene a complementar estas obligaciones genéricas³⁶.

El art. 2º de la Convención complementa y precisa lo dispuesto en el art. 1º. Requiere que se adopte la legislación necesaria para dar efectividad a las normas convencionales de protección, supliendo eventuales lagunas o insuficiencias del derecho interno, incluidas, las originadas en la estructura federal a fin de armonizarlas con las normas convencionales³⁷.

El deber general del art. 2º de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías³⁸. Ambas vertientes exigen, por ende, acciones positivas por parte del gobierno federal para asegurar la vigencia efectiva de los derechos y libertades fundamentales en el ámbito de las unidades de la Federación³⁹.

La mención que realiza el art. 2º a procedimientos constitucionales implica exclusivamente que los Estados pueden elegir la manera en que se realizará la adecuación de su derecho y práctica sea a nivel federal o de las unidades de la Federación a las obligaciones de la Convención. Pero, en modo alguno, significa que el Estado puede sustraerse de dichas obligaciones invocando su derecho constitucional. El inc. 2 del art. 28 en este sentido no es sino la precisión de la obligación general de adoptar medidas con arreglo a las disposiciones de la Convención. En el caso de los Estados federales, el inc. 2 del art. 28 exige que la adopción de esas medidas sea realizada de inmediato. El art. 28 contiene una obligación dirigida a hacer más determinante y cierto el respeto de los derechos convencionales al interior de las federaciones. La obligación que resulta de los arts. 2º y 28.2 complementa pero de ninguna manera sustituye o suple, a la obligación general y no condicionada que resulta del artículo primero de la Convención de respetar y garantizar los derechos⁴⁰. El propio art. 2º indica que el Estado debe adoptar medidas con arreglo a las disposiciones de la Convención, que para el caso de los Estados federales específicamente están contempladas en el art. 28.

La Comisión ha aceptado esta interpretación sosteniendo que “estas obligaciones contenidas en los dos primeros artículos de la Convención Americana son las que imponen al gobierno... la exigencia de tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes (de las entidades componentes de la Federación) puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención”, en los términos del art. 28.2⁴¹.

1. El art. 28 y el deslinde interno de competencias

Dada la perspectiva que venimos desarrollando, no compartimos la preocupación de algunos comentaristas en el sentido de que la cláusula federal puede implicar una posibilidad de retacear la aplicación de la Convención y hacerla más dificultosa dependiendo de la organización constitucional de los Estados partes⁴² o que podría significar prácticamente la imposibilidad de aplicar la mayor parte de la Convención en las unidades de la Federación⁴³ o que restringiría notablemente las obligaciones asumidas por los Estados federales en el marco de la Convención⁴⁴ o que crea una desigualdad entre los Estados parte de la Convención⁴⁵. Por el contrario, la interpretación de esta cláusula a la luz de la Convención Americana en su integralidad y de los principios sobre los que se asienta conduce inexorablemente a soslayar toda posibilidad de encontrar en la cláusula federal una eximente de responsabilidad internacional.

La cláusula federal podrá servir para deslindar responsabilidades al interior del Estado federal, pero, en modo alguno, para crear un vacío de responsabilidad internacional⁴⁶. Este deslinde interno de responsabilidades no siempre resulta sencillo. La práctica y jurisprudencia constitucional de países federales están plagadas de ejemplos de las complejidades relativas a la exacta distribución de competencias entre autoridades federales y locales⁴⁷. Además puede exigir que la Comisión y la Corte deban analizar el derecho interno de los Estados para determinar si en el caso concreto, se trata de “materias sobre las que [el Estado federal] ejerce jurisdicción legislativa y judicial” (art. 28.1) o “materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación” (art. 28.2)⁴⁸. Para decidir con precisión los órganos del sistema deberían analizar si el gobierno federal además de sus obligaciones de respeto y garantía estaba obligado por sí mismo a cumplir con “todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial” (art. 28.1) o si por el contrario debía tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de las entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención (art. 28.2). Ello debido a que el inc. 1 del art. 28 remite al derecho interno de las federaciones para atribuir, según el reparto de competencia federal y local, el deber del gobierno federal de cumplir con el tratado dentro de las obligaciones que le son propias⁴⁹. Mientras que el acápite 2 del art. 28 complementa al inciso anterior para adjudicar al gobierno federal una obligación de actuar

según su Constitución y sus leyes para impeler a los gobiernos locales a adoptar las medidas que les permitan cumplir con la Convención ⁵⁰. Si no lo hace, el Estado viola la Convención al omitir dictar las normas a que está obligado por el art. 2º ⁵¹.

En uno y otro caso, las obligaciones del gobierno federal pueden ser diferentes pero en modo alguno eliminan sus obligaciones establecidas en los arts. 1º y 2º de la Convención, en relación con el art. 28 de ésta. Lo determinante de todas maneras será precisar si el o los derechos en cuestión fueron respetados y garantizados tal como lo exige el art. 1º de la Convención y si el Estado adoptó las disposiciones de derecho interno (sea éste federal o estadual) para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención.

2. Las entidades de la Federación frente a la Convención Americana

Las provincias carecen de personalidad jurídica internacional y, por lo tanto, no son técnicamente parte del tratado ⁵². No por ello, pueden desatenderse internamente del tratado celebrado por el Estado federal que las comprende ⁵³. De hecho, como ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en Argentina, la celebración de un tratado es un acto complejo federal ⁵⁴.

Por ello, aun cuando el gobierno central no adopte las medidas necesarias para que sus unidades componentes puedan dar efectividad al tratado, las entidades federales no por ello están eximidas de cumplir con la Convención ⁵⁵. Tampoco las entidades federadas quedan desligadas de toda obligación de cumplir con la Convención bajo el argumento que el gobierno central es el responsable internacional ⁵⁶.

En un caso de una ejecución extrajudicial, la Comisión aplicó el deber de respeto a las autoridades estatales junto con la omisión de las autoridades federales de adoptar las medidas pertinentes señalando que las autoridades del Estado federado en cuestión no cumplieron con su obligación de hacer respetar el derecho a la vida en este caso ⁵⁷.

En un caso concreto relativo a las elecciones en un Estado de la Unión mexicana, la Comisión ha observado las disposiciones constitucionales para sostener que la Convención Americana es “aplicable en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos... Las disposiciones de la Convención rigen en todos los Estados de la Unión mexicana en calidad de Ley Suprema de toda la Unión”, al tenor del art. 133 de la Constitución de México ⁵⁸.

En sentido concordante, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha indicado que el sistema de gobierno federal entraña la responsabilidad de las provincias en la observancia de muchos de los derechos previstos en el tratado, que puede requerir la adopción de disposiciones normativas y medidas tomadas en el plano provincial para asegurar la observancia de los derechos enunciados ⁵⁹. Por eso, el art. 28 debe entenderse como extendiendo las obligaciones que resultan de la Convención Americana a cada unidad componente de la Federación ⁶⁰.

En el caso argentino, hay varias disposiciones constitucionales que refuerzan el concepto de que las provincias están obligadas a cumplir con las disposiciones de la Convención Americana y con otros tratados de derechos humanos. Así, el art. 128 al disponer que los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación, impone claramente una obligación con relación a los tratados ratificados, al menos aquellos mencionados en el art. 75 inc. 22 de la Constitución. Por supuesto, el art. 31 que establece la cláusula de la supremacía constitucional indicando que la “Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados...son la Ley Suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales” provee bases más que suficientes para obligar a las provincias a respetar los tratados de derechos humanos ratificados por la Argentina ⁶¹. Este art. 31 es similar al art. 133 mexicano referido en el párrafo anterior y que sirvió de base para que la Comisión estableciese la obligatoriedad de la Convención Americana en todo el territorio mexicano.

En Argentina, un fenómeno interesante que se ha dado con las constituciones provinciales reformadas luego de la reinstauración democrática en 1983 y, especialmente, luego de la reforma constitucional a nivel nacional de 1994, es el hecho de que las provincias en sus leyes máximas hacen referencia expresa a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el país para reafirmar de una u otra manera que los derechos reconocidos en éstos gozan de protección a nivel provincial y vinculan a las autoridades provinciales ⁶². Los derechos reconocidos en ellos gozan de protección a nivel provincial y vinculan a las autoridades provinciales.

Al estar obligadas las provincias a dar cumplimiento a las normas contenidas en la Convención Americana y en otros tratados de derechos humanos, se ha sostenido que la no observancia de ellos por parte del gobierno provincial podría justificar la intervención federal a la provincia ⁶³.

La exigencia de la cláusula federal de los tratados de derechos humanos de que las provincias cumplan con los tratados aunado a los principios de supremacía constitucional y de los tratados internacionales constituirían asidero suficiente para que el Estado federal pueda intervenir en el territorio de una provincia en el caso de incumplimiento grave y sistemático de las normas internacionales ⁶⁴.

De modo que en un Estado federal, las normas y prácticas, sean nacionales o provinciales, están sujetas al menos a un doble control. Por un lado, al control federal, es decir que no trasciendan el límite constitucional de reparto de competencias entre la Federación y sus entidades componentes. Y, por el otro, a un control sustantivo para asegurar que son compatibles con las normas internacionales de derechos humanos ⁶⁵.

Además, al estar las provincias jurídicamente vinculadas a las normas internacionales de derechos humanos, se crea en los Estados federales un doble sistema de protección judicial de los derechos ⁶⁶. En efecto, al ser vinculantes los tratados de derechos humanos tanto para el Estado nacional como para los provinciales, los tribunales federales como los locales tienen la posibilidad de aplicar y garantizar judicialmente los derechos reconocidos en las normas internacionales ⁶⁷.

3. El principio de no-discriminación y el Estado federal

Un punto que podría reforzar el argumento que la Convención debe tener vigencia en todo el territorio del Estado federal y aplicarse a todas las personas bajo su jurisdicción es el principio de no-discriminación. El argumento sería que si la Convención no se aplica de manera igualitaria a todas las personas bajo la jurisdicción del Estado podría generarse una situación de discriminación. Ello pues algunas personas bajo la jurisdicción del Estado gozarían de ciertos derechos mientras que otras situadas en otras unidades de la Federación no lo harían.

Diversos organismos de Naciones Unidas han señalado críticamente las disparidades existentes al interior de los países con estructura federal con relación a la vigencia de los diferentes derechos reconocidos ⁶⁸. Específicamente, en el caso de Argentina, se comentó que el sistema federal de gobierno confiere a las provincias autoridad en sectores críticos, como la administración de justicia, con el resultado de que el tratado no se aplica de manera uniforme en las diferentes regiones del territorio del Estado ⁶⁹.

Sin embargo, la mayoría de los precedentes internacionales no han encontrado que la diversidad de legislaciones o prácticas al interior de un Estado federal implique *per se* una discriminación. Particularmente, en diferentes casos, se utilizó este argumento ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que a la fecha no lo ha aceptado. Así ha sostenido que: “Al ser el Estado Parte una unión federal, son posibles diferencias entre las partes que constituyen la Federación lo que no constituye por sí mismo una violación al principio de igualdad y no discriminación” ⁷⁰.

Solamente la Comisión, en un antiguo caso y en el que se discutía la aplicación de la

Declaración Americana y no de la Convención, entendió que:

“... la diversidad en la práctica de los Estados de la Unión -reflejada en el hecho de que algunos de éstos hayan abolido la pena de muerte mientras que otros permiten que ella sea aplicada a niños menores de 10 años de edad- tiene como resultado que se apliquen sentencias totalmente distintas por la comisión de un mismo crimen. La privación de la vida por parte del Estado no debería estar sujeta a un factor tan fortuito como el lugar donde el delito fue cometido...

El hecho que el gobierno de los Estados Unidos deje a discreción de cada Estado de la Unión la aplicación de la pena de muerte al menor de edad ha producido un mosaico de leyes que sujetan la severidad del castigo no a la naturaleza del crimen sino al lugar donde éste se cometió. El ceder a las legislaturas estatales la decisión de si un menor de edad puede ser o no ejecutado no es equivalente a dejar a discreción de cada Estado de la Unión la determinación de la mayoría de edad para adquirir bebidas alcohólicas o para contraer matrimonio. La falla del gobierno federal consiste en no haberse adueñado de la legislación del más fundamental de todos los derechos, el derecho a la vida. De ahí que los Estados Unidos tengan un muestrario de legislación arbitraria que trae como consecuencia la aplicación arbitraria de la privación de los derechos a la vida y a la igualdad ante la ley, lo cual es contrario a los arts. I y II de la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, respectivamente”⁷¹.

Una definición tan categórica es problemática pues en muchos países federales, las disposiciones en materia penal son eminentemente una facultad de los gobiernos locales y no del gobierno central. Precisamente es una característica propia de la esencia del federalismo, la existencia de diversidad de respuestas dependiendo del lugar donde una situación ocurra así como de un mosaico de legislaciones diferenciadas. Además, excediendo sus competencias, la CIDH hace una evaluación de qué materias son propias de la regulación estadual -la determinación de la mayoría de edad para adquirir bebidas alcohólicas o para contraer matrimonio- y cuál propia de regulación federal -decisión de si la pena de muerte puede ser impuesta a un menor de edad- y cualquiera que sea la respuesta a este último supuesto⁷².

III. Reparto de competencias y derechos humanos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En la presente sección realizaremos una revisión somera de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. El Tribunal ha tenido varias oportunidades de referirse a la distribución de competencias y responsabilidades del Estado federal y de los gobiernos provinciales en materia de tratados internacionales de derechos humanos.

A partir del caso “Méndez Valles”, la Corte Suprema sostiene que todo lo atinente a la interpretación de los tratados internacionales suscita cuestión federal⁷³ a los efectos del recurso extraordinario⁷⁴. Para llegar a esta conclusión entendió que cuando el país ratifica un tratado se obliga internacionalmente a que sus órganos lo apliquen. Por ello, la prescindencia de las normas internacionales por los órganos internos pertinentes puede originar responsabilidad internacional del Estado argentino. Esta mera posibilidad de generación de responsabilidad internacional configura, de por sí, cuestión federal bastante. Resulta indiferente a los efectos de la eventual responsabilidad internacional aludida, el hecho de que los preceptos del tratado cuya violación se invocare funcionen como disposiciones de derecho común y no federal⁷⁵.

En el caso “Méndez Valles”, considerando adicionalmente la naturaleza de acto federal complejo⁷⁶, en tanto y en cuanto participan el Poder Ejecutivo y el Congreso, que había sostenido en el ya citado caso “Ekmedjian”, sostuvo que la naturaleza federal del tratado alcanza también a su contenido. Es irrelevante que la materia del tratado sea de las calificadas como de derecho común, aun cuando se incorporen las normas del tratado a una ley nacional común. Nada de ello puede enervar la sustancia federal que las disposiciones del tratado poseen en virtud de su fuente internacional⁷⁷. Por ende, el Estado federal al ratificar tratados asume ciertas obligaciones que normalmente estarían en el marco de competencia de las provincias.

En el área del derecho a la salud y, en particular, en los casos “Beviacqua”⁷⁸ y “Monteserín”⁷⁹, la Corte Suprema sentó la doctrina que el Estado nacional no puede desentenderse de aquellas obligaciones en materia de salud que surgen de los tratados internacionales de derechos humanos bajo el pretexto de la inactividad de otras entidades públicas o privadas, incluidas, las provincias.

En el caso “Beviacqua”, sostuvo que la cláusula federal prevista en la Convención Americana impone al gobierno nacional el cumplimiento de todas las obligaciones relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial, y el deber de tomar “de inmediato” las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, para que las autoridades componentes del Estado federal puedan cumplir con las disposiciones de ese tratado (art. 28 incs. 1 y 2). En adición, la Convención sobre los Derechos del Niño incluye, además, la obligación de los Estados de alentar y garantizar a los menores con impedimentos físicos o mentales el acceso efectivo a los servicios sanitarios y de rehabilitación, de esforzarse para que no sean privados de esos servicios y de lograr cabal realización del derecho a beneficiarse de la seguridad social, para lo cual se debe tener en cuenta la legislación nacional, los recursos y la situación de cada infante y de las personas responsables de su mantenimiento (arts. 23, 24 y 26)⁸⁰. El Estado Nacional ha asumido, pues, compromisos internacionales explícitos encaminados a promover y facilitar las prestaciones de salud que requiera la minoridad y no puede desligarse válidamente de esos deberes so pretexto de la inactividad de otras entidades públicas o privadas

⁸¹.

La Corte Suprema leyó entonces la cláusula federal de la Convención Americana no como excluyente de deberes del gobierno nacional sino como una obligación adicional con respecto a las provincias. En este sentido, resaltó el más alto tribunal que “frente al énfasis puesto en los tratados internacionales para preservar la vida de los niños, el Estado [nacional] no puede desentenderse de sus deberes haciendo recaer el mayor peso en la realización del servicio de salud en entidades que, como en el caso, no han dado siempre adecuada tutela asistencial”⁸². La Corte Suprema concluyó que el Estado Nacional tiene una función rectora en este campo y debe garantizar la regularidad de los tratamientos sanitarios coordinando sus acciones con los Estados provinciales, sin mengua de la organización federal y descentralizada que corresponda para llevar a cabo tales servicios⁸³.

En definitiva, el caso “Beviacqua” estableció dos principios importantes. La responsabilidad primordial del Estado Nacional de cumplir con los tratados internacionales de derechos humanos -en este caso mediante la provisión del medicamento o tratamiento respectivo- no libera a las provincias de la responsabilidad legal que les cabe en esta área. A criterio del tribunal, además, el principio que el cumplimiento de obligaciones internacionales recae en estos supuestos en el gobierno nacional, no altera no afecta y no es contrario a la distribución de competencias constitucionales en materia federal⁸⁴.

En “Monteserín”, la Corte Suprema se basó principalmente en “Beviacqua” al reafirmar la obligación impostergable que tiene la autoridad pública nacional de garantizar el derecho a la salud con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir en su cumplimiento las jurisdicciones locales⁸⁵. Recalcó nuevamente que el Estado nacional no puede desentenderse de sus obligaciones internacionales en este campo bajo el pretexto de la inactividad de otras entidades, incluidas, las provincias. El Estado federal es el encargado de velar por el fiel cumplimiento de los derechos a la vida y la salud de los niños reconocidos en tratados ratificados por Argentina a través de la función rectora atribuida por la legislación nacional en ese campo y de las facultades de coordinación e integración con las autoridades provinciales⁸⁶.

El ejercicio de derechos políticos en el ámbito provincial ha sido otra de las áreas en las que la Corte Suprema ha podido analizar el alcance de las normas de los tratados de derechos humanos con relación a las provincias. Así como con relación al derecho a la salud, la Corte Suprema enfatizó el rol central del gobierno nacional en asegurar su vigencia, en el área de los derechos políticos, el énfasis fue puesto en la obligación de las provincias de cumplir con los tratados internacionales de derechos humanos. La circunstancia que el Estado federal negocia, firma, aprueba y ratifica el respectivo tratado no es eximente de las responsabilidades que le

caben a las provincias de cumplir con las normas internacionales ⁸⁷.

En “Alianza Frente para la Unidad” se cuestionó la compatibilidad de la legislación provincial relativa a procesos electorales y las normas del art. 23 de la Convención. El caso permitió a la Corte Suprema indicar que el deber de garantía que surge del art. 1º de la Convención como el principio de buena fe, exigen que la Convención tenga plena vigencia en toda la jurisdicción del Estado, incluidas las provincias ⁸⁸. La Corte Suprema rechazó el argumento de que la Convención “carece de vigencia en el ámbito de los derechos electorales provinciales”. Con ello se desconocería que la norma de origen internacional cuenta con jerarquía constitucional. De manera coincidente a nuestra posición, el tribunal indicó que el art. 1º de la Convención obliga al Estado argentino a respetar los derechos reconocidos a toda persona bajo su jurisdicción incluidos aquellos que están sujetos a regulaciones provinciales ⁸⁹. Afirmar que la vigencia de una norma convencional con jerarquía constitucional se detiene frente a normas locales implicaría además ignorar el art. 31 de la Carta Magna que establece la supremacía constitucional y del derecho federal ⁹⁰.

Al igual que en el caso “Beviacqua”, clarificó que con ello no se alteraba la distribución constitucional de competencias entre la Nación y las provincias. Fundamentó dicha afirmación en la circunstancia que la Convención tiene como propósito consolidar un régimen de respeto por los derechos humanos, estableciendo garantías para las personas y no para beneficio de los Estados contratantes. Los Estados asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción ⁹¹.

“Hooft” permitió examinar a la Corte Suprema la compatibilidad de una norma constitucional provincial con la Convención Americana ⁹². En efecto, el Tribunal declaró inconstitucional el art. 177 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, por ser discriminatoria en contravención de un precepto explícito de la Convención Americana (art. 23). Para arribar a tal conclusión, la Corte Suprema partió por establecer que la norma constitucional provincial cuestionada tenía una presunción de inconstitucionalidad, por establecer una distinción contraria a una de las prohibiciones de la Convención Americana (en el supuesto, el origen nacional). Dicha presunción sólo podría ser remontada por la prueba concluyente de que existe un sustancial interés provincial que la justifique. La Corte Suprema entendió que las menciones genéricas a principios fundamentales del federalismo, como son las facultades de la provincia para darse sus propias instituciones, la posibilidad de que los requisitos locales puedan ser distintos de los nacionales para cargos judiciales análogos o a que los requisitos y condiciones impugnados resultan de la derivación de lentos procesos históricos y sociales originados por las particularidades propias de cada Estado provincial, son “totalmente insuficientes” para justificar la restricción atacada y en todo caso son una dogmática afirmación de la postura de la provincia ⁹³.

En “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe”, la C.S.J.N. debió analizar también la compatibilidad de una disposición de la Constitución de la Provincia nuevamente con el art. 23 de la Convención Americana. La Corte Suprema determinó que la exigencia del intervalo de un período para posibilitar la reelección del gobernador y vicegobernador no vulneraba ningún derecho reconocido internacionalmente ⁹⁴. El juez Fayt en su voto separado sostuvo que la incorporación a la Constitución de los tratados internacionales no deroga artículo alguno de la Ley Fundamental conforme expresamente lo dispone el art. 75 inc. 22. Por ello, sostuvo el juez Fayt, la forma federal de gobierno (art. 1º C.N.) y el consecuente reconocimiento de la autonomía institucional de las provincias que el gobierno federal garante (art. 5º constitucional) no pueden considerarse derogados por la incorporación de la Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ⁹⁵.

En “Carranza”, relativo al cumplimiento de las recomendaciones contenidas en un informe de la Comisión Interamericana ⁹⁶, la Corte Suprema entendió que al menos para determinar si correspondía dicha situación a su competencia originaria, no se requería la intervención de la provincia implicada ya que la recomendación de la CIDH estaba dirigida al Estado nacional y no a la Provincia ⁹⁷. El demandante en dicho caso le había solicitado a la Corte Suprema que

declare que la República Argentina es responsable del cumplimiento del informe referido por ser el responsable ante la Comisión Interamericana.

El Poder Ejecutivo Nacional tiene la atribución de representar a la República Argentina en el marco de aquellos asuntos que puedan involucrar la responsabilidad del país en la esfera internacional incluidas las consecuencias que podría traer aparejado el cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones que la Comisión emite ⁹⁸. Por lo tanto, el Ejecutivo Nacional y no la provincia es el legitimado pasivo de la pretensión ⁹⁹. Sólo el Estado nacional en tanto destinatario natural de la recomendación de la CIDH, y ningún otro en su lugar, como Estado Parte de la Convención, es quien debe valorar el reclamo que se realiza y, en su caso, cumplir con los deberes inherentes a esa calidad. Al ser un caso decidido por la Comisión, el asunto salió de la órbita interna argentina y, por lo tanto, la provincia no puede contradecir el objeto de la controversia planteada judicialmente ¹⁰⁰. La Corte Suprema consideró especialmente que todo el informe de la Comisión da cuenta que la parte involucrada era el Estado nacional y a quien se destinaban las recomendaciones y no así a la provincia de Chubut ¹⁰¹.

La decisión en “Carranza” parecería limitar en algo el alcance de las responsabilidades que la Corte Suprema argentina le había asignado a las provincias en el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Sin embargo, entendemos que la decisión fue exclusivamente en una materia procesal (la competencia originaria de la Corte para analizar el exclusivo pedido del actor) ¹⁰² y no sustantiva en cuanto a si la provincia en su momento debería adoptar alguna acción para cumplir con las recomendaciones formuladas por la Comisión. Por eso, en dos oportunidades, la Corte Suprema sostuvo que en el estado procesal en que se encontraba la causa (es decir, la determinación de la competencia) no se requería la intervención de la provincia sin perjuicio de las eventualidades procesales que pudiesen configurarse dependiendo de la respuesta que el Estado nacional diese en su oportunidad ¹⁰³.

Finalmente, en el área de condiciones de detención, hay dos casos que involucran a la provincia de Buenos Aires ¹⁰⁴. El caso “Artigué” se refiere a un conflicto entre la Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata y la Sala II de la Cámara de Apelación en lo Criminal y Correccional de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires. La disputa se originó ante las denuncias por malos tratos por parte de funcionarios del Servicio Penitenciario Provincial y temor por la seguridad personal de Artigué que motivó que la Cámara Federal sustrajera al detenido de la jurisdicción provincial y decidiera que se alojara en el sistema penitenciario federal, entre otros motivos, invocando el art. 13 de la Convención contra la Tortura que dispone que cualquier denuncia sobre tortura debe ser pronta e imparcialmente examinada por sus autoridades competentes ¹⁰⁵. Llegada la disputa a la Corte Suprema, ésta decidió en favor de la jurisdicción del tribunal local. Entendió que la justicia provincial era la competente ya que sería inconstitucional impedir a los magistrados locales considerar y aplicar en su integridad la totalidad del orden jurídico del Estado, en cuya cúspide se encuentran la Constitución Nacional, las leyes federales y los tratados internacionales, a los que las autoridades provinciales están obligadas a conformarse, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan sus constituciones o leyes ¹⁰⁶. A criterio de la Corte Suprema, la disposición de la Convención contra la Tortura que exige que una denuncia sobre hechos de tortura sea pronta e imparcialmente examinada por las autoridades competentes, encuentra realización en el derecho público argentino por medio de la pertinente división de jurisdicciones que derivan del régimen federal de gobierno. De ello se desprende que la justicia federal carece de jurisdicción para conocer en la denuncia del hecho emanado de autoridad local ¹⁰⁷.

“Artigué” limita la competencia de la justicia federal pero al mismo tiempo reafirma el deber de los jueces provinciales de control adecuado sobre las condiciones de detención del procesado, incluidas las reglas de la Convención contra la Tortura. Este deber de control provincial fue reafirmado una década después en “Verbistky”, indudablemente, el caso más importante resuelto por la Corte Suprema en este tema ¹⁰⁸. La Corte Suprema en primer lugar reafirma su jurisprudencia en el sentido que existe cuestión federal suficiente pues se cuestiona, entre otros, la inteligencia y el alcance otorgado a diversas normas contenidas en los tratados, convenciones y documentos internacionales que forman parte del bloque constitucional. Al igual que en “Méndez Valles”, afirma que el recurso extraordinario ante ella es procedente pues

del resultado del caso se puede comprometer la responsabilidad del Estado argentino frente al orden jurídico supranacional ¹⁰⁹.

Uno de los elementos más importantes de la sentencia es la reafirmación de que las normas internacionales son vinculantes y por lo tanto pueden ser violadas por la provincia ¹¹⁰. Para sostener este principio, la Corte Suprema utilizó principalmente como punto de referencia no un tratado internacional ratificado por Argentina sino las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de las Naciones Unidas ¹¹¹, a las que si bien no les reconoció jerarquía constitucional, entendió que por vía del art. 18 de la Constitución ¹¹² se han convertido en el estándar internacional respecto de personas privadas de libertad ¹¹³.

Desde esta perspectiva, al igual que en casos anteriores, la Corte Suprema entiende que la legislación provincial puede ser inconstitucional por ser incompatible con la normativa internacional ¹¹⁴. La Corte Suprema no se limita a establecer que la provincia se halla vinculada a la normativa internacional sino que decide ordenar a las autoridades provinciales una serie de medidas destinadas precisamente a adecuar su legislación y su práctica a dichos estándares. El abanico de medidas ordenadas posiblemente no tenga precedentes en la historia jurisprudencial argentina. Ellas van desde encomendar a la provincia de Buenos Aires para que a través de su Ministerio de Justicia organice la convocatoria de una Mesa de Diálogo a la que invitará a la accionante y restantes organizaciones presentadas como *amicus curiae*, sin perjuicio de integrarla con otros sectores de la sociedad civil que puedan aportar ideas y soluciones y que en un ámbito de discusión facilitada permita arribar a soluciones consensuadas y sustentables ¹¹⁵; instruir a la Suprema Corte y a los demás tribunales de la provincia de Buenos Aires para que en sus respectivas competencias extremen la vigilancia para el adecuado cumplimiento de las reglas mínimas y de las normas que nacional e internacionalmente imponen el tratamiento digno de toda persona privada de libertad y, en especial, en lo que hace a la tutela de la vida humana y la integridad física de los presos, del personal y de terceros ¹¹⁶ y para hacer cesar con la urgencia del caso el agravamiento o la detención misma ¹¹⁷ y disponer, sin dilación, que en un plazo perentorio, la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires haga cesar la presencia de adolescentes y enfermos en comisarias o establecimientos Policiales ¹¹⁸; exhorta a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires a que adecuen la legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación, y ejecución penal a los estándares mínimos internacionales que, a modo de ejemplo, recepta la legislación procesal penal y de ejecución penal de la Nación ¹¹⁹. La posibilidad de que se comprometiese la responsabilidad internacional del Estado federal sirvió de justificación para que la Corte Suprema ordenara a las autoridades provinciales, las medidas reseñadas ¹²⁰.

Una de las particularidades de los sistemas federales es la posibilidad de que entre las distintas unidades de la Federación y entre éstas y el ámbito federal existan ciertas diferencias en la manera en que se tratan diferentes cuestiones. Sin embargo, “Verbitsky” restringió enormemente esta posibilidad de divergencias indicando que el Estado federal ejerce cierto grado de legislación y orientación en materia procesal, con el fin de lograr un mínimo equilibrio legislativo que garantice un estándar de igualdad ante la ley ¹²¹. Es interesante resaltar que la Corte Suprema menciona el principio de igualdad, pues como llevamos dicho, hasta ahora los órganos internacionales -con la salvedad del solitario caso de la CIDH- no han entendido que estas divergencias entre las unidades federativas constituya un supuesto de discriminación ¹²². Sin embargo, el alto tribunal entiende que:

Cualquiera sea el sistema procesal de una provincia y sin desmedro de reconocer su amplia autonomía legislativa en la materia, lo cierto es que si bien no puede llevarse la simetría legislativa hasta el extremo de exigir una completa igualdad para todos los procesados del país, la desigualdad tampoco puede extremar las situaciones hasta hacer que el principio federal cancele por completo el derecho a la igualdad ante la ley, pues un principio constitucional no puede borrar o eliminar otro de igual jerarquía ¹²³.

Para lograr esta uniformidad, la Corte entiende que las provincias se hallan sometidas a un piso mínimo determinado por los estándares internacionales a los que se ajusta la legislación nacional ¹²⁴.

La lectura conjunta de estos fallos permite afirmar que la Corte Suprema ha tomado los

puntos centrales defendidos en este trabajo. Toda la materia regulada por tratados de derechos humanos ratificados por Argentina, por tal motivo configuran de por sí una cuestión federal y no de derecho común. Si bien en los casos reseñados, tal doctrina se utilizó para habilitar la jurisdicción de la Corte Suprema una consistencia con dicha doctrina permitiría también que el Congreso Nacional pudiese adoptar la legislación que fuese necesaria para dar efectividad a los derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos y que el Ejecutivo pudiese actuar en este ámbito. La principal preocupación de la Corte Suprema tanto al asumir su jurisdicción como al resolver sustantivamente los casos es la eventual generación de responsabilidad internacional del Estado. Y en este sentido, puede incluso el tribunal ordenar a las autoridades provinciales la adopción de medidas específicas para adecuarse al marco internacional incluso en materias que les están tradicionalmente reservadas. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha conciliado la estructura federal argentina con las obligaciones que surgen de los tratados ratificados.

En segundo lugar, la jurisprudencia de la Corte Suprema atribuye una clara responsabilidad central al gobierno federal por asegurar y cumplir las obligaciones que surgen de los tratados de derechos humanos. En este sentido, no puede desatenderse el gobierno federal de sus obligaciones argumentando que éstas caen bajo la competencia de las provincias. En tercer lugar, y complementando el punto anterior, la Corte Suprema también ha indicado que las provincias, están sujetas a las disposiciones de los tratados de derechos humanos. Por ello, tanto su Constitución como su legislación infraconstitucional y sus actuaciones no pueden ser incompatibles con los requerimientos que emergen de la normativa internacional. Finalmente, el máximo tribunal deja muy claro en esta línea jurisprudencial que el cumplimiento por parte del gobierno federal o de los provinciales de las normas internacionales de derechos humanos, al menos aquellas con jerarquía constitucional no afecta la distribución constitucional de competencias en materia federal.

Esta jurisprudencia argentina es de suma importancia pues impide al Estado o gobierno nacional desligarse de sus obligaciones internacionales bajo el pretexto que su cumplimiento cae bajo la esfera de las provincias y a estas últimas les impone la obligación de cumplir con los tratados de derechos humanos. Sin embargo, casos como “Beviacqua”, “Monteserín”, “Verbitsky” ponen en evidencia que en la Argentina se carece de un mecanismo institucional efectivo que permita la coordinación entre el gobierno nacional y los provinciales en materia de cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Tampoco se cuenta con un mecanismo que permita la revisión previa a la aprobación o ratificación de los tratados o posterior a ella, de legislación provincial contraria a las normas internacionales como lo atestigua el caso “Hooft”¹²⁵. Finalmente, “Carranza” es un ejemplo de la falta de un mecanismo que permita el cumplimiento de decisiones de órganos internacionales cuando están en juego competencias del gobierno nacional y provincial.

IV. El Estado argentino, los gobiernos provinciales y la Comisión Interamericana

Tal como se indicó precedentemente, la Comisión Interamericana ha debido conocer una serie de casos argentinos relativos a alegadas violaciones a los derechos humanos ocurridas en el ámbito provincial y cuya responsabilidad primaria a nivel interno se atribuye a las autoridades provinciales.

Como parte de una estrategia global de los sucesivos gobiernos de la Argentina desde la reinstauración de la democracia en 1983¹²⁶, en varios de estos casos se ha procurado alcanzar una solución amistosa entre los peticionarios y el Estado con la participación de las autoridades provinciales respectivas; en realidad, también otros Estados federales han alcanzado soluciones amistosas en casos que involucraban a las autoridades locales¹²⁷.

Alcanzar soluciones amistosas en el caso de hechos ocurridos a nivel provincial ha demostrado ser sumamente dificultoso y los resultados han sido variados. Precisamente, por estas mismas dificultades, la gran mayoría de los casos argentinos que involucran a autoridades

provinciales aún no han logrado solucionarse a pesar de que las negociaciones se han venido desarrollando por años. Los problemas vienen asociados a una conjunción de carencias. Una de las principales falencias es la ausencia de conciencia de muchas autoridades sobre temas de derechos humanos y, por ende, una falta de voluntad política para solucionarlos. Por su parte, los distintos gobiernos nacionales no han mostrado siempre su decidido involucramiento para lograr resolver por sí o por medio de las autoridades provinciales las denuncias internacionales. Esta conjunción produce que estructuralmente se carezca de un marco institucional y legal sólido, consensuado y eficaz entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales que permita tanto prevenir violaciones como responder frente a denuncias internacionales. El Consejo Federal de Derechos Humanos que existe en el marco del Ministerio de Justicia y en el que hay representantes de todas las provincias y del gobierno nacional jamás ha logrado cumplir este rol¹²⁸. En el aspecto de las soluciones amistosas especialmente se carece de pautas sobre quién representa al Estado, quién debe firmar los acuerdos alcanzados, qué puede y debe hacer el Estado nacional en caso de que la provincia no tenga la voluntad de solucionar amistosamente el asunto, por ejemplo, porque no desee juzgar a los presuntos responsables, porque no pague las indemnizaciones correspondientes, porque no modifique la legislación impugnada, entre otros.

Hay dos casos que involucraron a autoridades provinciales que lograron concluirse amistosamente gracias a la decisión del gobierno nacional y provincial respectivo, al involucramiento activo de la CIDH, a la flexibilidad de los denunciantes y a pesar de la carencia del espacio institucional y régimen legal que mencionamos.

El primero es el caso de Paulo Christian Guardatti quien en la madrugada del 23 de mayo de 1992, se encontraba en un baile en la localidad de Estanzuela, de la provincia de Mendoza, junto con un grupo de amigos. Discutió en el lugar con un policía uniformado, a quien volvió a encontrar más tarde en ropas deportivas y se produjo un segundo incidente a las 04:30 de la madrugada del día siguiente. En dicho momento, el policía realizó disparos al aire con su revólver, motivo por el cual los acompañantes de Guardatti se alejaron corriendo, pero éste permaneció inmóvil. Inmediatamente fue alcanzado por el policía, quien lo llevó esposado a un destacamento policial distante tres cuadras del lugar. Varios testigos presenciaron el suceso y aportaron una descripción del policía. Desde ese momento no se volvió a ver con vida a Guardatti¹²⁹.

Luego de meses de investigación, la Quinta Cámara del Crimen de la provincia de Mendoza declaró la nulidad del procesamiento de varios policías implicados y ordenó su liberación¹³⁰. Ante esta situación de impunidad, se presentó una denuncia ante la CIDH. En su primera respuesta, el Estado señaló, entre otras circunstancias, que los hechos ocurrieron en la jurisdicción provincial, “lo que conduce a la actuación de poderes propios de la provincia que el Estado Nacional no puede avasallar”¹³¹. Agregaría en su segunda presentación que había notificado formalmente al gobierno de la provincia de Mendoza, en cumplimiento del art. 28 de la Convención Americana¹³².

Luego de intensas negociaciones, el 31 de mayo de 1996 representantes del gobierno nacional y provincial firmaron con los peticionarios un acuerdo común a los casos “Guardatti” y “Garrido-Baigorria”. El acuerdo se refiere a dos aspectos principales: la indemnización y la investigación¹³³.

En cuanto al aspecto indemnizatorio, se creó un tribunal arbitral para determinar el monto indemnizatorio, cuyos miembros serán designados por consenso entre los integrantes de la Comisión Asesora del Consejo de la Magistratura para la Materia Civil y Comercial de la Provincia de Mendoza. El fallo debía ser dictado ajustándose a “las pautas internacionales en vigor” y sería sometido a la homologación de los organismos internacionales intervinientes, y las partes podrían objetarlo en caso de arbitrariedad¹³⁴. El 25 de junio de 1996 fue emitido el fallo arbitral. El fallo arbitral fue rechazado por los abogados de la familia de la víctima alegando arbitrariedad por no haberse seguido las pautas fijadas en el acuerdo¹³⁵. Sin embargo, la Comisión analizó el fallo y concluyó que no se había constatado la arbitrariedad invocada¹³⁶.

El segundo aspecto del acuerdo se refiere a la investigación y consistió fundamentalmente en la creación de una comisión *ad hoc* de investigación integrada por cinco miembros

designados por consenso para averiguar lo sucedido en ambos casos, y emitir un dictamen al respecto que sugiera las medidas a ser tomadas ¹³⁷. El 16 de agosto de 1996, la Comisión *ad hoc* de investigación presentó su informe a la Suprema Corte de Justicia de Mendoza y al secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana. El informe analizó todas las circunstancias que rodearon la detención y posterior desaparición de Guardatti, así como las actuaciones judiciales de primera y segunda instancia que culminaron en el sobreseimiento de los imputados ¹³⁸. La Comisión *ad hoc* formuló una serie de recomendaciones específicas relativas a los casos como a medidas generales de prevención ¹³⁹.

La Comisión luego de concluir que se habían cumplido los puntos previstos en las dos partes del acuerdo destinado al logro de una solución amistosa en el presente caso, toma nota de que aún no se ha sancionado a las personas señaladas en el informe de la Comisión *ad hoc* y por eso decide continuar con la supervisión del cumplimiento de las medidas pendientes ¹⁴⁰.

A lo largo del informe, la Comisión refleja el involucramiento del gobierno de la provincia de Mendoza. Particularmente, en nuestro criterio, la CIDH procuró dejar claro que es el gobierno provincial antes que el nacional quien debía cumplir con las obligaciones pendientes. Así, la Comisión en una situación de la que no conocemos ningún otro precedente, remitió el 27 de agosto de 1997 una nota al Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, para ser entregada al gobernador de Mendoza. En dicha comunicación, la Comisión solicitó información específica respecto de las medidas adoptadas por el gobierno de Mendoza para cumplir con las recomendaciones de la Comisión *ad hoc*, así como el estado de las investigaciones para determinar el paradero de los restos de Paulo Christian Guardatti; igualmente, solicitó un compromiso del gobierno provincial sobre el pago expedito de las indemnizaciones ¹⁴¹. Asimismo, la Comisión resolvió recomendar al Estado argentino, y por su intermedio al gobierno de la provincia de Mendoza, la publicación y difusión amplia del informe de la Comisión *ad hoc* del 16 de agosto de 1996 ¹⁴².

Finalmente, la Comisión expresó su reconocimiento al Estado argentino por haber designado una agente para la solución amistosa del presente caso, y por haber proveído todos los recursos humanos y materiales a tal efecto; y al gobierno de la provincia de Mendoza por la decidida colaboración prestada para el mismo fin ¹⁴³.

Interesantemente en el otro caso que integraba el acuerdo de solución amistosa y que se hallaba ante la Corte Interamericana, el tribunal internacional resolvió de manera diametralmente opuesta a la CIDH. En efecto, la Corte no consideró que se había configurado un supuesto acuerdo de voluntades. Entre otras consideraciones, el tribunal con un formalismo desconocido sostuvo que no había solución amistosa debido a que el acuerdo habría sido suscripto por el gobierno provincial y no por el Estado nacional y porque el decreto provincial mendocino ratificaba ese acuerdo como si fuese una de las partes en los términos del art. 28 de la Convención ¹⁴⁴. La Corte desconoció que el citado acuerdo fue firmado en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, entre otros, por la agente del gobierno argentino designada para el caso “Garrido-Baigorria” ante la Corte ¹⁴⁵. También la Corte desconoce que el propio presidente de la República Argentina, había autorizado la realización de estas negociaciones y había establecido que éstas serían ratificadas por el Poder Ejecutivo Nacional ¹⁴⁶.

La segunda solución amistosa se refiere al caso “Juan Angel Greco” ¹⁴⁷. Según las constancias del expediente, el 25 de junio de 1990, el señor Greco fue detenido y transportado a la comisaría de Puerto Vilelas, provincia del Chaco, donde fuera golpeado por los funcionarios policiales. El señor Greco no fue informado de las razones de su detención ni de sus derechos, y la policía no dio cuenta prontamente de la detención al juez local de turno ¹⁴⁸. Aproximadamente, a la una de la mañana estalló un incendio en su celda, supuestamente provocado por los propios policías. Como consecuencia del cual el señor Greco sufrió graves quemaduras y pese a la gravedad de las lesiones sufridas, pasaron horas antes de que fuera trasladado al hospital. Allí se lo mantuvo esposado a la cama y bajo constante vigilancia de dos funcionarios policiales a pesar de estar inconsciente. La atención médica fue tan deficiente que la compañera del señor Greco tuvo que hacerse cargo de prácticamente todos los cuidados personales básicos. El 4 de julio, el señor Greco falleció. Los familiares recibieron

explicaciones confusas sobre las circunstancias de la muerte y el cadáver fue enterrado al día siguiente sin notificación de su familia, y sin autopsia. Ninguno de estos hechos fue debidamente investigado por la justicia provincial ¹⁴⁹.

Ante la falta de respuesta de las autoridades provinciales, la madre de la víctima presentó el 10 de septiembre de 1997 una denuncia ante la CIDH. La Comisión declaró admisible el caso y se puso a disposición de las partes a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos establecidos en ella. El diálogo hacia una solución amistosa en el caso se inició en una reunión de trabajo realizada el 31 de julio de 2002, durante una visita de trabajo que la CIDH llevó a cabo en Argentina. La provincia del Chaco hizo expresa su voluntad de comenzar este proceso. Finalmente, el acuerdo de solución amistosa fue firmado durante una reunión de trabajo realizada el 17 de octubre de 2003, durante el 118º período de sesiones de la CIDH ¹⁵⁰.

El acuerdo alcanzado presenta ciertas particularidades. En primer lugar, el acuerdo en este caso es firmado por las partes en el caso ante la CIDH, es decir, los peticionarios y el gobierno de la República Argentina. Agrega el acuerdo que el gobierno argentino es parte en su carácter de Estado parte de la Convención Americana, actuando por expreso mandato constitucional ¹⁵¹. La provincia del Chaco, a pesar de asumir todos los compromisos sustanciales no suscribe el acuerdo sino que lo hace el gobierno nacional en “orden a lo dispuesto por el art. 28 de la Convención”. No aclara el convenio si se refiere al inc. 1 o 2 del art. 28. Las menciones a los arts. 99 y 126 de la Constitución argentina además demuestran que para las partes habría un acuerdo que sólo el gobierno nacional podría firmar acuerdos de solución amistosa en casos ante la Comisión Interamericana, en tanto y en cuanto implican un ejercicio de la política exterior y es una facultad delegada por las provincias al gobierno federal. En este sentido, podría pensarse que sería una facultad federal y, por ende, cubierto bajo el inc. 1 del art. 28. Sin embargo, dado que todos los compromisos sustantivos y el reconocimiento de responsabilidad son asumidos por la provincia parece más apropiado pensar que se está en el supuesto del inc. 2. Lamentablemente, el acuerdo guarda silencio al igual que la CIDH en su informe. En todo caso, pareciera claro que el gobierno nacional y los peticionarios tuvieron en consideración lo resuelto por la Corte en el caso “Garrido-Baigorria”.

El compromiso llegado resalta un delicado balance entre distribución de competencias y responsabilidades internas e internacionales. Así, el primer punto del acuerdo fue el reconocimiento de responsabilidad de la responsabilidad objetiva por parte del gobierno de la provincia del Chaco en las circunstancias de la detención y muerte de Juan Angel Greco ¹⁵². Agrega el acuerdo que dada la naturaleza internacional de las violaciones de derechos reconocidas, acontecidas en el ámbito de la jurisdicción de la provincia del Chaco, el gobierno de la República Argentina manifiesta que no tiene objeción alguna en acompañar dicho reconocimiento en el ámbito internacional en su calidad de Estado parte de la Convención y de conformidad con la normativa constitucional ¹⁵³.

El acuerdo luego incluye las medidas de reparación tanto pecuniarias como no pecuniarias. Todas ellas fueron asumidas por la provincia del Chaco. Al final del convenio, el gobierno de la República Argentina y los peticionarios solicitan a la Comisión Interamericana que acepte los compromisos asumidos por el gobierno de la provincia del Chaco ¹⁵⁴. Estos compromisos implicaron en el aspecto no económico el reexamen de la causa penal y el compromiso de instar a su reapertura la causa penal, como del sumario administrativo y asegurar el acceso de los familiares de la víctima a las investigaciones judiciales y administrativas, a la publicación del acuerdo alcanzado y a continuar impulsando medidas legislativas y administrativas para una mejor protección de los derechos humanos. En el aspecto económico, el gobierno de la provincia del Chaco se compromete a reparar económicamente a los familiares de Juan Angel Greco ¹⁵⁵.

La Comisión en un escueto párrafo consideró que este acuerdo era compatible con la Convención Americana. No se expresó la Comisión sobre el hecho de que todos los compromisos fuesen asumidos por la Provincia y no por el Estado Nacional. Tampoco, la Comisión, a diferencia del caso “Guardatti”, agradeció a las autoridades de la provincia del Chaco por su participación y acciones en el acuerdo alcanzado ¹⁵⁶.

Estas soluciones amistosas, fueron exitosas en cuanto lograron solucionar parte sustancial del problema denunciado involucrando activamente a la provincia respectiva en todo el procedimiento. Pero esta situación fue una solución *ad hoc* que no cuenta con un respaldo institucional donde puedan coordinarse de manera permanente el gobierno nacional y los provinciales para responder a denuncias internacionales, para buscar soluciones en caso de ser posible, para articular posiciones comunes, para dar cumplimiento a decisiones de organismos internacionales. Especialmente debe tenerse en cuenta que múltiples casos se hallan pendientes ante la Comisión Interamericana que involucran las acciones u omisiones de las autoridades provinciales y que aún no han logrado solucionarse. En parte precisamente por esta carencia de un mecanismo efectivo que provea un marco de acción.

V. Reflexiones finales

La libertad y soberanía de los Estados para adoptar la forma federal, unitaria o aquella que estimen pertinente, no pueden retardar injustificadamente la implementación de la Convención Americana o violarla de cualquier otra forma amparándose en su forma federal de gobierno. Los principios generales del derecho internacional relativos a la responsabilidad internacional de Estados federales así como su aplicación peculiar en el ámbito de los derechos humanos, atribuyen la responsabilidad por las acciones y/u omisiones de sus subdivisiones políticas a los gobiernos centrales. Estos últimos no pueden eximirse de dicha responsabilidad alegando que sus poderes constitucionales de control sobre las provincias son insuficientes para exigir el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

El art. 28 de la Convención Americana refleja estos principios generales del derecho internacional, aplicados específicamente a los Estados federales en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos. El art. 28 tiene por objeto clarificar, precisar y hacer más determinante, inmediata y directa la exigencia del cumplimiento de la obligación de respetar y garantizar los derechos y libertades en el marco de los Estados federales. El art. 28 no altera o disminuye el alcance de los arts. 1º y 2º de la Convención sino que los complementa. Una interpretación distinta, carecería de sentido al privar de efecto útil a la Convención en las unidades componentes de los Estados federales.

Los principios generales del derecho internacional, la interpretación teleológica, literal y contextual de la Convención Americana así como la jurisprudencia de la Corte Suprema permiten sostener que en este campo tanto el gobierno nacional como los gobiernos locales se encuentran en la obligación de asegurar la plena vigencia de los derechos contenidos en la Convención y en los tratados internacionales en general. En este sentido, creemos que el argumento de la estructura federal para justificar el incumplimiento de las obligaciones internacionales o en su caso para pretender desentenderse de ellas no es otra cosa que una defensa política que en definitiva demuestra que el gobierno nacional no desea utilizar todas las facultades jurídicas que se tienen para lograr que las unidades de la Federación den estricto cumplimiento a las normas de derechos humanos¹⁵⁷.

Desde esta perspectiva resulta imperativo que en Argentina así como en cualquier Estado federal, se desarrolle un mecanismo efectivo para asegurar que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales se hallan en condiciones de garantizar la vigencia de los derechos reconocidos internacionalmente. Los principios del derecho internacional, la interpretación de las normas convencionales, la jurisprudencia de la propia Corte Suprema y, en particular, la realidad en las provincias, demuestran la necesidad de que se avance de la situación actual en la que el gobierno federal es, en muchos aspectos, simplemente reactivo ante denuncias internacionales. Debería crearse un mecanismo donde se incorpore de una manera constructiva a las provincias para permitir la interacción entre una y otra esfera de gobierno. El objetivo debería ser facilitar y hacer posible la internalización de las obligaciones internacionales por parte de las provincias.

Las múltiples y variadas cargas que pesan tanto sobre el gobierno nacional como sobre los

provinciales requieren de un mecanismo de diálogo, de coordinación, de creación de consensos entre todos los actores, nacionales y provinciales, involucrados para hacer efectivo el ejercicio de los derechos reconocidos internacionalmente en todo el ámbito territorial del país. Este mecanismo debe permitir la búsqueda de soluciones mediante un justo equilibrio entre el respeto a las autonomías provinciales y el cumplimiento de las obligaciones emergentes de los tratados de derechos humanos. Debe facilitar la conciliación de los distintos intereses en juego y particularmente debe tener como meta esencial el asegurar de la mejor manera la plena vigencia de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales para todos los habitantes independientemente de la provincia donde se encuentren.

Hasta ahora, el Consejo Federal de Derechos Humanos que existe en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no ha logrado cumplir este objetivo. Este Consejo Federal, se compone de representantes de las provincias y del gobierno nacional y es coordinado por la Secretaría de Derechos Humanos.

De lo que se trata es de asegurar que el piso mínimo de los derechos sea el contenido en el derecho internacional de los derechos humanos. Cada provincia puede elegir los medios, formas, políticas, planes, programas que estime pertinente y que refleje sus particularidades, historia, tradiciones, idiosincrasia. En este sentido, el mecanismo propuesto podrá servir también de marco de intercambio de las experiencias exitosas entre las distintas provincias. La experiencia argentina y comparada demuestra que muchas veces las unidades federativas desarrollan mejores mecanismos de protección que a nivel federal.

Dado que la implementación de las obligaciones internacionales de derechos humanos es una tarea permanente, el mecanismo también deberá ser permanente. Principalmente este mecanismo debe ser activo y propositivo y no reactivo. Por ejemplo, debería servir de foro para la revisión de la legislación provincial en áreas críticas como pueden ser la penal o procesal penal, o análisis de políticas públicas como seguridad ciudadana o formación de los agentes encargados de hacer cumplir la ley. Todo ello para asegurar que se cumpla con las normas internacionales. Este mecanismo también debería estar involucrado en la preparación de informes que deben presentarse ante los distintos órganos internacionales de monitoreo y en particular debe servir de foro para estudiar las recomendaciones que se le formulen al país para asegurar que éstas son implementadas en todas las provincias. Asimismo debería permitir el análisis de las decisiones en casos individuales con un doble objetivo. Facilitar la coordinación para el cumplimiento de éstas entre el gobierno nacional y la provincia que pudiese estar implicada. Al mismo tiempo y por el carácter proactivo que consideramos debe tener, el análisis de las decisiones debería estar destinado a identificar las prácticas, políticas, acciones u omisiones, legislación que hayan sido consideradas por el respectivo organismo internacional como violatorias de alguna norma internacional a fin de asegurar que tal situación no existe en el resto de las provincias y en el caso de que sí exista eliminar o modificar dicha práctica, políticas, legislación como ejercicio del deber de prevención contenido en los tratados de derechos humanos.

La Corte Interamericana, como parte de las reparaciones por violaciones a derechos humanos ha ordenado la definición de políticas de Estado de corto, mediano y largo plazo en materia de que se trate que sea plenamente consistente con los compromisos internacionales del Estado en cuestión ¹⁵⁸. Esto es precisamente lo que nosotros planteamos que se requiere en un país con estructura federal como Argentina, la definición de una política de Estado de corto, mediano y largo plazo en materia de derechos humanos para asegurar que el gobierno nacional y los provinciales están en condiciones de respetar y garantizar efectivamente las libertades públicas reconocidas internacionalmente. Y el mecanismo que proponemos debe ser el espacio para el diálogo y la definición de estas políticas públicas.

Finalmente, el mecanismo debe prever las soluciones ante potenciales desacuerdos entre el gobierno nacional y los provinciales. Dado que el Estado federal será en definitiva responsable internacionalmente, al menos en materia de casos individuales su opinión debería prevalecer y deberían especificarse claramente los mecanismos legales para efectivizarla. Sin pretender ser exhaustivos, algunas propuestas que pueden analizarse serían las siguientes: en materia de

reparaciones económicas, el gobierno nacional debería estar facultado para pagar las indemnizaciones correspondientes y luego repetirlas contra la provincia respectiva o retenerla de la coparticipación federal correspondiente. En el aspecto investigativo y de justicia, dada la naturaleza federal de todo lo relativo a tratados internacionales, según lo señalado por la Corte Suprema, podría pensarse en la transferencia de las causas respectivas a la justicia federal ¹⁵⁹. En materia de reformas legislativas, la situación puede ser más compleja pero ya la Corte Suprema ha dado algunas pautas. “Verbitsky” puso en claro que la legislación nacional puede servir de ley marco o piso mínimo para las legislaciones provinciales. Por ejemplo, ya existe el precedente de la ley 23.098 sobre procedimiento de *habeas corpus*, que dispone: “El capítulo primero tendrá vigencia en todo el territorio de la Nación, cualquiera sea el tribunal que la aplique. Sin embargo, ello no obstará a la aplicación de las constituciones de provincia o de leyes dictadas en su consecuencia, cuando se considere que las mismas otorgan más eficiente protección de los derechos a que se refiere esta ley”.

Una alternativa diferente, sería otorgar al gobierno nacional legitimación activa y crear una causa de acción ante la Corte Suprema para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la norma provincial por ser contraria al tratado respectivo. Otra posibilidad sería explorar el precedente constitucional venezolano que permite al defensor del pueblo presentar ante los órganos legislativos nacionales, estatales o municipales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos ¹⁶⁰.

Para concluir, el federalismo no es un problema sino una posibilidad. Al crear un doble sistema de garantías constitucionales, los derechos teóricamente tienen mejores posibilidades de ser protegidos. El derecho internacional de los derechos humanos provee un tercer sistema de protección. Por lo tanto de lo que se trata es de buscar la manera de integrar a los tres sistemas plenamente. Y para ello se requiere de voluntad política y no de excusas jurídicas.

NOTAS

* Especialista principal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones del presente artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen la responsabilidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ni de la Organización de los Estados Americanos.

¹ Véase: Corte IDH, Comunicado de Prensa, CIDH-Cp-04/05.

² *Idem* y véase Corte IDH, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 2004, Solicitud de Medidas Provisionales Presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la República de Argentina, Caso de las Penitenciarías de Mendoza. En su solicitud de adopción de medidas provisionales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos describió que en dichos centros penitenciarios, han resultado muertas o heridas varias personas privadas de libertad, así como guardias penitenciarios. Estos hechos han ocurrido durante un período de siete meses, en incendios, peleas entre internos, así como en circunstancias que no han sido esclarecidas. La Comisión alegó que las condiciones de seguridad, infraestructura, hacinamiento, detención y salubridad que actualmente prevalecen en estas cárceles podrían provocar otros incidentes, así como nuevos homicidios y actos de violencia. Véase, resolución citada.

³ Véase, “Mendoza defiende en Paraguay su política carcelaria”, periódico Los Andes, 11 de mayo, <http://www.losandes.com.ar/nota.asp?nrc=251014>, visitado por última vez el 23 de mayo de 2005.

⁴ Fabio KONDER COMPARATO, “A proteção a os direitos humanos e a organização federal de competências”, en varios autores, *A Incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*, 1996, pág. 281. En adelante, *A Incorporação*. Un ejemplo categórico de esta situación se produjo en el caso “Toonen contra Australia” ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En dicho caso se cuestionaban dos disposiciones del Código Penal de Tasmania que tipificaban como delitos diversas formas de contacto sexual entre hombres, incluida cualquier forma de contacto sexual entre hombres homosexuales adultos, con su consentimiento y en privado. El gobierno federal australiano concordó con el señor Toonen en que este último había sido víctima de injerencia arbitraria en su vida privada e incluso que podría ser víctima de discriminación y claramente indicó que no compartía los razonamientos de las autoridades de Tasmania. En su respuesta al Comité de Derechos Humanos, el gobierno australiano acompañó las defensas producidas por el gobierno de Tasmania. Véase: Comité de Derechos Humanos, Nicholas Toonen v. Australia, Comunicación núm. 488/1992, U.N.Doc. CCPR/C/50/D/488/1992 (1994), en particular, párrafo 6.1 y ss..

⁵ Véase, por ejemplo, William BRENNAN JR., “State Constitutions and the Protection of Individual Rights”, 90 *Harv. L. Rev.* 489 (1977) (argumentando que las constituciones estatales son fuente de derechos que muchas veces van más allá que la Constitución federal y, por ende, los tribunales estatales no están limitados al interpretar las

constituciones estatales por la interpretación de la Corte Suprema de Justicia a la Constitución federal) y Dick HOWARD, "Protecting Human Rights in a Federal System", en Tushnet Mark (ed.), *Comparative Constitutional Federalism, Europe and America*, 1990, pág. 114 (sosteniendo que los Estados pueden proteger más ampliamente los derechos).

⁶ Por ejemplo, el art. 18 de la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego en Argentina reconoce toda una serie de derechos a los niños que no tienen una recepción expresa en la Constitución argentina, salvo la jerarquización constitucional de la Convención sobre los Derechos del Niño y una mención sobre acciones afirmativas en favor de la niñez en el art. 75 inc. 24.

⁷ Por ejemplo, en Canadá, la Carta de Derechos y Libertades de la Persona de Québec fue adoptada en 1975 mientras que la Carta Canadiense de Derechos y Libertades fue adoptada en 1982. En México, la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes fue creada en 1988 mientras que la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada por decreto presidencial en 1990 y elevada a rango constitucional sólo en 1992.

⁸ Véase José WOEHLING, "Convergences et divergentes entre fédéralisme et protection des droits et libertés: l'exemple des Etats-Unis et du Canada", (2000) 46 *R.D.Mc Gill* 21, pág. 39 y ss..

⁹ Véase, por ejemplo, Gabriel SUED, "Los poderes judiciales provinciales, amenazados", *La Naciónline*, lunes 18 de abril de 2005 (describiendo problemas de la independencia de los poderes judiciales de las provincias) visitado por última vez el 4 de junio de 2005. Esta situación no es exclusiva ni particular de Argentina. Solamente para dar ejemplos pueden citarse: CIDH, Informe sobre Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7/3/03, original: español (dando cuenta de la situación en el Estado de Chihuahua en México) o CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 1, 24/10/03, original: español, el capítulo IV (dando cuenta de la existencia de grupos parapoliciales en siete Estados venezolanos).

¹⁰ Esta situación no es exclusiva de Argentina. Con respecto a México y la adopción de informes de la CIDH con relación a hechos ocurridos en los Estados de la Unión, puede verse, además del ya citado Informe sobre la Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación, los siguientes informes: Informe núm. 67/04, Petición 938/03, Admisibilidad, Alejandro Junco de la Vega y Eugenio Herrera Terrazas, México, 14 de octubre de 2004 (se cuestiona la ley de instituciones políticas y procesos electorales del Estado de Coahuila); Informe núm. 9/03, Petición 12.116, Admisibilidad, María Estela García Ramírez y Celerino Jiménez Almaraz, México, 20 de febrero de 2003 (se refiere a la presunta detención ilegal, tortura, y ejecución extrajudicial de Celerino Jiménez Almaraz por parte de la Policía Judicial del Estado de Oaxaca; el hostigamiento y amenazas a su esposa María Estela García Ramírez; y la falta de investigación y sanción a los responsables de tales hechos); Informe núm. 10 /03, Petición 12.185, Admisibilidad, Tomás De Jesús Barranco, México, 20 de febrero de 2003, (se alega la presunta detención ilegal, tortura física y psicológica a Tomás de Jesús Barranco, así como su posterior condena a cuarenta años de prisión y el pago de cincuenta y cinco mil seiscientos veintiséis pesos por los delitos de terrorismo y homicidio en el Estado de Guerrero); Informe núm. 81/03, Petición 12.287, Admisibilidad, Cruz Avila Mondragón, México, 22 de octubre de 2003 (se denuncia la privación arbitraria de libertad, tortura y desaparición forzada de Cruz Ávila Mondragón en Chihuahua); Informe núm. 69/03, Petición 11.807, Solución Amistosa, José Alberto Guadarrama García, México, 10 de octubre de 2003 (acuerdo de solución amistosa por hechos ocurridos en el Estado de Morelos). Existen diversos artículos que describen varios de los casos relativos a México ante los órganos del sistema interamericano de derechos humanos. Véase, por ejemplo, Jorge Ulises CARMONA TINOCO, "Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 9, julio-diciembre de 2003, págs. 3-54; Luis PERAZA PARGA, "México y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos", en Ricardo Méndez Silva, (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, 2002, pág. 645 y ss.; y Corcuera C., Santiago y Guevara B., José A., *México ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Universidad Iberoamericana, 2003.

¹¹ Véase, Comunicado de Prensa núm. 33-02, Comisión Interamericana concluye visita a la República Argentina.

¹² Véase, Comunicado de Prensa núm. 23-03, Visita de Trabajo de la CIDH a la República Argentina.

¹³ CIDH, Informe núm. 4/04, Petición 12.324, Admisibilidad, Rubén Luis Godoy, Argentina, 24 de febrero de 2004; Informe núm. 2/03, Admisibilidad, Petición 11.306, José Eduardo Acurso, Argentina, 20 de febrero de 2003.

¹⁴ CIDH, Informe núm.1/03, Petición 12.221, Admisibilidad, Jorge Omar Gutiérrez, Argentina, 20 de febrero de 2003; Informe núm. 51/03; Petición 11.819, Admisibilidad, Christian Daniel Domínguez Domenichetti, Argentina, 24 de octubre de 2003; Informe núm. 72/03, Petición 12.159; Admisibilidad, Gabriel Egisto Santillán, Argentina, 22 de octubre 2003; Informe núm. 5/02, Admisibilidad, Petición 12.080, Sergio Schiavini y María Teresa Schnack de Schiavini, Argentina, 27 de febrero de 2002.

¹⁵ CIDH, Informe núm. 72/01, Caso 11.804, Juan Angel Greco, Argentina, 10 de octubre de 2001 Informe núm. 91/03.

¹⁶ CIDH, Informe núm. 91/00, Caso 11.796, Mario Gómez Yardez, Argentina, 10 de octubre de 2000.

¹⁷ Informe núm. 91/03, Petición 11.804, Solución Amistosa, Juan Angel Greco, Argentina, 22 de octubre de 2003 (en el caso se denunciaba la detención ilegal así como el maltrato recibido en la comisaría de Puerto Vilelas,

provincia del Chaco, en la que ocurrió un incendio cuyas quemaduras le provocaron finalmente la muerte al señor Greco).

¹⁸ Corte IDH, Caso “Garrido-Baigorria”. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39 y Corte IDH, Caso “Cantos”. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97. Debe aclararse que en el caso “Cantos”, dada su competencia temporal, la Corte solamente se refirió a las actuaciones judiciales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y no a los hechos ocurridos en la provincia de Santiago del Estero. Véase, Corte IDH, caso “Cantos”, Excepciones Preliminares, Sentencia de 7 de septiembre de 2001.

¹⁹ Corte IDH, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 2004, Solicitud de Medidas Provisionales Presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la República de Argentina, Caso de las Penitenciarías de Mendoza.

²⁰ Véase, art. 75 inc. 22: Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño: en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

²¹ La Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina ha dicho que el término “en las condiciones de su vigencia” significa “tal como la Convención efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la jurisprudencia de la Corte Interamericana deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales”, C.S.J.N., Caso “Giroldi”, Fallos 318:514, párr. 11. La Corte Suprema también indicó en otro caso que “la opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales”, C.S.J.N., Caso “Bramajo”, Fallos 318:240. No consideraremos en este trabajo, los desarrollos jurisprudenciales posteriores de la Corte Suprema, en el que si bien no desconoció el valor de pauta de interpretación a los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sí les restó fuerza obligatoria o vinculante para los jueces de la Nación. Véase, C.S.J.N., “Acosta”, Fallos 321:3555 y “Felicetti”, Fallos 323:4130. Por lo tanto, en este artículo analizaremos especialmente los alcances de la Convención Americana en un Estado federal como la Argentina, particular pero no exclusivamente a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y de la práctica de la Comisión.

²² Walter CARNOTA, “Federalismo y derechos humanos”, E.D., págs. 127-911. Otros artículos que podrían tener estas características son el 4º inc. 2 que se dirige solamente a aquellos Estados que mantienen la pena de muerte (estableciendo los requisitos para su imposición); el 5º inc. 5 que se refiere solamente a los Estados que permiten el procesamiento de menores de edad (requiriendo que sean separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento); el 6º inc. 2 que se refiere a los países donde ciertos delitos tengan señalada pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzosos o el 6º inc. 3.b. que indica que “en los países donde se admite exención por razones de conciencia [al servicio militar], el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél”.

²³ En un caso aislado, la Corte Interamericana interpretó erróneamente que el art. 28 de la Convención prevé la hipótesis de que un Estado federal, en el cual la competencia en materia de derechos humanos corresponde a los Estados federados, quiera ser parte en ella. Corte IDH, Caso “Garrido-Baigorria”. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia del 27 de agosto de 1998. Serie C, No. 39, párr. 46. Es decir a un supuesto previo a la ratificación y no como tema de implementación interna del tratado o de generación de responsabilidad. Seguramente la corte en el caso se vio influenciada por la opinión del juez *ad hoc*, designado por Argentina, Julio Barberis, que sostiene esta posición. Véase, BARBERIS, “Consideraciones”, pág. 249. Esta interpretación del tribunal, no se compadece que los precedentes interamericanos que hemos reseñado, tampoco con el claro texto del art. 28 que habla de Estado parte en su inc. 1, lo que significa que ese está en el supuesto de un Estado que ya ha ratificado. Además, el mismo inc. 1 menciona que el gobierno federal cumplirá todas las obligaciones sobre las que tenga competencia, es decir una obligación de futuro y no previa a la ratificación. Por último, el art. 28 se ubica en el Capítulo IV de la Convención, relativo a la suspensión de garantías, interpretación y aplicación del tratado, es decir, claramente el supuesto de la Convención ya vigente luego de su ratificación y cuando debe ser implementada por el Estado parte, el Capítulo X regula lo relativo a firma, ratificación, reserva, enmienda, protocolo y denuncia de la Convención. Específicamente, el art. 74 en sus dos incisos se refiere a las firmas y ratificaciones y el art. 75 a reservas. La interpretación de la Corte sería, en su caso, una reserva a la aplicación de la Convención en un Estado federal o en todo caso una interpretación declarativa acerca de cómo el Estado distribuiría internamente las competencias para cumplir con el tratado. De hecho, la propia Corte de manera contradictoria con su

mención previa, agrega en el mismo párrafo que dado que desde el momento de la aprobación y de la ratificación de la Convención la Argentina se comportó como si dicha competencia en materia de derechos humanos correspondiera al Estado federal, no puede ahora alegar lo contrario pues ello implicaría violar la regla del *estoppel*. Corte IDH, Caso “Garrido-Baigorria”. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia del 27 de agosto de 1998. Serie C, No. 39, párr. 46. En otras palabras, la Corte analiza la actuación del Estado argentino con relación al art. 28 en las etapas tanto anterior como posterior a la ratificación.

²⁴ CIDH, Informe núm. 8/91, Caso 10.180, México, 22 de febrero de 1991, párr. 41.

²⁵ Con dicho alcance, la referencia al concepto de jurisdicción en el art. 28 incs. 1 y 2 se puede considerar un error de técnica legislativa y que pareciera más apropiado hablar de competencia. Pero, además, el art. 28 en ambos incisos hace mención a la jurisdicción legislativa y judicial dejando por fuera la ejecutiva o administrativa que es de suma importancia y crucial ya que la responsabilidad del Estado no se genera exclusivamente por la acción u omisión de sus poderes legislativos y judicial.

²⁶ Véase, *mutatis mutandi*, Corte IDH, Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta, Opinión consultiva OC- 7/86, del 29 de agosto de 1986, párr. 24.

²⁷ Corte IDH, Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos, Opinión consultiva OC 11/90 del 10 de agosto de 1990, párr. 34.

²⁸ Corte IDH, Caso “Velásquez Rodríguez”, párr. 175.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Corte IDH, Caso de las Hermanas Serrano Cruz. Sentencia del 1º de marzo de 2005. Serie C, No. 120, párr. 64.

³¹ En los Estados Unidos, el gobierno federal ha adoptado legislación a nivel federal tanto en el área civil como la penal para buscar remedios judiciales por violaciones a los derechos constitucionales o civiles. Múltiples leyes federales han establecido garantías a nivel federal en materia de derechos civiles con lo cual es el gobierno federal el que adquiere competencia para realizar su implementación, incluida su investigación y juzgamiento por tribunales civiles. Véase, por ejemplo, Civil Rights Acts, Voting Rights Act, Equal Credit Opportunity Act; Americans with Disabilities Act; National Voter Registration Act; Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act; Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act; Civil Rights of Institutionalized Persons Act; Freedom of Access to Clinic Entrances Act; Police Misconduct Provision of the Violent Crime Control and Law Enforcement Act; Immigration Reform and Control Act; Immigration and Nationality Act y El Violent Crime Control and Law Enforcement Act de 1994. La Corte Suprema de los Estados Unidos ha sostenido la constitucionalidad de la posibilidad de que la jurisdicción federal juzgue estos hechos. Véase, por ejemplo, 383 US 745, United States v. Guest (1968). Debe tenerse en cuenta de todas maneras que en los Estados Unidos, ninguna de las disposiciones mencionadas precedentemente han sido adoptadas con el objetivo de dar cumplimiento a las obligaciones de los pocos tratados de derechos humanos ratificados por dicho país. Por el contrario, es bastante claro que la ratificación de las convenciones de derechos humanos, no tiene por objeto federalizar materias que pudiesen corresponder a los Estados de la Unión.

³² Enmienda Constitucional núm. 45/2004, publicada en DOU del 31 de diciembre de 2004 (traducción propia). Véase, Flavio PIOVESAN, *Reforma do Judiciario e Direitos Humanos*, mimeo, s. f., pág. 18 y ss..

³³ Iniciativa de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derechos Humanos, Gaceta Parlamentaria, 5 de mayo de 2004.

³⁴ Corte IDH, Caso “Masacre Plan de Sánchez. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Sentencia del 19 de noviembre de 2004. Serie C, No. 116, párr. 53.

³⁵ Véase, por ejemplo, Decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza núm. 1.105, del 17 de julio de 1999, autorizando el pago de la indemnización en el caso “Garrido-Baigorria” ante la Corte. Corte IDH, Caso “Garrido y Baigorria”. Resolución del 27 de noviembre de 2002; Véase CIDH, Informe núm. 31/97, Caso “Paulo Christian Guardatti” y decreto núm. 42.793 del 8 de Janeiro de 1998, del Estado de Sao Paulo, autorizando el pago para las víctimas del caso del 42º Distrito Policial (Parque Sao Lucas). En poder del autor.

³⁶ CIDH, Informe núm. 34/00, Caso 11.291, Carandirú, Brasil, 13 de abril de 2000, párr. 36; CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, 2003, párr. 561.

³⁷ Corte IDH, Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta, Opinión Consultiva OC- 7/86, del 29 de agosto de 1986, párr. 30.

³⁸ Corte IDH, Caso “Castillo Petruzzi y otros”. Sentencia del 30 de mayo de 1999. Serie C, No. 52, párr. 207.

³⁹ Corte IDH, Caso “La Última Tentación de Cristo”. Sentencia del 5 de febrero de 2001, párr. 87. Véase también caso del Tribunal Constitucional, sentencia sobre competencia, 24 de septiembre de 1999, párr. 36; Caso “Ivcher Bronstein”, sentencia sobre competencia, 24 de septiembre de 1999, párr. 37 y caso “Hilaire”, sentencia sobre excepciones preliminares, 1º de septiembre de 2001, párr. 83.

⁴⁰ Walter CARNOTA, “Federalismo y derechos humanos”, E.D., págs. 127-911 (el art. 28 tiene por objeto tornar operativo a nivel local, el principio consagrado en el art. 2º de la Convención, por lo que tiene un carácter instrumental que adapta el texto convencional a la hipótesis de un Estado federal).

⁴¹ CIDH, Informe núm. 8/91, Caso 10.180, México, 22 de febrero de 1991, párr. 40.

⁴² Cecilia MEDINA, *The Battle of Human Rights. Gross, Systematic Violations and The Inter-American System*, Martinus Nijhoff Publishers, pág. 100.

⁴³ Héctor GROSS ESPIELL, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, Jurídica de Chile, págs. 202 y 204.

⁴⁴ Héctor FAUNDEZ LEDESMA, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, Aspectos institucionales y procesales*, 3ª ed., 2004, pág. 60.

⁴⁵ Julio A. BARBERIS, “Consideraciones sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos como tratado internacional”, en varios autores, *Liber amicorum en homenaje al juez Héctor Fix-Zamudio*, pág. 249.

⁴⁶ Mónica PINTO, *Temas de derechos humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, pág. 74.

⁴⁷ Véase, T. BUERGENTHAL, *Inter-American System*, págs. 447 y 448. Puede verse Colautti, donde analiza cómo muchas cláusulas de la Convención en Argentina son de competencia concurrente en las provincias y el Estado nacional. Carlos COLAUTTI, *El Pacto de San José de Costa Rica*, págs. 144 y 145.

⁴⁸ Aquí, la Comisión y la Corte se pueden enfrentar al difícil tema de determinar si aceptan la versión oficial del Estado acerca de la interpretación correcta de atribución de competencias entre la Federación y sus entidades o puede desechar dicha interpretación.

⁴⁹ Germán BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, t. III, pág. 279.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ Véase, *mutatis mutandi*, Corte IDH, Opinión Consultiva OC 13/93, Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del 16 de julio de 1993, párr. 26.

⁵² BARBERIS, “Consideraciones...”, cit., pág. 249.

⁵³ BIDART CAMPOS, *Tratado elemental...* cit., pág. 279.

⁵⁴ Véase, Corte Suprema de Justicia de la Nación, caso “Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo y otros”, Fallos 315:1492, consid. 17.

⁵⁵ BIDART CAMPOS, *Tratado elemental...* cit., pág. 280.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ CIDH, Informe núm. 59/99. Caso 11.405 “Newton Coutinho Mendes y otros”, Brasil, 13 de abril de 1999, párr. 107.

⁵⁸ CIDH, Resolución núm. 01/90, Casos 9768, 9780 y 9828 (México) 17 de mayo de 1990, párr. 96 V. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990-1991, OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1, Doc. 12, 22 de febrero de 1991. Sin embargo, esta interpretación sobre el alcance del art. 133 de la Constitución de México que varios, incluida la Corte Suprema de dicho país, han adoptado y que la Comisión sigue, ha sido calificada por algún sector de la doctrina como “simplista”. Véase, José María SERNA DE LA GARZA, “El poder de celebrar tratados internacionales y la división de competencias del sistema federal mexicano”, en *id.* (ed), *Federalismo y regionalismo*, 2002, pág. 518.

⁵⁹ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales: Argentina. 03/11/2000. CCPR/CO/70/ARG.

⁶⁰ COLAUTTI, *El Pacto de San José...* cit., pág. 141.

⁶¹ Véase asimismo, entre otros, el art. 5º que exige que cada provincia dicte para sí una Constitución. de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional” y que “Bajo de estas condiciones el gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” y el art. 8º que dispone que “Los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás”.

⁶² Véase, *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*, art. 11. Los habitantes de la provincia son iguales ante la ley, y gozan de los derechos y garantías que establece la Constitución Nacional, los que emanan en su consecuencia a través de los tratados celebrados por la Nación y los que se expresan en esta Constitución; *Constitución de la Provincia de Corrientes*, art. 184. Hasta tanto se dicte la legislación pertinente, se aplicará el régimen de la ley de amparo para la efectiva protección inmediata y expeditiva de los derechos y garantías contenidos en las cláusulas operativas de los tratados y convenciones internacionales, que hayan sido objeto de ratificación o adhesión por parte de la República Argentina, sin que puedan incluirse o comprenderse otros reclamos con tal motivo; *Constitución de la Provincia del Chaco*, art. 14. Tratados y acuerdos internacionales. Operatividad. Los derechos, deberes, declaraciones y garantías, los acuerdos y tratados mencionados en el art. 75 inc. 22, enumerados en la Constitución Nacional que esta Constitución incorpora a su texto dándolos por reproducidos, y los que ella misma establece, no serán entendidos como negación de otros no enumerados que atañen a la esencia de la democracia, al sistema republicano de gobierno, a la libertad, la dignidad y la seguridad de la persona humana; *Constitución de la Provincia de Chubut*, art. 22. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución Nacional y la presente reconocen, se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados y los acuerdos internacionales sobre la misma materia ratificados por la Nación argentina. Es responsable el funcionario o magistrado que ordene, consienta o instigue la violación de los derechos humanos u omita tomar las medidas y recaudos tendientes a su preservación. La obediencia a órdenes superiores no

excusa esta responsabilidad. La Provincia de Chubut mediante la ley 3.746 se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, art. 10. Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos. Art. 14. Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la ciudad sea parte; *Constitución de la Provincia de Córdoba*, art. 18. Derechos. Definiciones. Todas las personas en la Provincia gozan de los derechos y garantías que la Constitución Nacional y los tratados internacionales ratificados por la República reconocen, y están sujetos a los deberes y restricciones que imponen. Disposición complementaria art. 1º. Toda edición oficial de esta Constitución debe llevar anexos los textos de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de la Organización de las Naciones Unidas de 1948 y la parte declarativa de derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Preámbulo y Parte I), suscripta en San José de Costa Rica en 1969, aprobada por la República Argentina a través de la ley 23.054 de 1984, a la cual adhirió esta Provincia de Córdoba por ley 7098 de 1984; *Constitución de la Provincia del Neuquén*, art. 13. Los habitantes de la provincia gozan en su territorio de todos los derechos y garantías enumerados en la Constitución Nacional y en esta Constitución, con arreglo a las leyes que reglamenten su ejercicio y de los Derechos del Hombre sancionados por la Organización de las Naciones Unidas en París en 1948, los que se dan por incorporados al presente texto constitucional; *Constitución de la Provincia de San Juan*, art. 12. La enumeración de libertades, derechos y garantías establecidos en esta Constitución, no deben entenderse como la negación de otros derechos, libertades y garantías no enumeradas, siempre que fluyan del espíritu de ésta, de la Constitución Nacional y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; *Constitución de la Provincia de Santiago del Estero*, art. 1º. Forma de gobierno. La Provincia de Santiago del Estero, parte integrante de la República Argentina, con los límites que por derecho le corresponden, es autónoma, democrática y organiza su gobierno bajo la forma republicana y representativa, dando por incorporados a la presente los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y los tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos de jerarquía constitucional. Reafirma su inquebrantable unidad de destino con las demás provincias y tierras aún irredentas, en el marco del federalismo; *Constitución de la Provincia de San Luis*, art. 11. Todos los habitantes gozan de los derechos y garantías consagrados por esta Constitución de conformidad con las leyes que reglamentan razonablemente su ejercicio. Los principios, declaraciones, derechos y garantías contenidos en ella no pueden ser alterados por disposición alguna. Tales enunciaciones no son negatorias de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen de la libertad, igualdad y dignidad de la persona humana, de los requerimientos de la justicia social, de principios de la democracia, de la soberanía del pueblo, de la forma republicana de gobierno, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados universales o regionales de derechos humanos ratificados por la nación. Tampoco se ha de entender como negación de los derechos que la Constitución Nacional acuerda a los habitantes de la nación los cuales quedan incorporados a esta Constitución; *Constitución de la Provincia de Tierra de Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*, art. 13. Todas las personas en la provincia gozan de los derechos y garantías que reconocen la Constitución Nacional, los tratados internacionales ratificados por la República y esta Constitución, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, y están sujetas a los deberes y restricciones que los mismos imponen.

En el caso de México puede verse la Constitución del Estado de Hidalgo que en su art. 9º bis dispone: La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, es un organismo descentralizado de la Administración Pública del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de carácter autónomo y de servicio gratuito, encargado de la defensa y promoción de los derechos humanos en el Estado. Los derechos humanos a que se refiere el párrafo anterior, son los reconocidos como garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución y por las leyes que de ellas emanan; así como los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por los órganos correspondientes del poder federal.

⁶³ La Constitución argentina en el art. 6º dispone: “El gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia”.

⁶⁴ Interesantemente la Constitución de Brasil prevé expresamente este supuesto. En efecto, su art. 34 expresamente señala: “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII. Assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: b) direitos da pessoa humana”.

⁶⁵ Véase, Robert J. SHARPE, “The Impact of a Bill of Rights on the Role of the Judiciary: A Canadian Perspective”, en Alston Philip (ed.), *Promoting Human Rights through Bills of Rights: Comparative Perspectives*, 1999, págs. 438-439 (donde explica las diferentes implicaciones en Canadá de un control sobre los actos de las provincias desde la perspectiva del federalismo y del Canadian Charter of Rights and Freedoms).

⁶⁶ José WOEHLING, “Convergences et divergences entre fédéralisme et protection des droits et libertés: l'exemple des Etats-Unis et du Canada” (2000) 46 *R.D. McGill* 21, pág. 39 y ss..

⁶⁷ Véase, por ejemplo, Corte de Justicia de la Provincia de San Juan, Expediente núm. 1429/96 “c/ Illanes, Luis Roberto y otro p/ Estafa - Recurso de queja - Inconstitucionalidad y casación” del 22 de mayo de 1998 (declarando inconstitucional el inc. 2 del art. 438 del Código Procesal Penal -ley 6140- en cuanto fija un límite

objetivo para la procedencia del recurso de casación por ser contrario al art. 8.2.h. de la Convención Americana); Tribunal Superior de Justicia, Sentencia Número: Ciento Cincuenta y Siete, “Suárez, Ricardo M. c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba sobre ejecución de sentencia, apelación Recurso de inconstitucionalidad” del 12 de octubre de 2004 (declarando la inaplicabilidad de la ley provincial 8836 y ordenado el pago de una indemnización en base entre otros considerandos del art. 4º de la Convención Americana).

⁶⁸ Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Conclusiones y recomendaciones, Australia, U.N. Doc. E/C.12/1993/9 (1993), párr. 6; Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales: Suiza, U.N. Doc. CCPR/CO/73/CH (2001), párr. 12; Comité de Derechos del Niño, 34º período de sesiones (2003), Observación general núm. 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 4º y 42 y párr. 6 del art. 44), párr. 41.

⁶⁹ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales: Argentina. 03/11/2000. CCPR/CO/ 70/ARG., párr. 8.

⁷⁰ Sergei Anatolievich Cheban *et al.* v. The Russian Federation, Communication No. 790/1997, U.N. Doc. CCPR/C/72/D/790/1997 (2001), párr. 7.4. Véase, asimismo, el caso “Hesse” donde se alegó discriminación con base a los diferentes plazos de prescripción en distintas provincias australianas. El Comité declaró inadmisibles las peticiones por falta de fundamentación en este punto. “Peter Hesse v. Australia”, Comunicación núm. 1087/2002, U.N. Doc. CCPR/C/75/D/ 1087/2002 (2002), párr. 4.2. En el caso “Lindgren contra Suecia”, donde se alegó discriminación ya que distintos municipios tenían regímenes diferentes en cuanto a subsidios a escuelas privadas, el Comité tampoco encontró violación. “Lindgren y otros v. Sweden”, Comunicación No. 298/1988, U.N. Doc. CCPR/C/40/D/298/1988 (1990), párr. 10.4. En el caso “Arieh Hollis Waldman”, los denunciados alegaron la diferencia de trato entre los residentes en diferentes provincias de Canadá con relación a la educación religiosa, sin que el Comité de Derechos Humanos se pronunciara al respecto. Véase, “Arieh Hollis Waldman v. Canada”, Comunicación núm. 694/1996, U.N. Doc. CCPR/C/67/D/694/ 1996 (1999), párr. 3.1. Véase, en el mismo sentido, Corte Europea de Derechos Humanos, caso “Dudgeon v. The United Kingdom”, 22 de octubre de 1981, Opinión disidente del juez Matscher indicando: La diversidad de leyes domésticas que es la característica de un Estado federal, nunca puede constituir discriminación y no hay necesidad de justificar la diversidad en este aspecto. Un reclamo en contrario sería irrespetar totalmente la esencia misma del federalismo (traducción propia).

⁷¹ CIDH, caso núm. 9647, Estados Unidos, Resolución núm. 3/87, 22 de septiembre de 1987, párrs. 62 y 63.

⁷² En efecto, la Comisión había decidido previamente que en dicho momento, 1987, no había una norma de derecho internacional que fijara cuál era el límite de edad para imponer la pena de muerte. Véase, informe núm. 3/87, párr. 60. La Comisión cambiaría acertadamente esta jurisprudencia en el Informe núm. 101/03, Caso 12.412, Fondo, Napoleón Beazley, Estados Unidos, 29 de diciembre de 2003.

⁷³ Una de las formas que la práctica constitucional argentina permite la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es mediante el recurso extraordinario regulado en el art. 14 de la ley 48. En una innumerable jurisprudencia, la Corte Suprema ha delineando los requisitos para la procedencia del recurso extraordinario, siendo uno de éstos la existencia de una cuestión federal o constitucional. Es decir, que en el caso concreto se encuentre en debate una cuestión federal o constitucional que es aquella que versa sobre la interpretación de la Constitución, leyes federales, tratados o actos federales de autoridades nacionales o la jerarquía de éstos. Véase, Germán BIDART CAMPOS, *Tratado elemental...* cit., 1993, t. II, págs. 464-466.

⁷⁴ C.S.J.N., caso “Méndez Valles, Fernando c/ A.M. Pescio SCA. s/ ejecución de alquileres”, Fallos 318:2639, consid. 4. En el caso se discutía la interpretación del art. 36 del Tratado de Derecho Civil Internacional de Montevideo, en particular, la ley aplicable a un contrato de alquiler.

⁷⁵ *Ibidem*, consid. 6 y 7.

⁷⁶ Pareciera que en México se sigue esta misma idea, cuando la Corte Suprema de Justicia sostiene que la Constitución ha facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99, pág.: 46. Materia: Constitucional. Tesis aislada.

⁷⁷ *Idem* caso “Méndez Valles”, consid. 10. Véase, en México, en el mismo sentido Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99, pág. 46. Materia: Constitucional Tesis aislada.

⁷⁸ C.S.J.N., Fallos 323:3235, 24/10/2000, “Campodónico de Beviacqua, Ana c/ Min. Salud-Sec. Programa de Salud y Bco. de Drogas Neoplásicas”. En este caso se analizó la situación del niño A. S. B. residente de la provincia de Córdoba, nacido con un padecimiento grave en su médula ósea cuyo tratamiento depende de una medicación especial que le fuera suministrada sin cargo por el Banco Nacional de Drogas Antineoplásicas, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, por dos años hasta su suspensión unilateral por parte del Estado nacional.

⁷⁹ C.S.J.N., Fallos 324:3571, 16/10/2001, “Monteserín Marcelino c/ Estado Nacional - M.S. y A.S.”. En el caso se solicitaba que el Estado nacional disponga la afiliación a la obra social que corresponda, a fin de que pueda recibir todos los beneficios que prevé la legislación vigente de un niño residente en la Provincia de Santa Fe con parálisis cerebral y cuyo padre adoptivo carecía de empleo y estaba en una situación patrimonial difícil que le impedía proveerle el tratamiento médico adecuado.

⁸⁰ C.S.J.N., caso “Beviaqua” citado, consid. 20.

⁸¹ *Ibidem*, consid. 21.

⁸² *Ibidem*, consid. 11.

⁸³ *Ibidem*, consid. 35.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ C.S.J.N., caso “Monteserín” citado, consid. 11.

⁸⁶ *Ibidem*, consid. 13.

⁸⁷ En México, en la decisión de la Corte Suprema de Justicia que sostuvo por primera vez que los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes se indicó asimismo que en el proceso legislativo de aprobación de un tratado internacional, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. X, noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99, pág. 46, Materia: Constitucional Tesis aislada. Véase, Santiago CORCUERA CABEZUT, “La incorporación y aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el sistema jurídico mexicano”, en RODRÍGUEZ-PINZÓN y Martín GUEVARA (ed.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, 2004 (explicando la prevalencia del tratado sobre la ley local, con excepción de si la ley local prevé una mayor protección del derecho en cuestión). Además, diversos tribunales mexicanos han analizado la compatibilidad de la legislación local con las normas de tratados de derechos humanos. Puede verse entre otros, Novena Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. XIX, febrero de 2004. Tesis: VII.1o.P.145, pág. 1068. Materia: Penal. Tesis aislada (en el caso se alegaba la contradicción entre el art. 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece que por “niño” se entiende todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad y el art. 34 de la Ley de Adaptación Social y de los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Estado de Veracruz que dispone que los menores de dieciséis años son inimputables, con lo que mayores de 16 años son imputables); Novena Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. XVIII, noviembre de 2003. Tesis: IX.2o.17 A, pág. 1021. Materia: Administrativa, Constitucional. Tesis aislada (en el caso se estableció la incompatibilidad del art. 51 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de San Luis, Potosí que establece que la audiencia ante la Comisión de Honor y Justicia se desarrollará sin abogados con el art. 8º de la Convención Americana); Novena Epoca. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. XVI, octubre de 2002. Tesis: XXIII.3o. J/2, pág. 1271. Materia: Constitucional, Penal Juris (en el caso se estableció que el art. 190 del Código Penal del Estado de Aguascalientes era contrario a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

⁸⁸ C.S.J.N., Caso “Alianza Frente para la Unidad”, Fallos: 324-3143. En el caso se discutía si una persona procesada pero no condenada tenía derecho a ejercer sus derechos políticos, situación no permitida por la legislación provincial. Considerando 6. Véase Haro, Ricardo, “Los derechos humanos y los tratados que los contienen en el derecho constitucional y la jurisprudencia argentinos”, *Revista Ius et Praxis*, año 9, núm. 1, 2003.

⁸⁹ *Ibidem*, consid. 14.

⁹⁰ *Idem*.

⁹¹ *Idem*.

⁹² “Hooft, Pedro Cornelio F. c/ Provincia de Buenos Aires”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 16 de noviembre de 2004, cons. 2. En el caso se cuestionaba el art. 177 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que establecía como requisito para ser juez de cámara “haber nacido en territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo si hubiese nacido en país extranjero”.

⁹³ *Ibidem*, consid. 7.

⁹⁴ C.S.J.N., Fallos 317:1195, “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Santa Fe Provincia s/ acción declarativa”, consid. 4.

⁹⁵ *Idem*, voto del señor ministro Carlos S. Fayt, consid. 21. En su voto el juez Fayt analizó el alcance del Informe núm. 30/93 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la prohibición constitucional guatemalteca de optar por el cargo de presidente a caudillos o jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento militar que haya alterado el orden constitucional ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la jefatura de gobierno. Véase CIDH, Informe núm. 30/93, Caso 10.804, Efraín Ríos Montt, Guatemala, 12 de octubre de 1993.

⁹⁶ CIDH, Informe núm. 30/97, Caso 10.087, Gustavo Carranza, Argentina, 30 de septiembre de 1997.

⁹⁷ C.S.J.N., Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Chubut, Provincia de y otro s/ acción declarativa de certeza, 12 de marzo de 2002. En México se ha sostenido que en una controversia constitucional en la que se cuestiona la invalidez de un tratado internacional no debe llamarse a juicio a los tres poderes federales y a todas y cada una de las entidades federativas, es decir, al Estado mexicano, sino solamente las autoridades integrantes de los poderes de la Federación que intervinieron en su proceso de formación, como representantes de toda la nación. Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* t. XX, septiembre de 2004. Tesis: P./J. 85/2004, pág. 1257 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

⁹⁸ *Ibidem*, caso “Carranza”, consid. 5.

⁹⁹ *Ibidem*, consid. 6.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ *Ibidem*, consid. 7.

¹⁰² La Corte Suprema en adición al recurso extraordinario explicado en nota 187 interviene originaria y exclusivamente en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte de conformidad con el art. 117 de la Constitución argentina.

¹⁰³ Caso “Carranza”, consid. 3 y 4.

¹⁰⁴ No sorprende que la Corte Suprema haya debido intervenir en casos de detención en la provincia de Buenos Aires debido a la gravedad de la situación. Véase notas 38 y 39. Véase también C.S.J.N., Fallos 318:2002 donde la Corte Suprema intervino a raíz de la muerte de 35 detenidos alojados en la cárcel de Olmos en la provincia de Buenos Aires.

¹⁰⁵ C.S.J.N., Competencia núm. 281. XXV, “Artigué, Sergio Pablo - incidente de restitución de detenido”, 25 de marzo de 1994. Es importante notar que esta decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994 por algunos meses.

¹⁰⁶ Considerando 11.

¹⁰⁷ Considerando 12.

¹⁰⁸ C.S.J.N., “Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ *habeas corpus*”, 3 de mayo de 2005. En el caso se debatía la procedencia de un *habeas corpus* colectivo presentado por el Centro de Estudios Legales y Sociales cuestionando varios aspectos de la situación de las personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires. La Corte Interamericana ha considerado esta decisión de la Corte Suprema “relevante” al momento de analizar la situación de las personas privadas de su libertad en la provincia de Mendoza. Véase Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 18 de junio de 2005, Medidas Provisionales, Caso de las Penitenciarías de Mendoza, consid. 10. El presidente de la Corte Interamericana, juez Sergio García Ramírez en su voto razonado también se refirió positivamente a la decisión “de la respetable Corte Suprema de Justicia de la Argentina”. Voto concurrente del juez Sergio García Ramírez, párr. 11.

¹⁰⁹ Consid. 13.

¹¹⁰ Consid. 39. En este aspecto, también los jueces que votaron en disidencia parcial o total, coincidieron en que las provincias claramente se hallan vinculadas por la normativa internacional. Véase disidencia parcial del señor ministro doctor don Carlos S. Fayt, consid. 27; Véase disidencia parcial de la señora ministra doctora doña Carmen M. Argibay, consid. 57 (el examen de constitucionalidad del régimen de la prisión preventiva y la excarcelación vigente en la provincia de Buenos Aires debe llevarse a cabo exclusivamente sobre la base de las reglas contenidas en la Constitución federal y en los instrumentos internacionales que vinculan a las legislaturas provinciales) y disidencia del señor ministro doctor don Antonio Boggiano, consid. 8 (las provincias no son ajenas al cumplimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos).

¹¹¹ Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

¹¹² En la parte pertinente, el art. 18 de la Constitución argentina estipula: “Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice”.

¹¹³ Consid. 39

¹¹⁴ Consid. 58. La Corte Suprema no declaró la inconstitucionalidad de la legislación provincial por motivos procesales.

¹¹⁵ Consid. 26.

¹¹⁶ Consid. 40.

¹¹⁷ Consid. 41.

¹¹⁸ Consid. 42.

¹¹⁹ Consids. 58 y 60.

¹²⁰ Consids. 41 y 42. En su disidencia parcial, el juez Fayt concordó con las pautas orientativas dadas por la mayoría, pero en el entendimiento de que éstas son orientaciones para los jueces locales que son quienes deben decidir todas estas cuestiones.

¹²¹ Consid. 55. La jueza Argibay disintió en este aspecto de la decisión mayoritaria ya que no cree que la legislación nacional deba servir de marco para el análisis de la legislación provincial. Pero coincidió con la mayoría en que la normativa internacional vincula a las provincias.

¹²² Véase notas 179 a 183 y texto que acompañan.

¹²³ Consid. 57.

¹²⁴ *Idem*.

¹²⁵ Barberis interpreta que el art. 28 de la Convención Americana, en realidad se refiere a su ratificación, en el sentido de que el Estado federal debería procurar que las entidades locales adopten las medidas necesarias para cumplir con la Convención y recién cuando esto se logre, el Estado ratificaría el tratado. BARBERIS, “Consideraciones”, cit., pág. 250.

¹²⁶ Véase Presentación del embajador Jorge Taiana en Sesión de Trabajo sobre la Implementación de los Compromisos y los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, 1 de marzo de 2003, CIDH-IJP, pág. 69 y ss..

¹²⁷ Véase, por ejemplo, Informe núm. 95/03, Petición 11.289, Solución Amistosa, José Pereira, Brasil, 24 de octubre de 2003 (relativo a trabajo esclavo en el Estado de Pará). Debe destacarse que el acuerdo fue concluido entre el Estado brasileño y los peticionarios sin intervención de las autoridades del Estado de Pará donde ocurrieron los hechos. El gobierno federal asumió la responsabilidad, el pago de la indemnización, el compromiso de continuar con las investigaciones penales y de reformar la legislación, sin ningún compromiso concreto para las autoridades locales. Véase Informe núm. 95/03, párr. 24.

¹²⁸ En ninguno de los casos mencionados en esta sección o en las notas 27 a 30, el Consejo Federal ha tenido intervención formal e institucional alguna.

¹²⁹ CIDH, Informe núm. 31/97, Caso 11.217, “Paulo C. Guardatti”, Argentina, 14 de octubre de 1997, párr. 2.

¹³⁰ *Ibidem*, párrs. 3, 4 y 5.

¹³¹ *Ibidem*, párr. 8.

¹³² *Ibidem*, párr. 10.

¹³³ *Ibidem*, párr. 19. Durante la tramitación del caso, la Comisión celebró una audiencia en el presente caso, con participación de los peticionarios y el Estado, en que se sentaron las bases preliminares para una solución amistosa (párr. 15). Luego de una serie de negociaciones, en las que participaban tanto el gobierno nacional como el provincial, se firmaron un acta de acuerdo entre los peticionarios y el subsecretario de Justicia de la Gobernación de Mendoza, así como un borrador de acuerdo fue elaborado el 26 de diciembre de 1995 como base para la solución amistosa (párr. 16). El 24 de enero de 1996 el presidente de la República Argentina emitió un decreto en virtud del cual designa a un agente para negociar la solución amistosa en este caso 11.217 y en el caso “Garrido y Baigorria”, en trámite ante la Corte Interamericana y que también se refería a dos desapariciones en la provincia de Mendoza. En el mismo decreto se invita al gobierno de la provincia de Mendoza a participar de la negociación (párr. 17). Véase decreto del Poder Ejecutivo Nacional núm. 53/96, del 30 de enero de 1996, en poder del autor.

¹³⁴ *Ibidem*, párr. 19.

¹³⁵ *Ibidem*, párrs. 26 y 27.

¹³⁶ *Ibidem*, párrs. 36 y 38.

¹³⁷ *Ibidem*, párr. 19.

¹³⁸ *Ibidem*, párr. 29.

¹³⁹ *Ibidem*, párr. 32.

¹⁴⁰ *Ibidem*, párrs. 40 y 41 y punto resolutive 2.

¹⁴¹ *Ibidem*, párr. 41.

¹⁴² *Ibidem*, punto resolutive 1.

¹⁴³ *Ibidem*, párr. 44.

¹⁴⁴ Caso “Garrido y Baigorria”, Resolución de la Corte del 31 de enero de 1997, párr. 15, reimpresso en Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1997, OEA/Ser.L/V/III.39, doc. 5 (1998). Véase decreto de la provincia de Mendoza núm. 673/96. En los considerandos de dicho decreto se menciona que la provincia de Mendoza ostenta el carácter de Estado obligado a través de la cláusula federal contenida en el art. 28 de la Convención Americana, por lo que contribuye con la Nación en las negociaciones que ella realiza y coadyuva al cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

¹⁴⁵ Véase acta del 31 de mayo de 1996, en poder del autor.

¹⁴⁶ Véase decreto del Poder Ejecutivo Nacional núm. 53/96, del 30 de enero de 1996, en poder del autor. En los considerandos de dicho decreto se deja sentado que el Estado federal no es el responsable interno por los hechos enunciados puesto que sucedieron en jurisdicción de la provincia de Mendoza; no obstante lo cual corresponde dar cumplimiento a lo preceptuado en el art. 28 incs. 1 y 2 de la convención.

¹⁴⁷ CIDH, Informe núm. 91/03, Petición 11.804, Solución Amistosa, Juan Angel Greco, Argentina, 22 de octubre de 2003.

¹⁴⁸ *Ibidem*, párrs. 8 y 11.

¹⁴⁹ *Ibidem*, párrs. 9 a 15.

¹⁵⁰ *Ibidem*, párrs. 5 y 7.

¹⁵¹ Informe núm. 91/03, párr. 16.

¹⁵² *Ibidem*, párr. 16 punto I.1.

¹⁵³ *Ibidem*, párr. 16 punto I.2.

¹⁵⁴ *Ibidem*, párr. 16 punto II y VI.

¹⁵⁵ *Ibidem*, párr. 16 puntos II y III.

¹⁵⁶ *Ibidem*, párr. 19.

¹⁵⁷ Véase en el mismo sentido para el caso de Australia: JOSEPH, Sarah, "Federalism and Human Rights", *International Legal Challenges for the Twenty-first Century, Proceedings of a Joint Meeting of the Australian & New Zealand Society of International Law and the American Society of International Law*, 2629 June 2000, pág. 331.

¹⁵⁸ Corte IDH. Caso " Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay". Sentencia del 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 316.

¹⁵⁹ Tal como lo hace la reciente reforma constitucional brasilera o lo propone la reforma constitucional planteada en México. Véanse notas y texto que acompaña.

¹⁶⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, art. 281 inc. 7.

LA AGROINDUSTRIA AZUCARERA Y SU INFLUENCIA EN EL PRODUCTO BRUTO INTERNO DE TUCUMÁN (1970-2006)

POR FEDERICO A. M. LANNES * Y CARLOS ALBERTO PUCCI **

Sumario: A manera de introducción. Una breve descripción del sector agroindustrial azucarero. La actividad azucarera y el producto bruto interno de Tucumán.

A manera de introducción

Una breve descripción del sector agroindustrial azucarero

Como punto de partida a la tarea que nos hemos impuesto intentaremos brevemente dar una visión del sector. Esto es, lo que vemos actualmente, luego de la zafra 2006, y en el transcurso de un nuevo año azucarero

a) El final de la zafra 2006 nos muestra un año con cifras récord en la molienda física de *caña* (13.597 miles de Tns., 18,7% superior a 2005); en la producción de *azúcares* (1.525 miles de toneladas, 20,35% superior a 2005) y también en el rendimiento Kg. azúcar/Tn, de caña: 10,67% en 2005 y 11,22% en 2006. Para ello, los 15 ingenios existentes utilizaron unas 203.000 Has. sembradas con caña, con un rendimiento de 69,167 tns/ha y de 8,18 tns de azúcar por Ha. Del total de caña molida por los ingenios el 8,12% corresponde a caña propia; el 91,88% restante pertenecen a cañeros.

b) Se destinaron más de 450.000 Tn para caña semilla para la renovación de cañaverales lo que elevaría el monto cosechado a la cifra récord de 14.052.593 Tns. de caña.

c) Vemos también, que confluyeron favorablemente: los precios internacionales, las condiciones climáticas, la adecuada maduración de inversiones en el campo y fábrica, interesantes condiciones de costos financieros por una adecuada oferta de fondos para inversiones (warrants, fideicomisos, etc.)

d) El consumo interno se incrementó en 1,5% anual. *Los edulcorantes calóricos y la fructosa le quitaron y le siguen quitando mercado interno al azúcar. Se estima que la glucosa y fructosa representan más de un tercio del mercado de edulcorantes calóricos.*

e) Pareciera que la intención de volver más sustentable la producción de azúcar con medidas relacionadas con el cuidado del medio ambiente, están siendo asumidas dentro de un esquema realista en el marco de la industria y las exigencias gubernamentales, que incluye el compromiso de llegar a la zafra 2009 cumpliendo el plan de producción limpia que cada ingenio viene desarrollando.

f) Respecto al futuro de la actividad, encontramos un moderado optimismo entre industriales azucareros cuyas fábricas producen el 53,5% del azúcar en Tucumán. Piensan que el sector está gozando de mayor credibilidad al atender adecuadamente el mercado interno, y destinar importantes excedentes a la exportación. Esto es, el desarrollo de una adecuada estrategia para consolidar la actividad. Ello se visualiza en un programa de inversiones que, hasta el comienzo de la campaña 2007, tiene previsto alcanzar los U\$S 100 millones, que -entre otras- incluye la instalación de 36 centrífugas de última generación y cinco calderas nuevas. *Por el contrario, hay quienes afirman que las mejoras evidentes de los últimos años, son producto de hechos exógenos al sector como lo beneficios de la devaluación de 2002 (que bajó costos y pasivo). Habrá que estar atentos si la actual baja de los precios internacionales se acentúa, ya que la ausencia de un marco sectorial puede generar inestabilidad en el sector, por los habituales excesos de ofertas.*

g) Una visión optimista estima en dos millones de toneladas de azúcar la zafra 2010, lo que permitirá sostener parte del programa de etanol para las alconaftas dentro del programa de biocombustibles que impulsa el gobierno. *La producción seguirá subiendo por la gran eficiencia productiva de Tucumán, especialmente la agrícola.*

h) Dentro de este marco, también vemos algunas respuestas positivas al pedido de la Secretaría de Energía para que los industriales participen en la generación de energía para hacer frente a la mayor demanda que se prevé para este verano. Desde luego que esta participación reclama seguridad jurídica sostenida por contratos por 10 años y tarifas internacionales.

i) Los altos precios del petróleo, y los pronósticos para el mediano plazo, traen de nuevo la cuestión sobre la utilización económica de derivados y subproductos de la caña de azúcar, y sus efectos sobre dicha actividad considerada en su conjunto, particularmente para los países de América Latina que enfrentan un escenario en el que se dan condiciones significativamente diferentes motivadas por nuevas políticas energéticas. Lo que equivale a decir que las puertas parecieran estar abiertas para la realización de proyectos que permitirían revitalizar a nuestra industria azucarera, redefinir su estrategia y fortalecerla con vista a su desarrollo futuro.

j) Si a los precios internacionales del petróleo agregamos la crisis energética que vive el país, los biocombustibles vuelven a tener vigencia como una fuente alternativa de energía renovable. De todas las provincias argentinas, Tucumán es la que está mejor dotada por su volumen de producción y su experiencia con el programa Alconafta para liderar la producción de etanol. Esto constituye una indiscutible fortaleza de Tucumán y de las demás provincias azucareras del NOA. Pero también debemos señalar que la falta de políticas de estado capaces de asegurarle al productor la seguridad jurídica, estabilidad fiscal y previsibilidad en cuanto a los resultados, constituyen una de las debilidades que no pueden soslayarse lo mismo que la mediterraneidad y la distancia al puerto junto con un sistema ferroviario de cargas sumamente deteriorado. También conspira la política de precios de los combustibles, alejados de los valores internacionales.

k) La industria automovilística de Brasil, ha dado otro paso *creando vehículos impulsados por gasolina, alcohol o una mezcla de ambos en cualquier proporción, manteniendo el mismo desempeño.* Las compañías Volkswagen, de origen alemán, y General Motors, estadounidense, pusieron en el mercado los primeros automóviles accionados con motores preparados para funcionar con mezclas de bicombustibles con un amplio espectro de flexibilidad en su composición, en los meses de abril y junio de 2006, respectivamente. Esta innovación tecnológica, que es característica de la industria brasileña, pese a su carácter transnacional, ha dado como resultado la aparición del automóvil “flex fuel” y con ello ha ampliado las posibilidades brasileñas de exportación de vehículos, alcohol y tecnología automotriz.

l) Coincidiendo con la preocupación general acerca del alto precio de la gasolina, y en especial la reducción en las reservas del crudo estadounidenses a causa de la gran demanda veraniega, las tres empresas fabricantes de automóviles más importantes de Estados Unidos anunciaron conjuntamente que duplicarán de aquí a 2010 la producción de vehículos no dependientes de gasolina. El objetivo de General Motors, Ford y el Grupo Chrysler es duplicar la producción de vehículos “flexibles” par alcanzar los 2 millones en el año 2010.

Estos vehículos pueden consumir tanto gasolina o diesel como el combustible E85, una mezcla de 85% del alcohol etanol y 15% de gasolina, o biodiesel, otro combustible derivado de aceites vegetales. El problema ahora será el abastecimiento de estos combustibles alternativos. Las empresas antes mencionadas están buscando la manera de incentivar a que las grandes productoras de combustible y el gobierno trabajen juntos para lograr se incremente la producción de estos combustibles y así poder satisfacer las demandas que se esperan para la próxima década. Luego de que la empresa Fiat ha logrado lanzar al mercado brasileño el Fiat Siena Tetrafuel, un vehículo cuyo motor funciona con cuatro diferentes tipos de combustibles, podemos esperar avances importantes en materia de autos flexibles en los próximos años.

m) El presidente de los Estados Unidos salió a anunciar su decisión de tomar medidas para reducir la dependencia a la gasolina. Bush pidió a su gobierno comenzar a tomar acción para

lograr el objetivo de reducir en un 20% el consumo de gasolina en los Estados Unidos con una proyección de 10 años a futuro. De la misma manera, aseguró que es importante lograr disminuir la dependencia energética del petróleo proveniente de regiones inestables políticamente. Según el anuncio que el presidente realizó desde la Casa Blanca, estas medidas deberán estar en marcha hacia finales de 2008. El gobierno de Bush considera la dependencia “adictiva” que Estados Unidos tiene al petróleo de Medio Oriente como una amenaza a la seguridad nacional.

n) Hace unos años el Gobernador de California, Gray Davis, decretó la eliminación progresiva del MTBE (Metil Ter Butil Eter) en las naftas luego de haber recibido un importante informe por expertos de la Universidad de California que enfatizaban en lo nocivo de este aditivo (en Argentina está autorizado a integrar las naftas en un 13% aproximadamente). En Tucumán, por pedido de una petrolera, el Instituto de Motores de la UNT demostró que agregando un 5% de etanol anhidro a las naftas, puede eliminarse íntegramente el MTBE.

Todos estos acontecimientos, nos llevan al convencimiento que Tucumán puede jugar un rol muy importante en un futuro mucho más cercano de lo que algunos imaginan aportando su experiencia en fabricar alcohol y -como lo demostramos en nuestro trabajo- haciendo crecer considerablemente su PBI.

La actividad azucarera y el producto bruto interno de Tucumán

El conjunto agroindustrial azucarero ha representado durante más de un siglo el paradigma de la actividad económica de la provincia de Tucumán y se llegó a acuñar la expresión “Tucumán es azúcar”. Esto fue cierto hasta promediar la segunda mitad del siglo pasado; desde entonces la importancia relativa de otros sectores en la generación del Producto Bruto Interno (PBI) de la provincia fue creciendo y, en consecuencia, disminuyendo la de la actividad agroindustrial azucarera. Se estima que en los últimos años esta representa en forma directa y en promedio, aproximadamente, un 10.5% del PBI total de la provincia (caña 3.1% y azúcar 7.4%).

Sin embargo, la agroindustria azucarera tiene la particularidad de influir significativamente en el nivel de actividad de otros sectores de la economía provincial por los grandes volúmenes de productos que moviliza. Así es como influye positivamente diversas ramas del comercio y de la industria (indumentaria, alimentos, bebidas, venta de productos agroquímicos, maquinarias agrícolas, combustible, talleres metalúrgicos, reparación de vehículos, etc.) y en el sector servicios: financieros, comunicaciones, transporte, seguros, etc.

Por lo expresado anteriormente se estima que la contribución directa e indirecta de la actividad agroindustrial azucarera es mayor que la arriba indicada. Para medir su contribución total se calculó lo que podría denominarse la “elasticidad agroindustrial azucarera” del PBI de Tucumán, es decir, en qué porcentaje cambia, en promedio, el PBI dado un cambio porcentual en alguna variable que represente a la actividad agroindustrial azucarera.

Para estudiar la relación estadística entre agroindustria azucarera y PBI en Tucumán, se optó por utilizar como variable representativa de la actividad a las toneladas de caña molida porque en varios años no sólo se molió caña para fabricar distintos tipos de azúcares (crudo, blanco, común, refinado) sino también para fabricar alcoholes anhidro (paraalconafta), y de buen y mal gusto lo que nos hubiera presentado el problema adicional de tener que estimar la cantidad de azúcar ponderando los distintos productos elaborados.

A fin de estimar la elasticidad entre ambas variables se corrieron regresiones entre el logaritmo del nivel del PBI provincial, considerada la variable dependiente y los logaritmos de las toneladas de caña molida y del gasto público como variables independientes para cada año del período 1970-2006. Se incorporó el gasto público como otra variable explicativa, porque el sector público, además de representar por sí solo, aproximadamente un 11% del PBI también tiene un significativo efecto sobre otros sectores de la economía, especialmente el comercio.

Al correr las regresiones en los logaritmos de las variables, los coeficientes estimados para cada una de las variables independientes permiten predecir la elasticidad del PBI respecto a las

variaciones que se producen en cada una de ellas.

En la Tabla N° 1 se incluyen los valores originales para estas tres variables con sus respectivas fuentes.

Tabla 1: *Producto Bruto Interno en Tucumán (en millones de pesos de 1993), Caña Molida en Tucumán (en miles de toneladas) y Gasto Público en Tucumán (en millones de pesos de 1992)*

<i>Años</i>	<i>PBI-Tuc.</i>	<i>Caña molida</i>	<i>Gto. público</i>
1970	3201	5377	209
1971	3432	5041	242
1972	3758	6564	251
1973	4495	10054	329
1974	4729	9088	462
1975	4579	8913	484
1976	4830	8738	290
1977	5149	9241	391
1978	4890	7383	398
1979	5185	8557	384
1980	5288	10297	482
1981	4611	9078	473
1982	4515	9169	309
1983	4605	9562	350
1984	4895	9737	458
1985	4444	8707	436
1986	4737	8226	550
1987	4934	8431	733
1988	4783	7891	643
1989	4171	5336	583
1990	3996	6654	568
1991	4399	8788	591
1992	4612	8047	717
1993	4984	6132	767
1994	4908	6921	979
1995	5304	8833	1102
1996	5833	8976	1121
1997	6704	9948	830
1998	7498	11328	811
1999	7335	10275	892
2000	7223	9595	870
2001	6927	9145	959
2002	6161	8987	657
2003	6705	10569	646
2004	7310	10519	924
2005	7982	11451	1166
2006	8660	13597	1386

Fuente:

PBI de Tucumán: período 1970-1975 “Producto Bruto Geográfico”, elaboración propia en base a datos del Consejo Federal de Inversiones, a precios de 1992 expresado luego a precios de 1993 mediante el índice de precios internos al por mayor (IPIM base 1993=100); período 1976-2006: María Cristina Mirabella y Franco Eugenio Nanni, “Análisis Económico Regional y Nacional”, ejecutado en el marco del programa 26/F203 del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán, a precios de 1992.

Caña molida: Centro Azucarero Regional

Gasto público: período 1970-1994 “La Economía de Tucumán. Sus determinantes y sus perspectivas”, Víctor J. Elías, que está en el libro: *Informe sobre la Economía de Tucumán*, Fundación del Tucumán - 1996; período 1995-1998: Contaduría General de Provincia de Tucumán; período 1999-2006 Lic. Liliana Macián de Barbieri.

Modelos y métodos estadísticos utilizados

Inicialmente se utilizó el modelo estructural tradicional y el método estadístico de máxima verosimilitud.

La ecuación de regresión I estimada fue la siguiente:

$$\text{Log. PBI} = a + b \text{ Log. Caña molida} + g \text{ Log. Gasto público} + u$$

Donde “a”, “b” y “g” son los coeficientes a estimar de la intersección al origen, caña molida y gasto público respectivamente y “u” representa el denominado residuo o error porque además de los errores de medición se reconoce que hay otros factores que afectan el PBI y que no están incorporados en la ecuación de regresión especificada.

Los coeficientes estimados en la regresión I fueron los siguientes:

$$\text{Log. PBI} = 5,4976 + 0,286 \text{ Log. Caña molida} + 0,116 \text{ Log. Gasto público} \\ (8,413) (4,423) (2,358)$$

El R² es 0,938, es decir, que las variables independientes explican el 93.8% de la variación en el PBI. Los coeficientes tienen el signo esperado. Los números entre paréntesis debajo de los coeficientes son los valores del estadístico “t” que indican que los coeficientes estimados son significativamente diferentes de cero al 95% de confianza. No se observó autocorrelación en los residuos.

La derivada parcial del Log. PBI respecto del Log. Caña Molida es el coeficiente de esta última variable en la regresión estimada y también la elasticidad del PBI respecto de las toneladas de caña molida. Esto significa que si la caña molida aumenta un 10%, por ejemplo, el PBI provincial se incrementará, en promedio, un 2.86% si todo lo demás permanece constante, y si el gasto público aumenta un 10%, por ejemplo, el PBI aumentará, en promedio, un 1.16% si todo lo demás permanece constante.

También se estimó otra ecuación de regresión utilizando un modelo denominado “modelo estructural de espacio de estado” que permite tomar en cuenta los cambios que puedan haber ocurrido en los coeficientes de las variables y la tendencia de la variable dependiente y, por lo tanto, poder identificar los cambios de nivel importantes que pueden haber ocurrido en ella durante el período considerado. Se identificaron dos cambios de nivel importantes en el PBI provincial medido a precios constantes de 1993. Uno en el año 1993 y el otro en 1997. En el período 1970-1992 el promedio del PBI provincial fue 4515 millones de pesos y en el período 1993-2006 de 6681 millones de pesos, es decir, un cambio positivo del 48%, comportamiento que se puede observar en los gráficos N^{ros} 1 y 2.

Identificados estos cambios de nivel, incorporamos dos variables *dummy* para tomar en cuenta cada uno de esos cambios. Estos pueden ocurrir por múltiples causas que no son consideradas en la ecuación de regresión y que en nuestro caso en particular pueden deberse a cambios en el sistema legal que rige la actividad agroindustrial azucarera, cambios tecnológicos en las variedades de caña utilizadas, mejores métodos de cultivo, sistemas de cosecha más organizados y racionales, precios internacionales más atractivos, etc., todos ellos que inciden positivamente en la actividad azucarera y por lo tanto en el nivel del PBI.

La nueva ecuación de regresión II es:

$$\text{Log. PBI} = a' + b' \text{ Log. Caña Molida} + g' \text{ Log. Gasto Público} + d \text{ Dummy 1} + f \text{ Dummy 2} + u'$$

Los coeficientes estimados con la ecuación de regresión II fueron los siguientes:

$$\text{Log. PBI} = 5,1490 + 0,309 \text{ Log. Caña molida} + 0,134 \text{ Log. Gasto Público} + 0,152 \text{ Dummy 1} + 0,147 \\ \text{Dummy 2} \\ (9,126) (5,358) (3,089) (2,776) (2,701)$$

El R² es 0.958, por lo tanto, las variables independientes, explican un 95.8% de la variación

en el PBI, los estadísticos “t” nos indican que los coeficientes, todos con el signo esperado, son significativamente diferentes de cero y también se observa ausencia de autocorrelación en los residuos.

De acuerdo a la ecuación de regresión estimada con este modelo, la elasticidad caña molida del PBI es 0.309 y la del gasto público es 0.134.

Ambas regresiones muestran que la agroindustria azucarera, medida por la cantidad de caña molida, tiene un importante efecto sobre el nivel del PBI de la provincia, mayor aún que el efecto del gasto público.

Finalmente, entendimos que era interesante analizar la relación entre los signos de los cambios (en más o en menos) en las tres variables. Así, entre caña molida y PBI hay 26 años en que los signos coinciden y 10 en los que no coinciden. Lo mismo ocurre cuando se compara el gasto público con PBI. Es decir que en el 72% de los años del período considerado, los signos de los cambios en el PBI provincial coinciden con los signos de los cambios en las variables independientes. Asimismo, en 18 años (50%) los signos de los cambios de las tres variables coinciden, es decir, la mitad del período analizado.

También creemos que hay otras variables (rendimiento sacarino y precio del azúcar, por ejemplo) que -en futuros estudios- deban ser incorporadas en las ecuaciones de regresión ya que se pueden señalar tres años que presentan resultados “extraños”. En 1976 la caña molida se redujo en un 2% y el gasto público en un 40% pero el PBI aumentó un 5,5. En 1980, la caña molida y el gasto público aumentaron un 20% y 25% respectivamente, pero el PBI aumentó sólo un 2%, y en 1994, la caña molida aumentó el 13% y el gasto público el 27% pero el PBI bajó un 1,5%.

Estas cifras, nos abren interrogantes que deberán ser respondidos en futuros estudios.

Tucumán, octubre de 2007

GRAFICO 1

GRAFICO 2

NOTAS

* Contador egresado de la UNT. Realizó estudios de post grado en Europa (Francia, Italia y Portugal) sobre la problemática del desarrollo. Graduado del IRFED: Instituto para el Desarrollo Integral y Armónico (París). Director de Estadística, Director de Desarrollo Comunitario y Secretario de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad en la Provincia de Tucumán.

** Contador público y perito partidor de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Master of Arts en Economía de la Universidad de Chicago. Trabajó en la FCE de la UNT durante más de treinta años, desde 1960 hasta su jubilación en 1999.

HISTORIA DE LA REPÚBLICA FEDERAL

POR ALDO NIEVA *

Este es el nombre del libro de mi autoría, con el prólogo del Dr. Pedro J. Frías, por el cual se funda la inconstitucionalidad de la ley de coparticipación impositiva basados en el art. 1° de la Constitución: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa *republicana federal*. Compartiendo la disposición que dice en su art. 28: “Los *principios*, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamente su ejercicio”.

El principio “república federal”, surgía como un derecho natural dado sobre los constituyentes. Es un acto imperativo. Hay una cláusula que no es teórica. Es una razón de ser que refleja la forma de vivir por parte de las provincias. Hay una forma de concebirse como provincias federales. No puede haber una provincia federal si no tiene quienes la sostengan económicamente.

El principio del derecho tributario constitucional es el derecho a la legalidad. Es un derecho en que las provincias no pueden permanecer a su arbitrio en el patrimonio de los particulares.

La coparticipación impositiva para debatir si es posible su inconstitucionalidad, por las alusiones a la misma va a ser como quitar el velo a un recurso provincial, cobrado por la Nación, y hacerlo con los propios recursos dictando la ley provincial, en ejercicio del derecho federal.

Para asegurar el movimiento de cada provincia, el art. 5° de la Carta Magna, ordena que se reconoce a quienes bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantía de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

En el derecho comparado a nuestra autonomía le falta la letra que le debe dar el derecho de asistencia de las provincias en el propio derecho tributario.

El federalismo es una de las bases indestructibles en la Constitución de 1853. Estaba impreso en los antecedentes del país, como lo ha demostrado ser la verdadera interpretación histórica. En el artículo 1° de la Constitución, se le ha dado los límites provinciales o bien nacionales. Particularmente, en materia de derecho financiero son los límites para que se puedan dar el derecho a mantenerse por sí solas. Por ahora, ninguna de estas dos fuentes están a cargo de las provincias, con la coparticipación impositiva.

Para quienes están con la teoría de que todo lo unitario es aquello en que la organización constitucional responde a la unidad de la soberanía del poder del Estado; es única porque la ciudadanía en que recae el impuesto, y el ámbito en que actúa es de la Nación. En tal caso, la soberanía es única porque reside en la colectividad considerada globalmente. Este es un principio unitario.

En el derecho federal se trata de una república el cual al tiempo de establecerse en el poder se encuentra determinadas especies de las colectividades particulares. Una parte de la autoridad se encuentra en áreas locales. En materia tributaria, no hay manera de elevar la competencia del gobierno federal para los impuestos a las ganancias, por ser directo. Así está determinado por la Corte de Justicia. En los hechos no es así desde 1935, en que el impuesto a los réditos pasa a ser coparticipado.

Se recurría a la Nación cuando las provincias necesitaban asistencia financiera. Lo que no se podía admitir es que el remedio estaba próximo a convertirse en una suerte de dependencia financiera del gobierno nacional, con un perjuicio para la república federal, con la implantación de la coparticipación impositiva.

En esa fecha, hay tres leyes del impuesto a los réditos, del impuesto a las ventas y de los impuestos internos, que pasan a ser coparticipados. Por ello, además de las provincias, las municipalidades, no pueden poner en materias del derecho tributario, las utilizadas en su

elaboración o productos alimenticios.

Las provincias continuaban percibiendo los impuestos locales, como los ingresos brutos, inmobiliario, automotores, sellos, entre otros. No se sustenta el total de ingresos porque de la parte de la población, existe entre un 5% en las provincias más pobres y hasta un 40% de las provincias más ricas. El resto depende de los ingresos que en materia de coparticipación impositiva les otorgue.

No obstante, antes de procederse a la coparticipación impositiva, el monto de los tributos pasa por un largo camino, por el cual la Nación en su carácter de recaudadora los hace pasar por un período de “precoparticipación”, donde están los menesteres de los subsidios, ayudas para determinadas provincias, el apoyo para educación que se transfirieron de la Nación a provincia; el mayor costo por la seguridad social; jubilaciones, ahora reducido por ser únicamente las que no transfirieron a la Nación las cajas; más el costo de los descuentos que corresponden a los últimos pactos fiscales; y las declaraciones de emergencias autorizadas por las leyes nacionales. No se ofrecen más detalles por resultar innecesario para este artículo. Sin embargo, por esta precoparticipación se deben descontar de los fondos tendientes al fin de la coparticipación. El saldo únicamente va al reparto entre la Nación y las provincias.

Pese a todo, no se pueden calcular ninguno de los fondos autorizados para la Nación, respecto de los productos de derechos de importación y exportación, es decir, los derechos aduaneros, porque éstos no están para ser distribuidos por la coparticipación. Son exclusivamente de la Nación. No recuerdo que jamás por parte de las provincias, se haya pedido que los impuestos coparticipados se incluyan los derechos aduaneros. La decisión a las facultades concurrentes no es facultad de la república federal, como lo hacen en relación a los tributos directos que son exclusivamente de las provincias. En cambio, los aduaneros son solamente de la Nación.

El problema de fondo no se aludió al establecerse el sistema de coparticipación para apoyar la medida; más lejos estaba del problema de la Constitución en que debía fundarse una república federal. No puede haber otro remedio que la desconstitucionalización, de acuerdo a los argumentos dados en el libro, por el que la Constitución distribuye las competencias, entre la Nación y provincias, las que pueden considerarse desde los siguientes puntos de vista: 1) Facultades de participación; 2) Facultades de coordinación; c) Facultades concurrentes.

Las provincias dependían de un gobierno. Es una institución humana; con carácter moral para elevar al hombre; en lo político se eleva a la consideración de las mayorías; y en lo jurídico se fundamenta en la Constitución; en lo económico se nutre en la microeconomía, para elevar el hombre, pero sin desconocer la macroeconomía y su importancia. En general, los hombres tienen que vivir en el lugar de sus raíces, con sus costumbres, su familia, su folklore, con sus tradiciones y lenguajes. Es su mundo. Y en las relaciones de derecho tributario donde el sujeto está dentro de cada grupo social, porque es la receptora de su conducta.

Lo no logrado por las provincias desde el año 1935 hasta el presente, a que la coparticipación impositiva les ordena recibir lo que les envían por el sistema de reparto, por una centralización del poder en la nación y un debilitamiento de las autonomías provinciales.

El método, de acuerdo a lo que rige en la contemplación de la ley, dice la masa de fondos a distribuir producidos de la recaudación de los impuestos nacionales existentes o a crearse, con excepción de los impuestos nacionales aduaneros, de importación y exportación; y los impuestos vigentes al momento de la promulgación de esta ley, pero que cumplido el objeto de creación de los impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta ley. Esto no se ha cumplido nunca. Los pactos fiscales desde 1992 en adelante se los impidieron. Córdoba y Río Negro, protestaron.

En los años que se han cumplido, no han sido suficientes para la supresión de la “precoparticipación”, a quien de la parte que se debe incluir en la coparticipación impositiva se deducen los fondos totales de la recaudación impositiva. Sin embargo, no existe la posible coincidencia de las provincias para hacerse por medio de la precoparticipación. Es un hecho que está comprometido por las provincias, porque surge de una ley que está integrada por las

provincias, el Congreso Nacional. Entonces, de entre el cúmulo de soluciones se puede extraer el sustento fijo para proteger a las provincias en base de una realización de cuales son los impuestos nacionales y especialmente los provinciales.

Entre tanto, los datos que están en el reparto del total de impuestos (es decir, el 100%), se deducen en un 34% en concepto de precoparticipación.

Sumados el porcentaje del 42,34% que prevé la distribución de la coparticipación en la propia ley en favor de la nación, pone a las provincias en la difícil situación de conformarse con el porcentaje del total de los impuestos, de menos de un 25% para distribuirse entre todas ellas.

El sistema federal exige que tanto el gobierno nacional como cada uno de los gobiernos provinciales sean independientes en su esfera de acción y no se encuentren subordinados entre sí. Para ello, es necesario que cada orden de gobierno tengan bajo su control recursos financieros suficientes para cumplir sus funciones.

Debo señalar que la facultad sobre la ley convenio, la base de acuerdos entre la nación y provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, contenida en el art. 75, incs. 2 y 3, centraliza en el poder económico y el manejo unitario de recursos que no son exclusivo de la Nación sino el producto del ejercicio de facultades tributarias concurrentes con las provincias. Existe una contradicción que perjudica a la Nación desde el punto de vista del principio de la república federal.

Son numerosas las notas que se han dado en este libro *Historia de la República Federal* sobre las cuestiones vinculadas con la escasa relación de los cuadros de precoparticipación, y de los egresos que se han dado.

No obstante, queda por verificar si el poder de policía y los importantes recursos que se corresponden a la coparticipación impositiva, vuelven a estar en manos de las provincias, está en el ejemplo que proteger al fisco provincial contra el incumplimiento de sus leyes. Pero en la actualidad no se producen. En consecuencia del principio "*nulla poena sino lege*", no puede aplicarse, por ahora, por las provincias, porque está impedida por los acuerdos o pactos. Únicamente puede aplicarse por la sanción prevista. Es aplicable una sanción nacional -en el estado actual de cosas-, cuando en realidad les corresponden a las provincias la forma de tutela para los imputados. Para ello, es necesario que se cumplan los requisitos de que todo lo que está al servicio de la provincia como consecuencia de un régimen autónomo de las provincias, tiene la facultad de imponer multas por la mora en el pago de los impuestos locales. Es preciso ubicarse en el ejercicio de la fuerza, no puede delegarse como función pública.

La deformación operada con la ley de coparticipación impositiva, especialmente el ejercicio del poder tributario por parte del gobierno nacional en la recaudación de impuestos de alta rentabilidad, como ser los impuestos al Valor Agregado, Internos, Ganancias, Combustibles y otros, sin llegar a significar la solución esperada por las provincias.

El proceso de desfederalización puede detenerse. Una aspiración es que se una a la resistencia a la consolidación de los poderes económicos y políticos, en cuanto signifiquen una sumisión de las provincias.

Octubre de 2006.

NOTAS

- Doctor en Derecho y Ciencias Sociales

LAS RELACIONES FISCALES INTERJURISDICCIONALES EN ARGENTINA

POR ERNESTO REZK *

La Constitución Nacional establece que el país es una república federal, con tres niveles de gobierno, el nacional, el provincial compuesto de 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el local que comprende más de 2000 municipios, comunas y comisiones vecinales.

Si bien todos los niveles de gobierno tienen facultades impositivas y de gasto, se estableció en 1935 un Régimen de Coparticipación Nacional de Impuestos mediante el cual las provincias delegaban en el gobierno nacional la recaudación de ciertos tributos, una parte de cuyo producido volvía posteriormente a éstas, vía un doble procedimiento de distribución primaria y secundaria.

En su inicio el Régimen, instaurado por la ley 12.139 y mediante la cual se recaudaban y coparticipaban los Impuestos a los Consumos Específicos (previamente provinciales), a las Ventas y a los Réditos de las Personas Físicas y Jurídicas, era básicamente devolutivo pero fue gradualmente evolucionando hacia criterios niveladores y de equidad en el transcurso de las décadas.

Una prueba de ello es el cambio en el Régimen, dispuesto por la ley 20.221 de 1973, en cuyos considerandos se enfatizaba la necesidad de un tratamiento diferencial a las provincias con menores recursos a efectos de posibilitar la prestación de servicios públicos que garantizaran la igualdad de tratamiento de todos los habitantes del país. La distribución primaria de la mencionada ley fijaba que el 48,5% de los recursos coparticipables quedarían en la Nación, el 48,5% se distribuiría entre las provincias y el 3% restante constituiría un Fondo de Desarrollo Regional. En cuanto a la distribución secundaria del 48,5%, se establecía un 65% en función a la población de las provincias, un 25% en función de la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada y un 10% para las provincias que presentaran una densidad de población inferior al promedio del conjunto, en proporción a la diferencia entre la densidad de cada una y el promedio nacional.

Al vencimiento de la ley 20.221, en 1985, se produjo un vacío legal en el régimen de coparticipación hasta 1988 en que se dictó la ley 23.548 (todavía vigente por sucesivas prórrogas y modificaciones). A diferencia de la modalidad usada en la materia, la ley 23.548 no fijó parámetros objetivos de distribución secundaria sino que fijó el porcentaje que aproximadamente cada provincia recibía a la fecha ¹; se incluían todos los impuestos nacionales (existentes o a crearse) salvo los derechos de importación y exportación, los impuestos nacionales con afectación específica o propósito determinado y los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producto se afectare a la realización de inversiones, obras y servicios declarados de interés nacional por acuerdo entre Nación y provincias.

La distribución primaria original, prevista por esta ley establecía que un 42,34% correspondía en forma automática a la Nación y un 54,66% en forma automática a las provincias, mientras que del restante 2% se destinaría en forma automática al recupero de ingresos de un conjunto de provincias ² y 1% ingresaría al Fondo de Anticipos del Tesoro Nacional ³ (ATN) a las provincias. Se fijaron asimismo los siguientes coeficientes para la distribución secundaria del 54,66%:

Buenos Aires	19,33%	Mendoza	4,33%
Catamarca	2,86%	Misiones	3,43%
Córdoba	9,22%	Neuquén	1,54%
Corrientes	3,86%	Río Negro	2,62%
Chaco	5,18%	Salta	3,98%
Chubut	1,38%	San Juan	3,51%

Entre Ríos	5,07%	San Luis	2,37%
Formosa	3,78%	Santa Cruz	1,38%
Jujuy	2,95%	Santa Fe	9,28%
La Pampa	1,95%	Santiago del Estero	4,29%
La Rioja	2,15%	Tucumán	4,94%

La reforma constitucional llevada a cabo en 1994 introdujo por primera vez, y en forma explícita, la Coparticipación Nacional de Impuestos al fijar en el nuevo art. 75, inc 2), y en la cláusula transitoria sexta, que el Congreso debía elaborar antes del 31 de diciembre de 1996 una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, por la que se instituiría un régimen de coparticipación de impuestos en el que la remisión automática de los fondos estuviese garantizada.

No obstante lo taxativo de la disposición constitucional, la ley que establecerá el nuevo Régimen de Coparticipación de Impuestos todavía no fue aprobada por el Congreso por lo que la ley 23.548, con diversas modificaciones dispuestas por leyes posteriores (23.966, 24.130, 24.699, 25.082) sigue rigiendo hasta la fecha la distribución primaria y secundaria de la masa coparticipable. Uno de los cambios que merece ser mencionado es la mayor participación relativa de las provincias en la distribución secundaria (que pasó de 54,66% a 57,36%) ocasionado por la inclusión en el grupo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la nueva provincia de Tierra del Fuego.

Actualmente, la Coparticipación Nacional de Impuestos incluye a los siguientes tributos recaudados por el gobierno nacional: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a las Ganancias, Impuestos sobre los Bienes Personales, Impuestos sobre los Combustibles, Monotributo e Impuesto sobre los Débitos y Créditos Bancarios, siendo el siguiente el esquema de distribución primaria:

Nación	41,64% de la masa coparticipable
Provincias	57,36% de la masa coparticipable
Anticipos del Tesoro Nacional	1,00% de la masa coparticipable

La recaudación de los mencionados tributos sufre mermas por diferentes detracciones realizadas antes de conformar la masa coparticipable, a saber:

Impuesto sobre el Valor Agregado:

Masa coparticipable	89% de la recaudación total
Régimen Nacional de Previsión Social	11% de la recaudación total

Impuesto a la Ganancias de Personas Físicas y Jurídicas:

120 millones de pesos anuales para el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
20 millones de pesos anuales para el fondo de Anticipos del Tesoro Nacional
440 millones de pesos anuales para provincias

La recaudación remanente se distribuye:

<i>Masa coparticipable bruta</i>	64%
Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones	20%
Provincia de Buenos Aires ⁴	10%
Fondo de Infraestructura Básica Social	4%
Anticipos del Tesoro Nacional	2%

Impuesto sobre los Bienes Personales:

3 millones de pesos anuales para el INCUCAI (ablaciones y trasplantes de órganos)

La recaudación remanente se distribuye:

<i>Masa coparticipable</i>	93,7% de la recaudación total
Cajas previsionales provinciales y municipales	6,3% de la recaudación total

Los siguientes tributos representan excepciones a los porcentajes generales de distribución primaria precedentemente citados:

Monotributo:

<i>Provincias</i>	30% de la recaudación total
Sistema de Seguridad Social	70% de la recaudación total

Impuesto sobre los Débitos y Créditos Bancarios:

<i>Masa coparticipable</i>	30% de la recaudación total
Nación	70% de la recaudación total

Impuesto sobre los Combustibles:

Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones	100% de la recaudación sobre gas oil, diesel oil, kerosene y GNC
Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones	21% de la recaudación sobre naftas y gas natural
Nación	22,91% de la recaudación sobre naftas y gas natural
Fondo Nacional de la Vivienda	33,18% de la recaudación sobre naftas y gas natural
Provincias	22,91% de la recaudación sobre naftas y gas natural
	Fondo de Vialidad 60%
	Fondo de Infraest. 30%
FEDEI	10%

Aparte de los recursos provenientes del Régimen Nacional de Coparticipación de Impuestos, las provincias reciben del gobierno nacional un conjunto de transferencias para distintos fondos los que, como en el caso del Educativo, tienen fines específicos y no son de libre disponibilidad. Los principales, enmarcados en una relación principal-agente son el Fondo Educativo, de Vialidad, de Energía, de Infraestructura Social.

Precisamente, respecto del Fondo Educativo, creado a partir de la transferencia a las provincias del Servicio de Educación Pre-Primaria, Primaria y Secundaria, se ha dado en 2006 una de las modificaciones más importantes en la materia, a partir del dictado de la ley 26.075 que establece que hacia 2010 el gasto en educación deberá representar 6 puntos porcentuales del producto interno bruto. El dictado de esta ley afecta los recursos coparticipables en cuanto establece que para cumplir con el calendario anual de incrementos (hasta alcanzar el 6% del pib) “se establecerá una asignación específica de recursos coparticipables... y será objeto de tal afectación el incremento respecto del año 2005, de los recursos anuales coparticipables correspondientes a las provincias y a la ciudad autónoma de Buenos Aires en el Régimen de la ley 23.548 y sus modificatorias”.

Reciente evolución (¿involución?) del federalismo fiscal en Argentina: el creciente rol de las transferencias discrecionales

La no resolución del tema del nuevo Régimen de Coparticipación Nacional de Impuestos (pendiente desde 1988), el no cumplimiento del mandato constitucional de establecer el nuevo sistema no más allá del 31 de diciembre de 1996, las condiciones económicas *post default* y las nuevas relaciones de poder entre la Nación y las provincias, a partir de la asunción del nuevo gobierno en 2003, han configurado una situación de verdadero retroceso del federalismo fiscal en la República Argentina.

La aseveración precedente, visualizada como una cesión de derechos y facultades fiscales propias de las provincias, su menor grado de autonomía financiera y mayor dependencia en

transferencias no automáticas del gobierno nacional, está claramente ejemplificada por los porcentajes del cuadro siguiente:

Argentina: ingresos corrientes provinciales
(en porcentajes de los ingresos corrientes)

	1996	1997	1998	1999	2003	2004	2005	2006*
Rec. Trib. Prop.	35,1	35,3	36,4	35,5	34,5	32,4	32,1	32,9
Rec. Trib. Nac.	51,6	53,0	52,3	52,9	48,0	50,7	50,8	51,1
Rec. No Tribut.	6,8	6,3	5,9	6,1	10,4	9,0	9,1	8,7
Transferencias	4,2	3,6	3,6	3,7	5,5	6,6	7,0	6,0
Otros	2,3	1,8	1,8	1,6	1,6	1,3	1,0	1,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía, Argentina.

* Incluye datos sólo de los primeros tres trimestres de 2006.

Como puede observarse, los porcentajes precedentes, correspondientes a la participación de los diversos ítems en los Ingresos Corrientes consolidados para las 24 provincias argentinas, muestran el grado de deterioro sufrido por el federalismo durante la vigencia del presente equipo de gobierno: en primer lugar, hay un claro retroceso del grado de autonomía financiera (con su impacto negativo sobre el nivel de *accountability*) de las provincias ya que mientras éstas generaban -en el último lustro del siglo 20- entre el 35% y 37% de sus ingresos corrientes, el porcentaje correspondiente muestra un retroceso sostenido desde 2003 y se ubica actualmente alrededor del 32% del total.

Es evidente que la caída porcentual de los ingresos tributarios propios (como se verá abajo) no fue compensada con una mayor participación de los recursos tributarios de origen nacional, que se reciben por fórmula y son de carácter automático, sino por transferencias discrecionales las que prácticamente duplicaron la participación correspondiente al período 1996-99.

Uno de los aspectos más criticables de la dirección que tomaron las relaciones fiscales interjurisdiccionales en la Argentina es la mayor injerencia política del gobierno nacional sobre las provincias, vía la distribución discrecional de transferencias (por ejemplo mediante los Anticipos del Tesoro Nacional). Se debe agregar que ello fue en parte posible por sucesivas detracciones discrecionales efectuadas a las recaudaciones de los impuestos coparticipados, las que de otra forma hubieran sido objeto de distribución automática no condicionada (integrando la masa coparticipable) o de distribución automática con fines específicos (integrando los diversos fondos).

Argentina: recursos tributarios nacionales a las provincias
(en porcentajes de los ingresos corrientes)

	1996	1997	1998	1999	2003	2004	2005	2006*
Rec. Trib. Nac.	51,6	53,0	52,3	52,9	48,0	50,7	50,8	51,1
Coparticipación	32,3	33,2	33,9	34,0	31,4	36,6	37,5	38,3
Otros	19,3	19,8	18,4	18,9	16,7	14,1	13,3	12,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía, Argentina.

* Incluye datos sólo de los primeros tres trimestres de 2006.

La situación puntualizada en el párrafo anterior queda evidenciada en la tabla precedente, en la que se consignan los respectivos porcentajes (en proporción de los ingresos corrientes) de los componentes de los recursos tributarios nacionales y en la siguiente que muestra la evolución de la presión tributaria de los tributos sujetos a coparticipación durante el período de

análisis:

*Argentina: presión tributaria de categorías seleccionadas
de impuestos nacionales
(en porcentajes del producto interno bruto)*

Impuestos	1996	1997	1998	1999	2003	2004	2005	2006
S/Ingresos	2,57	2,90	3,21	3,56	4,30	5,26	5,49	5,30
S/Patrimonio y Riqueza	0,28	0,21	0,31	0,37	2,03	2,13	2,15	2,13
S/venta de B. y Servicios	8,73	9,22	9,10	9,02	7,71	9,04	8,95	9,03
Total	11,58	12,33	12,62	12,95	14,04	16,43	16,59	16,46

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía, Argentina.

La presión tributaria promedio de los impuestos coparticipados alcanzó valores de 12,37% y 15,88% respectivamente para los períodos 1996-99 y 2004 y mostró un incremento interperíodos del orden del 28,4%; sin embargo, los recursos realmente coparticipados alcanzaron un promedio de 33,35% y de 36% para similares períodos, con un incremento que solo alcanzó a 8% (y 12,33% si se excluyera del cómputo al año 2003). Se concluye en consecuencia que las sucesivas modificaciones que se produjeron en el Régimen de Coparticipación produjeron dos resultados visibles: por un lado, la disminución relativa de los fondos automáticos de libre disponibilidad y condicionados que las provincias venían recibiendo y el incremento (en valores absolutos y relativos) de las transferencias nacionales discrecionales por fuera de la coparticipación.

Esta última aseveración encuentra su correlato en los cifras mostradas precedentemente que muestran que los porcentajes de las transferencias nacionales de recursos tributarios han mantenido un estancamiento en alrededor del 50% de los ingresos totales de las provincias, no obstante que la recaudación de dichos tributos (a partir de los guarismos de la presión tributaria) tuvo una fuerte alza en el período 2003-06.

NOTAS

* Director del Instituto de Economía y Finanzas de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

¹ En realidad, la ley fue fruto de un compromiso político entre el gobierno nacional y las provincias, pensado como solución transitoria y orientado a destrabar el punto muerto en que se encontraban las negociaciones por el Régimen de Coparticipación.

² A saber, Buenos Aires, 1,5701%; Chubut, Neuquén y Santa Cruz, 0,1433% cada una.

³ Estos fondos son muy cuestionados porque se distribuyen en forma totalmente discrecional y política.

⁴ Sólo hasta 650 millones de pesos anuales y destinados a obras de carácter social (conurbano); el excedente se distribuye entre las provincias restantes.

LA DES-RETENCIÓN DE LA RETENCIÓN *

POR ADRIÁN SIMIONI **

El gobierno intentó dar marcha atrás sin que se note. Promocionó que será sólo para “pequeños productores”, aunque podrán entrar muchos más. Sin embargo, quedan dudas sobre su aplicación.

Después de amontonar tanto error, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner cumplió con su obligación: utilizar la Gendarmería para garantizar el tránsito en las rutas. Y ojalá lo siga haciendo en todo el país, vista la incompetencia de los piqueteros del campo para encontrar alternativas que no violenten derechos ciudadanos; para encontrar modos de defender sus intereses que no impliquen vaciar los platos de los comedores escolares, las góndolas de los supermercados y las farmacias de los hospitales, ni mandar a centenares de empleados suspendidos a sus casas.

Los agraristas parecen negar con el codo el diálogo que reclaman y van tirando por la borda el inusitado respaldo social que suscitaron. Habría que ponerle retenciones a la miopía también, para desalentar que se cultive tanto.

Que no se note. Anteanoche, el gobierno intentó disimular con gobernadores domados su retroceso, en chancletas y escaleras arriba, respecto del aumento de las retenciones, anunciando medidas tan improvisadas como las que dieron origen al matete. Y anoche montó una megaescenografía de militantes para “defender” a un gobierno que se autoproclama atacado por supuestos golpistas, por el mero hecho de que algún nostálgico de dictaduras se desubicó en algún piquete.

Las medidas anunciadas de apuro parecieron tan improvisadas como la acusación con que la Presidenta pintó como codiciosos a los ruralistas. Ayer, esa acusación se desmintió en el “ayudamemoria” que el ministro de Economía, Martín Lousteau, usó al justificar la marcha atrás tratando de que no se notara mucho.

Es una interesante confesión de parte: los “codiciosos” hacen posible que en la Argentina el pan valga menos de un cuarto de lo que cuesta en Uruguay, Chile o Brasil y un séptimo de lo que cuesta en Europa; o que la leche valga casi la mitad de lo que cuesta en Chile; y la carne menos de la mitad que en Uruguay y un sexto de lo que cuesta en Europa; y el aceite menos de la mitad que en Brasil, Chile o Europa. Lo dijo Lousteau y el “ayudamemoria” se puede conseguir en *lavo.com.ar*.

La propia presidenta consideró caso “único en el mundo” a una población que el año pasado consumió, per cápita, 70 kilos de carne vacuna y 30 de carne aviar. Y eso que esa población tiene salarios devaluados que dan viabilidad a muchas industrias.

Esa ventaja competitiva para el resto de la economía no es una gracia del cielo. Existe porque el campo aceptó sin chistar, hasta que se dispararon las retenciones, un marco regulatorio que le obliga a ceder parte muy importante de su facturación potencial.

Claro que, después del discurso, subsisten varios problemas.

¿Y las regalías del agro? Una cuestión es que mágicamente desapareció del debate qué se hace con la plata de las retenciones. Ya nadie habla de devolverles a Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa, Santiago del Estero, San Luis, Salta y el interior bonaerense al menos parte de la sangría de su riqueza a través de leyes y no del humor de un ministro.

Otro problema es que no se ha dicho nada sobre cómo alentar la producción de carne y leche, algo clave para el mercado interno y para aprovechar una oportunidad internacional hasta ahora desperdiciada para producir riqueza y mejores empleos.

La transitoria suspensión de las exportaciones de carnes decidida el lunes no sólo fue un castigo aplicado por el gobierno a la intransigencia ganadera. Ya lo tuvo que hacer en ocasiones

anteriores, porque la política que instrumenta desalienta la producción.

El tercer problema es que los sojeros no confían -y tienen buenos motivos- en que el gobierno vaya a aplicar (y en forma eficiente) lo anunciado por Lousteau.

El ministro disimuló tanto el cambio que no logró convencer. Muchos creen que nunca se les reintegrarán las retenciones extra. Además, las retenciones siguen siendo móviles. En gran medida, por eso persisten los piquetes.

¿No podía ser más complicado?

El otro problema aparece aun si el gobierno fue sincero. Es que, para disimular que está metiendo el violín en bolsa, Lousteau inventó una engorrosa trama burocrática por la que primero les va a cobrar más retenciones a los sojeros (para que no se note que reculó) y después se las va a devolver (para enmendar el error).

Si cumple, muchísimos sojeros van a encontrar el modo de seguir pagando el 35% de retenciones que pagaron hasta hoy. Esto pese a que, para no defraudar al tablón kirchnerista, la presidenta y su ministro hablaron de restituir la retención extra “sólo” a los “pequeños productores”.

Pero, como esa categoría no está definida y es demasiado compleja (¿quién es más pequeño? ¿El que tiene 200 hectáreas en Pergamino o el que tiene 700 en Fernández, Santiago del Estero?), en realidad el gobierno fijó un límite en la comercialización (no en la producción) de 500 toneladas de soja. Al que no venda más de eso, se le va “des-retener la retención extra”.

Habrán decenas de formas de romper ese molde fabricado en un escritorio porteño: con un rinde típico, 500 toneladas de soja son las que pueden producir 170 hectáreas en Villa María. Pero nadie siembra todo su campo con soja. Así que un productor que tenga 300 hectáreas en esa zona y dedique 170 a soja y 130 a maíz será tratado como pequeño productor por Lousteau.

Igual tratamiento se dará a dos hermanos contratistas que conformen uno de los tantos pools de siembra típicos de la pampa gringa. Por ejemplo, pueden sembrar 170 hectáreas de soja en el campo de su padre (que venderá a su nombre 500 toneladas) y otras 500 hectáreas en campos alquilados. El alquiler se pagará, por ejemplo, con 500 toneladas cosechadas en 160 de las 500 hectáreas (que serán vendidas por el dueño del campo alquilado) y los dos hermanos venderán cada uno y a su nombre 500 hectáreas cosechadas en las 340 hectáreas restantes de las 500 alquiladas. Serán 2.000 toneladas. Pagarán 42,5% de retención y el gobierno, si sabe cumplir su palabra, les devolverá 7,5 puntos.

Son sólo ejemplos. Aunque si el precio internacional de la soja sigue bajando, la desmesura de los paros y la desmesura paranoica del gobierno pasarán a ser las más incomprensibles de la historia.

Obviamente, estas medidas dictadas más por el orgullo malherido que por una racionalidad burocrática incentivarán el mercado en negro, los testaferros, la simulación de empresas agropecuarias. Va a ser gracioso: miles de empresas vendiendo, todas, 500 toneladas clavadas. Ni un gramo más ni un gramo menos. Eso sí que será agricultura de precisión.

Es un costo más que se agregará a una economía desorganizada; burocracia estatal para algo tan kafkiano como devolver plata que se cobra... para devolverla; pérdida de tiempo y espacio mental de productores que deberán distraerse en una simulación sin sentido en lugar de disfrutar de la vida o de tratar de producir más.

Todo por no admitir una cosa: “Miren, muchachos. Nos equivocamos. La verdad es que ustedes ya cedían sin chistar el 35% de todo lo que exportan y además proveen alimentos más baratos que en el resto del mundo. Dejemos las cosas como estaban y veamos qué se puede hacer para producir menos soja, más maíz, más trigo, más carne y más leche, y evitar que suban los precios internos de los alimentos al mismo ritmo que los internacionales”, podría haber dicho el gobierno. Se lo impidió su estilo, una dosis de soberbia y un error íntimo y crucial: la creencia de que gobernar es lo mismo que mandar.

* Versión original publicada en el periódico La Voz del Interior, con fecha 2 de Abril de 2008.

** Periodista de La voz del Interior.

FEDERALISMO COMPARADO

GOBERNABILIDAD Y NUEVOS TERRITORIOS

POR JORDI BORJA *

*No merece la pena
Será mejor volver a casa
Y empezar a pensar por nuestra cuenta*
(Tratado de urbanismo, poesía de Angel González 1925-2007)

Sumario: 1. Contra la gobernabilidad como retórica. 2. Los nuevos territorios urbanizados y el desgobierno metropolitano. 3. Estrategias urbanas y territorios metropolitanos. A. Infraestructuras de comunicación y construcción del territorio metropolitano. B. Las áreas de nueva centralidad. C. Políticas de suelo y vivienda e integración de la marginalidad residencial. D. La ciudad del conocimiento y la nueva economía. E. Corredores ecológicos. F. Centros y barrios históricos, corredores culturales y áreas de oportunidad. 4. Por una propuesta política derivada del reconocimiento de los derechos de la ciudadanía. 5. Elogio de la ciudad. Hacer ciudad

1. Contra la gobernabilidad como retórica

Hay palabras que triunfan. Por ello deben ser destruidas o deconstruidas si el uso se ha convertido en abuso. Aprendices de concepto como Participación, Sostenibilidad, Competitividad, Buenas Prácticas y Gobernabilidad obviamente han sido prostituidos. Sirven para todo y a todos. No sirven para nada. O quizás sí, permiten a las autoridades públicas y a los funcionarios (locales, nacionales o internacionales) mejorar la retórica de sus discursos y de sus documentos, una retórica que casi siempre sirve para encubrir o justificar cualquier política o propuesta, pues cada uno puede entender lo que quiera, y los que las usan no se sienten obligados a nada concretamente. También les sirven para encargar informes, para organizar coloquios y para corregir a los autores o conferenciantes que alguna vez olvidan el concepto *passpartout*, añadiendo la palabreja bien como sustantivo o como adjetivo. Y los profesionales o supuestos “expertos” en algo (como el autor) los utilizamos puesto nos permite, además de satisfacer al cliente, atribuirnos la legitimidad de los que hablan en nombre del “interés general”.

El desarrollo debe ser sostenible, la gestión municipal participativa, las políticas públicas locales se evalúan por sus buenas prácticas, las ciudades competitivas y por descontado que las instituciones deben promover la gobernabilidad y/o la gobernanza de los territorios. Aunque sólo fuera para evitar los debates sobre gobernanza y gobernabilidad se justificaría la prescindencia de estos términos y conformarnos con el de “gobierno”. Aquellos términos, que se presentan como nuevos, están gastados por el uso excesivo y muchas veces tramposo o rutinario. Son hoy inútiles o confusionarios, multívocos en unos casos o simplemente utilizados en vano en otros. Lo cual no quiere decir que no fueran inicialmente un avance, ni que no haya una problemática a la que en algún momento supieron nombrar. Esta problemática existe, lo cual explica que en muchos casos se utilicen de buena fe y se les atribuya un sentido preciso y positivo. Pero la recepción del término está viciada y solamente si se especifica con rigor el significado que se les atribuye podemos aun servirnos de ellos. Por lo tanto me conformaré con utilizar el término de gobierno.

Y para terminar esta nota introductiva, que quisiéramos que fuera considerada pertinente y no impertinente, una muy breve digresión nominalista. Los hechos o los procesos reales existen si somos capaces de nombrarlos y a nuevas realidades deben corresponder nuevos nombres, conceptos que permitan generalizar los casos y que ayuden a entenderlos. Cuando las palabras confunden la primera de las tareas intelectuales es disparar contra ellas puesto que oscurecen en vez de iluminar, generan debates que no conducen a nada, se prestan a usos perversos. Sabemos lo que es gobierno o poder político, instituciones representativas (más o menos) que lo materializan, competencias normativas y ejecutivas que lo hacen operativo, instituciones

judiciales que resuelven los conflictos de intereses, etc. No sabemos lo que es con cierta precisión gobernabilidad o gobernanza, aunque mucho se escriba al respecto.

Sabemos lo que es ciudad y por esto podemos deducir que urbanización no se puede confundir con ciudad. Y sabemos también qué es ser ciudadano, un estatuto que atribuye un conjunto de derechos y deberes que igualan a los habitantes de un territorio y los hacen sujetos activos de las instituciones de gobierno y de las políticas públicas, posibilitando así el ejercicio real de sus teóricos derechos. Y porque sabemos qué es ser ciudadano podemos afirmar que no todos los habitantes de las áreas urbanas son ciudadanos: muchos no pueden ejercer sus teóricos derechos pues no viven en entornos que lo hagan posible, y otros ni tan sólo tienen reconocidos formalmente estos derechos.

Por lo tanto no nos queremos prestar a servir en la ceremonia de la confusión que es la utilización de términos que suponen que lo que hoy es un problema pendiente ya estuviera prácticamente resuelto y sólo faltaría ponerle el lacito de la gobernabilidad. Como si la ciudad existiera ya en toda la extensión de lo urbano y los habitantes de estos territorios fueran ya todos ciudadanos. La gobernabilidad se vende como un artefacto procedimental que organiza una democracia a la vez representativa y participativa sobre un territorio ya definido y una sociedad articulada. Pero no es el caso de los nuevos territorios urbanos ni de unas sociedades urbanas con fuertes tendencias anómicas ¹.

2. Los nuevos territorios urbanizados y el desgobierno metropolitano

La urbanización no equivale a crecimiento de la ciudad, y menos aún progreso de la ciudadanía. La ciudad, tanto en la historia europea y mediterránea como americana se distingue por la densidad, la heterogeneidad, la capacidad de autogobierno, la identidad formal y un perfil cultural propio. Desde finales del siglo XIX se distingue la ciudad-centro de su periferia (*suburbs, banlieu*), como anteriormente se distinguía la ciudad enmurallada de sus entornos. La dominación de la ciudad-centro era indiscutible, daba nombre al conjunto y determinaba su desarrollo. A lo largo del siglo XX se ha mantenido el poder del centro sobre la periferia: en unos casos se integró a los municipios preexistentes (o los nuevos territorios urbanizados no dotados de personalidad político-jurídica) y en otros se crearon organismos públicos (de planeamiento y de gestión) y privados (sociedades urbanizadoras, empresas de transportes y de servicios). Las denominaciones eran expresivas: Gran Madrid, Gran Barcelona, Gran Buenos Aires, Gran Sao Paulo, etc.

Pero en las últimas décadas la urbanización del territorio ha cambiado de escala y de naturaleza. El desarrollo urbano se independiza del crecimiento de la población. Por ejemplo, tanto en la región metropolitana de Barcelona como en la de Madrid a lo largo del último cuarto de siglo XX duplicaron el suelo urbanizado mientras que la población permanecía estable. Se rompe la continuidad de la urbanización, el territorio aparece fragmentado y los costes sociales y ambientales se agravan. Las actuales regiones metropolitanas no son simplemente las antiguas áreas o ciudades metropolitanas, son otra cosa. La ciudad central es aún polarizante pero hay otros centros que le disputan funciones de centralidad. Los nuevos desarrollos no se deben únicamente a los impulsos o iniciativas de la ciudad central, a veces tampoco de otras centralidades, sino de agentes externos que realizan operaciones que en muchos casos son enclaves segregados del resto. En estas regiones, en las que actúan múltiples actores, la eficacia del planeamiento es muy relativa y se imponen lógicas sectoriales en la implantación de las infraestructuras y particularistas en los desarrollos urbanístico-inmobiliarios ².

El desgobierno está servido. Las actuales regiones metropolitanas requieren potentes políticas públicas y concertadas (público-privadas), planes estratégicos que creen un marco coherente para las inversiones en capital fijo y generen certidumbres, infraestructuras que sean el soporte de nuevas o renovadas actividades económicas y garanticen desarrollos sostenibles, planeamientos urbanísticos que establezcan condiciones favorables a la cohesión social y a la mixtura de poblaciones y funciones. Pero estos territorios que se enfrentan a dinámicas

contradictorias que diseñan espacios de geometría variable difícilmente gobernables están fragmentados institucionalmente. En unos casos son tantos los entes competentes que los acuerdos son costosos, los tiempos inacabables, los solapamientos inevitables, la desesperación de los actores sociales o privados infinita.

En la ciudad de ciudades y urbanización difusa o regiones metropolitanas actuales encontramos decenas de autoridades municipales competentes en planeamiento urbano, entidades intermedias de naturaleza diversa que planifican y programan servicios, delegaciones de los gobiernos nacionales o regionales cuyas competencias y funciones se superponen y se imponen a las locales, entes públicos o parapúblicos autónomos que controlan elementos estratégicos básicos (puertos, aeropuertos, complejos de I+D, etc). Por ejemplo si pensamos en el futuro de Ciudad de México el territorio pertinente de las decisiones que hay que tomar hoy es el valle de México que incluye además de la Ciudad y tres estados (México, Morelos, Hidalgo), el gobierno federal y decenas de gobiernos municipales. Y cuando después del 11 de setiembre de 2001 se trata de replantear el futuro del sur de Manhattan nos enteramos que el ente competente es la Autoridad Portuaria.

Evidentemente existen hoy “buenas prácticas” de gobierno, pero casi siempre referidas a las ciudades compactas, con historia y cultura urbanas, densidad de relaciones sociales y gobierno local potente. Sin embargo, el futuro de los territorios y de las poblaciones urbanas se juega principalmente en los grandes espacios de urbanización dispersa, de centralidades débiles o especializadas, de fuerte segregación social, de costes insostenibles, de comportamientos anómicos. Todo ello en un marco institucionalmente más confuso que complejo, mal articulado, opaco, en el que no funcionan los mecanismos de representación y de participación debido por una parte a la crisis de los mecanismos representativos (ámbitos que no corresponden a las problemáticas, sistemas electorales y de partidos que de facto son excluyentes) y a la complejidad mal articulada de las actuales poblaciones metropolitanas (segregación social, desempleo, inmigración, etc.).

Por estas razones utilizamos los términos de gobierno y desgobierno. La prioridad no es cultivar la retórica sobre la gobernabilidad sino “inventar” formas de gobierno democrático para estos nuevos territorios urbanos, que incluyen ciudades, especialmente una gran ciudad-centro; centralidades diversas por su tamaño, multifuncionalidad relativa y no siempre bien articuladas entre ellas; núcleos de población más o menos compacta que corresponden a pequeños o medianos municipios con historia; y espacios de urbanización reciente, difusa y fragmentada.

El gobierno de los territorios metropolitanos es a la vez democrático (si lo es el Estado como ocurre ahora en Europa pero no tanto en los países del borde sur del Mediterráneo) y no democrático. Democrático hasta el exceso, puesto que en una región caracterizada por la metropolitanización coexisten un conjunto de instituciones políticas locales surgidas directamente del sufragio universal y otras (intermedias o entes públicos prestadores de servicios) que podríamos denominar de democracia “indirecta” puesto que se derivan de las primeras o de los gobiernos regionales o estatales. Pero precisamente esta complejidad institucional hace que el gobierno resultante sea poco eficaz a la hora de desarrollar políticas democráticas en su dimensión material. El entramado político metropolitano es además, en su dimensión formal, opaco puesto que el solapamiento de instituciones y organismos diversos supone que en muchos casos las decisiones públicas se tomen sin debate político y sin control ciudadano.

Habría que preguntarse las razones por las cuales se ha llegado a esta situación, porque no se han producido reformas políticas que ordenen la organización del territorio a las realidades y a las dinámicas existentes. En algunos casos hay una cierta adecuación, como en Madrid o en Roma, pero ello es debido a que una institución preexistente corresponde a un nivel metropolitano. En Madrid es la provincia reconvertida en Comunidad Autónoma y en Roma el municipio de una extensión excepcional (que multiplica por 10 o por 12 la superficie de ciudades equivalentes como Milán o Barcelona). Pero la tónica general es que los gobiernos metropolitanos no se han creado y cuando lo fueron no han tenido larga vida. Es curioso el caso español. Con muchas limitaciones se crearon entidades metropolitanas con competencias de planeamiento y de gestión durante la dictadura en las principales áreas metropolitanas (Madrid,

Barcelona, Bilbao, Valencia y Sevilla). En la primera década de la democracia todas fueron suprimidas. Las razones son de naturaleza estrictamente política. Por una parte, desconfianza de los gobiernos regionales o de los ministerios centrales ante un posible poder (o contrapoder) demasiado fuerte. Por otra el temor de los municipios periféricos a no quedar sometidos por la ciudad-capital. A lo que se añade que la multiplicación de instituciones y organismos favorece la inflación partitocrática, es decir más cargos públicos a repartir.

La paradoja es que la lógica de nuestros sistemas políticos determina que la innovación o creación de nuevas entidades y/o disolución o supresión de las viejas depende de los actores políticos instalados en la institucionalidad vigente. En la mayoría de los casos son proclives a mantener el *statu quo* que les beneficia y solamente aceptan de buen grado crear nuevas entidades derivadas de las instituciones existentes. Como tampoco hay una demanda social explícita reclamando algo que no existe la conclusión es que parece imposible crear una institucionalidad metropolitana democrática, es decir representativa y capaz de impulsar las políticas públicas que requieren estos territorios.

Por esta razón renunciamos inicialmente a la vía formal (institucionalizadora) para construir gobierno metropolitano y como dice el final del poema de Angel González que citamos al principio “mejor dejarlo... y empezar a pensar por nuestra cuenta”. Y llegamos a dos conclusiones. La primera es que la dificultad de crear gobierno metropolitano no se debe únicamente a las resistencias políticas, es decir de los aparatos partidarios y de las autoridades que ocupan ahora el entramado institucional. También hay una gran dificultad a delimitar los territorios puesto que las actuales dinámicas metropolitanas evolucionan rápido y crean territorios de geometría variable. Los programas de vivienda y los planes de movilidad cotidiana requieren unos ámbitos distintos a la localización de las grandes infraestructuras de comunicación. Y la segunda conclusión es que es más viable empezar por proponer las principales estrategias urbanas de ámbito metropolitano y si se reconoce su necesidad será más fácil crear un escenario político consensuado en el que puedan delimitarse territorios y establecer formas de gobierno adecuadas. Las cuales probablemente serán innovadoras, consorciadas, en red y con procedimientos de gobierno ³.

3. Estrategias urbanas y territorios metropolitanos ⁴

A. Infraestructuras de comunicación y construcción del territorio metropolitano

La utilización de las redes de transporte como ordenadoras del desarrollo de una región metropolitana es una de las herramientas básicas para la articulación interna del territorio, además de posibilitar su accesibilidad externa.

El planeamiento de las infraestructuras de comunicación, la localización de los centros intermodales y de nuevos puertos, aeropuertos y estaciones ferroviarias, la reconversión de las zonas ocupadas por las viejas infraestructuras citadas, la jerarquización de la red viaria y la elaboración de los planes integrales de movilidad constituyen hoy un componente fundamental de planificación urbana metropolitana. El planeamiento y la organización de las redes (de infraestructura fija o no) contribuyen decisivamente a definir como se inserirán en el territorio y por lo tanto la forma del mismo.

Las líneas de metro, ferrocarril o tren ligero (o tranvía) no son ya, o no deben ser, una intrusión más o menos violentas en el tejido urbano sino un potente elemento de conformación de un corredor que contribuye a definir el paisaje urbano y con un alto potencial de atraer inversiones y actividades. Ya no son barreras, elementos segregados y segregadores, factores de desvalorización de los entornos, sino todo lo contrario, integran y valorizan. Y lo mismo ocurre con vías potentes si están bien insertas en el territorio como ocurre con las últimas generaciones de vías urbanas semirrápidas. El éxito de operaciones como las Rondas de Barcelona y la cobertura de la M30 de Madrid, orientadas a servir la movilidad privada, tienen su contraparte en las afortunadas iniciativas latinoamericanas de los carriles especializados para el transporte

público de Curitiba, Bogotá o Ciudad de México. En todos estos casos se ha contribuido a hacer ciudad en zonas centrales que tendían a degradarse y en periferias caóticas y desestructuradas, se ha racionalizado la movilidad y se ha creado un espacio público de calidad.

Otro de los aspectos renovadores de mayor interés es la concepción de las estaciones terminales y de intercambio del sistema. La mayoría de las ciudades europeas vienen apoyando sus políticas de nuevas centralidades metropolitanas sobre la organización de esos espacios, que, por la importante afluencia de personas a lo largo del día, constituyen espacios del mayor interés para la transformación urbana. Las reformas de los sistemas de transporte generan grandes oportunidades de disponibilidad de espacios y de recursos financieros, lo cual las ha convertido en una de las más potentes estrategias metropolitanas.

Las antiguas estaciones terminales entendidas como un lugar de paso, donde se concentraban gran cantidad de instalaciones y de muelles de carga han perdido su razón de existir; las modernas tecnologías de gestión del transporte y de logística han llevado hacia un nuevo concepto de estación donde lo que tiene importancia no son la cantidad de muelles de carga sino los espacios de afluencia de personas y actividades. Estos espacios si aprovechan las externalidades para atraer actividades de todo tipo son recalificadores de los entornos al irradiar riqueza y urbanidad.

Es conocida la importancia que la reforma de estaciones ha tomado en las políticas urbanas europeas, ligada fundamentalmente a la nueva era del ferrocarril, tanto en la versión alta velocidad como conector de ciudades como en la versión blanda de ferrocarril de cercanías y los tranvías o trenes ligeros como conectores de barrios. Un caso especialmente interesante es el de Roma, que ha basado su reforma urbana global en reforma ferroviaria. La oportunidad de la alta velocidad ha implicado la reforma de casi una decena de estaciones periféricas, de forma que su renovación supondrá la disponibilidad de una enorme cantidad de espacio en su entorno para crear espacios públicos, edificios comerciales y de oficinas, espacios de ocio y viviendas. Y al mismo tiempo se define como un objetivo a menos de 10 años el que la mitad de la población metropolitana disponga de una parada de “ferro” (tren, metro o tranvía) a menos de 300 metros de su residencia.

Otro ejemplo que muestra la complejidad y la polivalencia de estas operaciones que implican grandes proyectos es Barcelona. La reforma de los accesos ferroviarios para dar entrada a la alta velocidad ha implicado la construcción de dos grandes estaciones (al sur y norte/este de la ciudad). Ambas operaciones suponen reformas radicales de corredores degradados que penetraban anteriormente en el tejido de la ciudad constituyendo barreras importantes para su continuidad. La operación principal es la de la estación del norte/este, la parte más desestructurada de la periferia, se acompaña de la ordenación urbanística de un gran corredor de 100 has, de las que se recuperan 80 para la ciudad. El proyecto motor es obviamente la gran estación central. Un todo compacto donde se comunicaran verticalmente el metro, los trenes de cercanías, los autobuses urbanos y la alta velocidad, con un amplio hall que se abre lateralmente a la ciudad, concentra espacios comerciales y de ocio y posibilita, en la parte superior, oficinas de negocios. La operación corre a cargo de una agencia pública construida al efecto entre las autoridades del transporte (Estado y Autonomía) y los servicios de urbanismo del Ayuntamiento. La recuperación de una parte de la plusvalía generada por la de recalificación del entorno financia el gran proyecto urbano del entorno (espacio público, eje verde, viviendas, equipamientos). En los casos citados se demuestra que las infraestructuras de transporte pueden ser una estrategia clave para “hacer ciudad metropolitana”.

B. Las áreas de nueva centralidad

La generación de áreas de nueva centralidad en las conurbaciones metropolitanas responde a tres objetivos principales:

a) Poner orden en áreas de urbanización confusa, en proceso de transformación, con potencial de crecimiento y con déficit de equipamientos de calidad, diversificados, capaces de

atraer a una población relativamente extensa.

b) Crear un polo de desarrollo urbano distinto del que ha prevalecido hasta entonces en la zona, atraer nueva población (residente y usuaria) y nuevas actividades, en un marco de visión poli céntrica de la ciudad futura.

c) Contribuir a la integración social ciudadana, generar autoestima de la población de la zona, propiciar formas de desarrollo endógeno, expandir calidad urbana al entorno, proporcionar al conjunto visibilidad y reconocimiento.

La “nueva centralidad” es una apuesta de futuro, no es el resultado de un proyecto realizado en un plazo más o menos corto y que crea de golpe una centralidad que antes no existía. Es el resultado de un proceso más o menos largo que en parte depende de las políticas públicas, de su capacidad de invertir y de atraer también inversiones privadas. Y en parte de las dinámicas, menos previsibles de la sociedad, tanto de los agentes económicos como de factores diversos: comportamientos sociales inducidos por modas o cambios en la estructura de la población, oportunidades no previstas inicialmente o incidencias no deseadas (por ejemplo un accidente en una obra pública o la quiebra de un promotor emblemático), cambios políticos en algún nivel del Estado, etc.

Apuntamos algunos criterios generales que son determinantes para el éxito de una política pública de “nuevas centralidades”:

a) La *accesibilidad*. La nueva centralidad será tanto más posible si es un área de comunicación intermodal, si está bien conectada con otros núcleos de centralidad, si es “centro” de capilaridad comunicacional, de encuentro de trayectos, si resulta en resumen lugar de paso o accesible a una población numerosa, que vaya más allá de su entorno inmediato. Por ejemplo la llegada del metro a una zona periférica.

b) La *multipolaridad*. La polivalencia de los equipamientos, es decir la *diversidad* y la calidad de las ofertas de servicios, públicos y privados, a su vez generadores de empleo. Es conveniente que existan algunos servicios de fuerte atraktividad permanente, por ejemplo: un estadio deportivo no genera nueva centralidad pero un centro comercial urbano prestigioso o un equipamiento cultural de uso intenso sí que contribuyen a veces de forma decisiva a ello. Pero nunca es suficiente un solo tipo de actividad para generar centralidad, aunque sí puede cumplir un rol motor o de consolidación de la centralidad naciente; por ejemplo: el Corte Inglés es un motor del denominado Eix Macià (en Sabadell, importante ciudad de la región metropolitana de Barcelona). Se dice que allí donde se instalan estos almacenes aparece la centralidad.

c) La existencia de algunos *elementos urbanísticos o arquitectónicos emblemáticos*. La monumentalización de un barrio centralidad o de una periferia poco estructurada proporciona visibilidad, atraktividad, imagen de calidad. Es decir atrae público y comercio. No basta con poner un museo *Guggenheim* para generar centralidad, pero que ayuda no hay duda. En general la calidad del espacio público si favorece la animación urbana atraerá actividades de centralidad y poblaciones consumidoras de “centro” (las “clases creativas”).

d) *Vivienda y comercio*. La centralidad, o mejor dicho gran parte de los elementos que permitan que lo sea (equipamientos y servicios varios, comercio, transportes, etc.) requieren una *masa crítica que es la población residente en la propia área o en su entorno próximo*. Una población diversificada, que cubra la noche y el día, los restaurantes y los cines, los comercios de lujo y los de uso diario. Una centralidad especializada en el tiempo es tan imperfecta como la que esta especializada en una sola función; por ejemplo los parques empresariales no son centralidades aunque proporcionen imagen y recursos a una municipalidad periférica.

e) *Simbología*. Es interesante y a veces indispensable que la nueva centralidad posea *elementos diferenciales* que le proporcionen identidad y sean marcas visibles en el territorio. Con frecuencia estos elementos pre-existen y no siempre se aprovechan bien: el patrimonio arquitectónico, incluido el industrial; las estaciones ferroviarias o de buses y sus talleres y las instalaciones portuarias y la especificidad de los frentes de agua; el relieve del terreno y el paisaje configurado por los espacios públicos; equipamientos educativos o sanitarios si generan

espacios de transición abiertos al público y receptores de otras actividades; etc. En ciertos casos estos elementos mantendrán la actividad originaria, en otros serán objeto de una reconversión y destinados a otros usos. Pero el uso para el que fueron creados debe visualizarse, sentirse.

f) La iniciativa pública acostumbra a ser el actor determinante, especialmente en el inicio. Se trata de hacer una apuesta, es decir una opción con una cuota significativa de riesgo. La nueva centralidad en muchos casos es deseable que no sea una pura adecuación a dinámicas potentes del mercado, sino una operación destinada a abrir nuevos frentes o ejes de desarrollo, correctores o reductores de desequilibrios y desigualdades. Es el sector público mediante el planeamiento de gran escala que seleccionará las áreas idóneas según criterios de viabilidad o potencialidades presentes o vinculadas a proyectos (es decir inversiones) futuros.

Asimismo, es el sector público el que puede y debe planearse objetivos de integración ciudadana, de cohesión social, de identidad cultural del territorio. Por ejemplo en Barcelona nunca el sector privado hubiera planteado (o hubiera podido desarrollar solo) una operación del frente de mar como actuación de centralidad, destinada tanto a generar un polo de actividades de “excelencia” (más o menos discutibles como las zonas de Diagonal mar y zona Forum) y al mismo tiempo un planteamiento de espacio público (playa, parque) destinado a un gran uso popular.

g) Buen uso o aprovechamiento de las oportunidades, o invención de éstas. El planeamiento define unos objetivos deseables, pero no los garantiza, por lo menos en el corto o medio plazo. Los objetivos del planeamiento o de las políticas públicas sin un buen aprovechamiento de las oportunidades de poco servirán. Por ejemplo: el buen uso de los eventos. Si no ha habido una acumulación previa en forma de ideas o propuestas más o menos socializadas, de planes y reservas de suelo incluso, de algunos proyectos que impulsa el sector público o el privado que van en el sentido de hacer centralidad. Sin estas condiciones previas será difícil aprovechar la oportunidad de un evento. Y lo mismo vale para otras “oportunidades”: una iniciativa estatal o privada, la posibilidad de una operación de reconversión de un área con una base funcional obsoleta, etc. El Forum es la oportunidad, ni más ni menos.

h) *La operación motora*. Puede confundirse con la oportunidad o puede ser el resultado de un proceso largamente elaborado y negociado entre una diversidad de actores. El ejemplo de Bilbao no se reduce al museo *Guggenheim*, es una operación compleja, como lo son lo que en la cultura urbanística francesa han definido como los “grandes proyectos urbanos”.

i) Un caso específico lo representan las operaciones que responden a una deuda social o a un desafío político pendientes. Por ejemplo, la regeneración o reactivación de una zona de la ciudad que progresivamente se ha degradado y entró en un proceso de marginación. Sin una actuación sobre el conjunto del entorno, un plan que proporcione certidumbres a los actores públicos y privados, algunas operaciones motoras (por ejemplo, la reconversión de estaciones ferroviarias, o una zona portuaria o industrial obsoleta, un gran equipamiento o la regeneración ambiental de un cauce de río, etc.) las actuaciones aisladas, si se llegan a hacer, tienen un impacto mínimo.

j) Reconversiones industriales, portuarias, ferroviarias, militares, etc. que acabamos de citar y que también se citaron al tratar la simbología. En este punto sólo queremos señalar que el crecimiento de la ciudad tiende a hacer de estas áreas grandes “espacios de oportunidad” pues lo que habían sido localizaciones periféricas y que por su naturaleza puede ser lógico que lo sean, ahora ocupan áreas con un potencial de centralidad evidente.

k) Operaciones “*off ciudad*” a partir de una operación monofuncional. Por ejemplo, ciudades aeroportuarias, empresariales, universitarias, sanitarias, etc. Este supuesto parece contradecir los criterios enunciados al principio; pero una política concertada y flexible puede aprovechar el impulso de este tipo de operaciones para favorecer la atracción de otras actividades y combinarlas con programas de viviendas y de transportes.

l) La nueva centralidad puede producirse como resultado de dinámica endógena de la

periferia, de una decisión pública (o mixta) promovida por una autoridad local externa a la ciudad central. Estos casos se confunden con operaciones de regeneración de periferias degradadas o poco estructuradas y que trataremos en el punto siguiente.

En conclusión, la producción y la gestión de las áreas de nueva centralidad se pueden resumir en los siguientes conceptos: se trata siempre de un proyecto complejo, no reducible a una operación singular. Requiere una capacidad de gestión específica y continuada. La promoción y legitimación es una dimensión fundamental tanto para atraer agentes inversores como para generar apoyo en la sociedad urbana. Se trata de una centralidad para el conjunto (o una parte significativa) de la ciudad metropolitana. El tiempo es otra dimensión principal, no se trata de operaciones llaves en mano, ni de una promoción realizable en pocos años, ni en el periodo que cubre un mandato de alcalde. El planeamiento y la gestión de las nuevas centralidades metropolitanas requieren una gran flexibilidad, capacidad de modificar las prioridades y agilidad para aprovechar las oportunidades.

C. Políticas de suelo y vivienda e integración de la marginalidad residencial

Los actuales desarrollos urbanos en las ciudades-regiones metropolitanas han acentuado los problemas clásicos relativos a la degradación o especialización de los centros y los déficit y segregación de las periferias. La nueva ciudad metropolitana ofrece en teoría una oferta multiplicadora de posibilidades o “libertades urbanas” e incluso los medios para satisfacerlas. La nueva escala de lo “metropolitano” multiplica las áreas de residencia posibles, las ofertas de formación, empleo u ocio, la diversidad de movilidades y relaciones... en teoría, o más exactamente para una minoría de la población. La ley del mercado se impone casi siempre a las políticas públicas (y en muchos casos éstas se le subordinan) y se producen una serie de procesos que agravan las disfunciones y las desigualdades.

Como son:

a) Las políticas de suelo “urbanizadoras” facilitan la dispersión y la fragmentación de los tejidos, la ruptura de las continuidades y el aumento de las distancias. Las zonas de vivienda para las poblaciones de más bajos ingresos son las más alejadas de las áreas compactas y equipadas y la nueva escala metropolitana agrava los costes derivados de la segregación social. A estos costes se añaden los costes de sostenibilidad de este tipo de urbanización y el derecho a la movilidad, indispensable en la nueva ciudad metropolitana supone un alto coste de tiempo, económico y ambiental.

b) La no recuperación de las plusvalías urbanas y la aceptación por parte del planeamiento de operaciones residenciales homogéneas y de actividades especializadas por parte del sector público crean un déficit estructural que impide que la urbanización se convierta en ciudad.

c) La lógica de este modelo tiende a una urbanización cada vez más extensiva, por lo tanto que agrava los problemas citados. Insistimos que el efecto de “escala” conduce a una dinámica perversa puesto que la multiplicación de las distancias es también multiplicación de los costes sociales, ambientales y de gestión.

La política de suelo y de vivienda se convierte así en la cuestión clave del desarrollo metropolitano. Esta política es la que determinará si los procesos urbanizadores son capaces de producir una ciudad a la escala territorial de región metropolitana o crearán una amalgama de situaciones urbanas contradictorias, desiguales, poco sostenibles y de cuasi imposible gobierno.

En los últimos años en los países europeos se han realizado intentos tanto legislativos y de planeamiento como actuaciones de iniciativa local que han pretendido orientar el desarrollo urbano según el principio de “hacer ciudad”.

Apuntamos seguidamente algunas líneas “constructoras de ciudad” que contribuyan a revertir los procesos indicados.

a) El planeamiento territorial y estratégico de la ciudad metropolitana debe situarse a la

escala de las dinámicas existentes y apoyarse en un marco legal que fije condiciones básicas al desarrollo urbano. Por lo tanto, los planes territoriales no pueden ser de ámbito local o de aglomeración sino de región metropolitana y deben integrar las otras estrategias que se exponen en este texto (transportes, corredores ecológicos, nuevas centralidades, etc.).

b) La legislación y el planeamiento deben garantizar usos equilibrados del territorio, mixtura social y funcional de cada zona urbana, prioridad a las formas compactas de crecimiento, ejes urbanos articuladores, distribución de las nuevas centralidades y acceso a la movilidad metropolitana por parte de toda la población.

c) La vivienda es una condición básica para ejercer la ciudadanía. Para ello debe estar integrada en el tejido urbano y favorecer la comunicación y el intercambio entre poblaciones diversas. Las políticas de vivienda no pueden limitarse a favorecer ofertas inmobiliarias segmentadas según los ingresos de la población sino favorecer la producción de conjuntos de composición diversa y articulados con el sistema urbano metropolitano.

d) Los beneficios generados por el desarrollo urbano deben revertir al conjunto de la colectividad y por lo tanto las plusvalías urbanas de los propietarios del suelo y de los promotores inmobiliarios deben servir principalmente para producir una urbanización de calidad.

e) El desarrollo urbano y las grandes operaciones que lo materializan deben considerarse como oportunidades para integrar los barrios degradados o marginales de las periferias.

Este último punto nos parece especialmente interesante y que permite exponerlo a partir de un caso práctico.

En Río de Janeiro, al casi un millón de personas que vive en *favelas* en el municipio podríamos añadir gran parte de los que viven en la periferia norte (la *Baixada Fluminense*) que tiene 4 millones de habitantes.

Es interesante comentar la experiencia del amplio programa urbano con que esta ciudad abordó el tratamiento de estos barrios, buscando su incorporación plena a la ciudad formal y la finalización o atenuación de las condiciones de marginalidad que afectan a sus habitantes. Programa denominado *Favela Barrio*, iniciado en 1994 y que continúa en la actualidad, pudiendo catalogarse como el programa más importante llevado a cabo en la última década en materia de políticas urbanas en América Latina.

El Programa *Favela-Bairro* fue una iniciativa municipal, para “construir toda la infraestructura y equipamientos de servicios públicos necesarios para transformar las *favelas* en barrios formales de la ciudad”, no en algún aspecto puntual como se efectuó en políticas recientes, sino abarcando la totalidad de las 608 áreas y la globalidad del proceso de adaptación a la ciudad. Sobre esta base se formuló una estrategia de intervención físico-urbanística, con la idea de que la integración formal, es decir, la normalización del espacio, favorecería la integración social, el proceso de ciudadanía plena de sus habitantes. Para ello, la Alcaldía consiguió un apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, préstamo que cubrió el 60% del coste total aprobado para el programa, y que posteriormente fue complementado con una aportación de la Unión Europea.

Los criterios que han orientado la realización de este programa son los siguientes:

1. Respetar y mantener las viviendas existentes, construidas por el esfuerzo de años de las familias de las *favelas*; manteniendo los valores constructivos y espaciales propios de los asentamientos.

2. Complementar la estructura urbana (saneamiento y accesibilidad, como prioridades principales) y ofrecer condiciones para la consolidación del barrio como parte del tejido formal de la ciudad.

3. Introducir en esas áreas valores urbanísticos propios de la ciudad formal como calles, plazas, infraestructuras, servicios públicos y sociales.

4. Considerar la participación de diversos grupos sociales dentro del barrio en la formulación de las propuestas físico-urbanísticas y en los programas de equipamiento.

5. Resolver los problemas de riesgo físico-ambiental por deslizamientos de terrenos, inundaciones, etc., definiendo, en su caso, programas de realojo en el área.

Pero más allá de los datos numéricos, interesa destacar la puesta en marcha de la concesión de casi ochenta mil títulos de propiedad, en un proceso lento pero inexorablemente con final, la calificación con nombre a cerca de cien kilómetros de nuevas calles, con la consecuente adquisición de dirección “formal y legal” -base primera de ciudadanía- a un enorme volumen de población. Percepción de ciudad nueva que es compartida por sus vecinos de los barrios colindantes, que puso en el plano de la ciudad nuevos nombres que comienzan a ser conocidos por el resto de los ciudadanos; incluso, aunque es revelador el hecho de que 200 escuelas primarias de los alumnos de las *favelas* han incorporado enseñanzas sobre el uso de espacios creados y las prácticas propias de los habitantes de una ciudad.

Aspecto fundamental ha sido el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. El reconocimiento del derecho de ocupación del suelo y la legalización de la vivienda modifica la relación de la población con su entorno físico, adquiere rápidamente comportamientos más cuidadosos con el espacio público y la propia vivienda. La integración en las redes de servicios les hace más ciudadanos: cuando se va a la escuela o se busca trabajo no es lo mismo decir que se vive en una *favela* que en una calle, con número, con nombre, con transporte para llegar a ella, con servicios, de hecho, situada en el plano de la ciudad.

D. La ciudad del conocimiento y la nueva economía

La nueva economía es el resultado por una parte de la internacionalización de la actividad económica y por otra por la difusión de las nuevas tecnologías de comunicación. Paralelamente, los cambios en los comportamientos sociales y en la gestión económica han comportado la emergencia de nuevos sectores de la actividad o que algunos que en el pasado tenían relativamente poco peso en la producción hoy generen una parte importante del producto y del empleo. Nos referimos a cambios como la mayor autonomía de los individuos, las exigencias de calidad de vida tanto en servicios a las personas como en relación al medio ambiental, la externalización de muchas funciones que antes se realizaban en el seno de las empresas industriales o comerciales, la importancia adquirida por las industrias culturales, audiovisuales y del ocio (ver punto sobre Corredores culturales), así como por los sectores vinculados a la educación y a la salud, y también a los servicios financieros, el auge del turismo y la importancia vital que han adquirido las comunicaciones, etc. Sin hablar de sectores específicos de la nueva economía como todo lo que se refiere a contenidos y a la tecnología propios de la “galaxia Internet” (Manuel Castells).

La nueva economía aparentemente podría localizarse en cualquier parte puesto que el progreso de las comunicaciones, la posibilidad de estar siempre conectado con el resto del mundo y relacionarse en tiempo real, el hecho que las decisiones y los documentos se pueden transmitir a distancia con costes nulos o mínimos de tiempo y dinero, que sea posible mantener teleconferencias con diversidad de interlocutores y evitar los desplazamientos, que se pueda conseguir la información navegando por Internet en vez de atravesar los océanos, etc. todo ello nos llevaría a concluir que la difusión de la urbanización, es decir de las personas y las actividades es la consecuencia lógica para evitar los problemas que conllevan las altas densidades.

Sin embargo ocurre lo contrario. O mejor dicho las grandes ciudades y áreas metropolitanas, y en especial las ciudades con mayor densidad cultural son las que tienden a concentrar la actividad principal de la nueva economía. Es la ciudad del conocimiento.

La ciudad del conocimiento es la que concentra recursos humanos cualificados y hace de la producción de capital humano eje principal de su proyecto económico. Y ello por una razón sencilla: las actividades de la nueva economía requieren personal cualificado, abierto a la formación continuada, polivalente, creativo. Este tipo de población requiere un medio bien comunicado y productor de información, demanda un ambiente cultural tolerante que facilite el intercambio, aprecia la calidad de vida del entorno.

Se trata de una ciudad densa, de un área metropolitana con centralidades articuladas, espacios de calidad ambiental y en la que no solo viviendas y actividades puedan convivir, también donde se concentren todo tipo de equipamientos y actividades culturales, educativas y de ocio. A pesar de las dinámicas del mercado que empujan a la difusión urbana, siguiendo los intereses de la renta urbana y de los promotores inmobiliarios que responden a intereses especulativos y a las demandas expresadas por sociedades muy desiguales, la opción más funcional hoy es a favor de la ciudad compacta. O la ciudad metropolitana en la que coexistan núcleos compactos de tamaños distintos, zonas de más baja densidad y espacios abiertos, “naturales”, insertos en el tejido urbano.

Una ciudad que en las regiones metropolitanas es necesariamente policéntrica, que se ha convertido en el espacio económico significativo, la otra cara de los espacios globales y de las uniones supraestatales. El espacio económico significativo que hoy ya no es el espacio “nacional”, sino el regional-metropolitano. La ciudad del conocimiento, sea ciudad de un solo centro o sea policéntrica, es hoy el espacio de las sinergias.

Las estrategias metropolitanas productoras de ciudad de conocimiento no son sólo aquellas obvias destinadas a mejorar las infraestructuras de transportes y de comunicaciones, los centros logísticos, las ciudades aeroportuarias, etc. Tan o más importantes que éstas son las que hacen la ciudad más atractiva, los equipamientos para la celebración de congresos y conferencias, la oferta cultural, de ocio y hotelera, el ambiente urbano, la calidad del espacio público, la seguridad, etc. Es decir iniciativas ya expuestas en otros puntos de este texto anteriores.

Existen estrategias más específicas, aquellas destinadas directamente a favorecer la producción de conocimiento, su conexión con el tejido productivo y la difusión del uso de tecnologías avanzadas en el conjunto de la actividad económica. Un tipo de acción especialmente significativa es la transformación de ciertas áreas urbanas, en general con un pasado industrial en áreas de nueva economía. No se trata de promover nuevos “polos de desarrollo” del tipo de parques tecnológicos o empresariales, o de servicios a las empresas, nombres pomposos que frecuentemente disimulan que se trata de meros conjuntos de oficinas con un centro comercial o de industrias banales cuando no son simples galpones de montaje o de depósito que se benefician de condiciones especiales merced al nombre del lugar. Las áreas de “nueva economía” o “distritos tecnológicos” que pretenden conseguir a la vez una fuerte densidad de ocupación (uso intensivo del suelo e importancia en cualidad y en cantidad de los recursos humanos) y alta densidad de conocimientos.

En resumen, las áreas de nueva economía que contribuyen a crear “ciudad metropolitana” son aquéllas que se caracterizan por todos o gran parte de estos elementos: a) Localización en el tejido urbano, frecuentemente en un área con tradición industrial, en el que se da mixtura de actividades (comercio, vivienda, servicios varios) y buena comunicación con un centro urbano de cualidad. b) Contribuyen a crear un área con un potencial susceptible de adquirir cualidades de nueva centralidad y en todo caso de posibilitar una oferta cultural y de ocio atractiva. c) Coexisten con centros universitarios y de investigación próximos, atraen actividades que generan una cuota significativa de valor añadido, usan intensamente las actuales tecnologías avanzadas de comunicación y facilitan el desarrollo de las actividades consideradas emergentes (diseño, industrias culturales y multimedia, consultorías y estudios profesionales, servicios ambientales, etc.). d) Urbanísticamente generan espacios públicos abiertos y cerrados que multiplican las posibilidades de interacción y de encuentros no previstos y disponen de una flexibilidad morfológica de los espacios construidos que permiten la evolución formal y la diversidad de usos distintos.

E. Corredores ecológicos

La planificación urbanística convencional ha tratado siempre el suelo periférico a la ciudad y no urbanizable como una reserva de espacio para futuras expansiones con determinaciones de protección de ese proceso para determinados espacios que reunían características específicas de

relieve, vegetación, paisaje o valores análogos.

Por eso, los planes de ordenación municipal o de desarrollo urbano se han limitado o a no regular esos espacios (como correspondería a zonas de reserva para la expansión, que a lo largo del tiempo entrarían en el proceso) o a marcar parámetros de uso y ocupación para el suelo rural (incluso estableciendo categorías forestales, agraria, de protección, etc.) cuya lógica emanaba de la misma lógica de parcelación y edificación que aplicaban a la producción del suelo urbano (obviamente con aprovechamientos mucho más bajos y parcelaciones más propias de la explotación agrícola).

Cabe hacer referencia a la temprana necesidad de proteger ciertos espacios que constituyen ecosistemas naturales relevantes (el primero fue el de Yellowstone, ya en 1872, que dio origen a la creación en EE.UU. del Servicio de Parques Nacionales en 1916), que ha ido evolucionando desde la creación y gestión de parques naturales hacia una gama mucho más amplia que distingue diversos tipos de parques y de áreas de protección, y ha ido incorporando a la idea de reserva y protección una actitud más activa que supone planes de manejo y gestión de recursos.

En cualquier caso, esta política de protección se ha introducido en el planeamiento urbanístico como definición de áreas reguladas por su propia lógica (de existir esos parques en el entorno de una ciudad), precintos intocables con las determinaciones urbanísticas, espacios *tabú* que permanecen como ínsulas en el mosaico de zonificaciones.

La divulgación, desde inicios de los años noventa, de las ideas de sostenibilidad del sistema urbano ha introducido una fuerte crítica a este sistema de entender la interrelación entre lo rural y lo urbano, entre el campo y la ciudad, entre lo edificado y lo vacío. La concepción de ambos como un sistema único ha llevado a crear nuevas metodologías de determinación de emisiones de lo urbano y estimación de su impacto ambiental, de cálculo de la huella ecológica de la ciudad (determinación de la magnitud de soporte de espacio natural que precisa) y de creación de indicadores que muestre la vulnerabilidad de cada subsistema y la presión que puede colocarlos en situación crítica.

Sin embargo, en los últimos años han comenzado a darse diversas experiencias al respecto que anuncian una nueva manera de entender la ciudad como parte de un ecosistema regional metropolitano más amplio. Como son:

- Creación de corredores ecológicos o conectores entre espacios naturales.
- Introducción en la planificación de matrices de conectividad ecológica, que definen corredores y espacios en el entorno y a través de la ciudad.
- Producción de planes de actuación para territorios periurbanos con usos agrarios o rurales productivos.
- Recuperación de corredores húmedos e integración de la noción biológica de cauce vivo en los ríos y torrentes urbanos.
- Reconversión de áreas industriales obsoletas (o portuarias, ferroviarias, etc) en parques urbanos o regionales en los que la edificación contribuye a dotar al paisaje de una identidad específica (Rhur en Alemania, Fundidora en Monterrey, puerto de Génova, etc.).
- Introducción de la noción del territorio como paisaje, y por tanto de las actuaciones urbanas como constructoras de paisaje.
- Formalización de indicadores de control del plan y su implementación que integran.

Un concepto que comienza a tomar fuerza en el planeamiento urbanístico es el de construcción del paisaje. Territorio y paisaje entendidos como dos caras de un mismo hecho; y actuaciones humanas como configuradoras de ese paisaje. La definición de unidades de paisaje (sobre nuevas clasificaciones tipológicas, como la establecida por R. Folch en 1999 de espacios urbanos, espacios paraurbanos, espacios periurbanos y espacios rururbanos) introduce una nueva perspectiva en las decisiones de ordenación y en la definición de las actuaciones en cada tipo de espacio. Los corredores de las infraestructuras metropolitanas se entienden también a través del paisaje que generan y a través de su posible función de conectores de distintas unidades, lo que influye tanto en las determinaciones de usos y tipología edificatoria como en

las determinaciones de su proyecto de implantación (el ejemplo, antes mostrado en plano, de los corredores infraestructurales del Plan Metropolitano de Milán es una buena referencia). Cataluña ha sido pionera en España en el establecimiento de una Ley del Paisaje, cuyas determinaciones alumbraran los planes territoriales de tipo urbanístico y los planes sectoriales de infraestructuras.

Un último aspecto a destacar se refiere a la concepción de las denominadas matrices ecológicas definidoras de zonas y de conectividad, que sintetizan la conformación del ecosistema territorial. Comienzan a aparecer experiencias de planeamiento que fijan índices ecológicos de vulnerabilidad del territorio y de valoración del patrimonio, indicadores que se refieren a espacios o a conectividad entre ellos, y que fijan las categorías urbanísticas de usos y parámetros del plan. El planeamiento de la ciudad metropolitana no es ya únicamente productivista-funcionalista sino también integrador y paisajístico.

F. Centros y barrios históricos, corredores culturales y áreas de oportunidad

La ciudad metropolitana basa en parte su dinamismo en la atracción de las “clases creativas”, es decir recursos humanos cualificados e innovadores en todos los campos de actividad. Y este tipo de población valora por encima de todo la calidad de vida, la oferta cultural y las posibilidades de ocio variado. Por otra parte para contrarrestar los efectos anómicos o desintegradores de los actuales procesos metropolitanos la revalorización de la ciudad y de sus “historias” son un elemento con un fuerte potencial identitario, diferenciador y cohesionador. Nos referimos tanto a los centros antiguos o “modernos” (de los siglos XIX y XX), los viejos barrios populares o las urbanizaciones que fueron periféricas y que se han integrado en el tejido urbano con su perfil específico, las áreas industriales en reconversión y los espacios ocupados por infraestructuras hoy obsoletas.

Hay que considerar el importante efecto sobre la producción de bienes y servicios, la generación de empleo, la animación del comercio y del espacio público y la seguridad ciudadana que posee la oferta cultural y de ocio. Los impactos positivos indirectos, económicos y sociales son en general muy superiores a los posibles impactos negativos que puede conllevar un uso más intensivo de la ciudad.

La oferta cultural y de ocio no va destinada principalmente a una población externa a la ciudad, la masa crítica que la hace posible, es decir la demanda estable, la proporciona la misma ciudad. La integración de la ciudadanía, la cohesión social, la capacidad socializadora de la ciudad, la existencia de pautas comunes formales e informales que hacen posible la convivencia en el espacio público, son dimensiones del funcionamiento de la sociedad urbana que dependen en gran parte de la oferta cultural y de ocio.

Por último, es importante destacar la vinculación entre imagen de la ciudad y su dimensión cultural. En esta época en la que la globalización económica es también cultural, de banalización del consumo cultural, de homogeneización de las ofertas, la ciudad, sus elementos históricos, su patrimonio físico, sus ofertas específicas, su perfil propio, son factores multiplicadores tanto de su atractividad externa como de su capacidad integradora interna.

Pero de la misma forma que se ha dicho que no hay mujeres feas pero sí mujeres que no saben o no pueden cuidar su imagen, lo mismo puede decirse de las ciudades. Barcelona o Bilbao, Glasgow, Liverpool o Manchester, Torino, Marsella o Génova, hace un cuarto de siglo eran percibidas como ciudades industriales, grises y sucias, poco atractivas, que recibían pocos visitantes y no siempre valoradas por sus habitantes. En pocos años su imagen ha cambiado, han sabido reconvertir y revalorizar su patrimonio físico, se han “remonumentalizado”, han generado múltiples espacios urbanos atractivos y animados, han inventado eventos y ofertas culturales diversas, tanto “excepcionales” (eventos, festivales, etc.) como permanentes (exposiciones, gastronomía, etc.), han renovado o construido *ex novo* importantes equipamientos que se han convertido en motores de la actividad comercial, turística, etc.,

incluso del desarrollo urbano y de la autoestima ciudadana.

La ciudad puede ser en su conjunto la oferta cultural y de ocio, aunque tenga sus ejes y sus lugares fuertes, sus referentes físicos y simbólicos más característicos, los puntos de concentración de más ofertas diversas. Sobre estas bases las ofertas culturales y de ocio, los equipamientos y las actividades, deberán definir públicos objetivos, tanto por ámbitos (local, regional, nacional, continental) como por categorías (niños, jóvenes, familias, “nuevos públicos” es decir no usuarios habituales, etc.). El éxito de la oferta cultural y de ocio se mide especialmente por la *conquista de nuevos públicos sea para la oferta cultural strictu sensu*, o para la actividad deportiva, el uso del espacio público y el ocio en general.

Ante todo hay que enfatizar que la oferta cultural y de ocio no debe ser una amalgama de elementos dispersos, distribuidos aleatoriamente en la ciudad, a veces aislados y aislantes, otras confundidos en espacios sin cualidad o sumergidos en áreas comerciales banales. Conviene que en la medida de lo posible existan conjuntos concentrados de ofertas que no solamente generen espacios dotados de centralidad, accesibilidad y significación simbólica, sino que también tengan un efecto transformador, dinamizador, sobre sus entornos.

Los corredores culturales y de ocio representan una concentración de ofertas culturales y de ocio que se apoyan en unos ejes y lugares puntuales fuertes y que “marcan” toda una zona de la ciudad. Unas veces son resultado de una larga historia, y en ciertos casos la decadencia no se ha podido evitar (el Paralelo en Barcelona o la Canebière en Marseille, los “grands boulevards” de París o la calle Corrientes de Buenos Aires en menor grado), pero casi siempre son recuperables para la ciudad contemporánea. Otras veces son resultado de una intervención pública potente y continuada, mediante medidas de planeamiento y actuaciones inversoras estratégicas destinadas a favorecer las iniciativas privadas y los usos sociales.

Una de las estrategias más habituales y con muchas posibilidades de éxito es la recuperación de los *centros históricos*. En Ciudad de México se está desarrollando una gran operación destinada a recuperar el centro histórico, o por lo menos una parte de él, entre el Zócalo y Bellas Artes, como centro cultural y comercial y como espacio público de ocio. El modo de gestión es original y parece ser eficaz. La recuperación y reconversión de los edificios y de los servicios básicos que les corresponden (agua, gas, saneamiento) corresponde a la iniciativa privada por medio de una corporación que mediante pacto con el gobierno de la ciudad gestiona un patrimonio que adquiere progresivamente y revende o alquila, equilibrando operaciones lucrativas, necesariamente “*gentrificadoras*” con otras de carácter social o cultural (hoteles para jóvenes, centros culturales, etc.).

Por su parte, el gobierno de la ciudad se ocupa de la recuperación del espacio público, la relocalización o reducción del ambulante, la seguridad ciudadana, la mejora de algunos equipamientos, el mobiliario urbano, etc. Y tanto la Corporación como el gobierno se ocupan de programar actividades que hagan de los espacios recuperados lugares animados y significantes. Esta gran operación se está ejecutando sobre una base de planeamiento muy elemental, mínimo. Se apoya más en las relaciones contractuales y de colaboración factual entre la Corporación y el gobierno de la ciudad. Y una parte de su fuerza reside en la vistosidad inmediata de las acciones en curso.

Otro ejemplo es el corredor Seminario-Liceo como un gran eje cultural del centro histórico de Barcelona, en el cual importantes equipamientos culturales y universitarios juegan un rol decisivo (Centro de Cultura Contemporánea, Museo de Arte Contemporáneo, Biblioteca de Catalunya, tres Universidades, etc.), en un entorno popular, con zonas de inmigración reciente “no comunitaria” (es decir no de la Unión Europea) y calles marcadas por la marginación social. No nos extendemos pues los ejemplos son interminables. Si algo es seguro que se sabe hacer es reconvertir una parte del centro histórico en un lugar atractivo para la propia ciudad o para el turismo o bien para ambos públicos.

Otros tipos de actuaciones destinadas a crear corredores, ejes y lugares con una fuerte atraktividad basada en la cultura y el ocio se han dado *en zonas en proceso de cambio* como:

- a) Zonas portuarias y frentes de agua. También en este caso los ejemplos son muy

numerosos: Génova, Liverpool, Cap Town, Baltimore, San Francisco, Sydney, etc. Destaquemos las ciudades portuarias de río como Rosario, Buenos Aires, Lisboa, Milán (los canales), San Antonio, Valencia.

b) Antiguas estaciones y talleres ferroviarios, grandes industrial o áreas industriales obsoletas, instalaciones militares, etc. Hay ejemplos numerosos en Europa, en Inglaterra (Londres, Manchester, etc.). Y en España (Bilbao especialmente), en Italia (Turín, Milán), en Francia (Marsella, Nantes-Saint Nazaire, Lille). Pero también en América Latina, en Brasil (Río y Sao Paulo), en Buenos Aires, en Santiago de Chile (el anillo ferroviario y el aeropuerto de Cerrillos), etc.

c) Las nuevas centralidades, ya citadas. En este caso es especialmente importante que haya una voluntad pública que garantice o incite a que se planeen corredores de cultura y ocio: reservas y cesiones de suelo, determinación de las morfologías y de los usos de la edificabilidad adyacente, equipamientos motores, accesibilidad y centralidad interna y externa, etc. Si la nueva centralidad se basa en un gran centro comercial rodeado de estacionamiento la cualidad del espacio público es pobre, la oferta cultural banal y el efecto positivo sobre el entorno mínimo. Los ejemplos positivos son menos numerosos, excepto cuando la nueva centralidad se apoya en el tipo de casos citados anteriormente.

d) Hay que destacar también numerosos ejemplos exitosos de paseos o “ramblas” remodelados en barrios populares periféricos (o que lo fueron) y espacios públicos también periféricos vinculados a grandes equipamientos (Saint Denis, Stade de France, zona Expo en Lisboa). Los antiguos barrios populares tienen un potencial identitario que los hace muy susceptibles de reconvertirse en espacios con una oferta cultural y de ocio que reanime sus actividades. En estos casos es importante no morir de éxito, que se expulse a la población residente que es un elemento esencial de su personalidad y que se banalice su imagen y su oferta.

Los espacios públicos animados, que no son siempre corredores culturales son, en síntesis, unos ejes definidos por ser a la vez lugares y trayectos, oferta material y simbología, espacios comerciales, de ocio y equipamientos culturales, concentración de funciones diversas y a veces dotados de una cierta especialización, espacios colectivos abiertos o cerrados combinados con viviendas de tipologías diversas. La arquitectura debe proporcionar algunos elementos cualificantes y diferenciadores.

A continuación exponemos 10 breves consideraciones sobre equipamientos culturales y espacios públicos:

a) Los centros deben ser, ante todo, accesibles, y los barrios periféricos bien comunicados con los centros. Pero también es necesario dar elementos de centralidad, de visibilidad, a las zonas periféricas (“monumentalizar las periferias” según la afortunada expresión del arquitecto Oriol Bohigas), es decir no solo equipamientos culturales de barrio (centros cívicos o similares, imprescindibles sin duda). Monumentalizar la periferia significa introducir algunos equipamientos de escala de ciudad (polivalentes en unos casos, otras deportivos o religiosos o museísticos, etc.) y de arquitectura poderosa.

b) El equipamiento cultural y sus entornos deben tener una dimensión lúdica, ser capaces de atraer nuevos públicos, facilitar el acceso de familias enteras, niños, gente mayor, usuarios no habituales del consumo cultural. Son especialmente importantes los espacios de transición, entre el equipamiento y el espacio público comercial o viario, espacios de transición que permiten el ingreso casi imperceptible en el equipamiento (puntos atractivos en el espacio público, terrazas, actividades *off* equipamiento, etc.). Por ejemplo los entornos del Centro Pompidou o de La Villette, y como ejemplo negativo la Gran Biblioteca, siempre en París.

c) Es fundamental proporcionar una identidad a cada corredor cultural, utilizar el patrimonio y la memoria de la zona (por ejemplo su pasado industrial), garantizar su “diferencia” en la medida de lo posible. Frente a la “macdonaldización” de los espacios y de los equipamientos oponer la historia del lugar y la capacidad de innovación de sus habitantes.

d) Hay que tener en cuenta que no todos los equipamientos tienen el mismo poder de atracción; por ejemplo, los museos y los estadios, pero en cambio estos últimos son de uso más intermitente y éste ser tan masivo que puede ahuyentar otros usos. Es importante utilizar el poder de atracción de un gran equipamiento para atraer otras actividades que aseguren la continuidad de los usos sociales.

e) Los espacios públicos pueden tolerar e incluso promover usos privados por parte de colectivos o empresas: pequeñas canchas de juego, terrazas de bares y restaurantes, ambulante controlado. Por otra parte los espacios privados o propios de un equipamiento, por ejemplo jardines o patio de una universidad, museo o iglesia, espacios abiertos de un centro comercial o de un conjunto edificado son susceptibles de usos públicos pactados.

f) La cualidad del diseño es una dimensión principal del equipamiento y del espacio público, muchas veces determina su eficacia, su capacidad de generar un uso social intenso y diverso. El buen uso de la obra arquitectónica no es tanto su originalidad “singular” como la combinación entre su adecuación a los destinos propios que debe servir y su prestigio formal que representa un plus de autoestima y poder de atracción (por ejemplo el Guggenheim de Bilbao).

g) El uso social de los equipamientos y espacios públicos es la prueba definitiva de su eficacia y de la justificación de la inversión pública. El uso es también creador mediante sus demandas y su participación en el proceso productor, o mediante las prácticas que desarrolla posteriormente a su realización. Y es por lo tanto transformador de espacios y equipamientos que deben evolucionar con las dinámicas sociales. Un caso particular, interesante y positivo aunque genere inicialmente problemas de convivencia, es la irrupción de nuevos colectivos con pautas culturales distintas, como bandas de jóvenes, grupos de inmigrantes recientes, etc.

h) Los corredores son “objetos animados”, dotados de vida. Y si no lo son, no son. Además del equipamiento construido, del espacio diseñado, de los usos formales más o menos intensos, deben tener alma, transmitir sentido, crear ambientes amables, estimulantes, adecuados a usos y públicos diversos. Deben haber políticas públicas (o privadas o ciudadanas) que promuevan prácticas de animación, fiestas, exposiciones, terrazas, kioscos, etc. Y que también regulen los usos inevitablemente conflictivos que se darán si el equipamiento o el espacio público es exitoso y polivalente. Es tan importante además de la ejecución hacer una previsión del mantenimiento que no es sólo referido a los aspectos físicos (mobiliario, alumbrado, limpieza, etc.) sino también a las actividades de apoyo al uso social (por ejemplo gestores culturales del espacio público, o especializados en determinados colectivos sociales).

i) No es útil establecer dicotomías aparentemente contradictorias o no mezclables como propiedad o gestión pública o privada, espacio abierto o cerrado, gratuito u oneroso, etc. De lo dicho se deduce que hay que combinar casi siempre estas dimensiones. Como tampoco sirve contraponer el consumo (supuestamente pasivo) a la creatividad (a la que se atribuye el monopolio de la actitud activa. El consumo posee siempre aspectos activos, incluso creativos, y la actividad creadora puede ser conveniente y es posible vincularla con el consumo.

j) La organización de la ciudad es decisiva para el buen funcionamiento de los corredores, de los equipamientos y de los espacios públicos. Es evidente en lo que se refiere a los puntos de información (real y virtual), a los transportes, a la seguridad ciudadana. Queremos destacar especialmente la cuestión de los horarios. La ciudad actual tiende a funcionar las 24 horas del día, las pautas son muy distintas según la edad, género o ubicación de las personas. Los horarios comerciales, de los restaurantes, de los equipamientos culturales, etc. deben tener en cuenta esta nueva realidad. Sería deseable que algunos corredores culturales funcionen las 24 horas del día (como Broadway en New York, la calle Corrientes en Buenos Aires, o la calle de las 24 horas de Curitiba).

4. Por una propuesta política derivada del reconocimiento de los derechos de la ciudadanía

En el punto anterior se han expuesto una serie de estrategias urbanas que se caracterizan por su dimensión regional metropolitana, por el rol determinante de los poderes públicos y, sobre todo, por su potencialidad de “hacer ciudad”. La cuestión del gobierno de este territorio en consecuencia se plantea como un desafío dialéctico. Es preciso que existan instituciones y procedimientos con capacidad normativa y ejecutiva para impulsar las políticas territoriales metropolitanas. Pero estas políticas no pueden concebirse simplemente como respuestas a problemas sectoriales, de funcionamiento del sistema urbano, sino como elementos articulados generadores de ciudad de ciudades. Lo cual nos remite a considerar a los habitantes de este territorio como ciudadanos metropolitanos y por lo tanto sujetos de derechos que las políticas públicas deben hacer efectivos.

Cuando se proponen nuevas instituciones u organismos a escala regional o metropolitana se parte de dos tipos de consideraciones (nos referimos a las propuestas serias no a las que proceden de autoridades políticas que tienen como principal objetivo conservar y adquirir cuotas de poder).

Un tipo de consideraciones son las que parten de las necesidades de racionalizar las propias administraciones, hacer la gestión más eficiente y mejorar las prestaciones públicas. Estas buenas intenciones en la práctica distan de cumplirse. La pretendida racionalización en muchos casos se convierte en inflación institucional, para satisfacer los intereses políticos y obtener los consensos necesarios se multiplican instituciones y organismos, especialmente en las democracias multipartidistas. La gestión por lo tanto no es más eficiente pues si bien se pueden crear organismos, programas o servicios nuevos que responden a demandas sociales reales, la dificultad a suprimir otros servicios o departamentos obsoletos supone una carga burocrática y presupuestaria que limita el crecimiento de las prestaciones. Puesto que cuando se habla de mejorar las prestaciones no puede partirse del hecho de que éstas responden a demandas permanentes y homogéneas sino que aparecen nuevas demandas y nuevas necesidades.

Un segundo tipo de consideraciones es el acercamiento de la gestión hacia los ciudadanos, la “proximidad” como valor o test de calidad de las políticas públicas. Se opta por el uso de procedimientos participativos para elaborar o ejecutar programas y gestionar equipamientos y servicios. Y supone un reconocimiento de los actores sociales como *partners* de la burocracia pública y como receptores activos. Pero el marco legal y administrativo y la cultura política no ha progresado respecto a la naturaleza de los derechos de los ciudadanos, de sus necesidades y aspiraciones. Nos movemos aún en un escenario propio, en el mejor de los casos, de la sociedad industrial y de los contenidos mínimos del “Estado del bienestar”. Como en el caso anterior falta una reconsideración de los derechos ciudadanos en nuestras nuevas sociedades urbanas.

Por lo tanto hay que volver al principio, a los derechos ciudadanos. Pues al principio no están las instituciones, ni las políticas públicas, ni los medios (funciones, servicios, recursos) para realizarlas, sino los derechos de la ciudadanía. Y éstos son hoy lo que hay que redefinir hoy.

A. En primer lugar el derecho a la ciudad ⁵, que incluye el derecho a la vivienda, al espacio público, a la monumentalidad, a los servicios urbanos, a la calidad ambiental, a la belleza del entorno, a la accesibilidad, a la movilidad, a la visibilidad en el tejido urbano, a la centralidad cercana, a la identidad del lugar, a permanecer o a elegir donde vivir (desde el barrio a el país). Son derechos que sin haberse formalizado están presentes en nuestra cultura urbana y que en mayor o menor grado se pueden ejercer en las áreas centrales y no degradadas de la ciudad compacta. Pero que están ausentes de gran parte de las zonas de urbanización difusa, segregadora o marginal.

B. En segundo lugar, los derechos ciudadanos de carácter político son la otra cara de la misma moneda, pues sin éstos los derechos específicamente urbanos no son de facto exigibles. Los ciudadanos tienen derecho a estar y sentirse representados por instituciones próximas accesibles y que son interlocutores válidos, es decir no pantallas burocráticas o entes sin competencias decisorias, para hacer llegar sus demandas y reivindicaciones. Pero si las normas,

los planes, los programas y en general las decisiones, se elaboran y se ejecutan en instituciones superiores (supramunicipales) o entes especializados (como son con frecuencia los metropolitanos) éstos deben ser representativos, transparentes y accesibles a los ciudadanos y a sus organizaciones. En un mismo territorio los ciudadanos deben tener los mismos derechos y deberes, sea cual sea su género, origen étnico, nacionalidad, religión o cualquier otro factor distintivo. La ciudadanía hoy no puede depender de la nacionalidad.

C. En tercer lugar, existen actualmente unos derechos propios del Estado del bienestar que hoy requieren ser concebidos como más complejos y que requieren políticas específicas. El derecho a la educación hoy supone el derecho a la formación continuada pues es una exigencia de la evolución de las actividades de la ciudad. El derecho a la cultura debe reconocer y proteger la diversidad étnica y lingüística y promover a la vez elementos culturales universales y compartidos, indispensables para la convivencia. El derecho a la comunicación y al intercambio hoy requiere reconocer el acceso de todos por igual a las actuales tecnologías de información y comunicación. El derecho al empleo debe completarse con alguna forma de salario ciudadano o renta básica pues los periodos de desempleo son casi inevitables en las trayectorias profesionales.

A partir del reconocimiento de estos derechos hay que rediseñar a la vez las políticas públicas y las instituciones territoriales urbanas. La cuestión primigenia no es ni la arquitectura formal de las instituciones ni el contenido material de las políticas públicas especializadas. La cuestión previa es determinar los objetivos que se quieren conseguir, es decir las necesidades que deben satisfacerse y los derechos propios de los ciudadanos que se reconocen, el óptimo de libertad y de igualdad que se pretende alcanzar. Y a partir de estas premisas podemos plantearnos la organización institucional del territorio, las políticas públicas que deben asumir, la redistribución de responsabilidades, competencias y recursos entre las administraciones y los mecanismos de representación, participación, cooperación y de resolución de los conflictos entre las instituciones políticas y la ciudadanía.

Todo ello tiene un hilo conductor: hacer ciudad en los nuevos territorios urbanos, en las regiones metropolitanas

5. Elogio de la ciudad. Hacer ciudad

No confío mucho en la disposición a pensar de las cúpulas institucionales, absorbidas en el mejor de los casos por la gestión del día a día y sin otro horizonte que el de las próximas elecciones. Como tampoco creo que la política se construya en los laboratorios de investigación y en los seminarios académicos. Solo nos quedan, siendo muy optimistas los movimientos políticos alternativos (globales) que denuncian con estilo más profético que político la globalización del mundo real en nombre de otro mundo posible y los movimientos sociales y culturales de resistencia (locales) que defienden identidades o intereses colectivos legítimos pero limitados. Sólo nos queda desear que entre la política institucional, los ámbitos de investigación y debate intelectual y los movimientos globales y locales se generen intercambios y transferencias que pueden sentar las bases de una izquierda pragmática en su acción y radical en sus objetivos.

Los puentes entre estos actores tan distintos y tan distanciados no son fáciles de inventar pero se pueden propiciar. Entre la necesidad y el azar existe la ciudad. Apostamos por el azar y por la ciudad, o el azar en la ciudad. En la *serendipity* de la ciudad. Para los que no saben el origen de esta palabra se los explico ⁶. La “inventó” el escritor inglés Horace Walpole a partir de un relato, *Aventuras de los tres príncipes de Serendip*, país que luego se llamó Ceylan y actualmente Sri-Lanka. Los tres príncipes en su viaje descubren, siempre sin buscarlo y por intervención del azar, una multitud de hechos curiosos y muy novedosos para ellos. La *serendipity* puede entenderse como encontrar lo que no se busca (el Viagra es producto de unas investigaciones sobre la hipertensión). O como resultado del azar que establece conexiones imprevistas entre personas o entre éstas y hechos. La *serendipity* obviamente supone una

disposición a observar, aprender, relacionar. Y para que el azar actúe es preciso que el medio en el que puede producirse la *serendipity* sea denso y diverso, que genere múltiples contactos imprevistos, que los sujetos perciban hechos o encuentren personas que no forman parte de sus trabajos ni de su cotidianidad, que en “*cualquier esquina pueda aparecer la sorpresa o la aventura*” como dice Breton ⁷.

La ciudad, real e imaginaria, la ciudad compacta y heterogénea, se caracteriza por la talla de la población y la velocidad de las conexiones que hace posible, es decir que multiplica las interacciones entre actores muy diversos. Contactos, encuentros, relaciones no programadas por los planificadores, no previstas por los actores. La ciudad puede sufrir de un exceso de planificación racionalista, de ordenamiento funcional, de programación de las conexiones, de previsibilidad de los comportamientos. Sennett en una de sus primeras obras ya alertaba contra los efectos perversos del urbanismo funcionalista y reclamaba una ciudad que fuera lugar de encuentros múltiples entre gentes diferentes. Y el director de urbanismo de la City de Londres exponía en un encuentro internacional que los *pubs* eran el lugar más idóneo para la innovación económica y cultural pues los encuentros informales eran muchas veces los más productivos ⁸.

No proponemos que los militantes pensantes se distribuyan por las cafeterías y suban y bajen de los tranvías. Pero sí que hagamos del urbanismo una cuestión “política”. Las dinámicas actuales tienden a atomizar la ciudad, a segregar grupos sociales y actividades, a reducir los intercambios entre ciudadanos, sustituidos por relaciones entre servicios y usuarios, equipamientos y clientes. Como dice Ascher “*el urbanismo debe producir lugares, momentos y situaciones favorables a la serendipity*”.

La ciudad es el lugar de la historia, de la innovación cultural y política, es el entorno en el que se puede recrear y desarrollar la izquierda. Hoy hay tendencias disolutorias de la ciudad y de la ciudadanía. Es el doble desafío al que se enfrenta la izquierda: reinventar la ciudad y reinventarse a sí misma en la ciudad.

NOTAS

* Profesor de la Universitat Oberta de Catalunya.

¹ Sobre la ciudad metropolitana actual y la distinción entre urbanización y ciudad véase: François ASCHER: *La metapolis* (Odile Jacob, 1995) y *Los nuevos principios del urbanismo* (Alianza Editorial 2003); de Jordi BORJA: *La ciudad conquistada* (Alianza Editorial 2003) y de David HARVEY: *Espacios de esperanza* (Akal Ediciones, 2003) y del mismo autor con Neil SMITH: *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura* (MACBA, 2005).

² Giandomenico AMENDOLA, *La ciudad posmoderna*, Celeste Ediciones, 2000; Françoise CHOAY, “Le règne de l’urbain et la mort de la ville”, en *La Ville, art et architecture*, Centre Pompidou, 1994. Sobre el caso español ver: Jordi BORJA y Zaida MUXÍ: *Urbanismo del siglo 21, Las grandes ciudades españolas*, Ediciones UPC, 2004 y la introducción de Jordi BORJA, al libro de Harvey y Smith citado.

³ Sobre el gobierno de las Areas Metropolitanas ver el monográfico de la revista *Built Environment: Density*, Michael Cohen y Margarita Gutman editores, 2007. Incluye un artículo de Albert ARIAS y Jordi BORJA: “Metropolitan Cities: Territory and Governability, The Spanish Case”. Y una obra muy completa y reciente publicada por EURE Libros y coordinada por Gloria YÁÑEZ: *Ciudad, Poder y Gobernanzas* (2008) que incluye un extenso artículo de J. BORJA sobre Gobernabilidad y Planeamiento de los territorios metropolitanos. Ver también de Jordi BORJA, “Informe sobre la Gobernabilidad de las Areas metropolitanas en el mundo actual”, en *El desafío metropolitano, Programa Universitario de Estudios sobre la ciudad*, México 2004; World Bank-Mila FREIRE y Richard STREN editores: *The Challenge of Urban Government* (2000); OCDE: *Citizens for citizens. Improving Metropolitan Governance*, París, (2001).

⁴ No incluimos bibliografía sobre estrategias metropolitanas puesto que se trata de un texto redactado por sus autores, Jordi Borja y Manuel Herce, a partir de su experiencia profesional como planificadores y gestores. Por otra parte, los documentos que se citan en la nota anterior incluyen una amplia información bibliográfica.

⁵ Henri Lefebvre acuñó el concepto de “El derecho a la ciudad”, ver *Le droit à la ville*, Anthropos (1968). Sobre los derechos ciudadanos ver Jordi BORJA, *Documentos*, Fundación Alternativas, Estudios, nº 51, 2004 (incluye una amplia bibliografía) y el cap. 7 de la *Ciudad conquistada* (op. cit).

⁶ François ASCHER, *La ville c’est les autres*, CCI-Centre Pompidou, 2007 y *Examen clinique, journal d’un hypermoderne*, Editions de l’Aube, 2007.

⁷ André BRETON, *Nadja*, Gallimard, 1964.

⁸ *The uses of disorder: Personal Identity and City Life*, New York, 1970 (versión castellana, Ediciones Península, 1975, recientemente reeditado). La cita del director de urbanismo del Distrito de la City de Londres se refiere a una intervención en el Seminario de Grandes Ciudades, Centro Cultural San Martín, posteriormente publicado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1997).

ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO ¹

POR JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA

Sumario: I. Problemas en torno al uso del concepto de federalismo. II. Aspectos políticos del federalismo. III. El diseño normativo del Estado federal. 1. Los aspectos básicos. 2. Distribución de competencias y sistema de ordenación de normas.

I. Problemas en torno al uso del concepto de federalismo

El tema del federalismo, como una forma que puede adoptar el Estado, ha sido objeto de incontables estudios. Desde los bien conocidos documentos de “El Federalista”, escritos por Hamilton, Madison y Jay, hasta la fecha, se ha producido gran cantidad de trabajos que, desde diversas perspectivas y teniendo en mente distintos objetivos, han tratado de arrojar luz sobre la naturaleza y el funcionamiento de dicha forma estatal, bajo la cual viven en la actualidad por lo menos 25 países ².

Sin embargo, a pesar de la abundancia de trabajos sobre este tema, no existe en la literatura una definición de federalismo que a todos satisfaga y que a la experiencia de todos los sistemas federales corresponda. Algunas definiciones, por ejemplo, se han desarrollado en un terreno estrictamente institucional. Tal sería el caso de la definición de Wheare, para quien hablar de una federación significa aludir a un tipo de organización política en el cual dos niveles de gobierno, el federal y el regional, son independientes uno del otro pero operan de manera coordinada ³. En esa misma perspectiva podríamos ubicar a King, para quien una federación es un Estado soberano que se distingue de otros Estados por el solo hecho de que su gobierno central incorpora a nivel constitucional a unidades regionales dentro de su proceso de toma de decisiones ⁴. Por su parte, Carl Friedrich estima que solamente es posible hablar de federalismo cuando un conjunto de agrupaciones políticas coexisten e interactúan como entidades autónomas, unidas en un orden común que también tiene su propia autonomía ⁵.

Otros autores, como Livingston, han intentado enfatizar en sus definiciones la base social o material del federalismo, como una variable básica de la que depende cierto tipo de estructura institucional. Así, para este autor “la esencia del federalismo” se encuentra no en la estructura institucional o constitucional, sino en la sociedad misma. De esta suerte, una organización de tipo federal es un instrumento por medio del cual las cualidades federales de una sociedad son articuladas y protegidas ⁶. En esta visión: “*La naturaleza de una sociedad se refleja en las formas externas de sus arreglos políticos y constitucionales; y es verdad que el grado en que la sociedad es federal puede ser más o menos medido en razón del grado en que esas formas externas son federales. Los patrones institucionales reflejan la cualidad federal de las sociedades en grados diversos; esos patrones pueden ser más o menos “federales” en la medida en que ellos mismos manifiestan el grado en que la sociedad política detrás de la fachada institucional es integrada o diversificada*” ⁷.

A su vez, y en esta misma línea de análisis, King ha observado que una sociedad tiene la calidad de federal cuando la diversidad (económica, religiosa, racial, histórica) de la población están agrupadas territorialmente ⁸.

No pretendemos en este trabajo resolver la cuestión relativa a la definición de lo que el federalismo es en referencia a una forma que el Estado puede adoptar. Los problemas semánticos de tal definición, que por lo demás son bastante comunes en la definición de los conceptos básicos de las ciencias sociales, ya han sido ampliamente expuestos por King ⁹. Sin embargo, cuando se trata de tener una idea de las semejanzas y diferencias de los diversos sistemas federales, para efectos de un estudio comparado, no podemos prescindir del todo de

una caracterización, así sea provisional, de lo que hemos de entender por “Estado federal”. Por ello, hemos de comenzar por tratar de idear un concepto que nos permita apreciar una lógica común, compartida por ciertos Estados (a los que identificaremos como *federales*), que a la vez sirva para distinguirlos de otras formas de organización política.

Así, para delimitar el concepto de Estado federal, en primer lugar hemos de decir que no vamos a recurrir a una noción de federalismo en su connotación ideológica o filosófica, es decir, como una serie de principios cuya adopción se recomienda y prescribe como la forma ideal de organizar políticamente a una sociedad ¹⁰. Tampoco hemos de partir de una noción sociológica de federalismo que, como la de Livingston, ponga el acento en la diversidad social como la variable independiente. Al desechar estas dos perspectivas de federalismo (como punto de partida para construir el concepto de Estado federal que emplearemos en este libro), no queremos negar su importancia para explicar el surgimiento, el funcionamiento y la conservación de este tipo de Estados. Simplemente ponemos en claro que, en razón de los objetivos del presente trabajo, cuya meta es exponer y explicar de manera sistemática el modo en que se organizan jurídicamente los Estados federales, con referencia especial al caso mexicano, habremos de movernos dentro de una perspectiva político-institucional.

Desde esta perspectiva, opinamos que el Estado federal se puede caracterizar a través de las siguientes notas:

A. La existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución.

B. La distribución constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales.

C. La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal ¹¹.

Estas notas características nos habrán de servir como base o punto de partida para desarrollar el estudio de los aspectos técnico-jurídicos del sistema federal mexicano, desde una perspectiva predominantemente constitucional, y con un enfoque comparado. Sin embargo, debemos también referirnos, así sea de manera breve, a los aspectos políticos que están en la base de los sistemas federales, en razón de la importancia que tienen sobre la dimensión institucional.

II. Aspectos políticos del federalismo

Como indica Elazar, una definición político-institucional de los sistemas federales tiene que tomar en cuenta la existencia de dos momentos en relación con su creación, funcionamiento, conservación y dinámica: el momento político y el momento jurídico-constitucional. Ambos momentos se amalgaman, para integrar la imagen siempre móvil de los sistemas federales ¹².

De esta manera, el aspecto político de los sistemas federales puede verse en el proceso que lleva a su establecimiento y conformación; proceso caracterizado por conflictos entre federalistas y anti-federalistas, así como entre los mismos federalistas, por la definición de las características específicas del sistema federal a adoptar. Asimismo, el aspecto político también puede verse en el acuerdo entre las fuerzas y grupos que buscan conformar una entidad política superior sin perder cierto grado de autonomía local, en la conformación de un punto de equilibrio entre los poderes centrales y los locales ¹³.

Por otro lado, el aspecto político se da a diario en el mantenimiento y funcionamiento de la estructura federal, en la voluntad de incrementar los poderes no siempre precisos de unos y otros órganos, en el afán de unos por expandirse, y el de otros por protegerse y conservar los propios. Por último, el aspecto político se da en el proceso de conflicto y acuerdo que lleva a la concentración de poder por los órganos federales, o a la devolución de poderes a los órganos locales. Se da también en la coordinación y cooperación en la toma de decisiones para el desempeño de las funciones estatales, que en eso consiste, como señala Elazar, el sistema

federal: poder propio y poder compartido ¹⁴.

En esta misma línea de análisis, Riker ha enfatizado el estudio de las relaciones entre el proceso político y la formación y desarrollo de los sistemas federales. Así, dicho autor ha explicado que existen tres aspectos relevantes a examinar en este tipo de sistemas: la política territorial, la relación entre el Estado y la sociedad, y el sistema de partidos.

En cuanto a la política territorial, este autor señala que uno de los impulsos básicos de la política en un sistema federal parte de unidades territoriales en donde intereses locales generan una identidad propia y buscan obtener el control político de la unidad territorial respectiva. En este sentido, puede afirmarse que hay arenas políticas territorialmente demarcadas y diferenciadas de otras, en donde el conflicto y el acuerdo político tienen una historia y una lógica que les son propias, si bien se encuentran articuladas con otras arenas tanto en un sentido horizontal (con otros Estados miembro del arreglo federal) como en uno vertical (con la federación).

En lo que atañe a la relación Estado-sociedad, sugiere Riker que debe tenerse en cuenta que en un sistema federal, se genera un esquema de lealtades del ciudadano hacia distintos niveles de gobierno. Asimismo, observa este autor que en un sistema de este tipo, los grupos sociales dirigen sus demandas hacia los distintos niveles de gobierno y autoridades diversas ejercen diferentes poderes sobre los mismos ciudadanos. Esta circunstancia hace más compleja la interacción entre los gobernados y las autoridades públicas, pero también amplía márgenes para la actuación pública, abre válvulas de escape a las presiones sociales y crea vías alternativas para canalizar el conflicto.

Por último, recuerda Riker que la conservación y el mantenimiento de un sistema federal depende en gran parte del tipo de sistema de partidos ¹⁵. Que el sistema sea de partido hegemónico, bipartidista o multipartidista es esencial para el funcionamiento del federalismo. Que los partidos sean centralizados y disciplinados, o descentralizados y flexibles, también lo es. Esta circunstancia queda perfectamente clara si pensamos en el ejemplo mexicano: en la era del sistema de partido hegemónico que vivió el país bajo el dominio del PRI, el esquema federal mexicano funcionó siguiendo una lógica eminentemente centralizadora ¹⁶. La ruptura de dicho sistema, y la conformación de otro de corte multipartidista, está llevando a la conformación de una lógica descentralizadora que, sin embargo, no encuentra una institucionalidad adecuada para canalizarla. Este es, precisamente, uno de los principales argumentos del presente libro.

Particular atención merece la influencia que el sistema de partidos puede tener sobre el funcionamiento del sistema federal. Como ha sido explicado por Riker y Wildavsky, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno dependen del tipo de relación que miembros de los partidos políticos de ambos niveles establecen entre sí. De esta manera, es de esperarse que los miembros de los partidos que gobiernan a nivel de las entidades federativas establezcan relaciones informales con sus co-partidarios que gobiernan a nivel federal, lo cual puede ser relevante para el funcionamiento del sistema federal. Cuando no hay tal coincidencia, la rivalidad partidista también puede llegar a ser un factor importante para el funcionamiento del federalismo, tanto en lo que tiene que ver con las tareas del Poder Legislativo como en el orden administrativo ¹⁷.

Por otro lado, parte de la literatura ha tratado de identificar los “usos” o “ventajas” políticas del federalismo. Por ejemplo, Gagnon nos habla de los siguientes “usos políticos” del federalismo:

a) Manejo de conflictos: el sistema federal no acaba con los conflictos provenientes de una composición nacional diversa, sino que los regula y canaliza. El conflicto es inherente al sistema federal. El federalismo puede ser utilizado para crear vías de expresión de conflictos, así como para proveer avenidas para solucionarlos y crear incentivos destinados a generar acuerdos, que de otra forma podrían amenazar la supervivencia misma del Estado ¹⁸.

b) Protección de minorías y de intereses territoriales localizados: el sistema federal proporciona una estructura institucional para responder a problemas derivados de una situación multicultural o plurilingüística. Distintos grupos étnicos o religiosos, por ejemplo, pueden distanciarse uno del otro sin separarse definitivamente, disfrutando de cierta autonomía en sus respectivas unidades territoriales. Asimismo, en el sistema federal la mayoría nacional puede ser

controlada por mayorías locales de diferente tono político partidista.

c) El federalismo contribuye a disminuir los niveles de tensión política; esto es posible debido a que se multiplica el número de puestos políticos y burocráticos disponibles para las élites políticas; y porque multiplica el número de arenas donde la negociación es posible.

d) El federalismo propicia la innovación en la elaboración de políticas. La estructura federal genera oportunidades de experimentar y aprender a nivel local, en relación con políticas públicas y soluciones que después pueden emplearse en otras entidades o a nivel nacional. Esto produce flexibilidad e innovación ¹⁹.

Por último, y siguiendo la misma línea de análisis centrada en los aspectos políticos, resulta relevante aludir también al esquema planteado por Manuel García Pelayo, para explicar el surgimiento y mantenimiento de los sistemas federales, en función de una serie de necesidades que están llamados a cubrir. De esta manera, explica García Pelayo que el Estado federal:

a) Hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de paridad entre las partes componentes, y no de relaciones de supra y subordinación;

b) El Estado federal responde también a la integración de unidades autónomas en una unidad superior. En este aspecto, señala el autor, la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política;

c) El Estado federal puede responder también a un principio de organización estatal que tenga como objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, sea por motivos de índole técnica o axiológica;

d) Finalmente, sugiere García Pelayo que el federalismo puede manifestarse también como una acentuación del principio de división de poderes destinada a garantizar la libertad (división vertical del poder, agregaríamos nosotros) ²⁰.

En suma, puede afirmarse que los estudios sobre cualquier Estado federal deben tener presente los aspectos políticos mencionados. La dinámica política interactúa con una lógica jurídico-institucional proveniente del diseño constitucional y legal, por lo que examinar ambos aspectos es indispensable para entender el funcionamiento y la evolución de los sistemas federales.

III. El diseño normativo del Estado federal

1. Los aspectos básicos

En la presente sección concentraremos nuestra atención en la perspectiva jurídico-constitucional del Estado federal. Desde esta perspectiva, este tipo de organización política plantea los siguientes retos básicos de diseño institucional: A. La creación de una estructura compleja, con sistemas legales diferenciados basados en un doble nivel constitucional; y B. La existencia de un método o fórmula básica de distribución de competencias. Por su centralidad en la arquitectura constitucional de los esquemas federales, ambos aspectos serán examinados con detalle a continuación.

A. Creación de una estructura compleja, con sistemas legales diferenciados basados en un doble nivel constitucional

En la organización de tipo federal conviven dos niveles constitucionales distintos, pero articulados. Por un lado, existe un nivel constitucional general, que define el ámbito dentro del cual se han de mover tanto los órganos federales como los órganos estatales. Por otro lado, existe un nivel constitucional local, subordinado al primero, pero que dentro de los límites definidos por aquel tiene libertad de acción y de expansión.

Diego Valadés ha identificado a estos dos niveles como “*constitucionalismo originario*” y “*constitucionalismo reflejo*”. Al primero lo define como “*la suma de disposiciones normativas que establece facultades y limitaciones para el Estado federal y para las entidades federativas*”. Al segundo, lo considera como un orden derivado del marco constitucional general, “*que se mueve dentro de los márgenes más anchos o más estrechos que el constitucionalismo originario le permite*” y que tiende a “*generar modalidades también originales en lo que se refiere a la concepción, organización y funcionamiento del poder*”²¹. Ahora bien, como ha señalado este autor, la teoría constitucional moderna ha desarrollado conceptos muy elaborados en relación con el primero, pero ha dejado de lado los ejercicios de conceptualización relativos al segundo²².

Una de las explicaciones teóricas más elaboradas durante el siglo XX en relación con la forma de articulación entre estos niveles normativos diferenciados, se puede encontrar en la obra de Hans Kelsen. Este autor explica la articulación del nivel federal y el nivel local a través de un tercer nivel normativo general o nacional, a partir del cual se crean los otros dos niveles y se establecen sus relaciones recíprocas. En efecto, Kelsen propone que el orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente en partes de dicho territorio. A su vez, estos dos órdenes jurídicos considerados por Kelsen como “parciales”, se encuentran articulados por un orden jurídico superior, que corresponde al “Estado federal total”²³.

En opinión del connotado jurista austríaco, el Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, lo cual se manifiesta en la circunstancia de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad y en la posibilidad de que puedan hacer cambios a sus propias constituciones. Además, señala Kelsen que dicha autonomía constitucional es limitada, ya que dichos Estados se encuentran ligados por ciertos principios constitucionales de la Constitución federal²⁴. Así, para Kelsen: “*El Estado federal se distingue de un Estado unitario relativamente descentralizado, organizado en provincias autónomas, precisamente en esta autonomía constitucional de los Estados miembros, aunque tal autonomía sea limitada. Si las provincias son consideradas solamente como provincias autónomas y no como Estados miembros, ello se debe no solamente a que su competencia, especialmente tratándose de la legislación provincial, se encuentra relativamente restringida, sino también a que tales provincias no tienen autonomía constitucional, porque sus Constituciones les son prescritas por la Constitución del Estado considerado como totalidad, y sólo pueden ser cambiadas mediante una modificación de dicha Constitución. La legislación en materias constitucionales se encuentra aquí completamente centralizada, mientras que en el Estado federal sólo está incompletamente centralizada, es decir, se encuentra hasta cierto punto descentralizada*”²⁵.

Es importante señalar que las ideas de Kelsen en relación con el Estado federal y la articulación de los órdenes normativos dentro de él, han tenido un impacto importante en la doctrina mexicana y en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En trabajos de autores como Jorge Carpizo y Ulises Schmill se pueden encontrar trazos más o menos directos de la teoría kelseniana sobre el Estado federal²⁶.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia no ha escapado a la influencia intelectual del esquema de Kelsen, como puede verse en la siguiente tesis: “*Controversia constitucional. Los diversos órdenes jurídicos establecidos en la Constitución Federal tienen autonomía funcional y asignaciones competenciales propias. Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes*”²⁷.

Sin contradecir la explicación de Kelsen, otra forma de explicar la articulación de órdenes normativos podría partir de una consideración del sistema de fuentes escritas y en encontrar

principios que funcionan a manera de clavijas, que organicen las relaciones de un nivel con el otro. Esta perspectiva es desarrollada por Rubio Llorente, quien argumenta que en el texto constitucional de un Estado federal se pueden identificar dos principios organizadores del sistema de fuentes, los cuales crean un plano vertical y un plano horizontal de relaciones: el principio de estructuración jerárquica (plano vertical), se combina con el principio de competencia (plano horizontal). En un Estado unitario el sistema de fuentes escritas del derecho sólo existe en un plano vertical. En un Estado federal, en cambio, la existencia de una pluralidad de unidades territoriales con poderes normativos propios lleva a una fórmula más compleja, en la que la verticalidad del sistema de fuentes se combina con un plano horizontal, basado en el principio de competencia, sin que ello implique que las relaciones jerárquicas dentro de cada nivel dejen de existir²⁸. En este sentido, explica Rubio Llorente: “*Es cierto que la Constitución del Estado compuesto se impone, como es obvio, a todas las demás normas, tanto a las del poder central como a las de los poderes territoriales (incluidas las Constituciones o Estatutos de éstos), pero no lo es menos que el principio de jerarquía normativa acaba ahí, a nivel global, aunque opere también rigurosamente dentro del ordenamiento de cada uno de esos poderes*”²⁹.

Es decir, en el esquema de Rubio Llorente, la articulación se da también por vía de la Constitución general (que Kelsen denomina la Constitución del *Estado federal total*). Asimismo, las técnicas de articulación pueden diferir de Estado a Estado, pero en todo caso involucran la combinación de dos principios: el de jerarquía normativa y el de competencia.

B. Existencia de un método o fórmula básica de distribución de competencias

Es común encontrar en la literatura jurídica sobre el federalismo, referencias a las distintas fórmulas utilizadas por los textos constitucionales para distribuir las competencias entre los distintos niveles de gobierno³⁰. Por lo general, se señalan las siguientes fórmulas básicas:

a) Determinación de competencias de las entidades locales, reservando las no mencionadas en manos de los órganos federales.

b) Determinación de las competencias exclusivas de los órganos federales, reservando las no mencionadas en manos de los estados.

Sin embargo, en realidad las constituciones de los Estados federales consagran sistemas más diversos y complejos, combinando la enumeración de una o varias listas de competencias, en uno o varios poderes públicos en relación con ámbitos más o menos concretos de carácter material, con una cláusula de cierre, que generalmente consiste en una cláusula residual³¹. Así, lo que arriba hemos denominado fórmulas básicas, son en realidad solamente la base a partir de la cual se han diseñado sistemas de distribución más complejos, a través de la introducción de normas que permiten la concurrencia y la compartición, según se explicará más adelante.

Por el momento, lo que deseamos subrayar es, por un lado, el rango constitucional de la norma que establece la fórmula de distribución de competencias entre distintos niveles de gobierno, lo cual significa varias cosas. En primer lugar, significa que no puede ser modificada por una decisión del legislador ordinario (federal ni local). Al tener dicho rango, participa de la “rigidez” formal que generalmente se da en las constituciones escritas, en virtud del procedimiento dificultado requerido para su reforma, que por lo regular involucra a órganos de poder federales y de las entidades federadas³².

En segundo lugar, el rango constitucional implica que toda transgresión al esquema de distribución de competencias es por definición un problema o conflicto constitucional, que consecuentemente habrá de ser resuelto a través de los sistemas de la justicia constitucional propios de cada Estado que, como sabemos, pueden adoptar formas muy variadas.

En tercer lugar, al ser remitidos los conflictos al sistema de justicia constitucional, la fórmula de distribución de competencias puede adoptar perfiles cambiantes, al tenor de la interpretación constitucional. Esto deriva de la textura de por sí genérica y abierta de los conceptos utilizados por los textos constitucionales, pero también del hecho de que el sistema de distribución de competencias, además de complejo, suele incorporar principios y cláusulas que permiten la expansión o restricción de las competencias expresamente atribuidas a los distintos

poderes públicos. Tal es el caso de las competencias implícitas, así como de las distintas versiones que puede encontrarse en el derecho comparado de la *cláusula de comercio* y el *principio de lealtad federal*.

En suma, si de las fórmulas básicas pasamos al sistema de distribución de competencias en su conjunto, habremos de ver un panorama más complejo en la mayoría de los Estados federales. Sistemas que dejan espacios en los que cabe la concurrencia y la compartición, así como a la posibilidad de expansión o restricción de las competencias a través de diversos principios y cláusulas. Por su importancia, estos conceptos merecen ser examinados con mayor precisión

a. Competencias concurrentes

El uso que el derecho constitucional positivo de los distintos Estados federales ha hecho de este término, dista mucho de ser homogéneo. Incluso, estudios de derecho comparado en referencia al tema han detectado que la forma de entender este término en diversos países, llega a ser contradictoria³³. Esta circunstancia nos obliga a intentar una serie de precisiones conceptuales que desde la doctrina nos permitan poner algo de orden en el manejo de este término tan importante en el diseño y funcionamiento de los sistemas federales.

En primer lugar, debemos mencionar que al estudiar las llamadas competencias concurrentes, la doctrina ha centrado su atención en las competencias *legislativas* concurrentes, muchas veces sin hacer referencia a las competencias *ejecutivas* y *jurisdiccionales*. Ello es explicable en países como México, con federalismo de inspiración dual (siguiendo el modelo norteamericano), en donde se entiende que las competencias ejecutivas y jurisdiccionales siguen a las legislativas³⁴. No obstante, esta solución no es válida para todos los sistemas federales, puesto que aquellos en los que no existen dos niveles de tribunales (como Austria), las competencias jurisdiccionales son exclusivamente federales, a pesar de que existan leyes federales y estatales. Y en Alemania, por citar otro ejemplo, los *Länder* tienen competencias ejecutivas en aplicación de leyes federales³⁵.

En segundo lugar, en las distintas definiciones doctrinales que pueden encontrarse en la literatura jurídica sobre las competencias concurrentes, puede encontrarse un común denominador que puede reducirse a la siguiente idea: son competencias concurrentes aquellas en que dos poderes públicos distintos ostentan las mismas facultades en un mismo ámbito material, desplazando normalmente la federación las normas que pudieran haber dictado las entidades federadas en cuanto no puedan coexistir³⁶.

En términos similares, García Pelayo habla de materias concurrentes, y las define como aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los Estados miembros, y en cuya ordenación caben las siguientes posibilidades:

i) Los Estados miembros sólo pueden legislar en el caso de que la Federación no haga uso de sus competencias.

ii) Materias dejadas en principio a los Estados miembros, pero sobre las que puede legislar la Federación cuando se considere necesaria una regulación unitaria³⁷.

Cabe señalar que García Pelayo hace referencia a una tercera posibilidad, que desde nuestro punto de vista puede diferenciarse perfectamente de la concurrencia como ha sido definida líneas arriba y que corresponde más bien a la noción de *competencias compartidas*. Dicha posibilidad, mencionada por este autor, es la que se refiere a aquellas materias cuya legislación básica pertenece a la Federación, y su legislación detallada, a los Estados miembros. En el siguiente apartado examinaremos más en detalle este concepto.

En suma, y en una formulación más genérica, podría definirse a las competencias concurrentes como aquellas que pueden ser ejercitadas por un nivel de gobierno (generalmente los Estados miembros), mientras el otro no decida ejercitarlas (generalmente la federación). La idea esencial consiste en la posibilidad del *desplazamiento* de un nivel de gobierno por el otro, en el ejercicio de la competencia legislativa sobre una materia determinada.

Ahora bien, como puede observarse en el derecho comparado, la existencia de competencias concurrentes deriva de distintas fuentes. En algunos casos encuentran su origen en

una fórmula constitucional expresa, como en Alemania ³⁸. En otros, es producto de la jurisprudencia constitucional, como en los EUA ³⁹.

Por otro lado, el impacto de este régimen de distribución de competencias sobre el equilibrio de potestades legislativas federal y local dependerá del número y el tipo de materias que puedan entrar en el ámbito de las competencias concurrentes. El número puede ser preciso, expreso, determinado, como en Alemania. O, como en los EUA, puede ser indeterminado, pero determinable por el Congreso federal, cuya decisión, a su vez, es controlable por la Suprema Corte.

La función de las competencias concurrentes consiste en dotar de flexibilidad al esquema constitucional de distribución de competencias, al abrir la posibilidad de que los órganos legislativos de ambos niveles de gobierno, puedan legislar en una misma materia (uno u otro pero no los dos a la vez), según las circunstancias exijan mayor o menor uniformidad. Cabe señalar, sin embargo, que en la práctica han sido los órganos federales, y no los de los Estados miembros, quienes más se han beneficiado con este tipo de competencias.

Ahora bien, la técnica de las competencias concurrentes en el sentido que éstas tienen en la doctrina y jurisprudencia constitucional de la mayoría de los Estados federales (con el característico fenómeno del “desplazamiento”) no se reconoce en el esquema federal mexicano. Sin embargo, el término de “facultades concurrentes” se utiliza en México para aludir a la situación por la cual una misma materia es *compartida* por los distintos niveles de gobierno, con base en las reglas establecidas por una ley federal. Tal es el caso, por ejemplo, de materias como la educación, salubridad general, deporte, medio ambiente y asentamientos humanos.

Para ilustrar el punto, podemos aludir al texto del art. 73 fracción XXIX-G de la Constitución mexicana, el cual señala que el Congreso de la Unión tiene facultades: “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”. Redacciones parecidas se pueden leer para el caso de las otras materias aludidas, conocidas como “facultades concurrentes” pero en las cuales no se da el “desplazamiento” típico de las “competencias concurrentes” como son éstas entendidas en otros Estados federales.

Por otro lado, debemos mencionar que parte de la doctrina mexicana identifica a las “facultades concurrentes” con el concepto de “facultades coincidentes en sentido restringido”. En este sentido se manifiesta Jorge Carpizo, para quien este tipo de facultades son aquellas que se asignan “... *tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución de fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad*” ⁴⁰. Como ejemplo de este tipo de facultades, Carpizo cita las que el Congreso de la Unión tiene para expedir leyes encaminadas a distribuir entre la Federación, Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa (art. 3º fracción VIII y 73, fracción XXV) ⁴¹.

Asimismo, Carpizo también identifica otro tipo de facultades coincidentes, pero en un sentido amplio, partiendo de la base de que son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden ejercer por disposición constitucional, sin embargo no se faculta a la federación o a las entidades federativas para expedir las bases o cierto criterio de división. Como ejemplo de este tipo de facultades se suele mencionar el cuarto párrafo del art. 18 de la Constitución mexicana, según el cual: “La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”. Por último, Carpizo completa su esquema con el concepto de “facultades coexistentes”, definidas como aquéllas respecto de las cuales corresponde a la federación y a los estados legislar sobre segmentos distintos de una misma materia. Como ejemplo de éstas, se suelen mencionar las fracciones XVI y XVII del art. 73 de la Constitución mexicana, mismas que otorgan al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre salubridad general y sobre vías generales de comunicación, entendiéndose que la facultad de legislar en materia de salubridad local y vías locales de comunicación queda para las legislaturas de las entidades federativas ⁴².

Como se verá, las “facultades concurrentes” como se han entendido en México, también conocidas como “facultades coincidentes en sentido restringido”, corresponden a la noción de

“competencias compartidas” que se examinará a continuación.

b. Competencias compartidas

Este tipo de competencias, también comunes en los sistemas federales, implica que la federación establece las bases o principios para la ordenación de un ámbito material y a las entidades federadas les corresponde el desarrollo o normación completa⁴³. Esta idea corresponde a la tercera posibilidad a que hacía referencia García Pelayo al definir a las materias concurrentes, y que como vimos, se referían -según este autor- a aquellas materias cuya legislación básica pertenece a la Federación, y su legislación detallada o reglamentaria, a los Estados miembros⁴⁴.

Como un ejemplo de regulación de las competencias compartidas, podemos mencionar el art. 75 de la Ley Fundamental de Bonn, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 75 [Legislación marco de la Federación, catálogo]

(1) En las condiciones establecidas en el artículo 72, la Federación tiene el derecho a dictar disposiciones marco para la legislación de los Länder en las materias siguientes:

1. la situación jurídica de las personas pertenecientes al servicio público de los Länder, municipios y otras corporaciones de Derecho público, en cuanto el artículo 74a no determine otra cosa;

1a. los principios generales de la enseñanza superior;

2. el régimen jurídico general de la prensa;

3. la caza, la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje;

4. la distribución de la tierra, la ordenación del territorio y el régimen hidráulico;

5. el empadronamiento y los documentos de identidad;

6. la protección del patrimonio cultural alemán frente a su traslado al extranjero.

El artículo 72 apartado 3 se aplica por analogía.

(2) Sólo excepcionalmente las disposiciones marco podrán entrar en detalles o contener regulaciones de aplicación inmediata.

(3) Cuando la Federación dicte disposiciones marco, los Länder están obligados a dictar las leyes necesarias, dentro de un plazo adecuado determinado por la ley.”

Por su parte, el párrafo (3) del artículo 14 de la Constitución de Austria, establece una serie de materias respecto de las cuales la federación puede establecer los principios, correspondiendo a los *Länder* la expedición de leyes de desarrollo y la ejecución.

En el caso mexicano, la Constitución prevé ámbitos materiales respecto de los cuales la Federación (el Congreso general) puede fijar los principios, bases o directrices que en la materia habrá de seguir la legislación de los Estados. Se trata de las materias que son objeto de las “facultades concurrentes” a que hacíamos referencia en el apartado anterior. En cierto sentido, esta opción se aproxima al concepto de competencias compartidas tal y como lo hemos explicado líneas arriba. Sin embargo, como veremos más adelante, la correspondencia no es exacta, en razón de que en México el Congreso de la Unión no está limitado a expedir *bases generales* que sirvan de *marco* para que las entidades federativas emitan las leyes de desarrollo correspondientes, sino que puede ir mucho más allá y regular en detalle cualquier aspecto del ámbito material correspondiente, cuando así lo considere pertinente.

De esta forma, en materia de educación el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir las leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, “con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República” (art. 3º, fracción VIII constitucional).

En materia de salubridad general, una ley expedida por el Congreso de la Unión es la que debe definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecer la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general (art. 4º, párrafo tercero de la Constitución General).

En materia de asentamientos humanos el Congreso de la Unión tiene facultades para “expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los

Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos” (art. 73, fracción XXIX-C constitucional).

En materia ambiental, el Congreso de la Unión tiene facultades: “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

Por lo apuntado, se puede observar que en la Constitución mexicana se prevén competencias compartidas (que en México denominamos *facultades concurrentes*), que son una técnica de distribución de competencias de empleo común en muchos otros Estados federales. Sin embargo, como se explicará más adelante, en México dichas competencias tienen sus peculiaridades, cuando se les observa desde una perspectiva de derecho comparado.

2. Distribución de competencias y sistema de ordenación de normas

En el diseño institucional de los Estados compuestos, la fórmula de distribución de competencias convive con otro tipo de principios y reglas que hacen posible la operación ordenada del sistema en su conjunto. Se trata del principio de la supremacía de la Constitución y de las reglas de colisión de normas.

En efecto, la coexistencia de varios ordenamientos con vigencia en un mismo ámbito territorial, ha originado la necesidad en los sistemas federales, de crear doctrinas y técnicas de ordenación de normas que articulen los distintos niveles. Por lo común en este tipo de sistemas, la doctrina de la supremacía de la Constitución, y las reglas de colisión entre derecho federal y derecho local, cumplen dicha función ordenadora.

A. Supremacía de la Constitución

El origen de esta doctrina es por demás conocido. Deriva de la decisión de 1803 del juez Marshall, quien en la sentencia dictada para resolver el caso “Marbury vs. Madison”, enunció dicho principio en los siguientes términos: “... la Constitución, o es una ley superior no alterable por los métodos ordinarios, o está equiparada a los actos legislativos ordinarios, y al igual que otras leyes es alterable a discreción por la legislatura. Si la primera parte de la alternativa es cierta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si es cierta la última parte, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos por parte del pueblo para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitado”⁴⁵.

Desde el punto de vista de la organización del Estado federal, el principio de supremacía constitucional significa que todos los órdenes normativos que conviven dentro de la estructura federal, están subordinados a una norma de normas, a una norma de jerarquía superior que da unidad a todo el sistema. Toda norma o acto de autoridad que contradiga a dicha norma (léase, por supuesto, todo ejercicio del poder que contravenga la división de competencias establecida por la constitución), no tiene posibilidad de existencia jurídica, es revisable y potencialmente anulable por los órganos facultados para tal efecto.

La vinculación entre sistema federal y Estado Constitucional (concepto este último en el que la idea de supremacía de la Constitución es esencial) es muy estrecha. De hecho, uno de los criterios que definimos como requisito indispensable para calificar a un sistema como federal, es el de la previsión a *nivel constitucional*, de una división de competencias entre un nivel central (o federal) y un nivel local de gobierno. Al ser esto así, y al introducir el principio de la supremacía constitucional, la división de competencias participa de la supremacía característica de la Constitución, y queda protegida por el sistema de justicia constitucional correspondiente.

De hecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha vinculado en algunas de sus tesis el principio de supremacía constitucional con el sistema federal, como puede observarse en la siguiente transcripción:

“Controversia constitucional. El control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la constitución federal. Los poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios

de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control”

46

B. Reglas de colisión entre el derecho federal y el derecho local

Por lo explicado en el apartado anterior, resulta claro entender que entre la Constitución, por un lado, y el derecho federal y local, por el otro, existe una relación de jerarquía. Estos dos últimos están subordinados a la primera. Sin embargo, ¿qué relación existe entre el derecho federal y local?; ¿qué sucede cuando una norma del orden federal se enfrenta a una del orden local? Este es otro problema de carácter técnico con el que todos los sistemas federales deben lidiar.

Una vez más, creemos que para entender a cabalidad la problemática que se da en torno a las relaciones entre derecho federal y derecho local, es necesario hacer varias precisiones conceptuales.

Si partimos del supuesto de que en un sistema federal existe una división de competencias entre órganos centrales y órganos locales de gobierno, y que hay un ámbito de materias que corresponde *exclusivamente* a los órganos centrales, y otro ámbito de materias que corresponde a los locales *en exclusiva*, entonces no es posible que una norma *expedida válidamente* por alguno de estos órganos prevalezca sobre una norma expedida por los órganos del otro nivel de gobierno. En el supuesto aludido, debe entenderse que las leyes válidamente producidas por cada nivel de gobierno se sitúan en pie de igualdad en términos de jerarquía. En caso de un posible conflicto de normas, el juez deberá decidir con base en el principio de competencia, y no con base en el principio de jerarquía que, en este supuesto, no operaría.

En abono a lo anterior, puede también afirmarse que el hecho de que un nivel de gobierno produzca inválidamente una ley en una materia determinada, que posteriormente sea anulada, dejando el campo libre a la ley que eventualmente expida el otro nivel de gobierno en la misma materia, no significa que el derecho producido por el segundo *prevalezca* sobre el derecho producido por el primero. Una vez más, en este supuesto, no estamos ante un problema que se resuelva por el principio de jerarquía o de prevalencia, sino por medio del principio de competencia. La pregunta relevante no está en saber cuál derecho prevalece sobre otro derecho, sino qué autoridad es competente para expedir una ley en la materia correspondiente. En suma, el principio de prevalencia no puede operar cuando hablamos de facultades *exclusivas* de los

distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, como sabemos, no todas las competencias en un Estado federal califican como *exclusivas* de alguno de los niveles de gobierno. Esta circunstancia abre un ámbito de posible conflicto entre competencias no-exclusivas que ha de resolverse por un criterio distinto al de competencia, que no es otro que el principio de prevalencia.

En efecto, la cuestión de la jerarquía entre el derecho federal y el derecho local, es decir, la aplicación del principio de prevalencia, sólo puede existir en relación con competencias distintas a las exclusivas, que suelen formar parte de los esquemas constitucionales de los Estados federales. Para que esto suceda, debe haber materias sujetas a poderes equivalentes entre la federación y los Estados miembros, lo cual se da solamente en el caso de las competencias concurrentes. En este tipo de competencias, como fueron definidas líneas arriba, hay materias respecto de las cuales tanto la federación como los Estados pueden legislar. Es en este tipo de competencias en las que surge la necesidad de una regla de colisión, que generalmente se resuelve mediante el principio de prevalencia aplicado en favor de la federación (como en EUA⁴⁷ y Alemania⁴⁸).

Ahora bien, esta discusión es relevante para México, puesto que en nuestro país el concepto de "*facultades concurrentes*" no corresponde a la definición que existe en otros Estados federales que hemos revisado líneas arriba. En nuestro sistema federal no se da el fenómeno del desplazamiento que forma parte del concepto de las competencias concurrentes, como se les entiende en países como EUA y Alemania y por la doctrina dominante. La concurrencia "a la mexicana" se vincula más bien a la noción de competencias compartidas, por las que la federación puede expedir una ley marco en ciertas materias como asentamientos humanos, medio ambiente y salud, entre otras, pero bajo un esquema tal en virtud del cual las competencias de cada nivel de gobierno quedan, en principio, definidas con un título de exclusividad (aunque no por la Constitución, sino por la ley).

Lo anterior significa que los conflictos normativos entre derecho federal y derecho local en México, no pueden resolverse por aplicación del principio de prevalencia, sino del principio de competencia. Esta conclusión se refuerza por la circunstancia de que el art. 124 constitucional establece un sistema rígido de competencias, al disponer que las facultades no atribuidas *expresamente* por la Constitución a la federación, se entienden reservadas a los Estados. Es decir, en principio una competencia o es de los órganos federales, o lo es de los locales.

Sin embargo, lo que en México llamamos las "*facultades concurrentes*" nos obliga a hacer una aclaración. En las materias sujetas a este tipo de facultades, tanto la federación como los Estados pueden legislar, pero la definición de lo que corresponde a cada nivel de gobierno, está en manos de la legislatura federal. En caso de conflicto de normas, la solución habrá de encontrarse mediante la aplicación del principio de competencia, con la circunstancia de que dicha competencia es definida por la federación, a través de la ley federal respectiva, sin que exista ningún tipo de límite constitucional al ejercicio de esta facultad por parte del Congreso de la Unión.

En realidad, opinamos que las "*facultades concurrentes*" han abierto la puerta a una especie de *desconstitucionalización* de la distribución de competencias en ciertas materias. La federación puede por medio de ellas distribuir como considere necesario o conveniente las competencias entre los niveles de gobierno, sin que se haya previsto, como se da en otros Estados compuestos, algún tipo de límite a la posibilidad de expedir leyes marco, como es el caso del deber de limitarse a la expedición de bases generales.

Por otro lado, el fenómeno de la *desconstitucionalización* de la distribución de competencias en ciertas materias que tiene lugar en México a través de las "*facultades concurrentes*", abre una discusión conceptual que no deja de tener importantes consecuencias prácticas. El punto es el siguiente: si la distribución de competencias en dichas materias estuviera definida en la Constitución misma, en caso de conflicto por invasión de esferas competenciales entre los niveles de gobierno, estaría perfectamente claro que el procedimiento para resolver el conflicto sería el correspondiente a la controversia constitucional prevista en el artículo 105, fracción I de

la Constitución general.

No obstante, en las materias aludidas la distribución de competencias no está normada por la Constitución, sino que está regulada por una ley federal, expedida por el Congreso de la Unión, si bien por habilitación de la propia Constitución. Esto genera una situación un tanto peculiar en el siguiente sentido: se trata de un tema (la distribución de competencias) que es típicamente de rango constitucional, pero que en el caso de las “*facultades concurrentes*” está definido y normado a nivel legal. Es decir, es la ley y no la Constitución la que define qué le toca hacer a cada nivel de gobierno, en las materias sujetas a este tipo de facultades.

Bajo estas circunstancias es lógico plantearse la pregunta sobre cuál sería la vía adecuada para resolver un conflicto por invasión de esferas, surgido en relación con las materias sujetas al régimen de las “*facultades concurrentes*”. La duda puede emerger en razón de que si se examina el tema desde una perspectiva formal, el conflicto no plantea un problema constitucional, puesto que la distribución de competencias está definida por la ley federal y no por la Constitución.

En nuestra opinión, la perspectiva material o sustantiva debe prevalecer sobre la formal en esta discusión. Es decir, debe entenderse que la distribución de competencias entre los niveles de gobierno de un Estado federal es un tema exclusivamente constitucional, a pesar de que exista una habilitación que permite al legislador ordinario expedir una ley que defina dicha distribución en relación con ciertas materias, a través de leyes-marco. Por ello, en caso de conflictos, debe ser la Suprema Corte la que, en su calidad de tribunal constitucional y por la vía de la acción de controversia constitucional, conozca de los mismos.

Cabe aclarar que este tema, que se presta para la discusión doctrinal, ha sido ya resuelto por la Suprema Corte al asumir competencia para conocer y resolver la controversia constitucional 29/2000, a través de la cual el Ejecutivo federal planteó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Educación del Distrito Federal, por invadir la esfera de competencia de la federación en materia educativa, definida en la Ley General de Educación. Resulta pertinente citar la tesis P./J. 143/2001 derivada de dicha controversia, en razón de que ilustra perfectamente la concepción que tiene la Corte acerca de las ²*facultades concurrentes*² tal y como se las entiende en el sistema federal mexicano:

*“Educación. Las leyes que expidan los estados y el distrito federal en esta materia, deben sujetarse a la ley respectiva expedida por el congreso de la unión, en términos de lo dispuesto por el artículo 3o., Fracción VIII, de la Constitución Federal. De lo dispuesto en los artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV, del Ordenamiento Fundamental citado, se aprecia que el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los Gobiernos Locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por ese órgano legislativo, dicten las normas destinadas a la materia de educación dentro del territorio nacional. Por tanto, las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión”*⁴⁹.

Por último, debemos resaltar el hecho de que, a diferencia de otras constituciones de diversos Estados federales, nuestro texto fundamental no establece un límite al ejercicio de las “*facultades concurrentes*” por parte del Congreso de la Unión. Como apuntamos arriba, el poder legislativo federal puede por medio de ellas distribuir como considere necesario o conveniente las competencias entre los niveles de gobierno, sin que se haya previsto algún tipo de límite, como podría ser el deber de limitarse a la expedición de bases generales.

Si tal límite se llegara a establecer en nuestro sistema federal, entonces los conflictos en relación con el ejercicio de las “*facultades concurrentes*” tendrían un parámetro legal (la distribución de competencias que la legislatura federal hiciera por medio de la ley respectiva); pero también un parámetro constitucional. De esta forma, podría eventualmente plantearse una controversia constitucional por considerarse que la ley federal que establece y regula la “*conurrencia*” ha traspasado el ámbito de las bases generales al que debió limitarse.

NOTAS

¹ El presente texto forma parte del primer capítulo de mi libro titulado *El sistema federal mexicano, Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008.

² El *Handbook of Federal Countries: 2002* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002), proporciona una lista de 25 países que han adoptado la forma federal de Estado. Ellos son: África del Sur, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Comoros, Emiratos Arabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, St. Kitts y Nevis, Serbia y Montenegro, Suiza y Venezuela. Como puede observarse, esta lista ha adoptado un concepto amplio de forma *federal* de Estado, que admite considerar como tal al Estado de las autonomías español.

³ K.C. WHEARE, *Federal Government*, 4ª ed., London, Oxford University Press, 1963, págs. 11-15.

⁴ Preston KING, *Federalism and Federation*, London y Canberra, Croom Helm, 1982, pág. 77.

⁵ Carl FRIEDRICH, *Limited Government: A comparison*, New Jersey, Englewoods Cliffs, 1974.

⁶ W.S. LIVINGSTON, "A Note on the Nature of Federalism", *Political Science Quarterly*, vol. LXVII, no. 1, marzo, 1952, reproducido en Meekison, J. Peter (ed.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Meuthuen Publication, Toronto, 1968, págs. 22-23.

⁷ En opinión de Livingston, "El federalismo es función no de las constituciones sino de las sociedades". La existencia de grupos territoriales diferenciados genera tensiones que demandan mecanismos de expresión, es decir, de lo que el autor denomina *instrumentalities* para proteger y articular sus cualidades peculiares. Livingston aclara, no obstante todo lo anterior, que los patrones institucionales y la estructura constitucional están lejos de ser un parámetro adecuado de las cualidades federales de una sociedad; depender de ellos de manera exclusiva -afirma- puede llevar a serios errores al evaluar la naturaleza de la sociedad en sí misma. *Ibid.* págs. 24-25.

⁸ KING, op. cit., págs. 71-88.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Michael BURGUESS (ed.), *Federalism and Federation in Western Europe*, Gran Bretaña, Croom Helm, 1986, págs. 18-21.

¹¹ Descripciones parecidas, si bien no exactamente iguales a esta enumeración pueden encontrarse en Keith S. ROSENN, "Federalism in the Americas in Comparative Perspective", *Inter-American Law Review*, vol. 26, no. 1, 1994, págs. 5-6; Peter HÄBERLE, "Current problems of German Federalism", en University of Rome II (Tor Vergata), Department of Public Law, *Yearbook 1990-91*, vol. III, Italia, Editoriale Scientifica, 1994, págs. 87-88; y Fernando SERRANO MIGALLÓN, "Nuevas rutas para el federalismo, diversidad y unidad en el Estado latinoamericano", en José Ma. SERNA DE LA GARZA (coord.), *Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pág. 533.

¹² Daniel J. ELAZAR (ed.), *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, Lanham, Md., University Press of America, 1991, pág. i y ss.

¹³ Para un análisis de los sistemas federales como producto de un acuerdo político, se puede consultar a W.H. RIKER, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown and Co., 1964.

¹⁴ Daniel J. ELAZAR (ed.), op. cit., pág. xii.

¹⁵ Esta es una de las conclusiones a las que llega Riker, op. cit., pág. 136.

¹⁶ José Ma. SERNA, "La lógica centralizadora del sistema federal mexicano", en Diego VALADÉS y J.M. SERNA (eds.), *Federalismo y regionalismo*, UNAM, México, 2005, págs. 547-583.

¹⁷ Michael STEIN, "Federal Political Systems an Federal Societies", en J. Peter MEEKISON (ed.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Toronto, Methuen Publications, 1968, pág. 38. Asimismo, sugiere este autor que la estructura federal puede también tener una influencia sobre la organización de los partidos políticos, sobre las relaciones entre las autoridades partidistas extra-parlamentarias y los grupos parlamentarios en ambos niveles de gobierno, así como sobre la organización de las campañas políticas.

¹⁸ Alain-G. GAGNON, "The Political Uses of Federalism", en Michael BURGUESS y Alain-G. GAGNON, *Comparative Federalism and federation*, Gran Bretaña, Harvester Wheatsheaf, 1993, págs. 18-19.

¹⁹ *Ibid.*, págs. 15-20.

²⁰ Manuel GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Caracas, Fundación Manuel García Pelayo, 2002, págs. 216-217.

²¹ Diego VALADÉS, "Los límites del constitucionalismo local", *Constitución y Política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1987, págs. 80-81.

²² *Ibid.*, pág. 79.

²³ Hans KELSEN, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995, págs. 376-377.

²⁴ *Ibid.*, págs. 378.

²⁵ *Idem.*

²⁶ Véanse Jorge CARPIZO, “La interpretación del artículo 133 constitucional” en sus *Estudios Constitucionales*, 2ª ed., México, LGEM, 1983, págs. 18 y 19. Y Ulises SCHMILL, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en José Ramón COSSIO y LUIS PÉREZ DE ACHA (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, págs. 21-26.

²⁷ Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Pleno, t. X, setiembre de 1999, Tesis P./J. 95/99, pág. 709.

²⁸ Francisco RUBIO LLORENTE, “Informe general”, *Tribunales constitucionales europeos y autonomías territoriales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional, 1985, págs. 22-23.

²⁹ *Ibid.*, pág. 23

³⁰ Ver, por ejemplo, GARCÍA PELAYO, op. cit., pág. 235.

³¹ Enric ARGULLOL (director), *Federalismo y Autonomía*, Barcelona, Ariel, 2004, pág. 32.

³² El procedimiento referido no se da en todos los Estados federales. En Argentina, por ejemplo, la Constitución puede ser reformada (y con ello la fórmula de distribución de competencias) por una Convención convocada al efecto, según lo establece el art. 30 de la Constitución de la Nación Argentina.

³³ ARGULLOL, op. cit., pág. 31.

³⁴ Con el matiz de que puede haber convenios entre la Federación y los Estados, que permitan a las autoridades administrativas de estos últimos la ejecución de actividades relacionadas con materias reguladas por leyes federales. En este sentido, la fracción VII del artículo 116 de la Constitución General de la República señala que: “VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

³⁵ *Ibid.*, págs. 34-35.

³⁶ *Ibid.*, pág. 31.

³⁷ GARCÍA PELAYO, op. cit., pág. 235.

³⁸ De acuerdo con el párrafo primero del art. 72 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana “En el ámbito de la legislación concurrente, los *Länder* tienen la facultad de legislar mientras y en cuanto la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa”.

³⁹ Los casos paradigmáticos en los que se han definido los criterios en este tema son “Hines v. Davidowitz” (1941) y “Pennsylvania v. Nelson” (1956). John NOWAK y Ronald ROTUNDA, *Constitutional Law*, Minnesota, West Group, St. Paul, 2000, págs. 347-349.

⁴⁰ Jorge CARPIZO, *Estudios constitucionales*, México, UNAM/LGEM, 1983, pág. 101.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

⁴³ ARGULLOL, op. cit., pág. 31.

⁴⁴ *Vid. supra*, pág. 14.

⁴⁵ Tomado de GARCÍA PELAYO, op. cit., pág. 422.

⁴⁶ Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Pleno, t. X, setiembre de 1999, Tesis P./J. 98/99, pág. 703.

⁴⁷ En los EUA se emplea el término *preemption* para referirse al fenómeno por el cual la legislación federal prevalece sobre la de los Estados en materias sujetas al régimen de legislación concurrente. NOWAK *et al.*, op. cit., pág. 347.

⁴⁸ El art. 31 de las Ley Fundamental de Bonn establece: “El derecho federal prevalece sobre el derecho de los *Länder*”.

49

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Pleno, t. XV, enero de 2002, Tesis P./J. 143/2001, pág. 1039.

*NOVEDADES DEL
CONSTITUCIONALISMO
PROVINCIAL*

REFORMA POLÍTICA MUNICIPAL EN RÍO CUARTO

*POR RICARDO ALBERTO MUÑOZ **

I. La Ciudad de la Concepción del Río Cuarto, fundada el 11 de noviembre de 1786, es la más importante localidad de la provincia de Córdoba, después de la Ciudad de Córdoba, cuenta con una población de 144.000 habitantes (INDEC, 2001) y ha sido designada Capital Alternativa de la Provincia mediante ley 8780 en oportunidad que dos días al mes las autoridades residan en la ciudad.

En ejercicio de las atribuciones de autonomía institucional consagrada por los arts. 180, 181 y conc. de la Constitución Provincial, en el año 1995 se convocó a elecciones para integrar la Convención Municipal facultada para el dictado de la Primera Carta Orgánica, la que culminara sus sesiones en 1996 cumpliendo su cometido, habiendo tenido posteriormente una reforma por enmienda. Es importante destacar, a los fines de este informe, que la normativa local contempla el establecimiento de la Junta Electoral Municipal integrada por tres jueces provinciales de primera instancia designados por sorteo y la realización de elecciones locales totalmente separadas de las nacionales y provinciales, estando previstos para el 22 de junio de 2008 el acto comicial de renovación de autoridades.

II. La crisis de representatividad, el debilitamiento de los partidos políticos, la falta de calidad institucional ante el abandono que el Poder Legislativo realiza de sus funciones constitucionales, la concentración de poderes en el Ejecutivo y la construcción de un neounitarismo económico-financiero, impactan en el sistema político todo sin significativas distinciones entre los ámbitos nacional, provincial y local. Asimismo, el retroceso del Estado con la instrumentación de políticas de conformación neoliberal durante los años noventa ha repercutido fuertemente en el Municipio, que ha tenido que transformar sus funciones tradicionales a los fines de contener las nuevas exigencias en cuanto prestaciones sociales y emprendimientos que sus propios vecinos le reclaman.

Precisamente, y en especial a partir de los acontecimientos de fines de 2001, el Concejo Deliberante de la Ciudad de Río Cuarto ha venido trabajando en materia de reforma política municipal, aunque al comienzo con un alcance acotado a lo electoral, y en este sentido ha venido dictando diversas ordenanzas. Por la 647/01 reglamenta el funcionamiento del Consejo Municipal de Partidos Políticos de carácter consultivo; la 646/01 contempla la asistencia alimentaria de parte del municipio a las autoridades de mesa en los actos comiciales; por ordenanza 1085/02 se prohíben en las boletas electorales imágenes o fotografías de personas que no sean candidatos mientras que por la 1186/03 se limita la realización de publicidad electoral en medios de comunicación fuera del periodo de campaña que se establece en 45 días corridos antes del comicio mientras que por la 1328/03 se prohíbe la difusión de sondeos de opinión o encuestas relativas al resultado electoral durante el periodo de veda y hasta dos horas posteriores al cierre del comicio. De gran relevancia política fue la sanción y vigencia posterior de la ordenanza 1325/03 que estableció la equivalencia de género para la conformación de las listas de candidatos para cargos electivos de órganos colegiados.

Estas normas fueron el fruto del trabajo de concejales de las fuerzas políticas que integran el cuerpo deliberativo con consultas a partidos, organizaciones vecinales, recabando opiniones sobre la necesidad de efectuar cambios en materia política electoral. Incluso se ha recurrido a la celebración de audiencias públicas y talleres participativos en los que representantes de organizaciones y vecinos expusieron sus críticas al sistema vigente y al mismo tiempo formularon diversas y ricas propuestas de cambio.

III. En el año 2005, el Concejo Deliberante decidió conformar una Comisión Asesora Externa para la Reforma Política, por lo que mediante resolución N° 540 de la presidencia del cuerpo se designara a los Dres. Eduardo Massa, Jorge Gonzalez Schiavi y al autor de este informe, como así también al profesor Gustavo Segre. Entre sus atribuciones se encontraban las de recopilar los antecedentes antes mencionados, los proyectos presentados y ordenanzas sancionadas al respecto y sistematizar propuestas de reforma dirigidas al Concejo Deliberante.

La Comisión al comienzo de sus reuniones de trabajo entendió darle a la denominada “reforma política” un sentido amplio y por ello no limitado solamente a lo electoral, sino que comprendiera aspectos que posibilitaran una mayor participación popular en el proceso de toma de decisiones al mismo tiempo que lo transparentara. No obstante ello, entendió como gran limitante a su accionar y por ende para las decisiones futuras de los órganos políticos locales, la vigencia del art. 183 inc. 2 de la Constitución de Córdoba que impide avanzar en profundidad sobre la temática.

Esta Comisión se expidió en el año 2006, por unanimidad aunque reconociendo para alcanzar este consenso un abordaje parcial del problema, proponiendo once propuestas que se pueden sistematizar de la siguiente manera:

A. Modificaciones a la Carta Orgánica Municipal.

1. Modificación de arts. 61, 194, 196, conc. y corr. e inclusión de artículos nuevos relativos a integración y elección de miembros del Concejo Deliberante. En síntesis, se proponía establecer un sistema de elección de concejales por listas por circuitos electorales mediante fórmula proporcional. Los circuitos serán definidos por el Concejo Deliberante por mayoría agravada y hasta tanto ello ocurriera se utilizarían los tres circuitos electorales que actualmente Río Cuarto tiene que son Centro (elegiría 11 concejales), Banda Norte (elegiría 4 concejales) y Barrio Alberdi (elegiría 4 concejales). La adjudicación del número mencionado de concejales por circuito responde a la cantidad de electores que cada uno tiene.

2. Creación del cargo de viceintendente.

3. Modificar el sistema de cobertura de vacantes para el Concejo Deliberante.

4. Auditoría Municipal.

B. Propuestas de ordenanzas.

5. Incompatibilidad para el desempeño de cargos electivos.

6. Código Electoral Municipal.

7. Nombramiento de directores y síndicos en representación del municipio.

8. Fiscalía Municipal.

9. Derecho a la información pública.

10. Régimen de partidos políticos municipales.

C. Propuesta de Programa

11. Evaluación de calidad institucional.

IV. El Dictamen de la Comisión y diversos estudios sobre la problemática de la Reforma Política que se llevan a cabo en el Centro de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (CEPRI) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Río Cuarto y en Equipos de Investigación sobre la problemática, motivaron la realización de las Jornadas sobre la Reforma Política Municipal, llevadas a cabo en noviembre de 2006 y que fueron organizadas por el Concejo Deliberante, el Instituto de Derecho y Ciencias Sociales del Colegio de Abogados de Río Cuarto, el CEPRI y el Departamento de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la UNR, donde se efectuaron aportes críticos sobre la propuesta y se produjeron interesantes debates, aunque la participación política partidaria lo hizo en menor medida ¹.

V. En la segunda mitad del pasado año 2007, el Concejo Deliberante resuelve dar un fuerte

impulso normativo al proceso de reforma política, por el cual si bien no avanza en materia de reformas a la Carta Orgánica, en cambio sanciona cinco de las ordenanzas propuestas, aunque con modificaciones no menores en algunos supuestos.

En efecto, mediante Ord. 1513 aprueba el Reglamento de Acceso a la Información Pública; la 1514 hace lo propio en materia de nombramiento de directores o síndicos en representación de la Municipalidad en las sociedades de distinto tipo como así también de directores de órganos descentralizados y desconcentrados, estableciendo que producida una vacante, se publicará en los medios de comunicación y página web, los nombres y síntesis de antecedentes de las personas propuestas para cubrir tales cargos, las que previamente a su designación deberán haber presentado declaración jurada patrimonial. Dentro de los diez días contados a partir de la última publicación los ciudadanos, colegios profesionales, partidos políticos, vecinales, organizaciones sindicales y empresariales podrán formular por escrito fundamentado observaciones y circunstancias que se consideren de interés expresar. Asimismo, se deberá por parte de la autoridad designante recabar informes a la Dirección General de la Municipalidad y del Ente Municipal de Obras Sanitarias sobre deudas del propuesto. Mediante ordenanza 1515 se sancionó el régimen de incompatibilidades para el ejercicio de ciertos cargos políticos municipales con actividades en los ámbitos nacional, provincial y municipal.

En un gran avance en materia de autonomía política municipal, el Concejo Deliberante sancionó las ordenanzas 1531 y 1532. Por la primera de las normas, que sufriera modificación en 2008 por ordenanza 1642, se estableció el régimen de partidos políticos municipales reivindicando su potestad autonómica en esta materia ya prevista en la Carta Orgánica Municipal y estableció los requisitos y condiciones para ser reconocido como partido municipal confiriéndole a la Junta Electoral Municipal -la que actúa como tribunal electoral- las atribuciones de otorgar reconocimiento de tales partidos; pero la normativa avanza al establecer condiciones que deben cumplir no solamente los municipales sino todos los partidos políticos, frentes o alianzas al presentar las listas de candidatos a ocupar cargos municipales electivos a la Junta Electoral. En este sentido impone la obligatoriedad de realizar elecciones internas tanto para afiliados como para no afiliados para la selección de candidatos partidarios, salvo que el partido hubiera oficializado una sola lista en cuyo caso se exime del requisito. Asimismo, junto al pedido de oficialización se deben presentar las declaraciones juradas patrimoniales de todos los candidatos y la cuenta bancaria única para el manejo de fondos. El Municipio aporta al financiamiento de los partidos un peso (\$1,00) por cada afiliado al día 31 de diciembre de cada año que se abonará en dos cuotas semestrales y un peso (\$ 1,00) por cada voto logrado en la última elección como contribución de campaña que se abonará en tres cuotas cuatrimestrales. Los partidos deben destinar el 50% de los aportes públicos para capacitación y deberán acreditar su destino. Los aportes y contribuciones se suspenden si el partido no se presenta a elecciones municipales o no efectúa rendición de cuentas.

La segunda de las ordenanzas mencionadas, aprueba el Código Electoral Municipal que, entre aquellos aspectos salientes, merecen destacarse la prohibición del sistema denominado sumatoria de votos y a adosar a las boletas de candidatos de intendente y concejales la de otro partido o alianza distinta para el Tribunal de Cuentas; la autoridad de mesa recibirá una compensación equivalente a horas extras por días no laborables y se prohíbe que en el periodo de campaña electoral se realice propaganda institucional que pudiera inducir el voto cuando se presenten candidatos del partido, frente o alianza que se encuentre en el gobierno municipal.

VI. Las elecciones convocadas para el 22 de junio de 2008 y todo el proceso previo y posterior, constituyen un gran desafío no solamente para las fuerzas políticas intervinientes sino también para los ciudadanos a los que se deberá convocar a participar en las diversas instancias. Al mismo tiempo permitirá verificar si las expectativas puestas en la reforma política y en las normas que parcialmente la instrumentaron se cumplieron o no. Pero, esto ya es materia de otro informe.

NOTAS

* Dr. en Ciencias Jurídicas y Sociales. Académico correspondiente de Río Cuarto de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

1

El Dictamen de la Comisión, con sus fundamentos y propuestas y las ponencias presentadas en las Jornadas, fueron publicadas en la obra *La reforma política en Río Cuarto*, UNRC, 2007.

ACTIVIDADES

MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2007

I. Publicación del Cuaderno de Federalismo N° XX

En el mes de agosto de 2007 se publicó el Cuaderno XX del Instituto, dando de este modo continuidad a la tarea que el Director Honorario y Presidente Honorario de la Academia, Dr. Pedro José Frías, realizara en los volúmenes I a XIX.

En esta edición se registran, además de las actividades realizadas durante 2006, la Memoria Federal del año, los informes provinciales compilados y una sección de doctrina. La obra también incluye las novedades del constitucionalismo provincial.

II. Incorporación del Instituto a la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales

Tengo la gran satisfacción de anunciar que logré el objetivo que había adelantado al hacerme cargo de las funciones, de incorporar a nuestro Instituto de Federalismo a la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales (International Association of Centers for Federal Studies).

Esta Asociación Internacional es sin lugar a dudas la más importante del mundo en el tema de los estudios federales y estaba integrada por 23 asociaciones y centros de estudios, correspondientes a federaciones como la canadiense, norteamericana, alemana, suiza, australiana, austríaca, etcétera.

Ahora somos el miembro N° 24, que se incorpora luego de diez años de la última membresía otorgada, lo que revela la importancia del tema y lo difícil que resulta formar parte de ella.

La Asociación Internacional se reúne una vez por año en alguna de las asociaciones integrantes. Ojalá podamos organizar alguna reunión al respecto, por lo que adelanto la necesidad de reunir los fondos suficientes, quedando a la espera de sugerencias al respecto y partiendo de la base que necesitamos el aporte del gobierno federal o de algunos gobiernos provinciales.

Les adelanto que la obra sobre *Global Dialogue on Federalism (Diálogo Global sobre Federalismo)*, de notable actualidad y trascendencia en los estudios de federalismo comparado, es una obra conjunta del *Forum of Federations* y de la Asociación Internacional.

En la reunión celebrada en Kingston, Canadá, con fecha 20 de octubre de 2007, se consideró la nota que había presentado y además debí responder distintas preguntas sobre nuestro Instituto, luego de lo cual se produjo la votación que llevara a nuestra admisión.

Asimismo se eligieron nuevas autoridades, siendo reelecta en la presidencia la profesora Cheryl Saunders de la Universidad de Melbourne, Australia.

III. Designación de nuevos miembros del Instituto

La Academia tomó en consideración las propuestas que en mi carácter de director formulara para la designación de nuevos miembros del Instituto durante el año 2007.

Teniendo en cuenta la reglamentación vigente para los institutos, que distingue entre miembros titulares, correspondientes e invitados, efectué las siguientes propuestas:

Miembros Correspondientes:

Dr. Néstor LOSA
Dr. Enrique José MARCHIARO
Dr. Hugo PRIETO
Dr. Orlando PULVIRENTI
Nicolai MIRONOV (Moscú, Rusia).

Miembros Invitados:

Dr. Miguel ASENSIO
Dr. Ramón FREDIANI

IV. Debate sobre federalismo y las leyes nacionales de educación y de financiamiento educativo

El 5 de septiembre de 2007, en la sede de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, se celebró la reunión con la cual dió inicio el debate sobre federalismo y las leyes nacionales de educación y de financiamiento educativo.

La jornada contó con la participación del Director Honorario y Presidente Honorario de la Academia, Dr. Pedro José Frías; de los miembros titulares, Prof. Dr. Zarza Mensaque, Prof. Dr. Guillermo Barrera Buteler, Prof. Luis Cordeiro Pinto, Prof. Pablo Riberi y Dr. José Manuel Belisle; de los miembros invitados del Instituto, Prof. Dr. Miguel Asensio y Cr. Norberto Bertaina; y del suscripto.

Tal como se anunciara oportunamente, el propósito es producir una amplia discusión sobre este relevante asunto, motivo por el cual invitamos especialmente a los miembros del Instituto a sumarse a la iniciativa, participando en las próximas reuniones que se celebren, o asimismo a través de comentarios, opiniones y análisis que vía electrónica estimen oportuno enviar, a fin de establecer un foro o vínculo que nos permita conocer las opiniones vertidas sobre el particular y realizar nuevos aportes.

V. Asistencia a la conferencia sobre “La idea federal”, en la Universidad de Queen’s en Kingston, Canadá

En mi carácter de director del Instituto fui invitado a esta Conferencia, organizada en Honor del Profesor de dicha Universidad Ronald L. Watts, entre los días 18 y 20 de octubre de 2007.

El primer día fue destinado al homenaje al destacado profesor Watts, uno de los más importantes especialistas del mundo en federalismo canadiense y comparado. En el segundo día se consideraron temas de federalismo comparado, con mesas redondas sobre “Federalismo y perspectivas legales”, “Federalismo transnacional”, “Federalismo y Unión Europea”, “Federalismo y gobierno local”, además de la situación del federalismo en la India, Nigeria, Rusia, Estados Unidos, Reino Unido y Sudáfrica.

En el tercer día se analizaron temas del federalismo canadiense, como “Instituciones intergubernamentales”, “Federalismo y Constitución”, “Federalismo y ciudadanía”, “Federalismo fiscal y descentralización”, “Federalismo y diversidad” y “Mirando adelante”.

Fue publicado un trabajo del Prof. Watts sobre “La idea federal”, por la entidad organizadora, el Instituto de Relaciones Intergubernamentales (Institute of Intergovernmental Relations) de la Universidad Queen’s en Kingston, Ontario, Canadá.

Estimo que el resto de los trabajos podrá publicarse en el futuro por dicha institución, que también tiene su página Web.

VI. Reunión con el presidente del Forum of Federations

En el marco de la conferencia sobre “La idea federal”, me reuní con el presidente del *Forum of Federations*, George Anderson, quien me ofreció enviar el Boletín a cada uno de los miembros del Instituto, lo que acepté de inmediato. Espero que ello se concrete.

VII. Asistencia a la 4ª Conferencia Internacional sobre Federalismo en Nueva Delhi, India

También fui invitado a participar de la 4ª Conferencia Internacional sobre Federalismo, que se realizó en Nueva Delhi, India, entre los días 5 y 7 de noviembre de 2007. Se trató de la continuidad de las reuniones internacionales de las federaciones, que antes habían tenido lugar en Canadá, Suiza y Bélgica.

En el acto inaugural estuvieron presentes el primer ministro de la India, los presidentes de Comoros y de la Confederación Suiza, el vicepresidente de Nigeria y el primer ministro de Etiopía, donde se celebrará la Quinta Conferencia Internacional.

Además de conferencias plenarias, hubo mesas redondas sobre estos cuatro grandes temas: “Construyendo sobre la diversidad y su integración”, “Federalismo fiscal”, “Interacción en un sistema federal” y “Gobierno local en sistemas federales”. Precisamente sobre este último tema, efectué una exposición sobre el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Mesa Redonda N° 24.

La Conferencia Internacional tuvo como título: “Unidad en diversidad- Aprendiendo de los otros” y las deliberaciones se cumplieron con completo éxito y con la presencia de representantes de todas las federaciones del mundo.

Con anticipación a su inicio fue repartido un libro con el título de la Conferencia, donde obran distintos trabajos sobre cada uno de los temas indicados y que fuera editado por el *Forum of Federations*, que tiene la Secretaría de Organización de dichas conferencias internacionales.

VIII. Publicación del libro sobre “Federalismo económico y fiscal”

El Instituto ha compilado una serie de trabajos que serán próximamente publicados bajo el título “Federalismo económico y fiscal”. Se trata de una obra colectiva cuyo origen se remonta a las Jornadas que con idéntico enunciado se llevaron a cabo en la sede de la Academia entre el 30 de noviembre y el 1º de diciembre de 2006.

El libro reúne el aporte de prestigiosos especialistas, los que desde diversas perspectivas permiten ofrecer una visión interdisciplinaria de esta compleja temática.

IX. Preparación del Cuaderno XXI

Se encuentra en preparación el volumen XXI del Cuaderno de Federalismo, correspondiente al año académico 2007, el que se pretende publicar en los primeros meses de 2008.

Académico Dr. Antonio M. Hernández
Director del Instituto de Federalismo

ÍNDICE

MEMORIA FEDERAL 2007

- Memoria Nación-Provincias
- Informe sobre el federalismo argentino
por Antonio M. Hernández.....17
- Informes provinciales
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
por Eugenio Luis Palazzo.....25
- Provincia de Buenos Aires
por Orlando Pulvirenti.....29
- Catamarca
por Armando Raúl Bazán.....33
- Córdoba
por Antonio M. Hernández.....34
- Corrientes
por Mario A. R. Midón.....37
- Chubut
por José Raúl Heredia49
- Entre Ríos
por Norberto Marani.....51
- Mendoza
por María Gabriela Abalos.....55
- Neuquén
por Armando Mario Márquez.....66
- Río Negro
por Jorge E. Douglas Price.....70
- Salta
por Luis Alberto Martínez.....75
- San Juan
por Víctor Bazán.....77
por Alberto Sánchez.....108
- Santa Cruz
por Gustavo Carranza Latrubesse.....113
- Santa Fe
por José Manuel Benvenuti116
- Santiago del Estero
por Francisco E. Cerro (h).....119
- Tucumán
por Federico A. M. Lannes.....122

DOCTRINA

- Referencias y etapas en la construcción de la fórmula financiera federal argentina de mediados del siglo XIX
Miguel Angel Asensio.....129
- Federalismo y derechos humanos. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina
Ariel E. Dulitzky.....147
- La agroindustria azucarera y su influencia en el producto bruto interno de Tucumán (1970 - 2006)
Federico A. M. Lannes y Carlos Alberto Pucci.....203

Historia de la República Federal	
<i>Aldo Nieva</i>	215
Las relaciones fiscales interjurisdiccionales en Argentina	
<i>Ernesto Rezk</i>	221
La des-retención de la retención	
<i>Adrián Simioni</i>	229
FEDERALISMO COMPARADO	
Gobernabilidad y nuevos territorios	
<i>Jordi Borja</i>	235
Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano	
<i>José María Serna de la Garza</i>	269
NOVEDADES DEL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL	
Reforma política municipal en Río Cuarto	
<i>Ricardo Alberto Muñoz</i>	301
INFORME DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO 2007	309

Se terminó de imprimir en
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,
en el mes de setiembre de 2008