





ISSN 1667.622X

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

CUADERNO DE FEDERALISMO

DIRECTOR

DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

NÚMERO XXXIII AÑO 2019





Esta obra está bajo una
Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

IJ International Legal Group
Dirección y correspondencia: Lavalle 1115 - PB,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
CP: 1048
TE: +54 011 5276-8001

Impreso en Argentina
Derechos reservados por la Ley N° 11.723

Índice

DOCTRINA	9
Limitaciones cualitativas al financiamiento de campañas electorales por empresas privadas: la cuestión en el Sistema Federal Argentino	
PAULINA R. CHIACCHIERA CASTRO MAXIMILIANO CALDERÓN.....	11
La empresa como un engranaje de la Justicia Social	
CRISTIÁN AUGUSTO FATAUROS.....	25
La empresa como actor político y económico constitucional	
RICARDO ALBERTO MUÑOZ.....	49
MEMORIA FEDERAL 2019	67
Informe sobre el Federalismo Argentino	
ANTONIO M. HERNÁNDEZ.....	69
Informes subnacionales	77
Buenos Aires	
ORLANDO PULVIRENTI.....	79
Chaco	
IRIDE ISABEL GRILLO.....	85
Chubut	
JOSÉ RAÚL HEREDIA.....	93
Córdoba	
JOSÉ MANUEL BELISLE.....	97
Corrientes	
OSCAR ERNESTO DOTTI.....	103
Entre Ríos	
JORGE M. D'AGOSTINO MARTÍN ACEVEDO MIÑO.....	109
Jujuy	
LUIS FEDERICO CANEDI.....	113
Mendoza	
MARÍA GABRIELA ABALOS.....	119

Neuquén

ARMANDO MARIO MARQUEZ.....129

Río Negro

JORGE E. DOUGLAS PRICE.....139

Salta

IGNACIO COLOMBO MURÚA.....151

San Luis

LUZ MARÍA VIÑALS SORIA.....157

Santa Fe

JOSÉ MANUEL BENVENUTTI | ENRIQUE JOSÉ MARCHIARO.....171

STAFF

Director

DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

Director Honorario

DR. PEDRO J. FRÍAS +

Secretaria

PAULINA R. CHIACCHIERA CASTRO

Comité Editorial

DR. JUAN CARLOS PALMERO

DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

DR. DOMINGO J. SESIN

DR. DANIEL PIZARRO

Comité Evaluador

DRA. MARÍA ANGÉLICA GELLI

DR. DANIEL SABSAY

DR. DIEGO VALADES

DR. JOSÉ LUIS EGAÑA



DOCTRINA





Limitaciones cualitativas al financiamiento de campañas electorales por empresas privadas: la cuestión en el Sistema Federal Argentino

PAULINA R. CHIACCHIERA CASTRO

MAXIMILIANO R. CALDERÓN

Resumen

La posibilidad de que las empresas privadas contribuyan al financiamiento de las campañas electorales es una cuestión controvertida en el mundo y no ha sido unánimemente receptada en las distintas jurisdicciones de nuestro país. Mientras que a nivel nacional actualmente es contemplada, al igual que en algunas provincias argentinas, en otras jurisdicciones se encuentra prohibida. En el presente trabajo nos centraremos en el análisis de las limitaciones cualitativas de acuerdo a las cuales las empresas privadas no pueden aportar fondos para campañas electorales, más allá de que puedan o no hacerlo para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos, establecidas en la legislación nacional y en la de algunas provincias que cuentan con normativa específica sobre financiamiento de campañas electorales.

Palabras clave

Partidos políticos. Financiamiento privado. Empresas privadas

Abstract

The possibility that private companies contribute to the financing of electoral campaigns is a controversial issue in the world and has not been unanimously received

in the different jurisdictions of our country. While at the national level it is currently contemplated, as in some Argentine provinces, in other jurisdictions it is prohibited. In the present work we will focus on the analysis of qualitative limitations according to which private companies cannot contribute funds for electoral campaigns, regardless of whether or not they can do so for the ordinary functioning of political parties, established in the national legislation and in some provinces that have specific regulations on financing election campaigns.

Key words

Political parties. Private funding. Private companies

I. Introducción

La Constitución de la República Argentina ha elevado a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de “dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio” y el deber estatal de contribuir “al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes” (art. 38).

A nivel nacional, la Ley N° 26.215¹ de Financiamiento de los Partidos Políticos establece un sistema de financiamiento de tipo mixto y completo, regula el reparto de los fondos públicos, introduce una serie de limitaciones y restricciones en cuanto a las contribuciones de origen privado de los partidos políticos, contiene una serie de mecanismos de control y disposiciones aplicables a las campañas electorales, entre otras cuestiones.

Esta normativa fue recientemente modificada por la Ley N° 27.504², que introdujo, entre otras nuevas reglas de juego, la habilitación de aportes con destino a campañas electorales por parte de personas jurídicas, lo que supuso levantar la prohibición que existía al respecto a nivel nacional desde el año 2009 (art. 44 bis, Ley N° 26.215 texto según Ley N° 26.571³) y cerrar el período de diez años en el que estas contribuciones solo estuvieron permitidas para el fi-

¹ B.O. 17/01/2007.

² B.O. 31/05/2019.

³ B.O. 14/12/2009.

nanciamiento del resto de las actividades partidarias (diferentes de las campañas).

Con esta autorización se buscó fortalecer los aportes privados para aligerar las cargas sobre los contribuyentes (por aportes públicos) en épocas de crisis⁴, a la vez que evitar las donaciones ocultas de parte de sujetos alcanzados por una prohibición.

La posibilidad de que las empresas privadas contribuyan al financiamiento de las campañas electorales es una cuestión controvertida en el mundo –alrededor de 1 cada 5 países prohíbe donaciones de este tipo de empresas⁵- y no ha sido unánimemente receptada en las distintas jurisdicciones de nuestro país⁶. Mientras que a nivel nacional y en algunas provincias argentinas actualmente es receptada, como veremos más adelante, en otras jurisdicciones se encuentra prohibida⁷. Por otro lado, aún en aquellas que la admiten, se presentan diferencias en cuanto a su regulación (limitaciones cuantitativas y cualitativas, controles, incentivos, incompatibilidades, sanciones por incumplimiento, etc.), por lo que no se observa en nuestro país uniformidad legislativa en la materia.

En el presente trabajo nos centraremos en el análisis de las limitaciones cualitativas (no cuantitativas) de acuerdo a las cuales las empresas privadas (no pertenecientes al sector público) no pueden aportar fondos para campañas electorales (más allá de que puedan o no hacerlo para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos).

Asimismo, acotaremos nuestra mirada a la legislación nacional y a la de algunas provincias que cuentan con normativa específica sobre financiamiento de campañas electorales (Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santa Fe y Santiago del Estero)⁸.

⁴ Cfr. Exposición de Motivos Expte. 3698-S-2018.

⁵ Cfr. OHMAN, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, en: FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, OHMAN, Magnus (Eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, Estocolmo, Suecia, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), 2015, p. 22. Disponible

en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>. Las direcciones de internet mencionadas en el trabajo se encuentran operativas en la fecha de su cierre (noviembre 2019).

⁶ En nuestro Estado federal, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios tienen la potestad de regular la materia en sus respectivas jurisdicciones.

⁷ Tal es el caso de la CABA (art. 16, Ley A Nro. 268).

⁸ La mayoría de las provincias argentinas no tienen una regulación específica sobre el punto, más allá de que pueda inferirse la regla de derecho aplicable (permisión o prohibición) en función de normas más generales. Asimismo, el artículo 75 ter de la Ley

II. Las limitaciones cualitativas a las contribuciones de empresas privadas

1. Limitaciones cualitativas y cuantitativas

Mientras que a través de las *limitaciones cuantitativas* a las contribuciones a campañas electorales se busca poner un tope al monto de las aportes con el fin de limitar la influencia que cualquier donante pueda ejercer en un partido político y en el proceso político en su conjunto⁹, con las *limitaciones cualitativas*, que se traducen en prohibiciones para los partidos políticos de aceptar aportes de determinados sujetos, se busca eliminar aquellas contribuciones que puedan dañar el sistema democrático¹⁰.

De este modo, unas y otras se distinguen por el fin perseguido y por el medio empleado, siendo más riguroso el método cualitativo, que implica la exclusión absoluta de aportes por parte del sujeto encuadrado como aportante o donante “indeseado”.

2. El problema de las limitaciones cualitativas

Se ha advertido que uno de los problemas que genera este segundo tipo de limitaciones, al designar a organizaciones o individuos como “donantes indeseados”, es que pueden empujar simplemente estas relaciones más hacia la sombra¹¹. Igualmente, es factible en estos casos que se recurra al empleo de medios indirectos para la realización de aportes (donaciones a favor de fundaciones o asocia-

26.215, incorporado por la Ley 27.504, permite que en caso de que la CABA y las provincias realicen sus elecciones de acuerdo al sistema de simultaneidad previsto en la Ley 15.262 puedan adherir al régimen de financiamiento de campañas electorales nacional, así como al régimen de campañas electorales establecidos en el Código Electoral Nacional.

⁹ Cfr. OHMAN, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, en: FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, OHMAN, Magnus (Eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, ob. cit., p. 22.

¹⁰ Cfr. OHMAN, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, en: FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, OHMAN, Magnus (Eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, ob. cit., p. 21.

¹¹ Cfr. LONDOÑO, Juan Fernando y ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en: FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, OHMAN, Magnus (Eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*, ob. cit., p. 148.

ciones vinculadas a los partidos políticos, otorgamiento de créditos o préstamos ulteriormente renegociados o condonados, aportes indirectos, contrataciones particulares a candidatos o asesores, etc.)¹², pasibles de calificarse como supuestos fraude a la ley (art. 10, Cód. Civ. y Com.).

Este efecto, de verificarse, resultaría contraproducente, pues en lugar de incrementar el control de aportes al financiamiento de las campañas terminaría por aumentar un estado de opacidad, desplazando el fenómeno fuera de los márgenes de la legalidad.

Por ello, entendemos que estas limitaciones cualitativas sólo deberían emplearse en supuestos en que: (i) pueda lograrse el efecto perseguido mediante la introducción de la regla restrictiva; (ii) los beneficios al sistema generados por la regla restrictiva sean superiores a sus perjuicios; (iii) no exista otro medio más eficiente de lograr un resultado similar y (iv) no se diluyan o eviten los peligros que genera la habilitación por el solo hecho de su conocimiento y control.

Asimismo, el sistema debería construirse de manera pragmática, considerando como dato relevante las concretas posibilidades de ejecución. La calidad democrática precisa reglas claras y efectivas antes que declamaciones o parámetros abstractos que sean difíciles de plasmar en la realidad.

III. La regulación de estas limitaciones en la Nación y en algunas provincias argentinas

1. Exposición general

Se advierten diferencias en las legislaciones de los distintos niveles de gobierno argentino que admiten los aportes de empresas privadas.

En el siguiente cuadro (Fuente: elaboración propia) hemos consignado las limitaciones cualitativas en la materia receptadas en la normativa nacional y de las provincias de Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santa Fe y Santiago del Estero, jurisdicciones que tienen regulación específica en materia de financiamiento de campañas electorales y que admiten los aportes y contribuciones de empresas privadas.

¹² Cfr., IGLESIAS BÁREZ, Mercedes, “La reforma de la financiación de partidos políticos en España: modelo y antimodelo”, en: GARRIDO LÓPEZ, Carlos y SÁENZ ROYO, Eva, *La reforma del Estado de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2016, p. 94 y ss.

LIMITACIONES CUANTITATIVAS (PROHIBICIONES)	NACION (arts. 15 y 14, Ley N° 26.215)	PROVINCIA DE CORDOBA (art. 203, Ley N° 9571)	PROVINCIA DE MENDOZA (art. 6, Ley N° 7005)	PROVINCIA DE NEUQUEN (art. 149, Ley N° 3053)	PROVINCIA DE RIO NEGRO (art. 101 Ley N° 2.131)	PROVINCIA DE SANTA FE (art. 35, Ley N° 6068)	PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO (arts. 10 y 11, Ley N° 6680)
POR EL ORIGEN DE LA EMPRESA	Contribuciones de personas jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país	Contribuciones de personas jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país	Contribuciones de personas jurídicas que no tengan residencia en el país	Contribuciones de empresas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país	Contribuciones de empresas extranjeras	Contribuciones de empresas extranjeras	Contribuciones de empresas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país
POR LA ACTIVIDAD DE LA EMPRESA	Contribuciones de personas jurídicas que explotan juegos de azar Contribuciones o donaciones de permisionarios, empresas concesionarias o comitadas de servicios u otros públicos o privados de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires	Contribuciones de personas jurídicas que explotan juegos de azar Contribuciones de empresas concesionarias de servicios u otros públicos nacionales, provinciales o municipales	Contribuciones de personas jurídicas que explotan juegos de azar Contribuciones de empresas concesionarias de servicios u otros públicos de la Nación, de la provincia o municipios	Contribuciones de personas jurídicas que explotan juegos de azar Contribuciones o donaciones de personas jurídicas concesionarias de servicios u otros públicos de la Nación, de la provincia o municipios	Contribuciones de empresas que explotan juegos de azar Contribuciones o donaciones de empresas concesionarias de servicios u otros públicos	Contribuciones de empresas que explotan juegos de azar Contribuciones o donaciones de empresas concesionarias de servicios u otros públicos de la Nación, de la provincia o de los municipios	Contribuciones de personas jurídicas que explotan juegos de azar Contribuciones o donaciones de personas jurídicas concesionarias de servicios u otros públicos de la Nación, de la provincia o de los municipios
POR LA POSIBILIDAD DEL CONOCIMIENTO DE LA EMPRESA APORTANTE	Contribuciones con cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante	Contribuciones anónimas Contribuciones con cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante	Contribuciones anónimas	Contribuciones o donaciones anónimas Contribuciones con cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante	Contribuciones o donaciones anónimas	Contribuciones o donaciones anónimas Contribuciones con cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante	Contribuciones o donaciones anónimas Contribuciones con cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante
POR SU SITUACION IMPOSITIVA	Contribuciones o donaciones de personas humanas o jurídicas que se encuentren imputadas en un proceso penal en trámite por cualquier de los conductos previstos en la ley penal tributaria vigente						

2. Relación con los aportes para el funcionamiento ordinarios de partidos

Las limitaciones cualitativas para las contribuciones de empresas privadas con destino a las campañas electorales, no son en todas las jurisdicciones analizadas las mismas que aquellas establecidas para el financiamiento del resto de las actividades de los partidos políticos.

Mientras que a nivel nacional (arts. 15 y 44, Ley N° 26.215), en la provincia de Córdoba (arts. 203, Ley N° 9.571 y art. 66, Ley N° 9.572) y en las provincias de Río Negro (art. 101, Ley O N° 2431) y Santa Fe (art. 35, Ley N° 6.808)¹³ estas prohibiciones coinciden, en las provincias de Mendoza (arts. 5 y 6, Ley N° 7.005 y art. 47, Ley N° 4.746), Neuquén (art. 149, Ley N° 3.053 y art. 60, Ley N° 716) y Santiago del Estero (arts. 10 y 11, Ley N° 6.680 y art. 38, Ley N° 5.562) son diferentes.

Este segundo modelo, denominado fragmentado o discontinuo¹⁴, genera dificultades de control y propicia la elusión de las reglas más restrictivas.

Lo usual es que las normas relativas a la financiación electoral sean más restrictivas que las atinentes a la financiación ordinaria de los partidos. Llamativamente, las normas de algunos distritos nacionales parecen arrojar una solución diferente, al no prohibir ciertos aportes a los fines electorales pese a su restricción cuando se refiere al funcionamiento general de los partidos. Así, por ejemplo, en la provincia de Mendoza la Ley N° 7.005 de Regulación y Financiamiento de Campañas electorales no contempla la prohibición de contribuciones o donaciones de empresas que explotan juegos de azar como lo hace la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 4.746 (art. 47 inc. b).

Más allá de las vías reglamentarias y las posibilidades hermenéuticas¹⁵, estas disparidades en la regulación y la falta de una regla legal clara que permita articular las normas en juego entrañan, en sí mismas, una inconsistencia del sistema que conspira contra sus objetivos, al propiciar vías elusivas de las reglas imperativas, restándoles eficacia. Sea cual fuere la decisión, se impone la adopción de una técnica legislativa ajustada, que evite estos intersticios y zonas de penumbra.

¹³ En la provincia de Santa Fe, la Ley 12.080 en materia de financiamiento de campañas electorales nada dice sobre las prohibiciones de aportes privados, por lo que entendemos que debe aplicarse lo dispuesto en la materia por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos santafecina (art. 35, Ley 6808). Del mismo modo, dado que la Ley O 2431 de la provincia de Río Negro solo contempla limitaciones cuantitativas al financiamiento de campañas electorales, resultarían aplicables las prohibiciones de aportes contempladas en el artículo 101 para toda actividad partidaria, incluso la electoral.

¹⁴ Cfr. IGLESIAS BÁREZ, Mercedes, "La reforma de la financiación...", *ob. cit.*, p. 89 y ss.

¹⁵ Que admiten, incluso, la posibilidad de interpretar sistemáticamente las normas implicadas, aplicando en materia electoral las restricciones genéricas previstas a los aportes a partidos políticos. En este caso, la norma específica debería integrarse y complementarse por la general, no desplazándola a raíz del principio de especialidad.

3. Criterios de limitación

En cuanto al fundamento de las limitaciones cualitativas establecidas a las contribuciones de empresas privadas que se aplican en las legislaciones analizadas, éstas fueron impuestas:

(a) *Por el origen de la empresa*: En todas las legislaciones analizadas se prohíben las contribuciones de empresas extranjeras de manera absoluta (Río Negro y Santa Fe) o relativa -cuando se admiten si tienen domicilio o residencia en el país (Nación, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santiago del Estero)-¹⁶. Esta prohibición, que es adoptada en la mayoría de los Estados del mundo, busca evitar injerencias externas en una cuestión tan sensible y directamente relacionada con el funcionamiento del sistema democrático de un país, como es la relativa al financiamiento de las campañas electorales.

El primer sistema es, en cierto modo, más eficiente, pues opera objetivamente y no requiere comprobaciones particulares. Más allá de eso, esta restricción de aportes sin ponderar el asiento local del aportante podría llevar a un exceso de rigor reglamentario, al excluir donaciones que no evidencian el riesgo que se procura conjurar.

Sin embargo, por difundido que resulta este criterio en el plano comparado, es susceptible de tres salvedades. Por un lado, la noción de empresa privada extranjera resulta insuficiente para abarcar y encuadrar los diversos supuestos organizacionales vigentes en la actualidad, que incluyen empresas transnacionales, internacionales, sin asientos precisos o bien con casas matrices localizadas en el extranjero, pero dotadas de sociedades vinculadas o controladas con asiento nacional. Por el otro, la limitación a la injerencia privada extranjera no aparece como una amenaza preponderante en el contexto histórico actual (al menos en nuestra realidad local), como otros fenómenos que examinaremos a continuación. Finalmente, el objetivo buscado por la norma podría, tal vez, ser alcanzado por un medio menos restrictivo como sería la limitación del monto del aporte -como sucede, por ejemplo, en Nueva Zelanda¹⁷.

¹⁶ En este caso, más allá de la extranjería de base de la entidad privada, se advierte una mayor conexión local y una vocación de permanencia en el territorio nacional.

¹⁷ En Nueva Zelanda las donaciones extranjeras están permitidas siempre que no excedan los mil quinientos dólares zelandeses (cfr. NASSMACHER, Karl-Heinz, "Las democracias establecidas de los países anglófonos", en: FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, OHMAN, Magnus (Eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas elec-*

(b) *Por la actividad de la empresa*: Estas prohibiciones tienen como objetivo evitar que los intereses de ciertos sectores empresariales cuya actividad se encuentra estrechamente ligada al Estado influyan en las campañas electorales o afecten la independencia de los candidatos que luego accedan a cargos electivos, tanto como gobierno o como oposición.

En tal sentido, todas las legislaciones analizadas prohíben de manera absoluta los aportes de empresas que exploten juegos de azar, que cuentan con una regulación estatal (provincial). En este caso, también se ha señalado como posible fundamento de esta limitación la de evitar que se hagan apuestas al resultado de las elecciones¹⁸.

Otra de las prohibiciones comunes es la relativa a aportes de contratistas del Estado. Entre las razones específicas de esta limitación se cuenta la necesidad de evitar conflictos de intereses y hechos de corrupción, como también la de mantener la neutralidad del Estado, impidiendo que las empresas realicen donaciones con la expectativa de que se les concedan contratos gubernamentales¹⁹.

A nivel internacional, la tendencia consiste en restringir aportes de empresas que actúan en un sector intensamente regulado²⁰, cuya actividad depende de autorizaciones o habilitaciones²¹ o, con mayor razón, de concesiones o permisos²². Se procura evitar, de este modo, el intercambio de donaciones por contrataciones, regulaciones, subsidios, exenciones o créditos beneficiosos para los

torales. Manual sobre financiamiento político, ob. cit., p. 293/294).

¹⁸ Cfr. OHMAN, Magnus, *Regulación del financiamiento político en el mundo. Una visión general a partir de la base de datos de IDEA Internacional*, Suecia, Idea Internacional, 2013, p. 15. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/regulaci%C3%B3n-del-financiamiento-pol%C3%ADtico-en-el-mundo.pdf>.

¹⁹ Cfr. OHMAN, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, en: FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, OHMAN, Magnus (Eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político, ob. cit.*, p. 22 y LONDOÑO, Juan Fernando y ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en: FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, OHMAN, Magnus (Eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político, ob. cit.*, p. 148 y 149.

²⁰ Se están llevando debates en Australia y Canadá, para discutir y evaluar los riesgos que conlleva permitir el aporte de estas empresas; pensemos en farmacéuticas, mineras, bancos, etc. Cfr. TCHINTIAN, Carolina, PAGE, María y SEIRA, Iván, “La reforma del régimen de financiamiento de la política: logros y desafíos”, CABA, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Mayo 2019, p. 8. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/la-reforma-del-regimen-de-financiamiento-de-la-politica-logros-y-desafios/>.

²¹ V. gr., desarrollistas inmobiliarios.

²² Tipicamente, contratistas de obras y concesionarios de servicios públicos.

donantes, generando una reciprocidad lesiva de la transparencia y el sistema democrático.

Advertimos aquí un punto neurálgico del sistema de controles cualitativos. Estos donantes (que bien podrían calificarse como “donantes nocivos”, por su efecto sobre la transparencia del sistema) se ubican en una zona de sospecha, al reunir condiciones objetivas que permiten inferir (según las reglas de la experiencia) la posibilidad de que sus aportes no sean verdaderas donaciones (por definición, carentes de contraprestación) sino incentivos para un intercambio de aportes por beneficios tangibles o intangibles a futuro.

Esta práctica resulta especialmente preocupante, pues conecta con el problema de la corrupción política, cuyo arraigo en nuestra realidad propicia la búsqueda de herramientas eficaces para su desarticulación en todos los terrenos.

Por ello, entendemos que esta categoría de prohibiciones debería ser objeto de un desarrollo más intenso y sofisticado, que prevenga eficazmente los aportes nocivos (por definición, transaccionales e interesados). Este criterio nos lleva, en consecuencia, a ponderar como preferibles las regulaciones más comprensivas, que abarcan una mayor cantidad de supuestos dentro de la prohibición.

Por aplicación de este criterio, consideramos conveniente: (i) la indicación más exhaustiva de posibles sujetos alcanzados por la prohibición, procurando evitar interpretaciones restrictivas (v. gr., mencionando expresamente a permisionarios, subcontratistas, etc.); (ii) la extensión de la regla restrictiva a personas físicas o jurídicas controlantes, controladas, vinculadas o estrechamente relacionadas (accionistas mayoritarios, miembros del órgano de administración) con la empresa directamente alcanzada por la prohibición²³.

²³ Esto con la finalidad de evitar mecánicas elusivas de la prohibición consistentes en aportes de empresas relacionadas, socios o directivos que no encuadran a título personal en el tipo prohibitivo (con fondos de la empresa excluida, previamente triangulados), sorteando de este modo la finalidad de la ley. En un interesante fallo de la Cámara Nacional Electoral en el que se analizaba la posible transgresión del artículo 15 inciso b de la Ley 26.215 (que impide que los partidos políticos acepten o reciban contribuciones o donaciones de permisionarios, empresas concesionarias o contratistas de servicios u obras públicas o proveedores de la Nación, de las provincias, de los municipios o de la CABA al Fondo Partidario Permanente), tras señalar que *la prohibición contemplada abarca aportes efectuados tanto directa como indirectamente*, el Tribunal revocó la sentencia apelada y dispuso que el Juez de primera instancia debía citar a declarar a un conjunto de personas físicas aportantes por tratarse de empresarios estrechamente vinculados a empresas concesionarias de servicios o contratistas de obras públicas (CNE-

(c) *Por la posibilidad de conocimiento de la empresa aportante.* Según la posibilidad de conocer la identidad del aportante, es posible distinguir: (i) *las contribuciones o donaciones anónimas* -que son aquellas en las que no es posible identificar quien las realiza-, (ii) *las contribuciones o donaciones confidenciales* -que son las que permiten la reserva del sujeto que las hace- y (iii) *las contribuciones o donaciones públicas* -que son aquellas en las que se encuentra identificado claramente y es posible para todos conocer quién fue el aportante-.

En todas las normas analizadas se encuentran prohibidos los aportes anónimos. Se suele mencionar como fundamento de esta limitación cualitativa que los votantes tienen derecho a saber los intereses que representa un partido revelando los orígenes de su financiamiento y que el anonimato impide garantizar y controlar el resto de las prohibiciones, a la vez que facilita el ingreso de dinero ilícito y su blanqueo²⁴.

Por lo demás, la comprobación de la identidad del donante resulta imprescindible a fin de poder aplicar los restantes controles resultantes de la normativa²⁵ y dotar de trazabilidad a la circulación de recursos, única manera de corroborar su licitud de origen²⁶.

En la regulación de la provincia de Santa Fe se aceptan como excepción a esta regla las colectas populares. La excepción sólo resulta atendible en supuestos en que se autorizan los donativos en dinero efectivo, pues en cualquier supuesto de bancarización resulta factible establecer la identidad del donante, lo que imposibilita la admisión del donante anónimo.

lectoral, 23/05/2017, “Partido Justicialista s/control de informe de campaña en elecciones generales – legislativas 28/06/2009 - Expte. N° CNE4014417/2009/CA1).

²⁴ Cfr. OHMAN, Magnus, “Cómo acertar con el sistema de financiamiento político”, en: FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, OHMAN, Magnus (Eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político, ob. cit.*, p. 22 y LONDOÑO, Juan Fernando y ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en: FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, OHMAN, Magnus (Eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político, ob. cit.*, p. 149.

²⁵ Si se desconoce quién es el donante, mal podría determinarse si es extranjero, si es un donante nocivo, etc.

²⁶ La confidencialidad facilita el ingreso a la política de dinero proveniente de actividades ilegales como el narcotráfico, la trata de personas, etc. (cfr. ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús y THOMPSON, José (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 773.*

En cuanto a las contribuciones o donaciones confidenciales, se encuentran prohibidas expresamente a nivel nacional y en las provincias de Córdoba, Neuquén y Santiago del Estero. Las provincias de Río Negro y Santa Fe, en cambio, las permiten al prever que los donantes puedan imponer el cargo de que sus nombres no se divulguen, debiendo los donatarios conservar, por tres (3) o cuatro (4) años, respectivamente, la documentación que acredite fehacientemente el origen de la donación.

(d) *Por la situación impositiva de la empresa privada.* A nivel nacional, la Ley N° 27.504 prohíbe las contribuciones o donaciones de personas humanas o jurídicas que se encuentren imputadas en un proceso penal en trámite por cualquiera de las conductas previstas en la ley penal tributaria vigente. El texto legal sancionado también contemplaba la prohibición de contribuciones de sujetos demandados “...de un proceso en trámite ante el Tribunal Fiscal de la Nación por reclamo de deuda impositiva”, pero esta frase fue observada por el artículo 1 del Decreto Nro. 388/2019²⁷.

²⁷ Según se explica en los considerandos de dicho decreto: “...el término “sujetos demandados” no resulta técnicamente correcto, por cuanto de acuerdo con la Ley N° 11.683 de Procedimiento Tributario, el Tribunal Fiscal de la Nación –más allá de la naturaleza jurídica de sus facultades- es una instancia administrativa ante la cual los contribuyentes pueden recurrir la intimación de la AGENCIA FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) al pago de sanciones o tributos, por lo que no hay “sujetos demandados” ante dicho tribunal sino que, por el contrario, ante él ejercen las personas humanas y jurídicas un derecho que se les otorga frente a los posibles incumplimientos de la administración. Que la norma en análisis se refiere, entonces, a una situación que en los hechos no existe, cual es la de sujetos demandados por reclamo de deuda impositiva ante el Tribunal Fiscal de la Nación. Que, por otra parte, la vigencia de la norma propuesta podría incidir negativamente en el eventual ejercicio de un derecho en virtud del propio acto de defensa con el que se cuenta frente a una resolución administrativa. Qué asimismo, siendo optativa la vía del Tribunal Fiscal de la Nación, no resultaría razonable imponer la restricción a realizar aportes y contribuciones sobre quienes deciden recurrir las determinaciones de impuestos o reclamos por repetición de tributos o la aplicación de multas ante el Tribunal Fiscal de la Nación, y no sobre quienes frente a una misma situación optan por las otras vías recursivas que habilita la Ley N° 11.683. Que el derecho a realizar aportes a los partidos políticos encuentra en nuestro ordenamiento jurídico una reglamentación razonable cuando se imponen topes económicos en razón de la equidad en la competencia, plazos para hacerlos, instrumentos financieros para implementarlos y modos de registrarlos e informarlos, todo ello en razón de la transparencia y el derecho a la información. Pero no resulta razonable una reglamentación que lisa y llanamente prohíba los aportes a cualquier persona humana o jurídica que tome o haya tomado la decisión de impugnar una pretensión de la AFIP, menos aún si ello se limita a una determinada vía recursiva y no a otras que también otorga la normativa procesal tributaria. Que por lo expuesto resulta conveniente observar en el artículo 5° del

Desde la doctrina se ha señalado que la observación ha sido adecuada, ya que no hay técnicamente demandados ante el Tribunal Fiscal de la Nación, pero que hubiera sido conveniente una mayor precisión al respecto ya que no resulta del todo claro si debe ser interpretada como un veto parcial que elimina como supuesto de imposibilidad a quien transita por esta instancia o tan solo como una aclaración del *nomen iuris* de quien se encuentra en tal situación²⁸.

Si bien esta limitación cualitativa no es común en el derecho comparado, en países como Croacia, Kirguistán y Mongolia también se prohíbe a las empresas y particulares con deudas tributarias no resueltas que hagan contribuciones²⁹.

La regla es discutible, pues establece una restricción basada en una situación judicial no definida mediante una resolución firme, desconociendo en cierto modo el estatus de inocencia que mantiene el pretense infractor durante todo el proceso hasta su conclusión (art. 18, Const. Nac.).

Reflexiones finales

La actividad de los partidos políticos es inimaginable sin los recursos económicos necesarios para su ejecución.

A su vez, la financiación pública (asegurada constitucionalmente a los partidos políticos por el art. 38, Const. Nac.) se revela como insuficiente para sostener el funcionamiento de los partidos en su configuración y dinámica contemporánea.

Por ende, el sistema jurídico se afianza en una regla de permisión de aportes privados que debe hallarse, en resguardo de la democracia, matizada por una serie de prohibiciones, estratégicamente seleccionadas y pasibles de un control eficiente.

Proyecto de Ley registrado bajo el N° 27.504, que modifica el artículo 15 de la Ley N° 26.215, la última parte del inciso i), donde dice: "...o que sean sujetos demandados de un proceso en trámite ante el Tribunal Fiscal de la Nación por reclamo de deuda impositiva".

²⁸ Cfr. PULVIRENTI, Orlando D. en su Análisis normativo de la Ley 27.504, en: *Revista Anales de Legislación Argentina*, Nro. 8, La Ley, Buenos Aires, agosto 2019, pg. 40.

²⁹ Cfr. OHMAN, Magnus, *Regulación del financiamiento político en el mundo. Una visión general a partir de la base de datos de IDEA Internacional*, ob. cit., p. 15.

En conexión con ello, se impone el establecimiento de reglas de *fair play* en la dinámica de aportes que evite la distorsión de la competencia en condiciones igualitarias de los partidos políticos intervinientes y coloque a todos ellos en condiciones paritarias frente a un esquema de limitaciones necesariamente neutral.

La traslación de estos propósitos al plano particular de los aportes de empresas privadas nos sugiere las siguientes reflexiones:

(i) Es conveniente optar por prohibiciones claras en cuanto a su ámbito de aplicación, construidas en base a tipologías objetivas y sin segmentar los aportes de funcionamiento ordinario y de campañas electorales.

Esto es relevante a fin de posibilitar la instrumentación de controles efectivos sobre el cumplimiento de las normas imperativas en la materia.

(ii) Las limitaciones cualitativas sólo deberían emplearse en supuestos en que pueda lograrse el efecto perseguido mediante la introducción de la regla restrictiva, cuando los beneficios al sistema generados por la regla restrictiva sean superiores a sus perjuicios y siempre que no exista otro medio más eficiente de lograr un resultado similar y que no se diluyan o eviten los peligros que genera la habilitación por el solo hecho de su conocimiento y control.

(ii) Considerando los diversos criterios que la legislación contempla para el establecimiento de limitaciones cualitativas, el que requiere un desarrollo más profundo en nuestro contexto sociológico es el relativo a las actividades de las empresas privadas.

En tal sentido, debe avanzarse en la identificación y categorización de sectores de actividad cuya participación en el mercado de aportes puede resultar nociva para el funcionamiento del sistema democrático, aun potencialmente o en apariencia.

A estos efectos, es condición necesaria y suficiente el riesgo potencial de la existencia de un conflicto de intereses o de intercambios de favores, apoyado en la dependencia más intensa del ramo de actividad respecto de regulaciones, habilitaciones, concesiones, permisos y otras decisiones equivalentes del Estado.

La empresa como un engranaje de la Justicia Social

CRISTIÁN AUGUSTO FATAUROS*

Resumen

En este trabajo se indaga la conexión que existe entre el mundo de las empresas comerciales y la justicia social. Se señalan las consecuencias que producen los emprendimientos empresariales y que tienen un impacto sobre el bienestar y el mercado laboral. Además, se presenta el interrogante sobre los límites y los principios que justifican éticamente la actividad económica. El objetivo final es identificar las consideraciones más salientes que regulan la actividad empresarial desde el punto de vista de la justicia distributiva y la ética política.

Palabras clave

Ética Empresarial, Justicia Distributiva, Justicia Social, Filosofía Política, Ética Económica, Empresas

Abstract

In this paper I explore the connection between the world of business and social justice. After pointing out how business ventures have an impact on welfare and the labour market, I raise the question of how the limits and principles that ethically justify the economic activity should be designed. My final goal is to identify the

* Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho, Cátedra B de Filosofía del Derecho y Cátedra de Ética. Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica - CONICET - Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales CIJS - Unidad Ejecutora Mixta UNC-CONICET.

most salient considerations that regulate business activity from the point of view of distributive justice and political ethics.

Key words

Business Ethics, Distributive Justice, Social Justice, Political Philosophy, Economics Ethics, Firms

A modo de introducción, corresponde hacer algunas referencias generales para responder a la cuestión de qué es la ética económica y cómo es que se aplica a la actividad de las empresas. Para eso debemos tener en cuenta, primero que la ética pública es una rama de la filosofía moral que se aplica al ámbito público y se distingue de la ética privada porque su objeto de análisis son las instituciones sociales y jurídicas y las conductas individuales pero que tienen lugar al interior de esquemas institucionales públicos. No debe confundirse la ética pública con la ética de la administración pública. La ética pública que también podría llamarse ética política. La ética pública es más amplia e incluso abarca a la ética de la administración pública. Su objeto de estudio son los juicios normativos sobre la distribución de poder y de la protección de derechos y libertades. Estos juicios sobre cómo debe regularse las relaciones en una sociedad que se pretende legítima y justa, básicamente tienen la función de proveer un standard moral crítico para evaluar las instituciones existentes y la distribución de recursos económicos¹.

Sería sorprendente encontrar posturas que sostuvieran que las empresas y el mundo de los negocios son inmunes a la crítica moral, o que nada tienen que ver con exigencias que provienen de la ética pública. Quizás alguien podría sugerir que los principios que se aplican a este ámbito son diferentes a la del que se aplica al ámbito no comercial. Para algunos, la cuestión de la ética política

¹ Dentro de las éticas aplicadas encontramos la ética de las empresas, y tal como afirma Adela Cortina: “[l]a ética de la empresa es, en este sentido, una parte de la ética aplicada, como lo es toda ética de las organizaciones y de las profesiones y tiene que reflexionar sobre cómo aplicar los principios mencionados a la actividad empresarial” CORTINA, Adela; *Ética de la empresa: claves para una nueva cultura empresarial*. Ed. Trotta, 1994; p. 32.

permite determinar las obligaciones y derechos morales de los individuos, pero no los derechos y obligaciones morales de las empresas. Se reclamaría así cierta excepcionalidad para el fenómeno empresarial, en el mismo sentido en que las conductas que se dan en las competencias deportivas están motivadas por el deseo de ganar. Sin embargo, aún en las competencias deportivas existen reglas que, pese a no estar escritas, se interpretan como exigencias que deben ser respetadas. Un ejemplo de ello es el espíritu del “juego limpio”. Así como nadie sostendría que las únicas obligaciones que tenemos los ciudadanos son las que derivan de las reglas jurídicas positivas, sobre todo cuando las estructuras institucionales pueden ser defectuosas. Del mismo modo, respetar las normas jurídicas no es todo lo que las empresas deben hacer.

En la primera sección de este trabajo expongo una visión consecuencialista los resultados que podrían ser promovidos por los emprendimientos empresariales y que tienen un impacto sobre el bienestar y el mercado laboral. En la segunda sección presento una postura deontológica basada en la teoría de la justicia como equidad (RAWLS, 1971) y desarrollo una respuesta tentativa al interrogante sobre los límites de la actividad empresarial y los principios que hacen de la actividad comercial una actividad éticamente justificada y comprometida con valores de justicia. A lo largo del trabajo identificaré las consideraciones más salientes que regulan la actividad empresarial desde el punto de vista de la justicia distributiva y de la ética política. Dejo aclarado que la determinación de los deberes de la ciudadanía presupone un ideal de sociedad que se concibe como una cooperación recíproca entre ciudadanos y ciudadanas libres e iguales.

Tanto en la primera como en la segunda sección discuto la postura que sostiene que las actividades comerciales de las empresas y de las personas dedicadas al comercio deben estar sujetas exclusivamente a exigencias de eficiencia y maximización de las ganancias. Presento diferentes argumentos que justifican una concepción de las empresas como vinculadas por exigencias morales y de ética política. Sus implicancias se pueden observar en las reglas éticas para los administradores y gerentes, para los asesores y para los abogados de empresas (CORTINA, A., 1994, Cap. V y VI). No obstante, en este trabajo sólo me ocuparé de las obligaciones de las empresas como sujeto y que afectan a los y las ciudadanas y dejaré fuera la cuestión de principios y reglas éticas que se aplicarían al interior de la organización empresarial.

I. Las consecuencias sí importan

En este apartado destacaré algunas de las obligaciones que podría uno razonablemente preguntarse si vinculan a las empresas y a su actividad comercial. En principio se puede pensar en cuáles son las obligaciones que tienen las personas que viven en una sociedad en la que las instituciones están bien ordenadas y tratan a todos como si fueran ciudadanos libres e iguales. Por supuesto que esta formulación de la pregunta supone una idea específica de sociedad, pero por el momento pongamos esa cuestión entre paréntesis. No será el objetivo de este trabajo fundamentar que la sociedad debe concebirse en esos términos, aunque podemos aceptar que tiene cierto atractivo. En una sociedad, tenemos obligaciones que derivan de ciertas instituciones y otras que no provienen de las instituciones sino de otro tipo de relaciones sociales.

Una de las obligaciones más importantes que tenemos en tanto ciudadanos y ciudadanas, es la obedecer las instituciones, actuar en conformidad con lo que la autoridad exige de nosotros. En caso de que nuestras instituciones fueran injustas, ¿no tendríamos el deber de reformarlas?

¿Cuál sería la respuesta, no ya para un individuo sino para un conjunto de ciudadanos y ciudadanas asociados con un objetivo comercial? ¿Tienen obligaciones de establecer instituciones comerciales justas si las instituciones comerciales no lo fueran? ¿Podría uno dudar de la legitimidad de los beneficios si son adquiridos en un mercado con fallas estructurales?². En los párrafos siguientes enfrente la cuestión de si la obligación de las empresas no es solamente ocuparse de maximizar sus beneficios económicos.

I.1. ¿Sólo las consecuencias económicas?

Se suele asimilar el consecuencialismo con el utilitarismo, que es una de las teorías éticas normativas más importantes del siglo XX y que fue preponderante en el análisis de la ética económica². Sin embargo, el utilitarismo es sólo una

² Sobre los argumentos en favor y en contra del utilitarismo cf. KYMLICKA, Will; *Filosofía Política Contemporánea: Una Introducción*. Ed. Barcelona: Ariel, 1995. 349 p., MILL, John Stuart; *Utilitarianism*; Ed. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Co., 2001, SEN, Amartya y WILLIAMS, Bernard *Utilitarianism and beyond*; Cambridge Univ Press, 1982, SMART, John y WILLIAMS, Bernard; *Utilitarianism: For and Against*. Ed. New York: Cambridge University Press, 1973.

versión del género de teorías consecuencialistas. El utilitarismo es un consecuencialismo que considera que la consecuencia más importante es la utilidad, y por ello, es el único valor con el que se debe evaluar la conducta de las personas. Es útil remarcar que no todas las teorías consecuencialistas reconocen como valioso sólo un valor o estado de cosas.

El consecuencialismo, como teoría de ética normativa aplicada al ámbito público, se define por subordinar las instituciones y las decisiones políticas a la promoción (i.e., maximización) de algún resultado o consecuencia considerada objetivamente valiosa (PETTIT, 1995). Cualquier teoría consecuencialista (como así también cualquier teoría deontologista) rechaza la subjetividad y el relativismo. Las consecuencias son, entonces, el elemento primordial. Tienen preponderancia y su valor se determina de manera independiente de los instrumentos o los medios necesarios para conseguirlas. Las políticas públicas, las instituciones y las decisiones políticas serán correctas o incorrectas en la medida en que maximicen o no los resultados valiosos³.

1.2. Entonces ¿qué consecuencias deberían promoverse?

La respuesta obvia parece ser: maximizar los beneficios económicos de los empresarios. No obstante, veremos que los argumentos consecuencialistas son un poco limitados y su fuerza relativa viene dada de que toma diferentes valores en juego, es decir, es pluralista. Considerar que el único valor relevante es la productividad entendida como maximización de ganancias y la búsqueda irrestricta de réditos económicos es como mínimo limitado. Es necesario distinguir el in-

³ El consecuencialismo adopta una teoría de lo correcto sobre la base de que una vez definido lo que es bueno, cualquier acción o política institucional que promueva dicho bien, será correcta. Como la posibilidad de que un agente que intente constantemente calcular las consecuencias de cualquier acto, se equivoque, o que calcular constantemente sea contraproducente, o que eventualmente no pueda controlar estas tendencias calculadoras, se intenta presentar al consecuencialismo como una estructura teórica que permita justificar las decisiones y las políticas públicas, pero no necesariamente que sirva para deliberar sobre qué se debe hacer. Es decir, el consecuencialismo se presentaría mejor como un criterio de justificación, y determinar si una acción o política fue la correcta, que como un criterio de deliberación. Por ello, para evitar desarrollar tendencias o rasgos que conviertan a los agentes en personas desvinculada de sus emociones y sentimientos y sólo preocupadas por calcular el valor de los resultados probables de cualquier decisión que vayan a tomar, el consecuencialismo debería adoptar una forma estratégica o indirecta.

terés egoísta del interés en la búsqueda de beneficios económicos. Es un error concebir que el egoísmo es la motivación de la actividad empresarial tanto como lo es concebir que es la motivación de la actividad humana en general. Una de las formas en que las decisiones empresariales podrían evaluarse, si aceptamos el consecuencialismo, es observando cuáles son los resultados y consecuencias de institucionalizar y reconocer la personalidad jurídica de empresas. Las empresas son el resultado de la cooperación humana y sirven a propósitos íntimamente vinculados con cuestiones económicas y humanas.

Las empresas son capaces y, en este sentido, podrían tener incluso la obligación de llevar adelante estos objetivos económicamente redituables a la vez que socialmente valiosos:

Promover y generar empleo de calidad dinamizando la economía al ofrecer oportunidades para acceder a bienes que permitan la subsistencia humana.

Promover la transparencia para que la información fluya libremente y para que los consumidores tengan control sobre sus decisiones a partir del conocimiento más completo posible.

Promover la equidad y la igualdad para grupos desaventajados. Las empresas pueden tener un rol institucionalmente requerido para lograr la inserción y la promoción del respeto por sí mismos de grupos históricamente desaventajados y empobrecidos.

Promover el bienestar. Dinamizar la economía también tiene la función de provocar una mejora del bienestar y de los índices de felicidad, autonomía e independencia.

Promover actividades y valores democráticos al interior de las empresas. Se discute el ámbito de aplicación de los principios de justicia al interior de las empresas porque forman parte de la estructura básica de una sociedad, porque afectan la vida de las personas de manera significativa y porque, aunque son elegidas voluntariamente, las personas no tienen genuinas alternativas a no trabajar.

I. 3. No obstante, la motivación empresarial parece ser maximizar los beneficios económicos

Analicemos el argumento consecuencialista que afirma que las empresas deben lograr resultados económicamente valiosos. Una forma de entender esta exigencia es como si afirmara que las empresas deben intentar lograr otros objetivos

valiosos, más allá del objetivo por el cual han sido creadas. No todos están de acuerdo con esta tesis. Para algunos autores, los directivos de una empresa no deben buscar otros resultados más que el crecimiento y las ganancias comerciales⁴.

Para teóricos que comparten esta concepción, entre los que encontramos a Milton Friedman, la búsqueda de beneficios y la maximización de rentas económicas es lo que debe guiar y motivar la conducta de los empresarios. De lo contrario, si se dedican a realizar actividades caritativas, se está malversando el dinero de los accionistas. Es decir, un dinero que podría utilizarse para la maximización de ganancias, se utiliza para otros fines. Si se detrae dinero de las ganancias de la empresa se utiliza el dinero de los accionistas; si se incrementa el costo de los bienes o servicios que se proveen, se utiliza el dinero de los consumidores. Por otra parte, el argumento se refuerza si se admite que, de hacer financiamientos benéficos o actividades caritativas, se está imponiendo este financiamiento, o bien a los clientes, o bien a los accionistas, o a los empleados.

Uno podría argumentar que la manera en que se utilizan el dinero podría atraer mayores ganancias. Ésta es una de las principales motivaciones detrás de las actividades de responsabilidad social empresarial. Pero no parece una respuesta contundente ya que persiste el problema de realizar actividades filantrópicas, si se puede comprobar que esto no necesariamente produce mayores ganancias ulteriores. ¿Es que acaso las empresas deben promover objetivos socialmente valiosos más allá del objetivo de maximizar sus ganancias?

El hecho de que existan formas de organización comercial como las empresas produce resultados y consecuencias positivas generales. La existencia de una empresa no solo beneficia a los accionistas, también beneficia a la sociedad en la que actúa. Es obvio que la empresa debe actuar conforme a la ley. Es obvio que las externalidades positivas también deberían contabilizarse junto con las externalidades negativas, tales como la competencia que se produce, la necesidad de regular la actividad, la situación desfavorable en la que quedan los pequeños comerciantes. Se puede suponer, sin mucho esfuerzo, que las externalidades positivas son mayores.

⁴ Milton Friedman presenta este argumento y afirma que “...in his capacity as a corporate executive, the manager is the agent of the individuals who own the corporation [...] and his primary responsibility is to them.” FRIEDMAN, Milton. “The social responsibility of business is to increase its profits”; en *Corporate ethics and corporate governance*. Springer, 2007, p. 211).

Pero, como el consecuencialismo nos ofrece ayuda para saber si una acción o una institución está justificada sólo si produce las mejores consecuencias, no es posible afirmar de antemano que la existencia de empresas puede considerarse justificada moralmente *antes* de saber cuáles son las consecuencias reales de tener una empresa. Los análisis consecuencialistas sólo nos permiten afirmar la permisibilidad de reconocer personas jurídicas como las empresas, pero no nos ayudan a saber qué tipo de responsabilidades o deberes específicos tendrían dichas empresas. Incluso se puede pensar en el argumento de la incapacidad epistémica para determinar cuál es el curso de acción correcto que se debe tomar⁵.

II. Límites: acciones que son malas en sí mismas

El deontologismo es otra de las teorías de ética normativa más relevantes que debemos considerar. Si tuviéramos que definir rápidamente lo que caracteriza al deontologismo sería su oposición al consecuencialismo; la noción de lo que es bueno o valioso no se define de manera independiente de las acciones que son moralmente correctas. Es más, no cometer acciones moralmente prohibidas tiene prioridad sobre la persecución de aquello que sea bueno o valioso. Esto quiere decir que una acción no se caracteriza como moralmente correcta según cuáles sean sus resultados. Las acciones son permisibles o impermisibles, prohibidas o permitidas, en sí mismas.

Para la ética deontológica aplicada a la economía y a las empresas, lo importante sería determinar cuáles son las exigencias que deberían cumplir las empresas y cuáles las acciones moralmente permisibles. La versión más restrictiva y estrecha de cualquier teoría normativa deontológica es la que establece que las limitaciones a la actividad deben: a) expresarse negativamente, b) tienen una interpretación estrecha y limitada, es decir que se prohíbe la analogía, y c) se orientan hacia los sujetos y sus intenciones. Esta última característica es la que mayor utilidad y discusión tiene en el razonamiento moral y posibilita dis-

⁵ “[o]n the one hand, suppose he [the CEO] could get away with spending the stockholders’ or customers’ or employees’ money. How is he to know how to spend it? He is told that he must contribute to fighting inflation. How is he to know what action of his will contribute to that end?” *ibid.* p. 212 (lo agregado me pertenece).

tinguir entre resultados que se provocan intencionalmente y resultados previsibles, pero no provocados intencionalmente⁶.

II. 1. Principios y deberes

El deber de establecer instituciones justas, derivado del deber de asistencia, ¿está fundado en un deber negativo de no dañar? El argumento sería cuando las instituciones no son justas, las partes no pueden estar seguras que están cobrando lo que les corresponde, no pueden saber que están tratando a los empleados o a los clientes de manera equitativa y no saben si están violando la exigencia de no interferir en la vida y en los proyectos de vida de los demás. En un sentido para saber que no se están aprovechando de otros es necesario contar con un marco institucional que determina la magnitud de la porción distributiva que le corresponde a cada ciudadano.

El autor afirma que aquellos que se preguntan sobre el alcance y magnitud de los recursos que deben ser utilizados para lograr la satisfacción de las necesidades, intereses y derechos de las partes involucradas con las que interactúan o pueden afectar, presupone un marco institucional justo (HSIEH 2009). Dado que esto no se da al nivel global es necesario un “cambio de paradigma”. En vez de preguntar sobre cuáles son los servicios o bienes que las empresas deben proveer en el caso de mercados defectuosos, lo que se demanda es que las empresas mejoren las condiciones institucionales.

II. 1.a. Todos somos iguales frente a los principios de justicia

El primer argumento que se debería considerar es el que afirma que los principios de justicia no se aplican *directamente* a las acciones que buscan maximizar los réditos económicos individuales, porque dichas acciones no forman parte del objeto primario de la justicia. El argumento parte de afirmar que una sociedad democrática constitucional que pretende que sus miembros se traten con

⁶ También se afirma que el deontologismo está interesado de manera primordial en los deberes negativos, que exigen no actuar, dejando de lado los deberes positivos que exigen actuar. Otros afirman directamente que no existen los deberes positivos, ya que lo único que tiene sentido son los deberes negativos de abstención, de no interferencia, de no dañar a otros. (DAVIS, Nancy, “El deontologismo”; en SINGER, Peter, *Compendio de ética*; Madrid: Alianza Editorial, 1995.)

justicia exige que la distribución de recursos, satisfaga dos principios (RAWLS, 1971, p. 52 y ss.):

Primer Principio: igual esquema de libertades para todas las personas.

Segundo Principio: igualdad de ingresos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades, a menos que cierta desigualdad de ingresos mejore de manera prioritaria la posición de los que obtienen menos ingresos.

El segundo principio se compone de dos sub-principios. El principio de la igualdad de oportunidades y el principio de la diferencia. Éste último justifica las desigualdades de ingresos, sólo si hace que los que menos ganan, ganen más de lo que ganarían si esa desigualdad no existiera. Sólo cuando se satisfacen dichos principios la sociedad alcanza una distribución justa.

Sin embargo, para algunos autores, la concepción de la sociedad ideal que defiende Rawls tiene problemas para acomodarse a los tiempos actuales. El principal problema es el debilitamiento de las instituciones del estado encargadas de la distribución de bienes que son importantes para llevar adelante un proyecto de vida digno. Esto podría ser un argumento para reconfigurar el rol de la teoría rawlsiana, e incluir a los actores más importantes del sector privado dentro de la “estructura básica” que conforman las principales instituciones jurídicas y sociales (BLANC y AL-AMOUDI, 2013). La tesis rawlsiana es que, en una sociedad justa, cuando las principales instituciones jurídicas y sociales, i.e., su estructura básica, están diseñadas en conformidad con los principios de justicia, las personas actúan de acuerdo con esos principios. Sin embargo, es necesario distinguir los principios que se aplican al esquema institucional y que determinan los derechos y las instituciones y obligaciones de los principios que se aplican a los individuos⁷.

⁷ Rawls considera que el objeto primario de la justicia es la estructura básica, la cual define del siguiente modo: “[e]l objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, o de modo más exacto, la manera en la cual las principales instituciones sociales distribuyen los deberes y derechos fundamentales y determinan la división de las ventajas producto de la cooperación social. Por instituciones mayores entiendo la constitución política y los principales acuerdos económicos y sociales. Así la protección legal de la libertad de pensamiento y de conciencia, los mercados competitivos, la propiedad privada en términos de producción y la familia monógama son ejemplos de las instituciones sociales más

Se ha dicho que la única manera de acercar el comportamiento empresarial a la ética es mediante los instrumentos coercitivos legales (HOFFMAN et al., 2014, p. 73 y ss.). Parece obvio que su personalidad legal establece una capacidad limitada, para realizar actos que sean conformes con la ley y con el objetivo que se tuvo en cuenta para su constitución. Aunque puedan considerarse otros deberes morales diferentes de simplemente cumplir con las normas jurídicas, el problema es cómo cambiar los comportamientos empresariales en un contexto en el que no existen incentivos para hacer más de lo que exige la ley positiva.

Una cuestión diferente es que las empresas se aprovechen de sistemas jurídicos que no satisfacen ni siquiera mínimos estándares de derechos humanos. En estos casos, el mero cumplimiento de las leyes de un gobierno dictatorial podría colocar a las empresas en una situación complicada. El deber moral natural es el de lograr que las instituciones estén bien ordenadas y que sean decentes. Esta exigencia no apunta a lograr sistemas jurídicos justos, sino más bien legítimos. Esto lo analizaremos un poco más adelante.

II. 2. Las empresas no serían parte de la estructura básica y por eso más allá de la justicia distributiva

Analizaré la cuestión de los deberes de cumplir y obedecer las instituciones jurídicas cuando existe un estado bien ordenado. Desde el liberalismo igualitario se ha argumentado que las principales instituciones que distribuyen cargas y beneficios, no incluyen las acciones cotidianas de la ciudadanía. El argumento afirma que, aunque los y las ciudadanas deberían actuar conforme con los principios de justicia, esto sólo implica cumplir con las reglas básicas de la sociedad⁸.

importantes. [...] La estructura básica es el objeto primario de la justicia porque sus efectos son muy profundos y están presentes desde el inicio.” (RAWLS, John, A Theory of Justice. Revised Edition. Edtion ed. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1971-1999, p. 6-7). Es necesario distinguir, además, los principios que se aplican a los individuos se dividen en condiciones ideales, y los que se les aplican en condiciones no ideales. En condiciones ideales, de cumplimiento perfecto y de instituciones más o menos justas, el principal, y quizás único, deber originado en las instituciones es el deber de obedecer las reglas del ordenamiento jurídico. En condiciones no ideales, de cumplimiento parcial, cuando las instituciones no son justas, las personas tienen el deber de actuar para reformar las instituciones. Ambos tipos de deberes se aplicarían a los empresarios en la constitución de una sociedad comercial, la diferencia es si existe algún tipo de obligación más allá de las que surgen del propio ordenamiento jurídico.

⁸ En RAWLS, John, *Political liberalism*. Ed. Columbia University Press, 2005, p. 468 y ss.

Una de las principales dificultades, es que la estructura básica parece reunir ciertas características que no todas las instituciones tienen, a saber, tienen efectos muy profundos en la vida de las personas, son efectos que están presentes desde el comienzo de sus vidas, sus efectos son coercitivos y representan instituciones que son configuradas por la acción política (SELEME, 2011, p. 31).

La actividad comercial empresarial no produce efectos coercitivos directos; a priori no vincula a las personas independientemente de su voluntad, y no está configurada por el ejercicio de un poder político público. Las empresas y la actividad empresarial están representadas en la forma de una persona jurídica que tiene un origen consensual; en un acuerdo de personas con intención de organizar mancomunadamente su economía. De ningún modo ejercen coerción sobre las personas, ni para generar relaciones comerciales, ni para que trabajen para ellas. Por otra parte, lo único que debería evaluarse son las leyes y las instituciones jurídicas más importantes porque ellas constituyen el resultado del ejercicio político de la ciudadanía, y que debe satisfacer ciertos estándares morales (SELEME, 2011, p. 31). Incluso se podría afirmar que sólo bajo la estructura básica, i.e., solo en el ámbito de aplicación de las instituciones estatales formales, la ciudadanía debe exigir que sus instituciones satisfagan criterios de legitimidad moral y de justicia.

II. 3. *La estructura básica institucional de los estados actuales debe reconfigurarse*

El principal argumento en contra ha sido formulado por Gerald Cohen (COHEN, 2000b) quien niega que una sociedad justa e igualitaria pueda alcanzarse sin requerir un conjunto de valores igualitarios (*ethos igualitario*). Esta conclusión se basa en dos argumentos independientes. El primero afirma que los ciudadanos de una sociedad justa, actúan motivados por el valor de la igual-

Rawls aclara que los principios de justicia efectivamente se aplican a la institución familiar, y que es una concepción errada pensar que no. No obstante, los principios no se aplican directamente a las estructuras institucionales intermedias, a las acciones que son parte de la vida interna de instituciones como la familia, las iglesias, las universidades, las asociaciones científicas o profesionales, las empresas comerciales y a los sindicatos de trabajadores. No afirma que no se aplique una concepción particular de justicia apropiada a la naturaleza y rol de cada entidad, sino que afirma que no se aplica una concepción *política* de justicia que regule la vida interna. La concepción política de justicia se aplica en tanto se protegen los derechos y libertades básicas de los miembros de las asociaciones, en tanto ciudadanos.

dad que es representado en los principios de justicia. Si fuera cierto que las acciones individuales no deben ser sometidas a los principios de justicia, podría darse que la distribución de cargas y beneficios fuese menos igualitaria de lo que podría ser si las acciones fueran igualitarias (COHEN, 2001, p. 190 y ss.). Además, afirma que la estructura básica está conformada no solo por las instituciones sociales formales sino también por instituciones sociales informales, compuestas por acciones individuales y actitudes valorativas que no han llegado a conformar instituciones formales (COHEN, 2001, p. 185 y ss.). Por ejemplo, el hecho de que en una familia se prefiera al hijo varón para continuar los estudios universitarios por sobre la hija mujer, constituye una estructura informal de decisiones que terminan afectando la igualdad en la distribución. En el mismo sentido, las acciones y decisiones de las empresas deben satisfacer los principios de justicia, porque o bien impiden la distribución más igualitaria que podría acontecer, o bien porque constituyen parte de la estructura informal que genera desigualdades, por ejemplo, al no contratar a personas de un grupo desaventajado.

Sin dejar de considerar este argumento como correcto desde un punto de vista ideal, otra línea argumental ha sido desarrollada para contextos propios de teoría no-ideal. Se esgrime que la noción de estructura básica, propia de la teoría rawlsiana, debe reconfigurarse para aplicar a las empresas y personas jurídicas los mismos principios de justicia que se les aplica al resto del esquema institucional (BLANC y AL-AMOUDI, 2013). Lo único en que se diferencia de la crítica clásica que afirma “lo personal es político” es que para ella lo relevante es la ineficacia y la retirada del estado en sus políticas de bienestar. Se apoya sobre la premisa de que los estados han fallado en proveer los bienes que deberían proveer. Ahora que el estado no cumple con esos mínimos, las empresas deberían ponerse a trabajar para colaborar (DEMUIJNCK, 2013, p. 752 y ss.).

Esta postura se apoya sobre la premisa de que los estados de bienestar son mucho más austeros de lo que eran o más débiles de lo que Rawls había imaginado como estados de bienestar plenos o estados democráticos de propietarios. La diferencia se apoya sobre supuestos no ideales, que reconocen que la estructura básica de una sociedad contemporánea, se aleja demasiado, quizás, de la representación ideal de una sociedad bien ordenada al modo rawlsiano.

II. 3. a. Pero, ¡las empresas carecen de legitimidad política!

Al argumento formulado más arriba se le podría objetar que los directivos de las empresas son agentes representantes de los intereses de los accionistas y empresarios, y es sólo para eso han sido seleccionados. No deberían actuar motivados para defender cualquier interés social. Además, si fuesen a actuar como servidores públicos deberían haber sido elegidos a través de un proceso político legítimo, y no lo han sido. Por lo tanto, es injustificado su rol y no son representantes políticos de los ciudadanos y ciudadanas⁹. Aunque parece convincente, el argumento de la falta de representación y legitimidad para cuidar de los intereses de las personas que participan en la sociedad de personas que pretenden tratarse como si fuesen ciudadanos libres e iguales, existe un tipo específico de bienes cuya distribución es fuertemente afectada por la configuración institucional de las empresas (BLANC y AL-AMOUDI 2013).

II. 3. b. Aun así, las empresas distribuyen bienes socialmente muy importantes

La teoría de la justicia como equidad de John Rawls toma como parámetro de las porciones distributivas la noción de bienes sociales primarios. Dichos bienes son tales que cualquier persona racional desearía tener, y mientras más tuviera más fácil sería la consecución de su plan de vida. Obtener dichos bienes sociales tiene límites que están dados por la capacidad de tener un sentido de la justicia, que razonablemente antepone la idea de actuar correctamente a la idea de maximizar la satisfacción de los intereses propios. Entre estos bienes encontramos, las libertades básicas que están contenidas en las constituciones modernas, las libertades políticas, las oportunidades de acceso a cargos y profesiones que determinan el salario de las personas, y el acceso a recursos e *ingresos económicos* (RAWLS 1971, pp. 54-55). Pero, además encontramos como bien social primario, las bases del auto-respeto. Este es, quizás, uno de los bienes más importantes

⁹ Milton Friedman lo expresa en el siguiente párrafo: “[t]he whole justification for permitting the corporate executive to be selected by the stockholders is that the executive is an agent serving the interests of his principal [...] If they are to be civil servants, then they must be elected through a political process. If they are to impose taxes and make expenditures to foster “social” objectives, then political machinery must be set up to make the assessment of taxes and to determine through a political process the objectives to be served.” FRIEDMAN, Milton; “The social responsibility of business is to increase its profits”, en *Corporate ethics and corporate governance*. Springer, 2007, p. 212.

de la teoría de la justicia rawlsiana. Este bien está fundado sobre el valor de la reciprocidad, y se expresa en la manera en que las instituciones tratan a las personas (RAWLS 1971, pp. 54, 155-156, 348, 386).

En el mundo actual, algunos de estos bienes, no se puede alcanzar con las políticas debilitadas del estado contemporáneo, que tiene una conformación y una intervención muy distinta a la del estado de bienestar del siglo XX, y más alejada aún de un estado en el que se garantiza una democracia de ciudadanos propietarios que se tratan como libres e iguales. Dadas estas condiciones del mundo contemporáneo, que las oportunidades de acceder a recursos económicos están íntimamente vinculadas al acceso a empleos, cargos y profesiones, que las empresas tienen la capacidad de influir en la distribución de ese acceso, y que, además, los estados son incapaces de brindar dichos accesos, correspondería preguntarnos si exigir un poco más de las empresas sería una demanda deseable y razonable.

II. 4. ¿Los individuos organizados en asociaciones tienen un deber natural de justicia para apoyar instituciones justas y reformar las instituciones injustas?

Si ello no fuera suficiente, podríamos pensar en lo que las empresas, tal como las personas de existencia real, deberían hacer en contextos de injusticia pronunciada o extrema. Si la justicia es la primera virtud de las instituciones, tal como la verdad es la virtud de los sistemas de pensamiento, entonces, las instituciones injustas deberían ser reformadas, ante una injusticia deberíamos motivarnos a reformar el sistema. La teoría de la justicia de Rawls determina cuales son los principios de justicia aplicables a las instituciones, pero además identifica los principios éticos que se aplicarían a las personas. En este ámbito, lo que se exige de los individuos es que actúen motivados por el deseo de establecer instituciones justas allí donde no las hubiera, y por mantener las instituciones justas allí donde sí las hubiera.

Las personas de existencia ideal, cuya creación es legalmente admisible, también tienen deberes. En tanto agrupación de personas organizadas para actuar de manera colectiva, las empresas constituyen un centro de imputación de responsabilidad que permite a las personas satisfacer los deberes individuales que tienen, pero de manera colectiva. Es decir, si consideramos que cada persona tiene deberes individuales de establecer y mantener instituciones justas, el co-

lectivo de personas agrupadas bajo la forma de una empresa tiene deberes colectivos de establecer y mantener instituciones justas. El hecho de estar organizados colectivamente les brinda una oportunidad diferente de cumplir con un deber que tienen.

II. 4. a. Argumento de los deberes naturales de justicia

Los principios de justicia natural se aplican a las personas por fuera de las instituciones. Son deberes que surgen del hecho de compartir una sociedad con independencia de las instituciones existentes. Cuando una persona busca ocupar una posición profesional o laboral o un cargo o empleo público se genera la obligación (moral) de cumplir los deberes que implica el cargo. Esta obligación de cumplir los deberes es moral, y el principio moral que subyace es el de equidad. Es interesante destacar que el deber de equidad no sólo manda cumplir las reglas y los deberes institucionales especificados por el cargo, sino también, actuar de buena fe, tal como cuando en un juego, las partes se comprometen a respetar el reglamento de juego, pero también a “jugar limpio” y ser un “competidor leal” (*to be a good sport*) (RAWLS 1971, p. 97).

Cuando se afirma que las asociaciones no son parte de la estructura básica porque tienen un origen en la voluntad de las personas y no se aplican con independencia de los deseos de las personas a las que se aplican, sólo se hace referencia a las relaciones internas de la asociación. Para el resto de los ciudadanos, contratar con una empresa no es igual que contratar con una persona o con una empresa unipersonal. Se les impone una forma jurídica, una forma de contratación, y una forma de responsabilidad jurídica. La cuestión de la habilitación legal para actuar como empresa o como sociedad comercial implica una posición frente a los consumidores y frente a los demás ciudadanos. Las relaciones internas de los participantes, accionistas y asociados no están directamente reguladas por las reglas de las estructuras básicas. Pero frente a los demás ciudadanos, tienen un privilegio, un derecho fundado en su capacidad legal, y un estatus para presentarse ante el mundo.

Un argumento para sostener que los deberes naturales de justicia podrían ser colocados sobre la cabeza de individuos asociados ha sido formulado por Hugo Seleme (SELEME 2011). El autor utiliza el ejemplo de los alumnos de un conocido compositor que juraron nunca tocar otras obras que no fuera de su

autoría. Podrían tocar obras solistas, pero también podrían tocar obras colectivas. Son dos formas en que la promesa realizada podría ser mantenida y de este modo honrar la memoria de su maestro.

A nivel colectivo, los estados, en tanto asociaciones de personas, podría tener una oportunidad para satisfacer los deberes que surgen de los deberes naturales de justicia que se aplican a los individuos. El deber de asistencia a los pueblos extranjeros es un tipo de deber que surge de los principios de justicia global. Pero el deber de ayudar a los individuos que pertenecen a los pueblos extranjeros, es un deber natural de justicia. Por ello, los individuos tienen un deber diferente del deber de asistencia, y es un deber humanitario, que puede, a su vez, también ser satisfecho si se encuentran agrupados en asociaciones.

El estado es un tipo de asociación de individuos pero que tiene características diferentes de las empresas comerciales. Por una parte, los estados están asentados sobre un determinado territorio y las empresas pueden tener sedes en diversos territorios. Por otra parte, los estados son asociaciones de individuos que se generan de manera no voluntaria, mientras que las empresas surgen por voluntad de quienes las integran. Además, las empresas surgen dentro de un marco de instituciones jurídicas y políticas que son establecidas por los estados. Estas características dan razones para negar que los individuos y las empresas tengan deberes “políticos” tales como el de asistir a los pueblos foráneos. Pero, en la medida en que las empresas constituyan asociaciones de individuos, se les puede atribuir responsabilidad para cumplir obligaciones que todos los demás individuos tienen. Si bien tienen una personalidad limitada, en tanto tengan relaciones con otras personas físicas, tendrán la posibilidad de realizar acciones que respeten la dignidad de los demás.

II. 5. a. ¿Deben las empresas multinacionales colaborar en el establecimiento de instituciones legítimas?

A nivel internacional, la idea de que los estados tengan el deber de distribuir recursos económicos de manera justa o igualitaria es altamente controvertida. La posición liberal igualitaria más ortodoxa afirma que los principios de justicia que se aplican al nivel internacional no exigen distribuir de manera igualitaria, y que los principios que se aplican al ámbito internacional son de tipo suficientistas. Esto significa que los únicos deberes de justicia a nivel internacional entre

estados independientes se satisfacen colaborando para que cada pueblo cuente con un nivel suficiente de recursos institucionales y económicos para gobernarse de manera legítima. No se exige que todos los estados deban contar con el mismo nivel de recursos. La idea subyacente es que para gobernarse de manera legítima un pueblo no necesita estar en el mismo nivel de riqueza que otros. En este sentido, el criterio de corrección moral no es comparativo, sino que es absoluto, y por ello, las exigencias de justicia internacional son “suficientistas”.

II. 5. b. ¿No estarían actuando las empresas como representantes ilegítimos de los intereses de los ciudadanos del pueblo en cuestión?

El problema que enfrentamos es que la intervención de empresas transnacionales en el ámbito de los asuntos domésticos de un estado no constituye un ejercicio legítimo del poder político (HSIEH, 2009, p. 264 y ss.). Como vemos esta objeción replica la idea presentada más arriba sobre que los directores de empresas no han sido elegidos como funcionarios ni representan los intereses de los miembros de la sociedad.

Sin embargo, las personas tienen un deber natural de no dañar a otros. Este deber de no dañar, que podría estar fundado en el deber de no tratar a las personas como medios, podría exigir que las empresas y el directorio de las empresas sean cautos en el desarrollo de actividades comerciales en un estado en el que, por ejemplo, los derechos humanos no son garantizados. Más allá de que el estado en cuestión no respete ni garantice los derechos de sus ciudadanas y ciudadanos, las empresas deberían ser cuidadosas con las relaciones que se establecen con las autoridades. Tienen un deber de no dañar, y este deber no sólo se expresa en términos negativos, ya que uno podría razonablemente afirmar que el deber de no dañar también puede incumplirse por omisión. En este sentido si las empresas transnacionales omitieran brindar a los trabajadores las condiciones laborales mínimas necesarias para garantizar condiciones dignas de trabajo, entonces, se infringe el deber de no dañar y no podría valer como justificación que las empresas no sean legítimos representantes de la ciudadanía.

Por supuesto que es cierto que las empresas no tienen legitimidad para intervenir, que no son titulares de un poder político. Pero, para algunos autores, si un estado incumple los estándares más básicos de decencia humana, entonces, la empresa debería abstenerse de actuar en dicho estado so pena de convertirse

en cómplice de las violaciones de derechos humanos. Es más, la empresa tiene suficiente legitimidad para actuar en nombre propio y para exigir que las instituciones se adecúen a estándares mínimos de satisfacción de autogobierno colectivo.

Incluso aunque alguien pudiera sostener que los empresarios o los directivos no deberían intervenir de manera paternalista en los asuntos de otros países, esto no vuelve moralmente permisible el incumplimiento de estándares laborales, que son cumplidos en otros estados por parte de la misma empresa transnacional. Sería terriblemente hipócrita considerar correcto cumplir con ciertos parámetros en un estado, pero considerar correcto que el mismo parámetro puede ser infringido en otro estado.

II. 6. a. No es irrazonable condicionar el reconocimiento de la personalidad jurídica

El reconocimiento de la personería jurídica se funda en la obtención de objetivos sociales relevantes. La aceptación de las empresas como agentes sobre los cuales convergen un haz de derechos y deberes, que ha sido artificialmente creado y que responde a ciertos propósitos socialmente admisibles y jurídicamente válidos, supone ciertos privilegios para las personas físicas que conforman dicha empresa (HEATH, 2004, p. 29). Nadie podría razonablemente negar que las personas jurídicas tienen capacidad limitada y que su accionar no solo debe acotarse a realizar los actos que han sido facultados para realizar, sino que también debe respetar las leyes, no cometer actos ilícitos, y por supuesto si existen dos cursos de acción en el cual uno de ellos produce los mismos beneficios económicos para los accionistas, pero uno de esos cursos de acción produce mejores resultados en términos de valores sociales, ese es el curso de acción que la empresa debería desarrollar¹⁰. En palabras de Adela Cortina, la empresa debe velar además por el respeto y la promoción de los valores sociales que, de hecho, son respetados en la sociedad en la que actúa (CORTINA, 1994, p. 25).

¹⁰ “La meta de la actividad empresarial es la satisfacción de necesidades humanas a través de la puesta en marcha de un capital, del que es parte esencial el capital humano —los recursos humanos—, es decir, las capacidades de cuantos cooperan en la empresa” CORTINA, Adela, *Ética de la empresa: claves para una nueva cultura empresarial*. Edtion ed.: Trotta, 1994, p. 40.

II. 6. b. *El deber más importante: no dañar a otro*

Según lo expuesto, el deber natural de respeto mutuo y el de asistencia mutua, en tanto deberes positivos, o deberes que exigen comportamientos activos, no tiene la misma prioridad que el deber natural de no dañar. Este último sólo exigiría una abstención, un comportamiento pasivo de no interferir. Sobre esto corresponde hacer algunas aclaraciones. Aun cuando uno respete la diferencia entre deberes de abstención y deberes de acción, y que uno acepte la distinción entre causar daño por acción o por omisión, uno todavía podría fundar el deber de establecer instituciones justas en donde no las hay sobre la base del deber de no causar daños. Si los empresarios afirman que el único deber negativo es no causar ningún daño a las personas, podrían intentar afirmar que la única manera en que esto se satisface es cumpliendo las reglas del orden jurídico vigente. El problema es que cuando las reglas no son como deberían ser, la posibilidad de causar daño es mayor, y, por lo tanto, la posibilidad de incumplir el deber de no dañar aumenta. ¿Cómo podrían asegurarse de cumplir de la mejor manera las exigencias derivadas de este deber de abstención? ¿Cumpliendo con las reglas que creen que deberían formar parte del orden jurídico vigente? ¿Trabajando para que las reglas del orden jurídico vigente sean reformadas para distribuir de manera equitativa lo que le corresponde a cada persona? Si el deber negativo de no dañar contuviera exigencias positivas, entonces, las empresas y los empresarios deberían actuar con debido cuidado y precaución, y deberían intentar satisfacer este deber reformando las instituciones para acercarlas a lo que debería ser¹¹.

¹¹ “[...] porque el derecho en una sociedad es el conjunto de leyes que han sido promulgadas de forma legítima, según los procedimientos estipulados en ella. Si una norma ha sido promulgada siguiendo los procedimientos legítimos, es ya una norma jurídica y su cumplimiento es legalmente exigible por parte de la autoridad competente. Sin embargo, que una norma haya sido promulgada según los procedimientos legales no significa ya que sea justa, porque puede haber derecho injusto [...] Tampoco es suficiente para tomar decisiones racionalmente justas atender sólo al derecho positivo y a la conciencia moral alcanzada por una sociedad determinada, porque el hecho de que en ella no exista sensibilidad, por ejemplo, hacia determinados derechos humanos, no significa que podemos atenernos tranquilamente a unas convicciones que están por debajo de las convicciones morales generadas por una moral crítica” *ibid.* p. 26-27.

III. Conclusiones

Como conclusión, luego de haber revisado los argumentos en favor de considerar que las empresas tienen deberes que exceden los que se derivan de las instituciones jurídicas vigentes, debemos reconocer que: a) no es irrazonable exigir que las empresas no tengan como único fin la maximización de beneficios económicos. Incluso aunque tuvieran este fin como objetivo directo, existen restricciones que provienen de la estructura institucional jurídica de una sociedad justa. Estas restricciones pueden imponer la persecución de otros fines socialmente valiosos. Además, debemos aceptar que: b) en estados que incumplen las normas de derechos humanos o que no proveen los bienes sociales primarios básicos que las personas deberían tener garantizados, las empresas quizás deberían actuar para reformar las instituciones de la que se denomina “estructura básica” de una sociedad.

Es evidente que existe una conexión necesaria entre la ética y el mundo de las empresas y es un terreno que requiere mayor exposición y claridad. En este sentido creo que el trabajo realiza un aporte significativo. Parece poco razonable, por otra parte, afirmar que el único deber de los empresarios es cumplir con las obligaciones jurídicas que impone el ordenamiento. La buena fe comercial y la actitud de compromiso social podría dejar de ser parte del terreno de las buenas intenciones y de la responsabilidad social empresarial, para incorporarse como exigencias de legalidad propia del derecho comercial.

Queda todavía por delante una gran tarea debido a que uno de los principales problemas que se presenta cuando se investiga sobre los principios y los deberes de las personas en situaciones alejadas del mundo ideal. Situaciones en las que el incumplimiento es común, o en las que los sistemas no son todo lo perfectamente justos que deberían ser. Deberíamos sin embargo distinguir entre los deberes que surgen en un estado que es moralmente ilegítimo, porque falla en la satisfacción de las prestaciones básicas, o porque no garantiza un umbral mínimo de decencia, y los deberes que surgen en un estado que es injusto, porque la distribución de riquezas no satisface los principios de justicia adecuados. Sólo en este segundo caso, surgen deberes de justicia que no se yuxtaponen a los deberes legalmente creados, ya que, en el primer caso, el deber principal es el de transformar en legítimas las instituciones que coaccionan a la ciudadanía o asistir para que la ciudadanía se gobierne de manera legítima.

IV. Bibliografía

- BLANC, Sandrine e Ismael AL-AMOUDI, “Corporate Institutions in a Weakened Welfare State: A Rawlsian Perspective”. *Business Ethics Quarterly*, 2013, 23(4), 497-525.
- COHEN, Gerald A. *If you're an Egalitarian, how come you're so rich?* Cambridge: Harvard University Press, 2000b. XII, 233 p.
- COHEN, Gerald A. *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?* Barcelona: Paidós Ibérica, 2001. 260 p.
- CORTINA, Adela, *Ética de la empresa: claves para una nueva cultura empresarial*. Trotta, 1994.
- DAVIS, Nancy A. “El deontologismo”, en Peter, SINGER ed. *Compendio de ética*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- DEMUIJNCK, Geert “Duties of Justice in Business”, en *Handbook of the Philosophical Foundations of Business Ethics*, 2013, 743-760.
- FRIEDMAN, Milton. “The social responsibility of business is to increase its profits”. en *Corporate ethics and corporate governance*. Springer, 2007, p. 173-178.
- HEATH, Joseph. “A market failures approach to business ethics”, en *The invisible hand and the common good*. Springer, 2004, p. 69-89.
- HOFFMAN, W Michael, Robert E. FREDERICK y Mark S SCHWARTZ, *Business ethics: Readings and cases in corporate morality*. John Wiley & Sons, 2014.
- HSIEH, Nien-hè, “Does Global Business Have a Responsibility to Promote Just Institutions?” en *Business Ethics Quarterly*, 2009, 19(2), 251-273.
- KYMLICKA, Will, *Filosofía Política Contemporánea: Una Introducción*. Barcelona: Ariel, 1995. 349 p.
- MILL, John Stuart *Utilitarianism*. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Co., 2001. xvi, 71 p.
- PETTIT, Phillipe, “El consecuencialismo” en Peter SINGER ed. *Compendio de ética*. Madrid: Alianza Editorial, 1995, p. 323-337.
- RAWLS, John A *Theory of Justice. Revised Edition*. Edtion ed. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1971-1999. xv, 607 p.
- RAWLS, John *Political liberalism*. Edtion ed.: Columbia University Press, 2005.

- SELEME, Hugo *Las fronteras de la justicia distributiva. Una perspectiva rawlsiana*. Edtion ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- SEN, Amarya - Bernard WILLIAMS, *Utilitarianism and beyond*. Edtion ed.: Cambridge Univ Press, 1982.
- SMART, John - Bernard WILLIAMS *Utilitarianism: For and Against*. Edtion ed. New York: Cambridge University Press, 1973.



La empresa como actor político y económico constitucional

RICARDO ALBERTO MUÑOZ*

Resumen

El trabajo aborda a la empresa como actor económico y político constitucional, partiendo de su recepción constitucional como resultante de la confluencia de diversos derechos, que sustentan la libertad de empresa y del empresario, por una parte, y por la otra, las potestades públicas regulatorias que la enmarcan. La empresa es vista como actor económico y político, especialmente por sus relaciones con otros actores, en cuanto ejerce poder e influencia al intentar condicionar y limitar conductas de usuarios y consumidores, otras empresas, partidos políticos e incluso al propio Estado negociar contenidos de leyes y políticas públicas, el ejercicio del lobby e inserción estatal con el consecuente peligro de “puerta giratoria” de ingreso y egreso de la función pública

Palabras clave

Empresa, mercado, estado, derechos, potestades.

Abstract

The work tackles the Enterprise as a constitutional economic and political actor, starting from its constitutional admittance as a resultant of the confluence of diverse rights that sustain the freedom of the enterprise and the businessman, on

* Académico Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

thwe one hand, and on the other hand, the regulatory public attribution that frame it. The entreprise is seen as an economic and political actor, especially for its relations with other actors in as much as it has power and influence intending to condition and limit behaviours of users and consumers, other enterprises, political parties including the State itself to negotiate contents of laws and public politics, the practice of the lobby and state insertion with the consequent danger of “revolvin door”, entering and/or leaving the public function.

Key Words

Enterprise, market, state, rights, attributions

I. La empresa en la Constitución

La Constitución Nacional menciona a la “*empresa*” en dos oportunidades. En el art. 4to referido a la conformación del Tesoro Nacional, incluye a los empréstitos y operaciones de crédito para “*empresas de utilidad nacional*”, norma enlazada al art. 75.30 sobre “establecimientos de utilidad nacional”, lo que permite interpretarlo referido tanto a actividades o emprendimientos. art.75.18 - como a estructuras organizativas, públicas y privadas, para la consecución de los fines preambulares y los previstos en los incs.18 y 19 del art. 75. La otra mención concreta lo da el art. 14 bis, en cuanto reconoce a los trabajadores el derecho a participar en las ganancias de las *empresas*, con control de la producción y colaboración en su gestión, que implica una organización jurídica-económica. No obstante tales escuetas menciones, el reconocimiento constitucional a la empresa -pese a las dificultades para conceptualizarla- resulta de la vinculación y anudamiento de diversos derechos cuyo ejercicio confluyente brinda el marco protectorio, resultando producto de la libertad que el Estado reconoce a los habitantes en materia económica-social, por lo que en su conformación se encuentran los derechos económicos emergentes de la Constitución Nacional, que no son otros que los contenidos constitucionales del mercado y que son ejercidos por los diversos actores que en él interactúan. Como lo destaca Aragon Reyes, libertad de empresa y mercado están indisolublemente ligados, aunque no es

posible confundirlos conceptualmente¹², no solamente porque la empresa es uno de los actores en el mercado -no el único ni excluyente, aunque insustituible como todos- por lo que en el próximo punto abordaremos las relaciones entre Estado y Mercado y los derechos del empresario individual o colectivo.

II. Estado y mercado

“La actividad económica, en particular, la economía de mercado, no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político”

CENTÉSIMUS ANNUS

Las actuaciones públicas son necesarias y a la vez fundantes de un modelo económico social, tal lo demuestra la circunstancialidad histórica, por lo que no compartimos la concepción que asigna un carácter natural al mercado en el cual las “*manos invisibles*” conformarían un orden existente antes y fuera del ordenamiento jurídico; sino que, por el contrario, el mercado depende de decisiones políticas estatales que se exteriorizan en normas jurídicas que lo diseñan; confluencia de lo político, económico y jurídico y que asume los caracteres de politicidad, juridicidad y artificialidad¹³ sin desconocer que las relaciones de fuerza y obviamente de poder económico al influir en las decisiones tienen incidencia en tal construcción.

El Estado, en sus relaciones con el Mercado, es dinámico, variable, contingente e histórico y se muestra -nos dice Predieri¹⁴- *sobre el mercado* cuando regula la producción y distribución de bienes y servicios, determinando directa o indirectamente precios, reglamentando características de información para el consumo, definiendo mercados competenciales, monopólicos y oligopólicos, defensa del medio ambiente, prohibiendo el comercio de determinados bienes

¹² ARAGON REYES, Manuel, *Libertades Económicas y Estado Social*, McGraw-Hill Editorial. Marid.1995, pág. 23.

¹³ TOBIAS, José W, “Persona y Mercado”, *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires*, 2da. Época, año LVI, N° 49. 2011.

¹⁴ PREDIERI, Alberto, “Estado y Mercado. La ósmosis como elemento cualificador y legitimante”, en: “*Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. N° 17, enero-abril. Madrid. 1994

y servicios, en todos los casos por razones de bienestar general y cohesión social; es decir, tanto en la decisión política económica fundamental adoptada constitucionalmente, como mediante la legislación y administración. Actúa *en el mercado*, cuando coloca títulos públicos, realiza operaciones mediante Banco Central, produce y comercializa bienes y servicios en competencia con los particulares como empresario. Opera *fuera del mercado*, pero con incidencia *en el mercado*, cuando sanciona el presupuesto general de gastos y recursos, el que no solamente define las políticas públicas, sino que direcciona las erogaciones estatales al mismo tiempo que detrae impositivamente riqueza de los particulares.

Los procesos de transformación del Estado, han evidenciado el relacionamiento entre éste y la sociedad, diferenciando en cada caso los roles y modelos de acumulación, y por ende las modalidades de su participación en la economía. Siguiendo a Rey Perez decimos que “el mercado debe estar también sometido al Derecho, debe estar sujeto a las reglas de la mayoría y al respeto a los derechos y valores morales que en el momento constitucional hemos decidido que ordenen nuestra sociedad”¹⁵. Al Estado, le corresponde ejercer sus funciones de ordenación de la actividad económica, tendiente a la satisfacción de necesidades sociales, dirección del proceso económico general y promover la reforma de estructuras, de acuerdo a la voluntad política expresada electoralmente dentro del marco de la Constitución¹⁶

1. Presupuesto institucional del mercado: Estado Democrático y Social de Derecho

Por las razones apuntadas, consideramos que el presupuesto institucional del mercado, lo constituye el Estado Democrático y Social de Derecho, que surge implícitamente del bloque de constitucionalidad federal integrado por la CN y los instrumentos internacionales jerarquizados constitucionalmente y, también, aquellos tratados que no obstante no haber alcanzado todavía dicha jerarquía – protocolo de San Salvador– están por sobre las leyes sancionadas por el Congreso.

¹⁵ REY PÉREZ, José Luis, “La democracia amenazada”. Cuadernos de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos N° 6, Universidad de Alcalá, 2012.

¹⁶ de JUAN ASENJO, Oscar, *La constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1984.

Implica ello que el pueblo es el protagonista, en ejercicio de los derechos políticos, de la adopción de la forma u opción de economía social de mercado que estime corresponder a la circunstancialidad histórica, pero dentro del marco adoptado como decisión política fundamental, por lo que amplia o reduce los márgenes de participación estatal en cada caso frente al mercado, pero, no podrá eliminar a éste ni tampoco “auto minimizarse”. En otras palabras, hay libertades o derechos que deben preservarse, pero también hay mandatos constitucionales que deben cumplirse¹⁷.

No obstante, resulta válida la observación de Lechner¹⁸ que la relación de mercado y estado no puede ser visualizada como de “suma cero” en que el avance de uno implica retroceso del otro, sino fortalecimiento de la sociedad que afiance un mejor Estado democrático que integre a sus ciudadanos. Precisamente, Fitoussi¹⁹ afirma que las relaciones entre mercado y democracia no son necesariamente conflictivas, sino *complementarias*, ya que, incrementa la legitimidad del sistema económico y una mayor adhesión a la democracia.

2. La Empresa como actor constitucional en el mercado

Las relaciones de mercado requieren la presencia inevitable de todos los actores que en él interactúan e inciden en su dinamismo, sin que sea posible prescindir de cualquiera de ellos. En este sentido, resulta clara la observación que realizan Hernández, Rodríguez y Moreno²⁰ que tanto el Estado como los demás actores intervinientes en el Mercado realizan actividades de regulación, siendo *visibles* las estatales que se expresan a través de reglamentaciones y definiciones de políticas públicas, mientras *invisibles* las ejercidas por empresas y consumidores. Cabe anotar que, para nosotros, además del Estado y de las empresas, son actores del mercado los trabajadores, organizaciones sindicales, usuarios y consumidores.

¹⁷ ARAGON REYES, “Libertades...”, op. cit, pág. 11.

¹⁸ LECHNER, Norbert, “El debate sobre Estado y Mercado”, Revista Nueva Sociedad N° 121, Caracas, 1992, pág.246

7.-FITOUSSI, Jean Paul “Globalización, mercado y democracia”, en “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate”, PNUD, Buenos Aires, 2004, pág. 329.

²⁰ HERNANDEZ, Iván; RODRIGUEZ, María Cristina y MORENO, Álvaro, “Mercado vs Estado: un debate inconcluso”. Economía y Desarrollo, Vol. 3, N° 1, marzo, 2004-www.fuac.edu.co/revista/iii/III/cincoa.pdf.

El *habitante* es el titular de los derechos económicos, que encuentra recepción en diversas normas de la CN y en los tratados internacionales de derechos humanos. El *habitante* del art. 14, tanto nacional como extranjero atento el art. 20, y la *empresa* del art. 14 bis, son los sujetos económicos privados, individuales o colectivos, operantes en el mercado en ejercicio de sus derechos económicos y atento el principio de libertad jurídica, pero dentro del marco normativo y finalista previsto por el Estado.

Al respecto, y sin perjuicio de volver sobre la cuestión, adelantamos que el agente colectivo económico privado emergente del derecho de asociarse con fines útiles (14 CN), conforma una parcialidad que se inserta en el concepto de *empresa* (art. 14 bis) toda vez que en ésta confluyen no solamente el capital y la gestión empresarial sino también el trabajador el cual aporta su energía, en la actividad laboral específica.

Sustentada en la libertad de empresa, la combinación de recursos materiales y trabajadores realizada por quien o quienes ejercen la conducción de la misma, propone la producción de bienes o servicios para ponerlos a disposición en el mercado, conformando una “unidad” productiva. Requiere un ámbito de decisión libre de interferencias para realizar tanto la combinación de factores en lo que hace a la organización interna empresarial como para determinar el “*qué, cómo, cuándo y en qué condiciones, han de realizarse las diversas operatorias necesarias para abastecer al mercado*”²¹ No obstante ello, se trata de un derecho con limitaciones emergentes de la vigencia de los restantes derechos fundamentales y aquellas que surgen de la ley –conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio- y con los límites del art. 28 CN.

Como señala Miguel Manzanera²² hay que considerar a la empresa como un “*nosotros económico*” de capital y trabajo en la que corresponde erradicar prácticas deshumanizantes tanto hacia el exterior cuyo objetivo se limite a la maximización del beneficio sin reparar en prácticas ilegales o éticamente reprochables, como hacia su interior como lucha entre capitalistas y obreros o explotación de estos por aquellos y sin omitir el conflicto intra empresarial entre titulares del capital fraccionado en acciones y los sectores gerenciales e incluso con accionistas.

²¹ VAZQUEZ VIALARD, Antonio, “Libertad de empresa en la Constitución Argentina”, Revista Derecho del Trabajo, 1993-B-1793.

²² . MANZANERA, Miguel. “Crítica filosófica del neoliberalismo (II). Propuestas de humanización”, en “Ética y Economía” (J.C. Scannone y G. Remolina, compiladores), Edit. Bonum, Buenos Aires, 1998, pág. 90.

3. Contenidos constitucionales del mercado y consecuentemente derechos del empresario, aunque no exclusivos de éste

3.1. *Libre empresa o derecho a la libre iniciativa privada.* La libertad de empresa, al decir de Aragon Reyes²³, se trata del elemento nuclear del modelo constitucional económico y esencialmente ligado al principio de libertad económica. En todos los campos y el económico no es la excepción, la persona humana siente la necesidad de iniciativa que para Bidart Campos es prioritaria en una economía de mercado, sea para producir, para vender, comprar, trabajar, inventar, aunque ello no implica que pueda hacerse irracionalmente o que no pueda planificarse²⁴.

Del art. 19 CN se infiere el derecho o libertad de realizar todas aquellas actividades económicas no prohibidas legalmente a los particulares y aquellas autorizadas. Asimismo, siguiendo a Aragon Reyes²⁵ pensamos que la libertad de iniciativa o de empresa contiene la libertad de acceder y permanecer en el ejercicio de la actividad no prohibida, aunque cumpliendo la normativa que hacen al poder de policía estatal, y libertad para abandonarla o no imposición para continuar salvo que por razones justificadas de interés público y para sustentar necesidades básicas impostergables resulte conveniente tanto la continuación como el cese, pero siempre a actuar en el marco de un mercado concurrencial o que asegure la competencia, que comprenda la libertad de los competidores y consumidores para optar realmente por los mejores productos a menores precios.

De tal modo que el derecho a desarrollar una actividad económica y a crear una empresa, son emergentes del sistema sustentado en la libre iniciativa, lo que lleva a tener protección constitucional por llevar implícito el ejercicio de derechos fundamentales e incluso la obligación estatal de respetarle su individualidad confiriéndole personalidad jurídica y limitación de responsabilidad, lo que a juicio de Lorenzetti implica un subsidio a la empresa por el Derecho²⁶.

²³ ARAGON REYES, Manuel, "Libertades económicas...", ob. cit, págs. 12 y 13.

²⁴ BIDART CAMPOS, Germán, *La re-creación del liberalismo. Política y Derecho Constitucional*. Edit. Ediar, Buenos Aires, 1982, pág. 152.

²⁵ "Libertades económicas...", cit, pág. 33.

²⁶ LORENZETTI, Ricardo, "Reglas de solución de conflictos entre propiedad y medio ambiente", en: LL 1998-A-1024.

Asimismo, para Tobias²⁷ en posición que compartimos, la libertad de competir de las empresas y la libertad de elegir de los consumidores, son manifestaciones particulares de la defensa de la libre competencia (art. 42 CN) y de las libertades de iniciativa económica (arts. 14,19,20 y 42 CN) y de elección (art. 42 CN):”

3.2. *Derecho al trabajo y ejercer industria lícita*. Entendido ello como el derecho de elegir libremente la actividad que desee realizar, de disfrutar de su rendimiento económico, en forma individual o asociada, de acuerdo a la organización que estime pertinente. Para Quiroga Lavié²⁸ es aquella facultad de elaborar y transformar bienes y servicios, de organizar dichas actividades y que supone el derecho de propiedad para poder efectivizarlo. La *licitud* de dicha industria opera como limitante a este derecho, al mismo tiempo que en ejercicio del poder de policía, sea en sentido estricto –salubridad, moralidad o seguridad –o amplio– promoción del bienestar general y proveer al desarrollo humano con justicia social– e incluso protección del medio ambiente (art. 41) el Estado puede establecer restricciones, dentro de las limitaciones del art. 28 CN.

3.3. *Derecho de comerciar*. Comprende el ejercicio de la intermediación en la circulación e intercambio de bienes y servicios de cualquier tipo, sea o no profesional²⁹, siendo uno de los instrumentos que contempló el constituyente en 1853 para movilizar a la economía argentina y uno de los reclamos desde los albores de la revolución³⁰. No obstante, sea por decisión del constituyente como del legislador, determinadas categorías quedan fuera del comercio. En el primer caso, las disposiciones del art. 15 CN y del art. 75.17. En el segundo, por la calificación de bienes del dominio público prevista en el Código Civil y Comercial de la Nación y en otras leyes, con la consecuencia de su inajenabilidad. Asimismo, mediante la *publicatio* el Estado declara que determinadas actividades

²⁷ “Persona y...”, cit., págs. 269/270.

²⁸ QUIROGA LAVIE, Humberto, BENEDETTI, Miguel Ángel y CENICACELAYA, María de las Nieves, *Derecho Constitucional Argentino*, Rubinzal Culzoni Editores, 2001, pág. 162.

²⁹ DALLA VIA, Alberto, *Derecho Constitucional Económico*, 2da. Edición. Edit. Lexis-Nexis, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006, pg 288; EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Edit. Delpalma, 1993, Tomo I, pág. 499.

³⁰ ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Constitucional*, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe 2010, T I, pag 532.

pasan a ser regidas por el Derecho Administrativo y quedan excluidas de la libre iniciativa, en razón del interés público, al calificarlas como servicio público, constituyendo uno de los mayores grados de regulación estatal en ciertas actividades económicas, lo que lleva a que las mismas sean prestadas por el propio Estado o que éste fije las condiciones o requisitos de acceso a la actividad o mercado involucrado para los particulares, determinando si es por concesión, permiso o licencia, al mismo tiempo las condiciones de prestación y determinación de tarifas.

3.4. *Derecho de contratar.* Derecho que, para Ekmekdjian, Dalla Via y Rosatti³¹ se encuentra incluido en el concepto de derecho de comerciar o implícito según Quiroga Lavié y Bidart Campos³². Para este último autor, este derecho importa la libertad de decidir la celebración o no de un contrato, de elegir con quién hacerlo y de regular el contenido contractual en virtud del principio de la autonomía de la voluntad. Para Sola³³, la libertad contractual y la autonomía de la voluntad, constituyen el “equivalente jurídico del principio de la descentralización de la decisión económica” y conforma una condición previa para la libre competencia, aunque también puede servir para abolirla creando un monopolio, por lo que debe ser protegida estatalmente. Según Sagues este derecho es consecuencia, expresa o implícita, de cada uno de los derechos personales patrimoniales o transables que reconoce la Constitución³⁴.

La libertad de contratar tiene limitaciones permanentes en tanto la reglamentación legal pone determinados marcos a la autonomía, o excepcionales en situaciones de emergencia económica³⁵ y, además, conlleva como limitación la prohibición de discriminar, realizar prácticas monopólicas o abusar de posición dominante en el mercado, entre otras. En definitiva, la dignidad humana y el orden público imponen un límite a la autonomía privada.

³¹ EKMEKDJIAN, pág. 502; DALLA VIA, pag 288 y ROSATTI, pág. 530, citados en notas 10 y 11.

³² QUIROGA LAVIE, ob cit, pág. 165; BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución Reformada*, Edit. Ediar, Buenos Aires, 1998, tomo II, pág. 58.

³³ SOLA, Juan Vicente, *Constitución y Economía*, Edit. LexisNexis, Abeledo Pererot, Buenos Aires 2004, pág.268.

³⁴ SAGÜÉS, Néstor P., *Derecho Constitucional. Estatuto de los derechos*, vol 3. Edit. Astrea Bs.As. 2017, pág. 443.

³⁵ BIDART CAMPOS, *Manual de la...*, ob. cit, pág. 59.

La relación entre mercado y contrato es directa, ha dicho Santarelli³⁶ por lo que la regulación del contrato es un momento decisivo de la regulación del mercado por parte del Estado; así como el mercado es el hábitat del contrato, aquel debe desarrollarse dentro de las pautas constitucionales, que protege tanto a la libre iniciativa privada como los derechos fundamentales de los habitantes, correspondiendo al Legislativo y Judicial ponderar tales parámetros para lograr el equilibrio contractual. En la causa “*Cine Callao*” la Corte admitió la constitucionalidad de la contratación obligatoria de números en vivo para actuar en cinematógrafos, -lo que puede interpretarse como lesión al derecho a no contratar- mientras que en la causa “*Argenova c/ Pcia de Santa Cruz*”, descalificó por inconstitucional la ley provincial que obligaba a las empresa pesqueras a contratar personal residente en Santa Cruz, por entender que establece un privilegio lesivo a la igualdad e implicar una fuerte restricción a la libertad de contratar.

3.5. *Asociarse con fines útiles*. Si bien todas las personas pueden asociarse libremente con diversos fines útiles, cuando se lo ejerce en miras de actividades económicas tiene su mayor relación con la libertad de iniciativa económica³⁷. Implica el derecho a crear una asociación, o ingresar a una ya constituida -aunque en este caso en las sociedades de personas con limitaciones- y a su vez, deriva el derecho a gobernar la sociedad que tienen sus miembros; asimismo importa el derecho a no ser asociado en forma compulsiva a una entidad privada con fines de lucro.

Esto último, no resulta aplicable para las personas jurídicas de derecho público no estatales, por lo que la Corte Suprema en el caso “*errari*” (F 308: 987) admitió la constitucionalidad de la afiliación obligatoria de abogados al colegio pertinente para el ejercicio de la profesión, por tener la entidad el poder de policía delegado. En similar sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que no es violatoria al art. 16 de la CADH.

No obstante, surgió la obligatoriedad de aportar, en un caso, a cargo de ganaderos a favor de la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP), y en otro, de viñateros de San Juan de hacerlo a favor de CAVIC que llegaba in-

³⁶ SANTARELLI, Fulvio G., “La regulación del mercado a través del contrato. Una propuesta para la protección del empresario débil”, en: LL 2007-C-1044.

³⁷ DALLA VIA, *Derecho Constitucional...*, ob. cit., pág. 289

cluso a la adquisición de acciones. La Corte Suprema en los precedentes “*Inchauspe Hnos*” (F 199:483) y “*CAVIC*” (F 277:147) convalidó la constitucionalidad de ambas por considerar que el sistema era el medio para salvaguardar la economía frente a una grave situación crítica. Para Ekmekdjian³⁸ se trata de “formas subrepticias de violación a la libertad de asociación no compulsiva”, mientras que para Oyhanarte³⁹ la constitucionalidad deviene de ejercicio razonable del poder de policía de prosperidad frente a situaciones monopólicas, lo que llevó a la creación de una sociedad no estatal, gobernada por los propios productores, que implica reglamentación del derecho a contratar. Asimismo, la Corte Suprema volvió a pronunciarse sobre la cuestión en 1974 en la causa “*Bonfante c/ Junta Nacional de Carnes*” donde ratificó dicha línea jurisprudencial.

3.6. *A usar y disponer de su propiedad.* El derecho de propiedad es un componente esencial de la libertad de empresa y como contenido constitucional del mercado que conforma uno de los pilares del orden económico constitucional o constitución económica. Reconoce, lo ha dicho nuestra Corte Suprema de Justicia, a “ todos los intereses apreciables que un hombre puede poseer fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad”, por lo que por la amplitud de sus contenidos y sin agotar su alcance, comprenden a los derechos reales, crediticios, intelectuales, emergente de patentes y marcas de fábrica, derechos adquiridos por sentencia firme o al amparo de una legislación anterior, a dirigir por parte de los titulares del capital a la empresa en cuanto a qué, cómo, cuándo y donde producir y a qué precio ofrecerlo. Aunque, con las limitaciones de los arts.14, 14 bis, 41 y 42, entre otros.

Propiedad inviolable según la manda constitucional y que el art. 21 inc. 1 de la C.A.D.H., consagra el derecho a toda persona del uso y goce de sus bienes, agregando que la *ley puede subordinar tal uso y goce al interés social*; lo cual implica el reconocimiento de la propiedad privada con función social⁴⁰ y que la jerarquización constitucional de la citada Convención por el art. 75.22 CN, la hace integrar el Bloque de Constitucionalidad Federal y por ende los derechos por ésta reconocidas deben entenderse complementarios de los previstos cons-

³⁸ EKMEKDJIAN, *Derecho...*, cit, pág. 634

³⁹ OYHANARTE, Julio, “El caso CAVIC”, en: LL 139-1118.

⁴⁰ BIDART CAMPOS, *Manual...*, cit, tomo III, págs. 226 y 227.

titucionalmente, por lo que la propiedad en función social no riñe con la inviolabilidad de la propiedad sino que caracteriza a ésta⁴¹. Asimismo, la libertad de empresa se funcionaliza en sentido social, porque debe coordinarse con las pautas emergentes del 75.19, tales productividad de la economía nacional, generar empleo – digno – formación profesional de los trabajadores.

4. Mercado regulado y protegido

La protección constitucional conforma un reaseguro para una verdadera libre competencia evitando distorsiones. El Estado actúa *sobre el mercado*, en cuanto, de acuerdo al art. 42 CN, debe: a) proteger a los consumidores y usuarios; b) defender la competencia contra toda forma de “distorsión de los mercados”, c) controlar a los monopolios legales y naturales; d) controlar la calidad y eficiencia de los servicios públicos y e) promover la participación de usuarios –y de las provincias interesadas- en los organismos de control.

La defensa de la competencia, alcanza tanto a los destinatarios finales de la relación de consumo como a las empresas de bienes y servicios afectadas por conductas monopólicas o prácticas abusivas de posición dominante, lo que lleva a la necesidad que el mercado opere en condiciones de transparencia y ofertas adecuadas, “que implica también atender a la conservación de las empresas, a su permanencia y desarrollo en el tiempo”⁴², alentando la competencia, fomentando la mayor oferta de bienes y servicios de calidad. Protección de la competencia, advierte GUAJARDO⁴³, que no sólo debe realizarse frente a los empresarios o prestadores argentinos, sino también que mediante acciones preventivas y represivas se asegure respecto de prestadores del exterior. Para Julio OLIVERA ninguna etapa del proceso económico es ajena a la “relación de con-

⁴¹ MUÑOZ, Ricardo Alberto, “Propiedad en función social Recepción constitucional y convencional. Su impacto en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación”, ponencia a las “XXXIV Jornadas de intercambio de conocimientos científicos y técnicos”. FCE-UNRC.2017

⁴² DALLA VIA, Alberto Ricardo y Alberto Manuel GARCIA LEMA. “Nuevos derechos y garantías” (Dalla Via y García Lema, directores”, Rubinzal Culzoni, Editores. 2008, tomo II, pag. 137

⁴³ GUAJARDO, Carlos Alberto, “Algunas reflexiones sobre la protección a los consumidores y usuarios y al mercado en el nuevo art. 42 de la Constitución Nacional”, en: *La reforma constitucional interpretada*, (Sarmiento García y otros), Edit. Depalma. Buenos Aires. 1995, pág. 131

sumo” ‘prevista constitucionalmente- no obstante, la Ley N° 24.240 más restrictiva que el art. 42 CN, por lo que protege a todo usuario que utiliza un bien, sea directo o instrumental, es decir, debe tutelarse también al consumidor-productor’⁴⁴.

III. Empresa como actor político

Así como existe la regulación de la sociedad –y por ende el mercado– por parte del Estado, también existe la pretensión de limitar o condicionar al Estado por medio de los actores económicamente fuertes del mercado. En efecto, influye en la adopción de las políticas públicas, persuadiendo la adopción de determinadas medidas de promoción, inversión en infraestructura, incentivos, disminución de impuestos, rebaja de “costos laborales” o establecer aranceles protectorios a la importación de determinados productos o eliminación de “retenciones a la exportación”; al mismo tiempo que disuade la adopción de ciertas decisiones de políticas públicas o de sanción legislativa.

En otras palabras, así como el Estado penetra en la sociedad, también hace lo propio ésta en el Estado, pero para que un interés económico se haga valer, tiene que estar representado al decir de García Pelayo⁴⁵, por tener capacidad de estar presente en el centro de decisiones políticas. Ello depende de la magnitud empresaria y posición en el proceso económico-financiero, de tal modo que algunas empresas –las grandes y las multinacionales– se representan a si mismas, mientras que las restantes en general mediante organizaciones que agrupan intereses que conforman grupos de presión.

Es por ello que la gran empresa y la multinacional, sin dejar de ser actores económicos, se politizan, en la medida que de diversas formas intervienen en el proceso de toma de decisiones. Precisamente la macro empresa, que no en pocas ocasiones se coloca por sobre el mercado cuando adopta formas monopólicas u oligopólicas, al ser proveedor necesario de las restantes empresas de determinados bienes y servicios indispensables para la producción o prestación y ejercer abuso de posición dominante en el mercado, alcanza una potencia de

⁴⁴ OLIVERA, Julio H. G, “La defensa del consumidor-productor”, en: LL 2010-A-1228,

⁴⁵ GARCIA PELAYO, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Edit. Alianza, Madrid.1989, pág.116.

autodeterminación que se despliega al campo político toda vez que tienen capacidad de provocar conflictos tanto locales como internacionales, por los medios de presión a su alcance y poder de lobby consecuente, como así también porque el propio Estado o no tiene fortaleza para contrarrestar tales poderes fácticos o porque tales empresas suelen ser agentes necesarios para la ejecución de determinados planes estatales. En realidad, expresa LOEWENSTEIN, se han borrado las fronteras entre intereses económicos y políticos, toda vez que las cuestiones políticas no pueden ser separadas de sus consecuencias económicas, mientras que ningún problema económico puede ser resuelto sin medios políticos⁴⁶.

La empresa en su relacionamiento externo lo hace en varios frentes:

a) con los consumidores y usuarios de los bienes y servicios que brinda, a los cuales pretende convencer para su conversión en clientes y fidelizarlos para su conservación como tales; previamente inducirle necesidades, lo que implica penetrar en el ámbito del proyecto vital del otro⁴⁷

b) con otras empresas, con las cuales su relacionamiento es variable:

b1) con proveedores de materias primas, insumos y servicios que su producción requiere;

b2) con otras empresas con las cuales compite, se asocia o realiza acuerdos estratégicos;

b3) absorber empresas o sacarlas del mercado, implica lograr poder de decisión en el mismo con posibilidades de controlar la escasez del bien y fijación de sus precios⁴⁸, resultando evidente que cada empresa alcanza un valor distinto dependiendo de su poder de mercado, especialmente si es formadora de precios mientras que las pequeñas se encuentran económicamente subordinadas⁴⁹;

c) con organizaciones sindicales, a las cuales sus trabajadores se encuentran afiliados y con las que celebrara convenios colectivos de trabajo;

d) con partidos políticos, a través de los cuales exterioriza sus requerimientos para transmitir sus demandas y lograr que éstos combinen en sus plataformas tales intereses y a los cuales puede apoyar económicamente en sus campañas ahora autorizados por Ley N° 27.504;

⁴⁶ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Edit. Ariel, Barcelona, 1976, pág. 428.

⁴⁷ GONZÁLEZ FABRE, Raúl, "La cuestión ética en el mercado", en: *Ética y Economía*, (J.Scannone y G Remolina, compiladores). Edit. Bonum. Bs.As.1998, pág. 50.

⁴⁸ GONZALEZ FABRE, citado nota anterior, pág. 48.

⁴⁹ COSTA, Augusto, *Todo precio es político*, Edit. Aguilar, Bs. As., 2019, pág.76.

e) con los legisladores, a los fines que los intereses empresarios sean tenidos en cuenta al momento de discusión y sanción de leyes;

f) con los máximos funcionarios estatales, encargados del diseño y ejecución de las políticas públicas;

g) con los medios de comunicación a los fines de generar opinión pública favorable a sus pretensiones, visibilizándolas o incluso tornándolas invisibles si ello conviene a sus intereses,

h) lograr que sus directivos ingresen a las posiciones ejecutivas gubernamentales, sea en ministerios, secretarías, empresas estatales u órganos regulatorios y de control;

i) la incorporación –o reincorporación- a sus planteles ejecutivos privados de quienes han cumplido funciones estatales. En estos dos últimos supuestos, conformando la llamada “puerta giratoria de entrada y salida”⁵⁰.

En todos los casos, se evidencia claramente el carácter político de la empresa en tanto pretende lograr la adhesión por diversos medios –lícitos- o ilícitos- a sus pretensiones de políticas económicas; en otros términos, a la *captura de la decisión política* por parte de intereses privados. Implica ejercicio de poder político generado por poder económico, aunque no exclusivamente por éste, controlando conductas aunque también es controlada⁵¹

Por ello la empresa, va mas allá de su función económica y realiza actividad política en un sentido amplio, tal la caracterización que realizara Mario Justo LOPEZ como “relación entre seres humanos, la cual es realizada mediante la actividad de algunos de ellos para determinar el comportamiento de los demás y la consiguiente actividad de estos”, sea en sentido agonial o lucha por el poder o arquitectónico en cuanto participación en la construcción comunitaria⁵²

Asimismo, las empresas transnacionales han pasado a ser actores protagónicos en la economía mundial constituyendo un gran reto a los Estados Nacionales en el proceso globalizador, en la medida que actúan en una suerte de mercado mundial traspasando las fronteras estatales, intentando realizar una

⁵⁰ CASTELLANI, Ana, “Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión política”, en: Revista Nueva Sociedad Septiembre- octubre, 2018.

⁵¹ SAGÜÉS, Néstor Pedro, “Empresa y Derecho Constitucional (La empresa en el constitucionalismo europeo contemporáneo)”, en: Diario El Derecho, 11/09/1981.

⁵² LOPEZ, Mario Justo, *Manual de Derecho Político*, 1973, pág. 21. Los alcances de lo agonial y arquitectónico son tomados de acuerdo a Juan F. LINARES en: *Política y Comunidad*, Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960.

“captura” de lo público y de la democracia, por su capacidad para movilizar capitales, repatriar ganancias o someterse a jurisdicciones internacionales. Precisamente, uno de los instrumentos jurídicos que ha incrementado el poder de las corporaciones económicas y el consiguiente debilitamiento institucional de Estado, lo da el sistema de protección recíproca de inversiones mediante la celebración de tratados en este sentido (TBIS), de características asimétricas –ver al respecto el Tratado entre Argentina y EEUU– por el cual se someten las diferencias entre empresas inversoras y país receptor, a la resolución, en gran parte de los casos, a un tribunal arbitral –CIADI- de escasa transparencia, sin responsabilidad democrática y cuyas decisiones, generalmente adversas a los Estados al oponerse frontalmente a decisiones de política económica por la aplicación de cláusulas lesivas a los principios de derecho público del art. 27 CN, tales de “trato nacional y de la nación más favorecida”, “trato justo y equitativo”, “restricciones de potestades expropiatorias” y “cláusula de estabilización legal” y resolver cuestiones sin tener en cuenta los principios de los derechos humanos por entenderlos ajenos a los conflictos de naturaleza económica⁵³.

IV. Empresa y derechos humanos

Si bien originariamente los derechos humanos surgen como postulados de reconocimiento de la dignidad de la persona humana y por ende conforman planteos de limitación del poder político que se sustentaba en la posición ideológica que el principal peligro para las libertades estaba en el Estado, lo cierto es que dicha concepción no resulta enteramente protectora toda vez que además del poder político estatal, existen diversas formas de poder no estatal, exteriorizadas en actitudes de contrapoderes fácticos o de influencia sobre las estructuras gubernamentales estatales, como así también desplegando formas de dominación sobre particulares.

No obstante que las relaciones entre estos últimos han sido reguladas por el derecho privado por partir de la premisa que se trata de acciones y decisiones

⁵³ MUÑOZ, Ricardo Alberto, “Los tratados bilaterales de inversión y la Constitución Argentina”, en: *Justicia Global e Identidad Latinoamericana*, (Pérez Zavala, Loyo y Michelini, editores), Ediciones del ICALA, Río Cuarto, 2008, pág. 305.; ROSATTI, Horacio “Los tratados bilaterales de inversión, el arbitraje internacional obligatorio y el sistema constitucional argentino”, en: LL 2003-F-1283.

de actores jurídicamente iguales y por ende regulados por la autonomía de la voluntad base de la contratación, no resulta válido desconocer que los poderes económicos ilimitados constituyen una amenaza tanto para la democracia como para la plena vigencia de los derechos humanos⁵⁴. Estos no solamente son aplicables en las relaciones verticales entre poder público estatal y las personas, sino también en las relaciones entre particulares, porque el poder de algunos actores no estatales puede lesionar derechos y libertades, de tal modo que los derechos humanos implican limitaciones a toda expresión de poder entendido éste como posibilidad de condicionar comportamientos ajenos⁵⁵. Es el pensamiento de Luigi Ferrajoli⁵⁶ en cuanto descarta que las únicas relaciones verticales de potestad-sujeción tengan lugar en el derecho público entre Estado y ciudadanos, sino que también, por ser asimétricas de potestad-sujeción existen en las relaciones privadas, por lo que si ante la falta de regulación jurídica, estas relaciones se manifestarán bajo la forma de poderes y sujeciones extrajurídicas con tendencias *salvajes* y por ende pretendidamente absolutos sea por su falta de regulación o en caso de existir éstas confieren poderes normativos en blanco con amplias facultades discrecionales.

En este marco, no puede existir duda alguna, que la empresa y especialmente la grande y la transnacional, no solamente deben respeto a los derechos humanos sino también deben contribuir a construir las condiciones para la plena vigencia de estos. En este sentido, cabe destacar que es deber de los Estados la *protección* de los derechos humanos mientras que a las empresas les cabe la obligación de *respetar* los derechos humanos y *reparar* cuando provocó consecuencias negativas sobre tales derechos⁵⁷, independientemente de su envergadura o estructura, donde quiera que operen y mas allá de la voluntad o indiferencia estatal de cumplir o hacer cumplir sus obligaciones.

⁵⁴ ASÚNSOLO MORALES, Carlos R., “Los derechos humanos como límites al poder económico en el contexto de globalización”, en: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XXIII, Bogotá, 2017, pág. 31.

⁵⁵ ANZUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier, “Derechos Humanos y Empresa en el Contexto de la Internacionalización”, en: *Revista Políticas Públicas*, V 5 N°1, 2012.

⁵⁶ FERRAJOLI, Luigi. “Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado” (<http://biblio.juridicas.unam.mx>), Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

⁵⁷ GIALDINO, Rolando E., “Estado, empresas y Derechos Humanos”, en: LL 2012-C-902.

V. Conclusión

La función del Estado no es -ni puede ser- neutral. Toda vez que o mantiene la relación de fuerzas existente en el campo económico con la consecuente admisión de las relaciones de poder o fuerza que de ello derivan, o por el contrario va redefiniendo las condiciones estructurales conformadoras del mercado, equilibrando situaciones, en pos de lograr una sociedad libre, igualitaria y con plena vigencia de los derechos humanos.

Cada Estado debe encontrar la particularidad o modalidad de su intervención, según su propia historia, la matriz socio económica y el grado mayor o menor de concentración económica, la conformación cultural y los fines que se propone alcanzar. La pulseada es permanente -nos lo dice COSTA- y la correlación de fuerzas existente determina para que lado se inclinarán las políticas públicas.⁵⁸

⁵⁸ COSTA, *ob. cit.*, págs. 80 y 81.

MEMORIA FEDERAL 2019



Informe sobre el Federalismo Argentino

PROF. DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ*

I. La continuidad de las violaciones constitucionales

Durante el año 2019 se han mantenido las violaciones constitucionales relacionadas con el proyecto federal de la Constitución Argentina que anualmente, desde 2006, hemos venido señalando en las sucesivas ediciones de esta publicación (ver Cuadernos de Federalismo, N° XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII).

En efecto, recordamos que:

a) Todavía no se sancionó la ley convenio de coparticipación impositiva ni se reglamentó el organismo fiscal federal con los criterios fijados en el art. 75 inc. 2° C.N., que conforme a la cláusula transitoria sexta de la Ley Suprema debían estar establecidos a fines del año 1996;

b) Siguen dictándose leyes de presupuesto 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) Se mantiene vigente el art. 37 de la Ley de Administración Financiera que permite la modificación del presupuesto por Decreto –aunque por montos menores–, lo que también lesiona al Federalismo;

d) Continúa una notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional dentro del país, y en algunos casos está detenido;

e) No se cumplen otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo,

f) Persisten leyes centralistas que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las Provincias, que es necesario modificar o derogar, y a las que nos hemos referido en anteriores informes y en nuestras “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, además de las referencias que expresamos más adelante;

* *Director del Instituto de Federalismo.*

g) No existe una autonomía plena para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

h) Existen violaciones a la autonomía municipal, especialmente en los aspectos fiscales y de ejercicio del poder de policía; y

h) Se mantiene una inadecuada ordenación territorial argentina -cuyo eje central es la superpoblación del área metropolitana de Buenos Aires-, que no ha recibido cambio alguno. Esto exige soluciones impostergables, como lo venimos reclamando, y como lo indicamos en las 20 Propuestas referidas.

Ello conlleva una severa lesión de nuestro estado constitucional y democrático de derecho. De todas maneras, como consecuencia de las elecciones ocurridas a fines de 2015 se ha equilibrado el poder esencialmente en las Cámaras del Congreso y se ha atenuado el hiperpresidencialismo que soportábamos.

Reiteramos nuestra convicción de que es el momento para profundizar el diálogo en todas las instancias, que nos posibilitará encontrar las soluciones de fondo para los problemas estructurales que sufre Argentina.

El cumplimiento del proyecto político democrático republicano y federal definido en la Constitución Nacional es el gran objetivo a lograr en los tiempos por venir.

II. La arbitrariedad en el destino del gasto público federal

Reiteramos asimismo el diagnóstico del informe anterior, que expresaba que además de las deficiencias apuntadas, son también recurrentes los problemas observados respecto a la arbitrariedad en el destino del gasto público federal.

Pero estimamos que con el nuevo Gobierno Federal se ha producido una atenuación de dicho problema. Ello es consecuencia de los intentos de ejercicio de un federalismo de concertación, a través de las reuniones y acuerdos logrados con los Gobiernos Provinciales en determinados aspectos, como vgr. los relacionados con la devolución del 15 % de la ANSES, tal como lo había resuelto la Corte Suprema de Justicia por los reclamos efectuados por las Provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba.

No obstante ello, durante 2019 se volvieron a profundizar los desequilibrios a favor del AMBA en la política de subsidios en materias variadas como transporte, energía y obra pública, tal como fue señalado en el informe del año anterior¹.

¹ Véase el Artículo “Hay subsidios que siguen y van al Amba” de Laura González, en la

En efecto, en dicho año la Nación repartió 69,4 mil millones de pesos en subsidios al transporte, de los que el 91 % quedaron en el AMBA².

Es por ello que se impone en esta materia un estricto cumplimiento de las pautas federales de la Constitución tanto en lo relativo a la sanción de las leyes de presupuesto como con respecto a la imperiosa necesidad de avanzar con las leyes de coparticipación impositiva.

Asimismo, urge modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas, tal como lo señalamos en el Informe del Año anterior, que damos por reproducido en esta oportunidad.

3. La necesidad de una agenda federal, regional y municipal

Desde hace tiempo venimos insistiendo en la necesidad de una agenda federal, regional y municipal para el país. Ya nos hemos referido a la agenda federal, a través de nuestros Informes y especialmente, en nuestro trabajo sobre las 20 Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino.

En cuanto a la agenda regional, también hemos señalado que dicho proceso está prácticamente detenido, cuando se trata de una de las herramientas más trascendentes dentro del gran proyecto político federal de la Constitución.

La Voz del Interior del 26 de marzo de 2019, donde indica que son para los 18.472 colectivos de Buenos Aires y de la Capital, destinados a las dos jurisdicciones por las que circulan casi 6 millones de pasajeros todos los días. La periodista analiza “Lo que sigue pagando el interior”, dado que las asimetrías continúan en los subsidios al transporte, que provienen de un Fondo Compensador de Bienes Personales. En definitiva, la tarifa social de esas jurisdicciones es pagada por el Estado Nacional, en detrimento del interior. Y esto se produce tanto en los ómnibus como en los trenes del área metropolitana y de la Ciudad de Buenos Aires. Véase en la misma página 9 de Política y de la misma periodista, “Los boletos baratos que Daniel paga con sus impuestos”, donde afirma que “Probablemente el capítulo transporte sea el más vergonzoso en términos de inequidad federal”. Por su parte, Diego Marconetti en el artículo “El centralismo tiene asiento garantizado”, de La Voz del Interior de fecha 29 de mayo de 2020, al referirse a dichos subsidios al transporte, expresa: “Con Mauricio Macri, la diferencia se amplió y en 2019 nueve de cada diez pesos quedó en el AMBA. El boleto en Córdoba cuesta hoy 31,90 pesos, mientras que en Buenos Aires el promedio es de 20,25 pesos. Cumplirá Fernández su promesa de desarticular la inequidad que ayudó a crear?”

² Véase el artículo “Subsidios al transporte: de cada \$ 10, apenas uno va para el interior”, de Diego Marconetti, en La Voz del Interior, 27 de mayo de 2020. Allí se informa que un ómnibus recibe 3,46 millones anuales de subsidios, mientras que en el interior sólo alcanza a 420.000 pesos. Es decir, que en esta materia se produjo un evidente retroceso hacia el centralismo arbitrario que hemos soportado.

Y en particular, debe ponerse especialmente el énfasis en la agenda municipal, que nos lleve a la consolidación de la autonomía local, ya que es la base de la república democrática y federal.

En este último aspecto, habíamos destacado en el anterior informe otro fallo más de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que consolida su jurisprudencia en los aspectos financieros de la autonomía. Se trataba del recaído en la causa “Intendente Municipal de La Banda c. Provincia de Santiago del Estero s. Conflicto de poderes”, de 2018, en que el más Alto Tribunal ordenó a la Provincia terminar la discriminación sufrida por el Municipio en materia de coparticipación impositiva³.

Durante el año 2019 se produjo una Audiencia Pública ante la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Esso Petrolera SA c. c. Municipalidad de Quilmes-Acción contencioso administrativa”, donde la actora impugnó la tasa de seguridad y higiene. Esta causa, todavía no fallada, tiene especial trascendencia en nuestra materia, ya que dicha tasa constituye el más importante de los recursos tributarios propios para los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires, por lo que nuevamente está en cuestión el decisivo aspecto financiero de la autonomía municipal⁴.

IV. Las elecciones de autoridades federales, provinciales y municipales de 2019

En el año 2019 se produjeron elecciones en los diversos estados miembros de la Federación, que asumieron sus funciones a fines de dicho año.

En el Gobierno Federal, y luego de la doble vuelta, quedaron consagrados como Presidente de la República y Vicepresidente de la República, los candidatos del Frente de Todos, Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner, que se impusieron a la fórmula de Juntos por el Cambio, integrada por Mauricio Macri y Miguel Angel Pichetto.

³ También en este caso representamos a la Municipalidad actora como lo hicimos en el anterior caso “Intendente Municipal Capital c. Provincia de La Rioja” de 2014, que constituyen los más importantes precedentes en este aspecto de la autonomía municipal.

⁴ La audiencia se realizó con fecha 6 de junio de 2019. Véase CIJ de la CSJN, con la grabación de la Audiencia, donde intervenimos en carácter de Amicus Curiae en representación de más de 40 Municipios de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a la conformación del Senado, existe una amplia mayoría del oficialismo del Frente de Todos con 41 bancas y sólo 14 de la UCR y 8 del PRO. De todas maneras, no se alcanzan los 2/3 de votos por el oficialismo. En Diputados de la Nación, ha pasado a ser primera minoría el Frente de Todos, con 119 bancas, seguido muy de cerca por Juntos por el Cambio, con 116 bancas, con sus integrantes del PRO, Unión Cívica Radical y Coalición Cívica.

En los 23 Gobiernos Provinciales, hubo elecciones en 21 y aunque se utilizaron denominaciones distintas para los partidos o frentes, la mayoría de los titulares de los Poderes Ejecutivos corresponden al Partido Justicialista-Frente de Todos y sólo 3 a Juntos por el Cambio, en las Provincias de Corrientes, Jujuy y Mendoza.

Y en cuanto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se impuso también en doble vuelta, la fórmula de Juntos por el Cambio, de Horacio Rodríguez Larreta y Diego Santilli.

Estamos convencidos que es el momento para profundizar el diálogo en todas las instancias, que nos posibilitará encontrar las soluciones de fondo para los problemas estructurales que sufre Argentina.

Hemos reiterado en tal sentido, que el verdadero cambio significa en primer lugar una más estrecha vinculación de la política con la ética, para alejarnos de los fenómenos tan lamentables de una corrupción estructural, potenciada por la impunidad, que han caracterizado nuestra decadencia nacional.

Y, por otra parte, el cumplimiento del proyecto político democrático republicano y federal definido en la Constitución Nacional se constituye en el gran objetivo a lograr en los tiempos por venir.

5. La nueva Ley de Emergencia y la afectación del federalismo

Con fecha 23 de diciembre de 2019 el Congreso sancionó la Ley N° 27.541, titulada “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública”, que en su art. 1 declaró la emergencia en la materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, autorizando una delegación legislativa al Poder Ejecutivo, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Esta Ley de por sí ha significado la confirmación de que nuestro país vive permanentemente en estado de emergencia, con la afectación que ello importa para la plena vigencia de la democracia republicana y federal.⁵

Ya sabemos que nuestra historia exhibe un ostensible uso y abuso de los institutos de emergencia, con avances cada vez mayores sobre los derechos y libertades individuales, además del gobierno por decreto, -por definición centralista-, que profundiza el hiperpresidencialismo y lesiona el federalismo.

Pero además de ello resulta sorprendente que en esta Ley se disponga en el art. 7° la suspensión del segundo párrafo del art. 124 de la Ley N° 27.467, por lo que durante la emergencia se mantendrá la competencia del ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad) sobre las concesionarias del servicio público Empresa Distribuidora Norte S.A. (Edenor) y Empresa Distribuidora Sur S.A. (Edesur).

Y esto ha implicado una nueva grave lesión al federalismo argentino, ya que se había logrado con la legislación modificada durante el anterior gobierno, que dichas empresas eléctricas fueran transferidas a la competencia de los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA.

Volvemos en consecuencia a la centralización y, además, a que las Provincias deban soportar servicios públicos que sólo competen a dichas jurisdicciones mencionadas. O sea, lo mismo que aconteciera con los servicios públicos que se prestaban (como los de la Policía y Justicia), y se prestan todavía en la CABA (como los de justicia), en manifiesto perjuicio para el interior del país.

Lo propio ocurre con AYSA que también persiste bajo competencia federal, cuando dicha empresa presta servicios de agua potable para la CABA y 26 Partidos de la Provincia de Buenos Aires⁶.

⁵ Véase Antonio María Hernández, “Las emergencias y el orden constitucional”, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2002, 1ª. Edición y 2ª. Edición por la UNAM y Rubinzal Culzoni, México, 2003, donde analizo en profundidad esta cuestión. En este caso, la emergencia económica de la Ley N° 25.561 de 2002 había durado hasta 2018, pero ya se había dispuesto otra nueva emergencia en este caso social, que ahora se conecta con esta nueva declaración de emergencia, lo que confirma lo expresado en relación a los estados de emergencia permanente que soportamos.

⁶ La Ley N° 26.221 había creado un ente tripartito con la participación de los 3 Gobiernos: Federal, Provincia de Buenos Aires y CABA. En 2018 se presentó un proyecto de Ley S-1772/18 en el Senado por parte de los Senadores Snopek y Mera que dispone el traslado a las jurisdicciones de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA de dichos servicios de electricidad y agua potable, que esperamos sea aprobado en el futuro.

De esa Ley de Emergencia, de dudosa constitucionalidad, -cuyo análisis no podemos efectuar en este momento-, destacamos el art. 68, en el Capítulo de la emergencia sanitaria, donde con buen criterio se dispone que el Ministerio de Salud, en el marco del Consejo Federal de Salud, deberá impulsar un Plan Federal de Salud. Ya veremos en el Informe correspondiente a 2020, que dicha norma que respondía a un federalismo de concertación, sería incumplida, puesto que lo que ha caracterizado la lucha contra la pandemia por el COVID-19 fue la centralización, en violación del proyecto federal de la Constitución Nacional.



Informes subnacionales



Buenos Aires

ORLANDO PULVIRENTI

I. Un año marcado por las elecciones

Es difícil hacer un balance del año 2019 en la Provincia de Buenos Aires, sin hacer referencia al evento electoral que marcó todo ese ejercicio y que, vislumbrándose desde los primeros meses, se hizo patente en el segundo semestre.

Las razones para ello son más que evidentes, siendo que el primero y segundo cordón del conurbano no solo podían sellar la suerte del intento de reelección de la Gobernadora, sino las propias candidaturas presidenciales lanzadas por la entonces gobernante coalición de Juntos por el Cambio y el pan peronismo agrupado en el Frente de Todos.

II. Economía y finanzas complicadas

Si un resultado había dejado el ejercicio 2018, era una acuciante dificultad económica y financiera a nivel nacional, con el consecuente y lógico efecto sobre la ya complicada situación bonaerense en la materia.

En el 2019, la Provincia de Buenos Aires logró en comparación con otras Provincias una mejoría en la recepción de recursos coparticipados por la Nación, ello al derogarse el artículo de la ley de ganancias que establecía que el 36% de su recaudación no se sumaba a los fondos coparticipables y se dividía entre Buenos Aires (con un tope de \$650 millones), 4% para distritos con “necesidades básicas insatisfechas” y 10% para el resto.¹ Sin embargo, ese monto superior no compensó la caída global de la economía; circunstancia que se vio reflejada por

¹ <https://www.lanacion.com.ar/politica/buenos-aires-es-la-unica-provincia-que-recibio-mas-fondos-durante-2019-nid2323433>

su parte en el mayor endeudamiento bonaerense. En efecto, si con relación al PBI el comienzo del Gobierno de Juntos por el Cambio el endeudamiento implicaba un 28,5%, al finalizar el 2019 ese porcentual había variado al 46%. Es decir, que la situación fiscal se complicó sustancialmente durante el ejercicio mencionado.²

III. Las necesidades del Conurbano

Hablar de la Provincia de Buenos Aires o de las Municipalidades en general, plantea un problema cuando nos hallamos frente a un territorio muy extenso, con una estructura que asigna el territorio correspondiente a varias localidades a una única capital política y administrativa, en el marco de lo que se denomina como partido.

Tal como señala PORTO es difícil hablar de un “sector municipal” ante la heterogeneidad que presenta una provincia que incluye municipios tan disímiles como La Matanza, un partido urbano con más de 1.5 millón de habitantes, y Tordillo, un partido rural con escasos 1764 habitantes, según el Censo 2010. Por su parte mientras el municipio de Patagones tiene una superficie de 13.600 km², Vicente López solo alcanza los 39 km². En otro indicador no menos relevante, la densidad poblacional fluctúa entre los 9.166 habitantes por km² que presenta Lanús a 1.1 habitantes por km² en Pila.

Ello también se expresa en términos de composición social, donde por ejemplo el 17% de la población de Florencio Varela tenía necesidades básicas insatisfechas en 2010, mientras que en Puan solo el 1% de los habitantes se encontraba en dicha situación.³

Ahora bien, si parcializáramos el enfoque entre Provincia interior y el conurbano; veríamos que este último conjunto también presenta diferencias notables en términos económicos. Mientras la zona norte aparece como una

² <https://centrocepa.com.ar/informes/235-endeudamiento-provincial-el-fenomeno-silencioso-analisis-de-la-incidencia-de-la-deuda-sobre-la-recaudacion-provincial-en-el-periodo-2004-2019.html>.

³ PORTO, Alberto, Fernández Felices y Puig Jorge, “Análisis de las tasas municipales en la Provincia de Buenos Aires”, en *Documento de Trabajo Nro. 34*, La Plata, UNLP, Diciembre 2019, en <http://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2019/12/Doc-Trab34.pdf>.

extensión territorial del sector más pudiente de la Capital Federal (San Isidro, Vicente López, San Fernando, Pilar, o Tigre), las zonas oeste y sur, presentan una realidad muy distinta.

En ese contexto, el primer y segundo cinturón desde San Martín hacia el Oeste y haciendo arco hacia La Plata, tiene como característica destacable la presencia de extensas poblaciones con amplias necesidades básicas insatisfechas. Y lo cierto es que, con la excepción de la Municipalidad de Lanús, que pudo ser retenida por Juntos por el Cambio, el deterioro económico que impactó particularmente en las zonas postergadas mentadas, pareciera haber jugado un rol importante en las chances electorales del por entonces partido gobernante.

IV. ¿Blanqueo: cualquier porteño puede ocupar un cargo Bonaerense?

El 2019 también trajo un curioso caso institucional que fue la designación por voluntad de la Gobernadora de un Juez Federal de Comodoro Py, con nula vinculación con la Provincia de Buenos Aires, en el Superior Tribunal Bonaerense. Al fin de cuentas, no debería de extrañar, y que desde 1991, posiblemente con la excepción de Eduardo Duhalde, es difícil hallar a un ocupante del sillón de Rocha que reuniera realmente la condición de bonaerense. Así se han visto cambios anticipados domiciliarios al solo efecto de cumplimentar documentalmente con el dato requerido por la Constitución local, aún cuando no se pudiese justificar adecuadamente el recaudo mencionado.

En ese sentido, ese requerimiento también se exige a aquellos que quieren aspirar a ser jueces de la Suprema Corte de Justicia Bonaerense. Por ello, cobra mucha importancia lo decidido por ese cuerpo jurisdiccional en acordada, que de alguna manera anticipó la completa ausencia de obstáculo jurídico para la luego presentación a Gobernador de quién sabido era, no acreditaba vínculo efectivo con la Provincia de Buenos Aires.

Es que la SCJBA concluye en el Considerando 6to:

Avanzado el siglo XXI, la valoración del artículo 181 del ordenamiento constitucional, cuyo texto proviene de la Constitución de 1934, puede integrarse con una mirada contemporánea que atienda al fenómeno de la habitabilidad, la interacción y la movilidad de las personas, particularmente en el área metropolitana de Buenos Aires, en función de los avances tecnológicos y en las comuni-

caciones habidos. Una inteligencia de esa índole pareciera haber guiado el alcance otorgado por los órganos decisores a semejante exigencia (v. decreto n° 162/1983 B - respecto de los doctores Vivanco y Cavagna Martínez-, y decretos n° 2607/2002 y n° 2093/2016).⁴

V. Autonomía de las Municipalidades: sigue sin implementarse

Si las tradiciones moldean el juego institucional, con prescindencia de la letra normativa; el abismo que se ha abierto entre el art. 123 de la CN y la realidad de los 135 municipios bonaerenses, parece destinado a un muy dificultoso cierre. En efecto, desde el intento del último período del Gobierno de Daniel Scioli de desviar el tema a una propuesta de constitución de regiones a modo de descentralización administrativa del Estado Bonaerense, nada se produjo durante el período de María Eugenia Vidal a cargo de la Provincia más extensa de la Argentina. Antes bien, el modelo continuó como se lo pergeñara en 1934 y se lo fuera afirmando año tras año por el propio funcionamiento institucional, económico y político. Intendentes acostumbrados a intentar obtener soluciones, mediante el permanente peregrinar a La Plata, se vieron sujetos a una política similar durante el último año en el que además se agravaron las penurias frente a las dificultades económicas y financieras ya mencionadas.

VI. Las elecciones

Anticipamos que el año estuvo teñido por el acto eleccionario, pero más allá de la fase agonal de la disputa política también puso en juego el diseño institucional. En ese sentido la discusión sobre la posibilidad o no de desdoblar las elecciones nacionales, respecto de la Provincia de Buenos Aires y de ésta con relación a los Municipios, demostró de qué manera el Estado Bonaerense liga su suerte a la decisión Federal y simultáneamente como la falta de autonomía de las Municipalidades las atan al mismo comicio.

⁴ Puede ampliarse en Pulvirenti, Orlando D., “El requisito de la residencia y la participación del Poder Judicial en la designación de los Jueces”, 07 abril 2019, en Mj-Doc-14959-Ar.

Esa circunstancia sumada a una extraña elección primaria, en la que los partidos con relevancia electiva definieron sus candidaturas por acuerdos internos y no precisamente por el voto popular, llevó a la extrañeza de que con la encuesta calificada que significó esa primera compulsión de agosto, quedaran condicionadas tanto las autoridades nacionales como la propia Gobernación.

El resultado final de octubre entonces, no hizo sino sellar la suerte de la Gobernadora que, a pesar de los esfuerzos dedicados a revertir el resultado electoral, no pudo remontar la diferencia que permitiera prever las primarias.

VII. Conclusiones

Ciertamente el año 2019 fue un año electoral, lo que sabemos en nuestra realidad implica básicamente la puesta del funcionamiento estatal con vistas a afrontar tal momento. La existencia de primarias, y doble vuelta a nivel nacional, se sumaron como innegables condicionantes a cualquier plan de gobierno que postulara un horizonte distinto.

La Gobernadora no solo se presentaba a su reelección, eligiendo no desdoblarse su comicio del Nacional -curiosamente según todo indica por una decisión del Jefe de Gabinete de Ministros Nacional, Marcos Peña compartida por el Presidente Mauricio Macri; aún a pesar del consejo que le acercaban sus funcionarios más próximos-, sino que en gran medida su suerte por el impacto en los votos del conurbano bonaerense sellaba también la del aspirante nacional.

La economía que no pudo recuperarse durante los años precedentes, se agravó en el año 2019, complicando aún más las finanzas bonaerenses, con su traslado a las realidades municipales.

Por su parte, la ausencia de autonomía local, evidenciada no solo en el marco institucional sino fundamentalmente en el ámbito económico donde es marcada la dependencia de los Municipios respecto de la decisión de la Provincia, se hizo palmaria en las dificultades comunales para afrontar inversiones públicas.

Pero si la Provincia se empeña en sostener sus tradiciones contra la letra constitucional como acredita la demora en dar cumplimiento al artículo 123 de la Constitución Nacional, se ha dado un formidable salto en el proceder del Ejecutivo, en el acuerdo del Senado Bonaerense y finalmente en la acordada de la

Suprema Corte de Justicia, al ignorar la letra constitucional respecto de la postulación del Juez Sergio Torres a ser integrante de dicho cuerpo.

A partir de esa decisión, debería entenderse a los efectos de la presentación en cargos públicos, que ser nacido o residir en la Provincia de Buenos Aires o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resulta indiferente; planteando en el fondo, si no se trata de un regreso al estatus existente antes de 1880 cuando se nacionalizara la Capital Federal. Bonaerense o porteño, en muchos sentidos institucionales para la Provincia, es indiferente.

Chaco

IRIDE ISABEL GRILLO

I. La actualidad del Chaco en 2019

El Chaco vivió durante 2019 una diversidad de hechos entre los que se destacaron la elección de Jorge Capitanich para un tercer mandato como gobernador y la implementación del sistema de juicio por jurados (una deuda que teníamos con la democracia desde la Constitución Nacional de 1853). También merece una mención especial las legislaciones en materia de violencia de género cómo: la declaración de emergencia social por violencia de género (ley provincial 3025-G) y la ley provincial N° 3038-K, instituyendo mediante el emplazamiento de un banco de color rojo en lugares públicos, o su intervención en los ya existente, con la leyenda “En memoria de todas las mujeres asesinadas por quienes decían amarlas”; con el objetivo de contribuir a la reflexión, concientización y sensibilización en la comunidad sobre femicidios. Además, el avance de las causas penales en las que se investiga la comisión de delitos de exfuncionarios del Poder Ejecutivo durante la gobernación de Domingo Peppo. En lo referente al funcionamiento del Poder Judicial fue inaugurado el segundo edificio de tribunales de Presidencia Roque Sáenz Peña y se llevó a cabo el concurso público de oposición y antecedentes para el ingreso a la justicia chaqueña de empleados administrativos. Asimismo, hubo un gran caudal de oferta formativa a través del Centro de Estudios Judiciales, la escuela judicial decana del país con 41 años de vida.

II. Tercer mandato de Capitanich

El año que pasó convocó en reiteradas oportunidades a los chaqueños a las urnas, quienes eligieron a Jorge Capitanich y Analía Rach Quiroga (Frente Cha-

queño) como gobernador y vice, respectivamente, con una amplia diferencia respecto de la coalición radical Chaco somos todos y el Frente Integrador.

III. Declaran emergencia social por violencia de género

Chaco es una de las provincias con más casos de femicidios en el país con un promedio de 2,6 por cada 100 mil mujeres al igual que Chubut. Les siguen Catamarca con 2.4 cada 100 mil, Tierra del Fuego 2.4 y Formosa con 2. El 27 de junio, por unanimidad, la Cámara de Diputados sancionó la ley la emergencia social por violencia de género que regirá durante dos años y contempla un cupo de casas para mujeres víctimas del flagelo, además de políticas activas de prevención. El objetivo principal es revertir el número de víctimas de violencia contra la mujer y las identidades femeninas. Además, según especifica el texto de la ley 3025-G, se busca reforzar la política preventiva en la materia y optimizar los recursos del Estado destinados para el abordaje integral de estas temáticas. Para ello, crea la Mesa Institucional por la Emergencia Provincial en Violencia de Género y también establece que el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) deberá destinar un cupo especial de casas o departamentos por cada nuevo barrio que se realice para sortearse entre las víctimas. Previamente, el 8 de mayo, la Legislatura adhirió a la Ley nacional N° 27.499 (conocida como Ley Micaela), con la norma provincial 2997-G, conocida como Ley Natalia Samaniego, que establece la capacitación obligatoria en el tema de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública, en todos sus niveles y jerarquías, en los tres poderes del Estado. Además, el 17 de septiembre, se presentó la aplicación para teléfonos celulares “Chaco sin Violencias”, destinada a víctimas. La app “Violeta” (desarrollada por Ecom) de fácil uso y cuenta con información sobre violencia de género en lo referido al marco legal y de contención social y fundamentalmente, facilita el acceso a los números telefónicos disponibles para denuncia y/o asesoramiento y puede utilizarse normalmente sin necesidad de estar conectados a internet (Línea 137, juzgados, comisaría de la Mujer, centros de atención y otras dependencias). Se instala en forma camuflada de manera que solo la identifique el usuario que la instaló Otra norma sancionada en 2019, la Ley N° 2893-S, estableció un 30 por ciento de cupo femenino obligatorio en la integración de las

listas de candidatos a cargos electivos y representativos de todas las instituciones deportivas que se presenten a elecciones de autoridades.

III. Puesta en marcha del juicio por jurados

Otro hito fue la puesta en marcha del juicio por jurados en el Chaco. Este sistema de enjuiciamiento concebido como una garantía constitucional en sí misma, integrando a la vez las garantías del juez natural y del debido proceso. Esto resulta así por los pasos ineludibles que exige el juzgamiento ante un tribunal de jurados para arribar a una sentencia de condena. También, como forma de democratización de la justicia, dotando a la comunidad chaqueña un rol fundamental en juicios relevantes para el orden público. Y acercamiento de la impartición de justicia a la comunidad otorgando a esta un rol fundamental en aquellos delitos tan sensibles al orden público. Hasta el momento se sortearon tres causas bajo este modelo. Concluyeron con condenas: una mediante juicio oral y público y las otras dos a través del procedimiento de juicio abreviado. En la primera causa, a cargo de la jueza técnica Alicia Cáceres de Pascullo, el jurado popular declaró culpable a Fernando Aguirre en los delitos de homicidio agravado por el uso de arma de fuego contra Lorena Saucedo y dos hechos de tentativa de homicidio agravada por el uso de arma de fuego respecto de Yolanda Saucedo y el hijo de esta. Como dato histórico, el artista chaqueño Fabriciano Gómez talló el primer martillo a usar en los juicios por jurados en la Primera Circunscripción Judicial de Chaco.

IV. Avanzan las investigaciones contra exfuncionarios provinciales

En 2019 continuaron tres causas que investigan el desvío de fondos públicos. El denominado lavado I se trata de una pesquisa por contratos de publicidad con empresas fantasmas o servicios que no se prestaban. Hay más de 14 personas procesadas, imputadas y encarceladas por el caso donde involucrados pusieron en marcha la compra y venta de lanchas. Este año los jueces de la causa rechazaron la prisión preventiva solicitada por los acusados de lavado de dinero. En tanto que Lavado II es la segunda investigación y tiene como principales impu-

tados a la diputada nacional por Cambiemos, Aída Ayala, y al secretario del Sindicato de Trabajadores Municipales Jacinto Sampayo. Las pesquisas indican supuestas maniobras que se habrían realizado cuando Ayala se desempeñó como secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación entre 2015 y 2017. Ambos se encuentran en libertad. Respecto a Lavado III se trata de una investigación sobre la falsa construcción de viviendas sociales y la construcción defectuosa financiada con fondos federales a través de cooperativas y otros delitos precedentes. Al respecto, la Cámara Federal de Apelaciones confirmó el 17 de diciembre el procesamiento con prisión preventiva del ex intendente de Villa Río Bermejito Lorenzo Heffner, dictado por la jueza Zunilda Niremperger.

V. Logros de la Justicia provincial

El hito edilicio este año fue la inauguración de los Tribunales II de Sáenz Peña. Su construcción estuvo a cargo de la empresa Coning SACC y fue abonada en un 78,48% con fondos provinciales y en 21,52% con fondos nacionales. En la Justicia de Paz y Faltas concluyeron las tareas de ampliación y refacción de los Juzgados de Paz de San Bernardo y Villa Río Bermejito y de Faltas en Charata. Mientras que hubo refacciones en los Juzgados de Paz de Margarita Belén, Puerto Bermejo, La Leonesa e Isla del Cerrito. Por último, fue adjudicada la ampliación del espacio físico para el Juzgado de Familia N° 2 de Sáenz Peña.

VI. La capacitación, pilar fundamental

El Centro de Estudios Judiciales afianzó su presencia en toda la provincia concretando 115 actividades y 501 encuentros, que alcanzaron a cada una de las circunscripciones. Tal como sucede hace 41 años, esta primera escuela judicial en Argentina y en Latinoamérica, se encarga de la formación, capacitación y perfeccionamiento de magistrados, funcionarios y empleados, pero también incluye en muchas de sus actividades a abogados que ejercen la profesión libre, a otros auxiliares de la justicia y al público en general. La planificación del CEJ se enfocó, fundamentalmente, a capacitar en los cambios normativos, en los nuevos

sistemas implementados junto con los planes anuales de cada fuero y las actividades de extensión con la comunidad. Un lugar especial ocupó la protección y promoción de derechos humanos de grupos especialmente vulnerables (comunidades indígenas, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y NNA). Entre estos tuvo un lugar destacado el que efectuó junto al Centro Judicial de Género y la Oficina de la Mujer de la CSJN con videoconferencias y especial énfasis en las capacitaciones establecidas por la Ley Micaela. También adquirieron protagonismo las jornadas referidas a juicio por jurados destinadas a Defensores, Asesores, Jueces y Fiscales en Resistencia y en el interior. En la capital provincial hubo un taller especialmente diseñado, en conjunto con el Área de Prensa del STJ, para que los periodistas conociesen las características del nuevo sistema. En igual sentido, lo referente a actividades llevadas adelante con la valiosa colaboración de la Cátedra Libre de Derecho Constitucional Indígena, con miras a dar cumplimiento a la consulta previa e informada a pueblos indígenas respecto a la puesta en funcionamiento del jurado indígena. Se puede afirmar que se logran avances significativos en lo que respecta a la incorporación efectiva de la perspectiva de género en la sociedad, llegando a los jóvenes a través del sistema educativo formal, con actividades participativas entre estudiantes y especialistas en las ciencias que abordan esta problemática social. La Biblioteca Jurídica “Dalmacio V. Sarsfield”, en el marco de sus actividades del Club Literario, cuyo objetivo principal es establecer un vínculo estrecho con la sociedad para hacer conocer los servicios que ofrece, realizó conjuntamente con la Procuración General Adjunto, Fiscalía de Investigación Penal, Defensoría General, Asesoría de Menores, Centro Judicial de Género y el Instituto de Medicina y Ciencias Forenses, una serie de charlas sobre la violencia de género con una mirada analítica desde el Derecho y otras ciencias fundamentales como la Psicología, los Estudios de Género y la Medicina forense.

VIII. Concursos e ingresos al Poder Judicial

El 29 de octubre de este año fue designado dentro del plantel del personal del Poder Judicial el primer ciudadano qom que se recibió de abogado, Roberto Escalante, a fin de cumplir funciones de asistencia y asesoramiento técnico y jurídico a la coordinadora integral de las actividades judiciales con los pueblos

indígenas, Elizabet González. Como así colaborar con la Oficina Judicial Central de Juicio por Jurados en relación a implementación de jurado indígena. Por otro lado, tuvo lugar el concurso para ingreso al Poder Judicial, en Resistencia, en la categoría de auxiliar administrativo. Hubo alrededor de 14.000 inscriptos que fueron sorteando cada una de las etapas que incluyeron la inscripción, presentación de documentación, así como exámenes teóricos y prácticos.

VIII. Nuevas competencias para las Cámaras en lo Criminal del interior

Casi sobre el final del año calendario y legislativo se produjo la sanción de la Ley N° 3094-N (originada en un proyecto que promovió el STJ en su rol de legislador) que modificó la competencia territorial única de la Cámara de Apelaciones Criminal y Correccional y amplió las competencias de las Cámaras en lo Criminal de la II, III, IV y VI circunscripción para resolver recursos contra las resoluciones de los Jueces de garantías, y de las quejas por denegación de los mismos. De esta manera se favorece la labor de los profesionales del interior por la mayor proximidad geográfica, lo que redundará, asimismo, en beneficio de los justiciables. Inauguración de la Cámara Civil, Comercial y del Trabajo de Charata. Además, luego de una larga espera pudo ponerse en funcionamiento la Cámara Civil, Comercial y del Trabajo de Charata. Las juezas que la integran son: Patricia Lorena Cimbaro Canella, Andrea Fabiana Sánchez y Ester Liliana Schmutzler. Este fue un hecho muy valioso que pudo concretarse tras superar obstáculos que provocaron una pronunciada demora en la designación de los jueces.

IX. Agenda intensa del Ministerio Público Fiscal

El Ministerio Público Fiscal participó en equipos interdisciplinarios e interministeriales de elaboración de protocolos con otros órganos del Estado, planes de trabajo e investigación y firmó convenios con diferentes instituciones. Asimismo, llevó adelante la edición de un nuevo encuentro provincial del MPF en la ciudad de Charata. Desde el 1 de marzo fueron asignados los delitos cometidos en contexto de violencia de género conforme las pautas de la Ley N° 26.485

a los Equipos Fiscales N° 4, N° 9 y N° 11. También fueron puestos en funciones seis ayudantes rurales, uno por cada circunscripción, los que actúan en todas las causas relacionadas con los delitos rurales y ambientales. Otro punto destacado fue la actuación de Fiscales de investigación y de Cámara en el primer juicio por jurados, la elevación a juicio de la causa que investiga a exfuncionarios provinciales y el proyecto de asignación de causas de abuso sexual y delitos informáticos a equipos específicos.

X. Ministerio Público de la Defensa desarrolló múltiples acciones

Entre otras tantas acciones, el Ministerio Público de la Defensa intervino este año en la Mesa interestatal de modificación del protocolo de intervención en víctimas de delitos contra la integridad sexual y la Mesa interestatal por la situación de las personas privadas de libertad. Brindó, además, asistencia itinerante a comunidades indígenas de El Impenetrable. Organizó, asimismo, las IV Jornadas Chaqueñas del MPD que tuvieron lugar en Resistencia. También capacitó a agentes del Ministerio de Seguridad para la toma de denuncias de NNA, víctimas de delitos contra la integridad sexual Participó en jornadas sobre apoyos según el Código Civil y Comercial y la convención internacional de derechos de personas con discapacidad y en talleres y clases sobre derechos humanos para las personas privadas de su libertad.



Chubut

JOSÉ RAÚL HEREDIA

1. Es importante revelar en primer lugar el contexto político; las elecciones provinciales consagraron a quien ya venía ejerciendo por fallecimiento del gobernador electo para el período 2015-2019. Ambos pertenecían a un partido nacido como desprendimiento del PJ, “Chubut Somos Todos”. Particularmente ese período fue atravesado por recurrentes crisis políticas, económicas y sociales¹; el fallecimiento del fundador del nuevo partido –gobernador entre 2003-2007-2011 (reelecto) y desde 2015 hasta su deceso en octubre de 2017- provocó una notoria dispersión en el seno de la agrupación, inevitable. Pese a que el actual mandatario conformó para las elecciones de 2019 un frente político más amplio en principio, imprudentes ofertas y promesas de campañas se le volvieron en contra sucediéndose enfrentamientos especialmente con los gremios estatales y, por añadidura, no ha contado ni cuenta con suficiente apoyo legislativo. Esto hace casi imposible el funcionamiento de las instituciones provinciales y traba la sanción de leyes que el ejecutivo impulsa para procurar atenuar las graves consecuencias de las crisis permanentes y reencauzar los compromisos asumidos con constantes vencimientos. Y resulta muy negativa la permanente recurrencia a préstamos con altísimas tasas de interés, por este costo -que dificulta cuando no imposibilita su pago- y porque nunca se proyectan en obras.

2. En 2019 se cumplieron veinticinco años de la Constitución del Chubut, sancionada en 11 de octubre de 1994 y vigente desde el día 15 de ese mismo mes y año. A su propósito escribimos:

¹ “...el descalabro económico de Chubut viene arrastrándose al menos desde 2011 y se ahondó a partir de 2015” [V. <https://www.elextremosur.com/nota/24898-datos-oficiales-chubut-proyecta-5-116-millones-de-deficit-solo-hasta-julio-y-necesita-juntar-9-600-millones/>]

“Decía yo en 1994 que nuestra provincia está fuertemente desintegrada; hoy añado que en estos años hemos asistido a conflictos intestinos entre partidos y fracciones de partidos. Un separatismo extremo, buscando poder propio, ha desarticulado a los partidos tradicionales que han sido reemplazados por pragmatismos sin mayores principios ni convicciones. Los localismos han tenido y tienen que ver. Prefiero pensar la Provincia como *una unión indestructible de municipios indestructibles* –parafraseando a la Corte Suprema que lo dijo para la Nación y las provincias- que no es localismo sino la comprensión de que la unidad es posible sobre la base de la solidaridad que vive esencialmente en el Municipio. «Nadie se salva solo, nadie salva a nadie, todos nos salvamos en comunidad» [Paolo FREIRE]².

La desarticulación que mencionamos se proyecta a nivel federal porque Chubut es una de las provincias más endeudadas en dólares [más del 86% de su deuda está atada a la cotización del dólar] con irresistible –irresponsable- compromiso de sus recursos, garantías de los acreedores; un potencial conflicto llevaría a la Provincia – y no solo a ella- a estrados judiciales extranjeros. La ley VII – N° 72 (enero de 2016) declaró el estado de emergencia económica, financiera y administrativa del Estado Provincial sucesivamente prorrogada. En el marco de esa ley se facultó al Poder Ejecutivo a realizar operaciones de crédito público que resultaren necesarias, fueren contratación de préstamos, otorgamiento de avales, fianzas, garantías y/o emisiones de títulos de deuda, para disponer de hasta una suma equivalente a seiscientos cincuenta millones de dólares estadounidenses (U\$S 650.000.000.-); allí mismo se lo autorizó a suscribir los instrumentos que fueren necesarios y dictar las normas complementarias a las que debería someterse la operatoria, *especialmente la prórroga de la jurisdicción dentro o fuera del territorio de la República Argentina y el sometimiento a la Ley extranjera*. Asimismo a ceder en garantía y/o pago los derechos que a la Provincia le corresponden sobre las Regalías Hidrocarburíferas (Netas de Coparticipación a los Municipios), sobre los recursos del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos establecidos por la Ley N° 23.548, o el que en el futuro lo reemplace, (Netos de Coparticipación a los Municipios), en los términos de los arts. 1614, siguientes y concordantes del Código Civil y Comercial.

² LA REFORMA EN LA PROVINCIA DEL CHUBUT, Prólogo a la segunda edición en homenaje a la Constitución, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 8 de octubre de 2019.

A mayo de 2019 podía establecerse que la deuda de las provincias había crecido más del 400% en tres años y Chubut no fue la excepción. En orden a la evolución de la deuda pública provincial, es de destacar que en 2010 se tomaron 150 millones de dólares a través del Fideicomiso (tasa del 7,75%); luego se tomarían 220 millones de dólares durante la gestión del gobernador electo en 2011 con el BODIC I del año 2013 (tasa del 4%) y otros 88,9 millones de dólares en 2014 con la emisión del BODIC II (tasa del 4,75%). En la última gestión del extinto gobernador se colocaron bonos PUY 23 por 50 millones de dólares (tasa del 8,75%) y títulos BOCADE por 650 millones de dólares (tasa del 7,75%), ambos durante 2016. Así las cosas, a fines de 2016 el endeudamiento per cápita era de 35.573, para ascender a los 43.459 pesos por habitante en 2017 y concluir 2018 con una deuda per cápita de los 62.642 pesos³.

En los primeros tres meses de 2019 el Gobierno del Chubut pagó una suma que rondó los 1.973 millones de pesos por amortización e intereses de la deuda provincial pese a lo cual el pasivo creció un 71,7%, llegando a los 43.476 millones de pesos⁴. El gobierno federal ya ha concurrido varias veces en auxilio de la Provincia, pero nada alcanza⁵. Los conflictos sindicales acrecen y se prolongan por falta de pago de los salarios en término y en integridad y los acreedores y proveedores son preteridos sistemáticamente.

3. El art. 124 de la Constitución de la Nación habilita la competencia de las provincias para celebrar convenios internacionales en tanto no sea incompatible con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. Algunos autores, como Vanossi, han sostenido que, para preservar la unidad nacional desde el punto de vista de sus finanzas y en el plano de sus compromisos, se debe entender que se trata de una norma *no operativa* que requiere entonces de una ley reglamentaria del Congreso Nacional. De todos modos, hay que reparar en el art. 27 de la Convención de Viena [Tratado de los tratados]

³ Fuente El Diario, Puerto Madryn. V. <https://www.eldiariodemadryn.com/2019/05/chubut-tiene-86-de-su-deuda-atada-a-la-cotizacion-del-dolar/>

⁴ *Ibídem*.

⁵ “La proyección del gobierno chubutense es que necesita una ayuda financiera de al menos 9.600 millones de pesos para equilibrar las cuentas públicas, aunque por ahora recibirá 5.000 millones en préstamo de Nación” [<https://www.elextremosur.com/nota/24898-datos-oficiales-chubut-proyecta-5-116-millones-de-deficit-solo-hasta-julio-y-necesita-juntar-9-600-millones/>].

que no permite refugiarse en el derecho público interno para sustraer la responsabilidad internacional del Estado Nacional por los eventuales vicios de que pudieran adolecer los actos realizados por los Estados locales.

Chubut exhibe una sub administración por ausencias de visiones estratégicas y desaprovechamiento de sus potencialidades en recursos.

Es evidente que los efectos de los desaciertos en las administraciones provinciales no quedan encerrados en las fronteras locales.

Córdoba

JOSÉ MANUEL BELISLE

I. Primeras palabras

El vínculo de Córdoba con la Nación tuvo secuencias variables a lo largo de 2019, básicamente influido por el contexto de sucesivos comicios que se celebraron a lo largo del año, en los tres órdenes de gobierno. De todo ello, sobresalieron tanto la campaña como el resultado de las elecciones presidenciales (PASO y general).

Así, el entonces presidente Macri estuvo en la provincia varias veces, tanto en ejercicio de su rol institucional como en calidad de candidato. También Alberto Fernández visitó Córdoba en campaña. Sobre el final del período, con el traspaso de autoridades se abrió un nuevo escenario para las relaciones interjurisdiccionales, cuyas muestras comenzaron a observarse recién en los primeros meses de 2020¹.

II. Elecciones provinciales y municipales

En mayo de 2019 se celebraron en Córdoba elecciones para gobernador y vice, y se renovó integralmente la Legislatura². Además, hubo elecciones en varios

¹ En efecto, el gobernador recibió en Córdoba a dos ministros de la Nación el 30 de enero de 2020, en el marco de la firma de varios convenios entre los que destaca el programa federal *Alimentar*. Ver, por todos: “Schiaretti firmó con Nación el convenio por la Tarjeta Alimentar. Junto a los ministros Wado de Pedro y Daniel Arroyo, sumaron a la provincia al Plan Nacional contra el Hambre”, en https://www.cba24n.com.ar/politica/schiaretti-firmo-con-nacion-el-convenio-por-la-tarjeta-alimentar_a5e31ee70a5035a5fa72eb4a6; *passim*. Si bien había otras líneas de trabajo común en agenda, tal episodio es el principal a apuntar desde la asunción del presidente Fernández hasta que a raíz de la pandemia COVID 19, el 19/3/2020, se dispuso la cuarentena (aislamiento social, preventivo y obligatorio, DNU del PEN Nro. 297/20).

² Ver resultados oficiales, en sitio del Tribunal Electoral Provincial Ad hoc, [Cuaderno de Federalismo - XXXIII](https://www.jus-</p></div><div data-bbox=)

municipios incluida la Capital. El dominio de *Hacemos por Córdoba*, coalición provincial liderada por el Partido Justicialista, fue contundente. Incluso por primera vez desde el regreso de la democracia en 1983, un candidato peronista propuesto por ese partido, Martín Llaryora, alcanzó la intendencia de la ciudad de Córdoba.

Para el tramo gobernador-vice, ese espacio liderado por Schiaretti –que logró así su reelección- triunfó con 1.101.960 votos (aprox. el 47,9%). Muy lejos quedaron el resto de las fuerzas que compitieron, como *Córdoba Cambia* (integrado por el PRO, Coalición Cívica, Frente Cívico y una fracción del radicalismo) con 362.101 votos (aprox. el 18,85%) y la U.C.R. (con 222.826 votos, aprox. El 11.60%), entre otras 11 fórmulas.

En el tramo de legisladores provinciales los números y porcentajes difieren, pero arrojan una categórica ventaja de *Hacemos por Córdoba* frente a todo el arco opositor en conjunto. En efecto, sobre un total de 70 integrantes, la Legislatura de Córdoba quedó compuesta por 51 miembros del oficialismo. Las restantes 19 bancas se distribuyen entre la coalición *Córdoba Cambia* (10), U.C.R. (5), Encuentro Vecinal (2), Frente de izquierda y los trabajadores (1) y MST Nueva Izquierda (1). Con esa conformación, el oficialismo cuenta con más de 2/3 del total de miembros del cuerpo, con lo que semejante quórum propio supone en términos de mayorías agravadas para sancionar determinadas normas –como por caso, la declaración de necesidad de la reforma constitucional provincial-.

Es decir, se ha trazado un sistema de partido hegemónico en el orden local, apenas mitigado por los resultados que luego se produjeron en Córdoba para las elecciones presidenciales.

III. Campaña y elecciones presidenciales

3.1. A lo largo de 2019, entre asuntos institucionales diversos y fundamentalmente en el contexto del calendario electoral, el presidente Macri estuvo en Córdoba en varias ocasiones³. Participó tanto en actividades promovidas por el sector privado, como en la inauguración de obras de infraestructura con finan-

ticiacordoba.gob.ar/Estatico/JEL/Escrutinios/ReportesEleccion20190512/default.html

³ *Passim*

ciamento del Estado Nacional, además de visitas y recorridas puntuales –algunos de ellos, de carácter particular o partidario–.

Así, el 27 de marzo el presidente Macri inauguró con un discurso el VIII Congreso Internacional de la Lengua española, acto en el que también estuvieron los reyes de España. A comienzos de junio y entre otras actividades, Macri estuvo en diversos actos en las localidades de Los Cóndores y Embalse, en una fábrica de aerogeneradores y en la Central Nuclear. En la ciudad de Córdoba inauguró una planta de ensamble en el establecimiento estatal *Fadea*.

Los días 12 y 13 de julio, Macri recorrió la central espacial de Conae en la zona de Falda del Carmen, y visitó un emprendimiento en Villa Allende. Días después, el 24 de julio, se reunió con empresarios en Arroyito y San Francisco, y pasó por el obrador de la Ruta nacional 19. Cenó en la ciudad de Córdoba con el gobernador Schiaretti (marco en el que hubo un ligero incidente con un manifestante, al ingresar al local del encuentro), y el 25 de julio se dirigió a Río Cuarto (donde observó obras de una planta cloacal y visitó un centro de jubilados).

A comienzos de septiembre, Macri estuvo en la ciudad de Córdoba con empresarios del C20⁴ e inauguró un parque educativo municipal y una terminal portuaria interior. También se acercó a la localidad de Monte Cristo. El 27 de Noviembre regresó a la planta de *Fadea* en plena transición, y estuvo en el paraje General Las Heras⁵.

A esa amplia agenda institucional, deben sumarse dos pasos del presidente Macri por Córdoba, en los que se comunicaron razones de descanso. En abril -para Pascuas- en Potrerillo de Larreta (Alta Gracia); y el 16 de noviembre en las Sierras Chicas, ocasión en la que también compartió un desayuno en Mendiolaza con intendentes y referentes locales.

En fin, la provincia fue destino de Macri por razones solo partidarias. Estuvo en el lanzamiento de candidatos de su espacio en el local Forja de la ciudad de Córdoba, el 13 de julio. Luego cerró la campaña de las PASO (con un acto desarrollado en un amplio salón de la ciudad de Córdoba, el 7 de agosto). En campaña para las elecciones generales, de caravana en la llamada marcha del “Sí se puede”, el 28 de septiembre pasó por Tránsito, Santiago Temple y Río Primero

⁴ Es una agrupación de cámaras empresariales pyme. Ver c20.com.ar

⁵ Ubicado en la zona rural del Departamento Río Primero, donde se dio la particularidad que Macri obtuvo el 100% de los sufragios en las presidenciales de octubre, *passim*.

(este provincial), y el 16 de octubre volvió a Río Cuarto y a Villa Carlos Paz (donde además estuvo en una conocida fábrica local). Como corolario de todo eso, cerró la campaña para con un acto público masivo, en las calles de la ciudad de Córdoba, el 24 octubre.

Por su parte, Alberto Fernández estuvo en Córdoba como candidato presidencial en varias oportunidades. En busca de respaldo político del oficialismo provincial, fue recibido por Schiaretti el 10 de julio, en un encuentro a puertas cerradas en la Casa de Gobierno. También estuvo en Río Cuarto los primeros días de agosto.

Fortalecido por el resultado en las PASO y ya en campaña para las generales, Fernández volvió a Córdoba semanas después. Entre varias actividades, el 15 de septiembre participó, junto a otros dirigentes de su espacio y al gobernador Schiaretti, de la conmemoración del primer año del fallecimiento del ex gobernador De la Sota. El 16 de septiembre, brindó una conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba. El 25 septiembre disertó ante empresarios en la Fundación Mediterránea.

La breve crónica se refiere solo a esos dos candidatos que participaron de la contienda electoral, por las implicancias que ambas figuras simbolizan –en términos institucionales- para la provincia en su trato con la Nación. Respecto de Macri, más allá de los motivos que hayan impulsado su periplo por Córdoba, porque objetivamente no ha sido corriente –al menos en las últimas décadas- que un presidente en ejercicio concurriera personalmente a Córdoba con tanta frecuencia –independientemente del valor sustancial que ello pueda representar-. Por el lado de Fernández, porque se trata del presidente que resultó electo en la contienda, cuyas consecuencias intrínsecas huelga especificar.

3.2. Lo cierto es que, en el contexto de la hegemonía provincial antes descripta, *Hacemos por Córdoba* decidió no brindar apoyo público explícito a ninguno de los espacios que se disputaron la elección presidencial. Solo se limitó a presentar una lista de candidatos a diputados nacionales, lo que en la práctica produjo un elevado “corte de boleta” (es decir, votantes que eligieron presidente y vice de una lista y diputados nacionales de otra).

Así, a pesar de obtener el triunfo de la elección presidencial en primera vuelta, la fórmula del *Frente de Todos* alcanzó en Córdoba el 29,31 % de los votos afirmativos, frente al 61,31% del binomio de *Juntos por el Cambio* encabezado por Macri.

Para diputados nacionales *Juntos por el Cambio* mantuvo una amplia diferencia, pero obtuvo el 51,32% de los votos afirmativos, mientras que el *Frente de todos* consiguió el 22,31%. En tercer lugar, se ubicó *Hacemos por Córdoba* con el 17% de los votos afirmativos. De tal modo, estas coaliciones se quedaron con 6, 2 y 1 escaño, respectivamente.

Se mantuvo así la tendencia que ya se había esbozado en las PASO de agosto, en las que *Juntos por el cambio* había alcanzado el 50,09% de los votos afirmativos, al tiempo que el *Frente de todos* había reunido el 31,71%⁶. Todo ello presenta un escenario de realineamientos constantes, en los que se distinguen el propiamente provincial del nacional, aun cuando ambos—y por lo tanto sus actores— están estrechamente condicionados entre sí.

IV. Reflexión final

Tal como se ha señalado en informes de años anteriores, el diálogo interjurisdiccional Nación-provincia quedó entonces una vez más supeditado a los vaivenes de coyuntura. Es decir, en vez de acuerdos robustos y perdurables derivados de una razonable deliberación institucional previa, nuevamente primó la lógica de la inmediatez electoral. El federalismo de concertación vuelve a esperar su turno.

⁶ Datos oficiales obtenidos del sitio de la Cámara Nacional Electoral, <https://www.patron.gob.ar/publica/>



Corrientes

OSCAR ERNESTO DOTTI

Como se dijo muchas veces Corrientes no elige cargos ejecutivos junto con la nación, por lo tanto, la vida política provincial se centra siempre en la renovación legislativa de la mitad de mandato más que en la elección nacional.

La masa de salarios más importante de la provincia es la de los docentes, a su vez condiciona al resto del presupuesto provincial por lo tanto el inicio de clases es una fecha crucial para la administración provincial.

A raíz de la falta de acuerdo salarial en varias provincias, el sindicato de docentes nacionales mayoritario, la CTERA, anunciaba un paro de 72 horas, con lo cual no se iniciaban las clases en la fecha prevista. CTERA definió la medida durante la realización de un plenario. De esta forma, el ciclo lectivo comenzaría recién el lunes 11 de marzo en los principales distritos del país.

El gobernador y la ministra de Educación, sostuvieron que el 6 de marzo las clases iban a comenzar en Corrientes, tanto los representantes del gobierno provincial, como los referentes de los gremios docentes, se mostraban optimistas en cuanto a las negociaciones que llevaban adelante y admitían que se llegaría a un acuerdo.

El acuerdo con los representantes de los gremios docentes fue que el salario docente tendría un incremento anual de 1.163 pesos al básico y el pago se haría efectivo en cuatro tramos. Además, el plus de 4.500 del año anterior ascenderá a 5.500 y el plus extraordinario será de 1.000 pesos mensuales. Presentado así no era mucho, pero era lo que se podía ofrecer sin comprometer la hacienda provincial.

En el terreno partidario el 2 de febrero el Justicialismo correntino definía formalizar compromisos para la participación de todos los sectores partidarios en el proceso interno para elegir autoridades partidarias y candidatos a cargos electivos. Pero no por mucho madrugar amanece más temprano. Esto termino

en una nueva intervención al partido porque no hubo forma de organizar ese proceso interno.

El oficialismo con la UCR a la cabeza mantenía vigente el alineamiento entre Nación, Provincia y Municipio, que era el caballito de batalla dentro de las frases electorales. La visita del ministro del Interior y Obras Públicas, Rogelio Frigerio, y del jefe de Gabinete de Ministros Marcos Peña tuvieron en primer lugar un objetivo político y luego institucional. Muchos otros también vinieron a la Fiesta del Chamame y a los Carnavales. De todas las actividades participaron las autoridades correntinas.

La base de las conversaciones estaba más en la posibilidad de no desdoblar las elecciones más que en encontrar algunos lugares en las listas que minuciosamente confecciona Ricardo Colombi.

Ese objetivo el Pro no iba a lograr, así quedó como fecha de las elecciones legislativas provinciales el 2 de junio, de esa manera el oficialismo provincial se despejaba del panorama económico complejo que atravesaba el país.

En ese contexto el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) dio a conocer cifras que incomodaron a la gestión radical al establecer que el 49,3% (cerca de medio millón de correntinos) vive en la pobreza y unos 130 mil habitantes no lograban cubrir sus necesidades básicas.

En un año, la pobreza en el país aumentaba 8,1 puntos. La indigencia además llegaba a 7,7% según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Y había más de 16 millones de personas que no cubrían la canasta básica en todo el país.

Las organizaciones sociales se concentraron en Plaza Vera y desde allí partieron hacia Casa de Gobierno donde estuvieron hasta el mediodía. Algunos se manifestaron frente al Ministerio de Educación con un pasacalle con el lema “basta de pobreza”.

A dichas mediciones, el Gobierno Provincial tuvo una fuerte reacción. El organismo nacional dejó un dato contundente en plena campaña local y la primera respuesta fue cuestionar la metodología, pero dejando en claro que respaldan el trabajo, la seriedad y la independencia que no se tuvieron en cuenta varios indicadores como el plus que pagaba el gobierno a los empleados públicos. Con relación a la actividad privada no hubo cuestionamientos.

Se invitaba al titular del INDEC, Jorge Todesca, a visitar la provincia, pero eso no sucedió. También se tomaron decisiones de carácter institucional. La Subsecretaría de Trabajo fue elevada al rango de Secretaría a través de un de-

creto. En el contexto de la formidable crisis económica del país esto no daría ningún resultado.

Valdés y Peña llamaron a “pensar en grande” para la transformación de Corrientes. El Jefe del Gabinete recorrió las obras de la futura Autovía sobre la Ruta Nacional N°12 y Frigerio habló de las obras en ejecución en la provincia. Pero lo verdadero era que de la autovía solo se avanzó un 10% y los dos puentes caídos sobre la Ruta Nacional 12 seguían sin terminar después de tres años. Esa disfunción entre el discurso y la realidad después se veía en las cifras electorales.

¿Era Corrientes un distrito impermeable a la imagen negativa del gobierno nacional? Los datos de Casa de Gobierno decían claramente que no. Así nomas fue, por eso se decidió votar antes.

El 2 de junio era la fecha, un plebiscito para Valdés, él mismo se encargaba de repetirlo, y la cifra será una oportunidad para que muchos dirigentes midan fuerzas y la oferta quede más clara pensando en 2021.

Oficializadas las listas de candidatos (el 13 de abril), se incrementaron los actos políticos, la recorrida por toda la provincia y los actos. La primera tanda de visitas fue por el centro provincial y la Costa del Uruguay. Después fue el turno de la Costa del Paraná.

Ricardo Colombi no participó de las recorridas abocado a las negociaciones previas al cierre de alianzas del martes 2 de abril. La presencia de Frigerio y Peña dejó en claro que el slogan Nación, Provincia y Municipio seguía vigente, a pesar de no votar en simultáneo.

ECO (Encuentro por Corrientes) fue el gran ganador. En el Senado, se llevó 4 de las cinco poltronas que se disputaron y el PJ se llevó 1. Y en Diputados se quedó con 11 de las 15. Tres quedaron para el FpV y una para Unidad Correntina.

Después de las elecciones el Gobernador y su comitiva viajaron a China para abrir más mercados para los correntinos. Viajaron grandes productores y algunos pequeños con subsidios y financiamientos del Gobierno provincial. Se realizó un informe sobre la potencialidad de la carne a su regreso.

El anuncio fue en el escenario del Encuentro Nacional de la Ganadería, y asignó 19 millones de pesos en mejoras y refacciones integrales de la Sociedad Rural de Corrientes.

Con la presencia de representantes del sector el gobernador, Gustavo Valdés, dejó inaugurada la “Expoagro”. Como figura destacada, estuvo el ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Miguel Etcheveré.

En su discurso pidió no volver para atrás y que la política exportadora pueda seguir para abonar el camino del desarrollo, el funcionario nacional consideró necesario generar confianza para poder colocar los productos, generando empleo a nivel local.

Comentó que del viaje a China hay dos cosas que tienen escala para poder comercializar. Uno es el stock ganadero de Corrientes, con cerca de 6 millones de cabezas y lo otro es la producción forestal, pero tenemos que avanzar hacia la industrialización. Si no tenemos industrialización de la madera habremos perdido una gran batalla, porque en madera somos los productores número 1 de la Argentina

Así se llegaron a las PASO, los resultados fueron:

En el conteo definitivo (100% de los votos escrutados), Alberto Fernández 12.202.770 su porcentaje 49,49%. Por otro lado, Macri totalizó 8.121.416 y quedó con 32,94%. En Corrientes, el Frente de Todos venció con el 53,74%, mientras que Mauricio Macri tuvo el 33,63% demostrando que Colombi tenía muy claro que había que separarse no solo de la general sino también de las Paso.

El gobernador decía después de los resultados adversos que había cosas sin resolver, mencionando la economía y la inflación, que es una deuda pendiente del gobierno nacional. Sobre el desarrollo industrial reconocía que con estabilidad económica hubiese sido otra cosa.

El índice de pobreza volvía a subir en la primera mitad de 2019 y reflejaba que un 35,4% de la población argentina no llegaba a cubrir la canasta básica total. De acuerdo a los datos del INDEC, la indigencia, afectaba al 7,7% de los habitantes del país.

El 35,4% que informó el organismo estadístico implica un incremento de 8,1 puntos respecto a la medición de ese mismo período de 2018. El impacto que tuvo la aceleración inflacionaria sobre los ingresos de los hogares empujó a más familias bajo la línea de pobreza. El salto en la medición de pobreza era el más alto desde la crisis de fines de 2001, que impactó en los indicadores sociales de 2002. Esto fue determinante en las elecciones.

El candidato a presidente por el Frente de Todos, Alberto Fernández desde la ciudad de Santa Fe, decía que los correntinos sean parte de la Argentina y se sumen al cambio de este país de una vez por todas. La postergada visita del candidato presidencial peronista a la provincia no se concretó.

En los comicios generales, Alberto Fernández obtuvo el 48,10% de los votos y se consagró presidente electo en primera vuelta, frente al 40,37% obtenido por Macri. Las elecciones nacionales se desarrollaron en la provincia sin inconvenientes y con un nivel de participación del electorado que superó el 80 por ciento. En la Capital, sufragó más del 83 por ciento del padrón.

El escrutinio definitivo en Corrientes en la categoría a Presidente y Vice, la fórmula del Frente de Todos (Fernández-Fernández) obtuvo el 51,18 por ciento de los votos y Juntos por el Cambio (Macri-Pichetto) el 41,9 por ciento. De esta manera, la fórmula ganadora le sacó poco más de 10 puntos a su segundo.

En la categoría a Diputados Nacionales, el Frente de Todos obtuvo el 50,88 por ciento y Juntos por el Cambio logró el 44,01 por ciento. Con estos números, los dos frentes que polarizaron la elección lograron el ingreso de dos bancas cada uno en el Congreso de la Nación. Con eso se terminaba el año electoral.

En materia legislativa fue un año muy austero, la administración sumó un ministerio más, el número 13, el de Ciencia y Tecnología.

La decisión del Gobernador permitirá que los temas ligados al área cuenten con un lugar en el gabinete correntino, y se agilice la articulación de las problemáticas del área a nivel provincial con otras carteras.

Los legisladores provinciales de la Cámara de Diputados y de Senadores avalaron la iniciativa. La Cámara alta de la provincia lo respaldó por unanimidad.

En el ámbito universitario en el Consejo Directivo de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) se aprobó el proyecto resolutivo de incorporación del lenguaje inclusivo para su utilización en todo tipo de producción académica, trabajos prácticos, exámenes parciales y finales, monografías, tesis, proyectos de extensión, etc.

Es una herramienta para ampliar derechos y por eso su uso es optativo, voluntario, no obligatorio.

El 19 de noviembre y tras terminar la conciliación obligatoria, se producía el cierre de la planta Massalin Particulares de la ciudad de Goya. Dicha fábrica tenía más de 65 años en la localidad.

En ese momento, los trabajadores que se encontraban cumpliendo sus tareas en el interior de la fábrica comenzaron a salir. Fueron recibidos por sus familiares que rezaban en el ingreso.

Por otra parte, un trabajador de la empresa afirmó en sus redes sociales que es una verdadera lástima, una gran tristeza que un ícono de esta ciudad, la más grande a nivel privado, haya tomado esta tan drástica medida, dejando a centenares de trabajadores sin el sustento para sus familias. La empresa hace años pertenece al grupo Philip Morris.

Entre Ríos

JORGE M. D'AGOSTINO
MARTÍN ACEVEDO MIÑO

Más allá de lo disvalioso que significa que, desde la reforma de la Constitución Provincial en 2008, ningún municipio entrerriano haya dictado su Carta Orgánica, permitiendo al gobierno provincial seguir manejando las cuestiones municipales por ley en el mejor de los casos, hay algunos otros temas que jaquean el sano federalismo que pretendemos para nuestra Provincia.

La Legislatura entrerriana sancionó la Ley N° 10.775 que aprueba los alcances del decreto N° 110 del 12 de febrero de 2019 estableciendo la coparticipación de tributos según los parámetros establecidos por la Ley N° 10.644 que determinó la orgánica de Comunas, expresada en el cambio de un grupo de localidades que eran Juntas de Gobierno, a su nueva cualidad constitucional.

Desde 2008, en que el régimen municipal entrerriano fue cambiado, se incorporaron a la estructura de la descentralización del poder provincial, las Comunas, las que, de manera progresiva, se van declarando como tales, con diferentes categorías, según su población.

Las de primera categoría y las de segunda categoría, fueron distribuidas de manera razonable y acudiendo a patrones de necesidad de actualización de las instituciones, aquí, claramente se ha acertado en la nominación. Las Juntas de Gobierno, que aún existen en el entramado territorial entrerriano, son entes autárquicos con muchas restricciones, ya que, sin perjuicio de que sus autoridades son electivas, solo administran su territorio con exiguos montos presupuestarios, y sin mayores facultades; las Comunas son entes altamente descentralizados, que tienen personería jurídica, personal propio, pueden dictar ordenanzas e imponer tributos, manteniéndose por supuesto el sistema electivo, aunque su integración, varía dependiendo de la categoría, cuyos derechos y obligaciones ya expresáramos en el informe anterior. Tienen un diagrama muy parecido a las Viejas Juntas de Fomento del Régimen de la Constitución de 1933.

El impacto hoy se da en las condiciones presupuestarias a las que arribaron los nuevos entes, con toda la organización administrativa a crearse que conlleva un gran esfuerzo y esto tiene que ver con el Régimen de Coparticipación para Comunas que muestra un abuso en el poder reglamentario de la Legislatura. La reforma constitucional de 2008 estableció el siguiente sistema de coparticipación impositiva para los Municipios y Comunas de la Provincia:

- *De Impuestos Nacionales*: de la totalidad de los ingresos tributarios que a la Provincia le correspondan en concepto de coparticipación federal de impuestos nacionales, sea por régimen general u otro que lo complemente o sustituya y que no tengan afectación específica, el monto a distribuir a los municipios no podrá ser inferior al dieciséis por ciento (16%) y a las comunas, al uno por ciento (1%).

- *De Impuestos Provinciales*: de la totalidad de la recaudación de los ingresos tributarios provinciales, el monto a distribuir a los municipios no podrá ser inferior al dieciocho por ciento (18 %) y a las comunas al uno por ciento (1%).

Dichos montos deben transferirse día a día y de manera automática “teniendo en cuenta criterios objetivos de reparto que contemplen los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria, mediante aplicación de indicadores devolutivos, redistributivos y de eficiencia fiscal”. Para ello se dispone una fórmula polinómica de distribución del porcentaje correspondiente.

La involución: resulta que la Ley N° 10.775, reglamentaria de las disposiciones constitucionales de la distribución de la coparticipación, viola los bordes del poder de policía provincial, respecto del ordenamiento que hacen los artículos constitucionales a las partes del presupuesto a distribuir entre las Comunas.

Esto es así, porque, el art 14 de la Ley N° 10.775, establece una extraña aplicación gradual de manera tal que, del uno por ciento (1%), se aplicará durante el año 2020 el \$ 0,50 por ciento; el año 2021, el 0,60 por ciento; el 2022, el 0,70 por ciento; el año 2023, el 0,80 por ciento; durante el 2024, el 0,90 por ciento; para, finalmente, alcanzar durante el año 2025 el uno por ciento previsto.

Según la norma, será Contaduría General de la Provincia efectuará la liquidación diaria y en forma provisoria de la Coparticipación a Comunas, sobre los conceptos que integran la masa coparticipable.

La distribución entre las comunas se efectuará mediante porcentuales de coparticipación que se actualizarán anualmente y tendrán validez, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

Si tomamos en cuenta que las comunas fueron una creación constitucional en el año 2008, y que recién en el año 2019, se las reconoce con dos normas: una la Ley N° 10.644 de organización de comunas y la otra la Ley N° 10.775 de reglamentación de la distribución de la coparticipación indicada en la constitución, se convierte en un abuso reglamentarista, adoptando una simple cuestión recaudatoria, alejada de los principios de la distribución del poder en el territorio, para ajustarse a un correcto concepto de federalismo y que frustra ejercer el legítimo derecho de acceso al presupuesto, íntegro, a las comunas que deben esperar cinco (5) años mas, (desde 2018 hasta 2020 inclusive y luego hasta 2025) para obtener el total de lo que por constitución les corresponde.



Jujuy

LUIS FEDERICO CANEDI

I. Introducción: La intervención federal

Con el advenimiento de la democracia, la intervención federal no ha sido un instituto muy utilizado y cuando el Estado Nacional se ha valido de éste, ha recibido innumerables críticas.

El diccionario de ciencias jurídicas define a la intervención federal o política como “dentro del Derecho Público Constitucional, se habla de intervención en los países de organización federal, haciendo relación a la facultad que tiene el Estado federal, que representa al conjunto de la nación, de sustituir transitoriamente a los Estados miembros o provincias en el ejercicio de todos o de alguno de los poderes por razones graves que lo aconsejen...”¹.

Por su parte, el artículo 6 de nuestra Constitución Nacional prescribe que “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.”

Resulta evidente que la intervención federal (o política) es una situación de gravedad, poco frecuente, y cuya atribución es *prima facie* del Congreso de la Nación (ver art. 75, inc. 31), competencia que se extiende a la posibilidad de aprobar o revocar la intervención decretada del Ejecutivo Nacional durante el receso del órgano legislativo (ver art. 99, inciso 20).

El objeto de este informe es realizar un breve análisis sobre un proyecto de Ley, que busca la intervención del poder judicial de Jujuy, presentado por el Senador de Jujuy Guillermo Eugenio Mario Snopek (Partido Justicialista) en el año 2019.

¹ OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, 1ª Edición Electrónica realizada por Datascan, S.A. Guatemala.

II. Análisis del Proyecto de Intervención Federal

Con el número S-3553/19, el Senador Guillermo Eugenio Mario Snopek ha presentado al Senado de la Nación un Proyecto de Ley compuestos de ocho (8) artículos que, en lo substancial, pretende la intervención federal del Poder Judicial de la provincia de Jujuy.

Para ello, se argumenta la intromisión del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial, lo que habría quebrantado el sistema republicano de gobierno.

La situación descrita ha sido considerada por algunos medios periodísticos locales y nacionales, haciendo alusión a circunstancias políticas que son ajenas al presente informe, que sólo busca reflexionar sobre el proyecto y sus alcances.

A fin de avanzar sobre el objeto propuesto, realizaré un breve análisis y expondré algunos asuntos que entiendo resultan de mayor importancia.

El art. 1° declara la intervención federal del poder judicial de la provincia de Jujuy, con la finalidad, por un lado, de asegurar la forma republicana de gobierno y, por el otro, evitar incurrir en responsabilidad internacional.

Para ello, los fundamentos del proyecto refieren, por un lado, hechos que importarían un avasallamiento al Poder Judicial por parte del Poder Ejecutivo y, por el otro, una eventual responsabilidad internacional por haber desconocido recomendaciones producidas por una comisión CIDH por las condiciones de detención de dos personas.

Cabe destacar que en este artículo se evidencian dos situaciones que resultarían contrarias al ordenamiento jurídico y que tiñen de inconstitucional al proyecto mocionado por el Senador Snopek.

En nuestro sistema, son las provincias las que ejercen todo el poder no delegado al Estado Nacional, por lo tanto “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.”

En ejercicio de estas atribuciones, el artículo 123 de la Constitución Provincial estableció que “corresponde a la Legislatura, conforme a lo establecido en la Constitución: 32) Cumplir con las funciones y demás deberes que la Constitución Nacional, o las leyes dictadas en su consecuencia, atribuyan a la Legislatura y requerir la intervención del Gobierno Federal en los casos previstos en la Constitución Nacional...” (el subrayado me pertenece).

Teniendo en cuenta el grado de autonomía del que gozan las provincias, cabe preguntarse si el pedido de intervención federal de la provincia de Jujuy debió realizarse previamente ante la Legislatura Provincial que, según la Constitución Provincial, es la única competente para solicitar esta medida.

Siguiendo este enfoque, el proyecto adolece *prima facie* de la perspectiva federal ya que ignora –al menos no se evidencia en sus fundamentos- que la situación hubiere sido planteada previamente ante jurisdicción local y del mismo proyecto no surge que el Poder Legislativo no esté funcionando correctamente.

Por otra parte, más que una cuestión jurídica resulta una cuestión de lógica, el proyecto sólo pretende la intervención del Poder intervenido –el Judicial- pero omite considerar la situación del Poder interviniente –el Ejecutivo-.

Es decir, se prescinde de cualquier consideración sobre el poder que se denuncia como avasallador de otro poder, recayendo todas las consecuencias sobre el poder avasallado. Haciendo una comparación analógica con el derecho penal, sería como condenar al corrompido y no a quien corrompe en el cohecho.

El art. 2° faculta al Poder Ejecutivo Nacional a la designación de un interventor para el Poder Ejecutivo, a partir de la promulgación del proyecto como ley y por un plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días, prorrogables por igual periodo (ver art. 8).

Por el artículo tercero, se declara “en comisión” a los miembros del Superior Tribunal de Justicia, del Ministerio Público y a los Magistrados de los Tribunales Inferiores de la Provincia.

Considero un acierto del proyecto la prohibición del Interventor para ejercer funciones judiciales, pero hubiera sido deseable que aclarara que toda la suspensión y/o remoción de los Magistrados, empleados y/o miembros del Ministerio Público, que se disponga durante la Intervención, se haga cumpliendo los procedimientos establecidos por la Constitución de la provincia de Jujuy (ver art. 4).

Asimismo, es destacable que se prevea expresamente que las designaciones de magistrados, funcionarios, empleados y miembros del Ministerio Público, que realice el Interventor, sean de carácter transitorio y que los propuestos para cubrir los cargos vacantes cumplan con los requisitos que exige la Constitución Provincial.

Sobre la intervención federal en la Provincia, el art. 5 de nuestra Constitución establece que

“1.- Las intervenciones que ordene el gobierno de la Nación deben circunscribir sus actos a los determinados en la ley que las dispusiere y a los derechos, declaraciones y garantías expresados en esta Constitución. Los nombramientos o designaciones efectuados por los interventores federales son transitorios.

2.- En caso de que la intervención federal no comprendiera al Poder Judicial y se hubiere decretado la cesantía o separación de magistrados o funcionarios de ese poder que gozaren de inamovilidad, se les deberá promover la acción de destitución que correspondiera de acuerdo con esta Constitución dentro de los noventa días de haberse normalizado institucionalmente la provincia. Si así no se hiciera, serán reintegrados a sus funciones...”

El art. 5 del proyecto, establece una aclaración que resulta innecesaria toda vez que manda al Interventor Federal a respetar lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

Por último, aclara que los gastos de la intervención Federal serán solventados por “rentas generales”.

III. Conclusión

Con el advenimiento de la democracia en 1983, pocos son los casos de intervención Federal sobre las provincias, lo que ha llevado a Barrera Buteler a reafirmar que la intervención federal ha comenzado a perder su carácter de instrumento de dependencia política².

Los ejemplos de intervención federal que se sucedieron durante la gestión del Presidente Carlos Saúl Menem estuvieron cuestionados porque fueron ordenadas por decreto de necesidad y urgencia, más que por los fundamentos de la intervención.

El pedido de intervención federal es una situación extrema, que requiere mucha prudencia ya que afecta directamente a la forma de estado federal que adoptó nuestra Nación.

² BARRERA, BUTELER, Guillermo, *Provincias y Nación*, Ed. Ciudad Argentina Buenos Aires 1996, pág. 419.

Señala el autor citado que es importante tener presente que toda idea auténtica de una relación federal supone la presencia de tres (3) principios fundamentales y ordenadores de la idea fuerza a la que aludimos y que, entendemos, no podemos dejar de señalar: ellos son Solidaridad, Subsidiariedad y Participación.

En especial la subsidiariedad federal, encarnada como la conocida “ley de autonomía”, se constituye como garante de la diversidad, acotando los efectos unitivos de la solidaridad hasta limitarlos a los aspectos en los que cada comunidad particular resulta insuficiente por sí misma para alcanzar sus fines³.

Aquello implica reconocer al principio de subsidiariedad como organización ya que el federalismo es el modo de expresión propio de este principio que establece tres disposiciones:

1) Que todo particular o sociedad menor que pueda cumplir sus fines propios mediante sus medios propios, no debe ser sustituido por la sociedad mayor. Por ello, se le debe reconocer y permitir todas las funciones y atribuciones que puedan ejercer por su propia iniciativa y competencia;

2) La sociedad mayor debe ayudar y promocionar a las sociedades menores con el fin de que logren por sí mismo sus fines propios; y

3) Excepcionalmente, la sociedad mayor podrá intervenir y sustituir temporalmente a la sociedad menor toda vez que esta no pueda cumplir por sí mismo con sus fines propios.

En función de lo expuesto, creo que el proyecto presentado por el Senador Snopek resulta contrario al ordenamiento jurídico ya que, por un lado, omite considerar la situación del Poder que dice se ha avasallado al otro Poder y, por el otro, omite considerar lo que dispone el ordenamiento jurídico local, especialmente la competencia de solicitar la intervención federal que tiene la Legislatura de Jujuy.

No basta con aludir a situaciones de aparente irregularidad, sino que requiere la prueba cabal de violaciones graves, pero, además, se requiere acreditar que se ha respetado lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos locales. Resulta evidente que el proyecto, así concebido, no podría prosperar sin incurrir en una violación del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, se hace notar una falta de reglamentación del instituto de la Intervención Federal que, en casos como el presente, resultarían de gran ayuda

³ BARRERA BUTELER, Guillermo, *ob. cit.* pág. 53.

y evitaría situación como la descripta, donde la oportunidad política pretende primar sobre las cuestiones de gravedad institucional.

El autor seguido en este acápite ha señalado su conveniencia en los siguientes términos: “Si bien no han merecido tratamiento los proyectos de ley reglamentaria del art. 6 Constitución Nacional presentados en el Congreso Nacional (proyectos de los senadores Solana y Sapag, Genoud y Gass, Brasesco, Rodríguez Saá y del diputado Antonio M. Hernández), la reforma constitucional de 1994 ha definido con claridad la atribución del Congreso para disponer la intervención federal, que sólo en su receso puede ejercer el Presidente y con la obligación de convocar simultáneamente a aquel para su tratamiento (arts. 75, inc. 31 y 99, inc. 20). Sigue pendiente la reglamentación, pero el remedio federal queda bastante acotado...”⁴.

⁴ BARRERA BUTELER, Guillermo, *ob. cit.*, págs. 419/420.

Mendoza

MARÍA GABRIELA ABALOS

I. Elecciones primarias y generales: ejecutivas y legislativas nacionales, provinciales y municipales

La Constitución provincial tiene prevista la elección de gobernador y vice, como asimismo de intendentes municipales cada cuatro años, y la renovación parcial cada bienio de las Cámaras de Diputados y de Senadores provinciales, eligiendo veinticuatro (24) y dieciséis (16) legisladores respectivamente. De la misma forma, se renuevan los Concejos Deliberantes de los dieciocho (18) departamentos que conforman el régimen municipal mendocino.

A nivel legislativo provincial, al igual que a nivel nacional, se encuentran implementadas las primarias, abiertas, simultaneas y obligatorias para los niveles de gobierno provincial y municipal. Conforme a ello, el año en curso ha sido especialmente importante en términos de ejercicio del sufragio en todos los ámbitos gubernamentales.

A. El cronograma electoral se inicia el 28 de abril, con las primarias en cuatro (4) municipios que desdoblaron sus fechas de elecciones respecto a las provinciales, y se trató de los departamentos de San Rafael, San Martín, Lavalle y Tunuyán, tanto para seleccionar pre candidatos a intendentes como concejales.

Luego, el 9 de junio, siguieron las primarias provinciales y de los catorce (14) municipios restantes, tanto para cargos ejecutivos como deliberativos. Sucesivamente luego las primarias nacionales, el 11 de agosto, para seleccionar pre candidatos a presidente y diputados nacionales.

El 1 de septiembre arrancan las generales en los cuatro (4) municipios referidos (San Rafael, San Martín, Lavalle y Tunuyán), seguidas el 29 septiembre por las generales para gobernador, legisladores provinciales y el resto de inten-

dentos y concejales de los catorce (14) municipios, y el 27 de octubre las elecciones de presidente y de los cinco (5) diputados nacionales.

De esta forma en Mendoza, cuatro (4) municipios desdoblaron sus elecciones primarias y generales respecto de la provincia y de la Nación, por su parte la provincia también lo hizo en relación con la Nación, y ello implicó para los votantes mendocinos tener seis (6) oportunidades de asistir a las urnas.

B. En relación con los votos obtenidos, de acuerdo a la Constitución nacional (art. 50) la provincia renovó cinco diputados nacionales, correspondiendo el 52,35 % a Cambia Mendoza con tres diputados, y las dos bancas restantes con el 38,02% al Frente de Todos, y no obtuvieron ninguna banca: Protectora con 6,71%, y el FIT con 2,90%. Mientras que, en lo referido a la elección de presidente en la Provincia, Juntos por el Cambio obtuvo el 50,02%, seguido por Frente de Todos con el 37,83%, luego Consenso Federal con el 6,61%, Frente de Izquierda con el 2,29%, Frente Nos con el 1,97% y Unite con el 1,24%.

Por su parte, en la elección de gobernador, con 51,67% de los votos, el intendente de la ciudad de Mendoza, Rodolfo Suarez, por Cambia Mendoza, se quedó con el sillón de San Martín tras conseguir una contundente victoria sobre la candidata kirchnerista Anabel Fernández Sagasti, quien obtuvo 36,24%, luego siguieron Protectora con el 8,71% y el FIT el 3,37%¹. Cabe recordar que en este año 2019, finalizó el mandato de cuatro años del gobernador Alfredo Cornejo de Cambia Mendoza, con imposibilidad de una reelección inmediata dada la prohibición constitucional contenida en el art. 115².

En la Legislatura provincial, fruto de las urnas, Cambia Mendoza cuenta en la Cámara Baja con veintisiete (27) legisladores; el Partido Justicialista con diecisiete (17); Protectora con dos (2), mientras que tanto el PI como el FIT, quedan con un (1) diputado cada uno. En el Senado, Cambia Mendoza esta integrada por veintiún (21) legisladores; el Partido Justicialista por trece (13) senadores, y tanto el FIT como Protectora, con un (1) legislador cada uno.

A nivel municipal, de los dieciocho (18) departamentos, Cambia Mendoza

¹ https://resultados.mendoza.gov.ar/elec20190929definitivo/w+hstconsgenpro-3_3_7_0_0.html

² Art. 115: El gobernador y el vicegobernador no podrán ser reelegidos para el período siguiente al de su ejercicio. Tampoco podrá el gobernador ser nombrado vicegobernador, ni el vicegobernador podrá ser nombrado gobernador. No podrán ser electos para ninguno de estos cargos, los parientes de los funcionarios salientes, dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad. El gobernador tampoco podrá ser electo senador nacional hasta un año después de haber terminado su mandato.

venció en doce (12) municipios como son Capital, Guaymallén, Junín, Las Heras, Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Tupungato, Rivadavia, San Carlos, General Alvear, San Martín y Malargüe. Mientras que en seis (6) se impuso el Partido Justicialista en Santa Rosa, La Paz, Lavalle, Maipú, San Rafael y Tunuyán.

II. Enmienda o reforma de un artículo. Límite a las reelecciones indefinidas a nivel municipal. Interpretación jurisprudencial

En relación con la reforma de la Constitución, los arts. 219 a 225, sección décima, capítulo único, contienen dos procedimientos: el total o parcial o sea de más de un artículo (arts. 220 a 222) y la enmienda o reforma de un solo artículo (arts. 223 a 224)³. Finalmente, el art. 225 se refiere a los requisitos para ser convencional constituyente. Entre las similitudes y diferencias entre ambos procedimientos podemos destacar:

A. En primer lugar, los límites que la Constitución impone en relación con el papel de la Legislatura provincial en cada procedimiento. Tanto la reforma total o parcial como la enmienda requieren una declaración de necesidad de la misma por parte de la Legislatura provincial (arts. 220 y 223). En ambos casos, la reforma podrá promoverse en cualquiera de las dos Cámaras o por iniciativa del Poder Ejecutivo, requiriendo la mayoría agravada de dos tercios de los miembros que componen cada Cámara, no pudiendo ser vetada por el Poder Ejecutivo. La diferencia en esta etapa es que, en la enmienda, la Legislatura también redacta y sanciona el nuevo artículo (art. 223).

B. En segundo lugar, el pueblo participa en ambos procedimientos de reforma. La Constitución emplea la terminología “pueblo” en los arts. 221 y 223, pero luego aclara que se trata de los electores de la provincia. En el caso de ser total o parcial, los electores se expiden sobre la convocatoria a una convención constituyente; mientras que, en la enmienda, respecto al nuevo artículo sancionado por la Legislatura. En ambos casos, según la interpretación de la Suprema Corte de Justicia en el caso “U.Ce.De.”⁴ de 1989, se requiere el voto afirmativo

³ Al respecto ver María Celia Castorina de Tarquini, “Límites formales y materiales en las reformas constitucionales: en torno a la reforma mendocina” Idearium n° 13, pág.267.

⁴ Compulsar el fallo de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza “Unión de Centro Democrático”; publicado en ED. 133-714 con notas de Dardo Pérez Guilhou y Germán Biddart Campos.

de la “mayoría de electores de la Provincia” entendida como mayoría absoluta de los inscriptos en el padrón electoral, en el primer supuesto para que el Poder Ejecutivo convoque a la Convención Constituyente y en el otro, para que se promulgue la enmienda por dicho poder y se incorpore al texto constitucional.

C. Vuelve a los estrados judiciales el desafío de interpretar dicha mayoría en relación con el término electores, así la Suprema Corte de Justicia provincial se expide en pleno, el 2 de agosto de 2019 en el caso “Félix Emir Roberto y otros c/Gobierno de la provincia de de Mendoza p/acc. de inconst” conformando una mayoría de cuatro votos contra tres en minoría, en un largo pronunciamiento de más de doscientas carillas.

El planteo de inconstitucionalidad se centra en el Decreto 2010 dictado por el Gobernador Alfredo Cornejo el 21 de noviembre del 2018, y por el cual se declara promulgada e incorporada a la Constitución la enmienda del art. 198 dispuesta por la Ley 7814, votada por los mendocinos en la convocatoria del día 28 de junio de 2009, donde si bien ganó el si a la reforma, no alcanzó la mayoría de más de la mitad de los inscriptos en el padrón electoral, conforme a la jurisprudencia del mismo Tribunal en la causa “U.Ce.De., y ots.” (LS: 209-001) del 4 de mayo de 1989.

Dicha enmienda contiene una limitación a las reelecciones indefinidas de los ejecutivos municipales, disponiendo que “Los Intendentes serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos Municipios por simple mayoría de los votos válidos emitidos y podrán ser reelegidos por un sólo período consecutivo. Si han sido reelectos no pueden ser elegidos sino con el intervalo de un período”.

En el pronunciamiento en pleno, la Suprema Corte en mayoría resolvió a favor de la constitucionalidad del procedimiento, centrándose en desentrañar el significado de “Si la mayoría de los electores de la Provincia votase afirmativamente” que emplea el art. 223 de la Constitución para la enmienda o reforma de un solo artículo. Desde el punto estrictamente lingüístico, señaló que se debe entender “elector” como “ciudadano con derecho a elegir y que elige”, pues tal modo implica incluir en el significado del vocablo sus dos sentidos: “empadronado” y “votante”. Agregó que, entre el referendo popular y la promulgación de la enmienda, no existe jurídicamente un plazo para proceder a la siguiente etapa del procedimiento (en aquellos casos, de convocatoria a elecciones para elegir convencionales constituyentes). Además, la posibilidad de reelección indefinida

atenta contra el sistema republicano de gobierno, una de cuyas características es la periodicidad en el desempeño de las funciones públicas, y la posibilidad de alternancia en el ejercicio del poder, tal como lo indican los arts. 114 y 115 de la Carta Magna local. Por ello, es que la reforma constitucional promulgada por el Decreto 2010/2018 no luce como evidentemente irrazonable ni desproporcionada en tanto tiende a reforzar los principios democráticos y las garantías republicanas, dando así mayor coherencia a la arquitectura del poder.

Se encarga la mayoría de marcar una diferencia con el precedente “U.Ce.De”, ya que lo resuelto en el plenario “Félix” es la constitucionalidad de la promulgación de una enmienda (tras el referendo respecto de la reforma sancionada por la Legislatura) y en el caso “U.Ce.De.”, se trató sobre la convocatoria a elecciones de convencionales constituyentes (tras el referendo sobre la necesidad de la reforma que declaró la Legislatura). Por tales razones la diferente interpretación no puede ser calificada y tratada –en el sentido estricto de los términos– como una “nueva jurisprudencia” o un cambio de la misma.

Mientras que la posición de minoría se pronunció por la inconstitucionalidad de tal decreto dado que desnaturaliza las exigencias constitucionales previstas en la norma, interpretadas por el mismo tribunal en “U.Ce.De.”, indicando además que esa interpretación ha sido ratificada por la voluntad popular. Ello así cuando en el año 2011 se llamó a un referendo popular, en el que la ciudadanía decidió no modificar la interpretación del referido precedente.

III. Exportaciones, turismo, producción frutícola y vitivinícola

A. Cabe destacar que en la comparación interanual, las exportaciones de vinos y mosto crecieron en litros 10,41% y 43,70% respectivamente, en 2019 con respecto a 2018 de acuerdo con el estudio realizado por ProMendoza en base a las estadísticas de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE).⁵ En lo que concierne al valor FOB, los vinos tuvieron una disminución de 3,59% y el mosto concentrado un incremento de 11%, con un total general de ventas de casi US\$ 810 millones, lo que refleja un buen año en materia de exportaciones para el vino de Mendoza. En relación con ello en 2019, desde Mendoza se exportaron 264 millones de litros de vino y 82.000 toneladas de

⁵ www.promendoza.com

mosto concentrado, superando en volumen lo exportado en 2018; más 239 millones de litros y 57.000 toneladas de mosto. Sin embargo, en valores FOB la tendencia fue decreciente, ya que en 2018 los valores totales fueron US\$ 828 millones, mientras que en 2019 alcanzaron US\$ 809 millones. En cambio, se advirtió un crecimiento en litros del vino a granel, ya que en 2019 se exportó 35% más de graneles que en 2018.

En cuanto al vino fraccionado, el crecimiento en litros en 2019 fue de 1,22% interanual con un valor total en FOB de 169 millones de dólares, vendiendo 2,73 millones de botellas más que en 2018. Sin embargo, en dólares el monto de la facturación FOB disminuyó 3,54%, con un total de casi US\$ 652 millones, lo que se explica fundamentalmente en una disminución del precio promedio por litro, que cayó 20 centavos, dado que muchas bodegas volvieron a exportar vinos del nivel entry, que es un segmento del mercado que comienza a recuperarse atento a que el retraso cambiario que, hasta mediados de 2018, había provocado un retiro de los vinos argentinos de ese mercado cubierto por los vinos chilenos y especialmente de España.

En relación con los vinos espumosos, se registró una caída del complejo vitivinícola en materia de exportaciones con 6,35% menos de exportaciones en litros durante 2019 por un total 3,132 millones de litros y una caída de 11% en valores FOB por un total de US\$ 14,7 millones. En cuanto a mostos y jugos concentrados de uva, la tendencia de exportaciones fue positiva, con un crecimiento en peso neto de 41,41% por un total de 82,6 millones de litros en 2019 y 58,4 millones de litros en 2018. Además, jugos y mostos crecieron 8,51% en valores FOB con un total exportado de US\$ 86,6 millones en 2019.

En relación con el sector metalmecánico, se concretaron exportaciones de maquinaria, servicios e insumos para la industria de alimentos y bebidas, minera, petrolera, construcción y energías. En datos estadísticos de exportaciones reflejan incrementos en valores FOB (libre a bordo), comparando los períodos 2018–2019 en productos como: aceros especiales y aluminio, cauchos y sus manufacturas, máquinas y aparatos para la preparación de alimentos y bebidas, máquinas y aparatos para limpiar botellas, llenar y cerrar cápsulas y sus partes, vidrio y sus manufacturas, material, máquinas y aparatos para la producción de frío y sus partes, muebles, mobiliarios médicos–quirúrgicos, construcciones prefabricadas, etc. Las exportaciones de combustibles y energía, aumentaron debido a un alza de precios de venta y de cantidades exportadas.

B. En relación con el turismo, teniendo en cuenta la información suministrada a partir de la encuesta de Ocupación Hotelera del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), Mendoza cerró el 2019 con cifras récords para el turismo internacional. Sector que se vio favorecido por la conectividad, el cambio y también la amplitud de su oferta como destino. En comparación interanual con 2018, la cantidad de viajeros que arribó a la Ciudad de Mendoza, creció un 8,9% y las pernoctaciones un 8,4%. El año 2019 visitaron la provincia 690.024 pasajeros, 412.766 residentes en el país (representó un incremento del 9,5% respecto a los 12 meses de 2018) y 277.258 extranjeros (una suba del 8,1%). Al hablar del total de reservas registradas en Mendoza, estas ascendieron a las 1.322.475 noches, 633.575 correspondieron a los viajeros no residentes en Argentina (3,3% más que en 2018). En 2019, según relevó el Indec, el total de pasajeros que llegó a la ciudad de Mendoza fue de 63.981 personas (un 22% más que lo registrado en 2018) y 143.710 pernoctaciones (16% más que el año anterior).

C. En relación con la producción frutihortícola, el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) realizó una Estimación de Cosecha Frutícola en base al desarrollo de la campaña, el nivel de inversión y los factores climáticos que inciden en ella. Debido a las intensas heladas registradas esta temporada durante el mes de septiembre, los datos indican que la cosecha 2019-2020 tendrá una disminución del 50% en frutales de carozo. Dicha reducción alcanza al durazno para industria en un 54%, al durazno para consumo en fresco en un 57 %, a la ciruela para industria en un 57 %, a la cereza en un 63% y al damasco en un 74%. A diferencia de la fruta de carozo, en las plantaciones de pepita no se registraron grandes pérdidas con respecto a producciones completas.

IV. Mendoza y la obra pública y privada

A. Durante el año 2019 avanzaron las obras como la del Polo Judicial, la nueva autopista que conecta la localidad de Palmira con el Acceso Sur a la altura del cruce con la Ruta 7, y la nueva maternidad del Hospital Lagomaggiore.

También es importante la inversión en materia de seguridad en el complejo carcelario Almafuerde que está ubicado en Cacheuta. Se busca ampliar la cantidad de plazas destinadas a albergar a aquellas personas que han cometido un

delito, pero también provistas de elementos que permitan su resocialización. La construcción de la Cárcel Federal y Almafuerite II da trabajo a más de 1000 obreros de forma directa e indirecta constituyen la mano de obra necesaria para ejecutar las dos megas obras, que en el caso de Almafuerite II supera el 33% de su construcción, mientras que en el caso de la Cárcel Federal el avance es del 80%.

En relación con la construcción del Polo Judicial Penal, que comenzó en noviembre de 2018, avanza rápidamente y ha cambiado la fisonomía de la zona. Los tres edificios que lo integran convocan diariamente a casi 600 obreros para trabajar en sus obras, más un importante número de mano de obra indirecta que provee diversos servicios a los trabajadores. Los trabajos comprenden la construcción de tres edificios: uno para la Suprema Corte de Justicia, otro para el Ministerio Público Fiscal y el tercero denominado Estación Transitoria de Detenidos y Aprehendidos (Estrada). Adicionalmente a los edificios mencionados, el proyecto comprende la construcción de un túnel de comunicación que se extiende desde el Establecimiento Penal San Felipe, ubicado a escasos 40 metros del límite Este del terreno donde se implanta el Polo Judicial, cuya finalidad es la conexión de los edificios de la Suprema Corte, el Ministerio Público Fiscal y Estrada con ese establecimiento carcelario.

El Hospital Central con asiento en la ciudad de Mendoza también se está ampliando con la construcción de un Centro de Trauma-Guardia, más un área de consultorios externos y otra de cirugía ambulatoria avanza a buen ritmo y superó el 60% de construcción. Dividido en dos grandes bloques, el primero posee un avance de 50% y abarcará las entradas para acceso peatonal y ambulancias, la recepción, las salas de espera de Urgencias, Consultorios, Enfermería de primer control, Administración, Admisión, Control Policial y Salas de Shock Room, boxes de atención, que se ordenarán de acuerdo con la gravedad del cuadro que presente el paciente, el Área de Diagnóstico, Sala de Extracción de sangre, salas de yeso, rayos X y tomografía computada.

B. En relación con la obra privada, cerró el 2019 con una baja del 8,3%, según el relevamiento realizado por la Asociación de Fabricantes de Cemento Portland (AFCP), que consideró como causas probables a la incertidumbre de un año electoral, las altas tasas y la carga impositiva. Los costos de los materiales, algunos atados al derrotero del dólar, también contribuyeron a sostener este escenario de retracción para las obras privadas.

V. Recursos y gasto público

Según un informe realizado por el Consejo Empresario Mendocino (CEM)⁶, el año 2019 resultó complejo para las finanzas provinciales, en un contexto de recesión y alta inflación, produciendo un deterioro en algunos de los logros alcanzados hasta 2018. Con los recursos y las erogaciones corrientes creciendo a un ritmo interanual del 42% y del 57% respectivamente, el 2019 cerró con un déficit corriente en el orden del 2,5%. Se destaca la reducción de las alícuotas de ingresos brutos, a través del Programa Plurianual de baja de alícuotas implementado por el gobierno provincial desde 2017, y del Consenso Fiscal impulsado por el gobierno nacional, siendo Mendoza una de las pocas provincias que efectivamente y en forma generalizada redujo alícuotas. También se pone de resalto el aumento de la participación de las erogaciones de capital (que incluyen la inversión pública) en las erogaciones totales, recuperación que, luego de varios años, ha permitido superar la barrera del 10% de los recursos corrientes en 2018 y 2019. Se señaló también que, entre 2009 y 2018, el peso del gasto público provincial en relación a la economía local aumentó un 38%. Mientras el gasto público provincial representaba el 17,1% del PBG en 2009, ese porcentaje llegó a 25,4% en 2015, sin una contrapartida proporcional en mejores servicios, para disminuir al 23,7% en el 2018. Dada la necesidad de financiar este mayor gasto, la presión tributaria provincial se duplicó desde el 3,8% en 2009 al 7,5% del PBG en 2015 y 2016, para disminuir hasta el 7,3% en el 2018. En relación a las erogaciones corrientes, el informe descató que la menor incidencia de la partida de personal en el total de gastos corrientes con un 53% en el 2018, luego de alcanzar un máximo del 60% en 2015. Sin embargo, en el 2019 el gasto de personal creció a una tasa superior a la de los ingresos corrientes.

VI. Pobreza, inflación y desempleo

A. El Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec) informó que el índice de pobreza en Mendoza del primer semestre de 2019 alcanzó el 37,6%, más de dos puntos por encima de la media nacional, que se ubicó en 35,4%. Esta cifra implica un aumento de 6,8% puntos ya que, en el segundo semestre de 2018, el

⁶ Documento no. 44, año 11, diciembre de 2019 (www.cem.org.ar)

porcentaje de pobres era del 30,7%. El informe realizado por el Indec también especifica que 87.506 hogares viven en la pobreza en el Gran Mendoza, lo que significa un total del 27,3%. En cuanto a la indigencia, la medición del organismo nacional marcó que la padecen 16.468 hogares (5,1%) y afecta a 66.501 personas (6,6%).

B. En torno a la inflación, la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de Mendoza (DEIE) reveló que el Índice de Precios al Consumidor en diciembre de 2019 en la provincia fue de 3,7% y con ese dato ya se conoce la inflación anual de 2019: 53,8%. El dato provincial tiene la particularidad de coincidir con el informado al mismo tiempo por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, que informó el dato inflacionario nacional que también fue de 3,7% para diciembre y 53,8% en 2019 para todo el país.

C. En Mendoza, la desocupación afecta al 8,6% de la población, en tanto que la subocupación estuvo en el 15,9%, de acuerdo a datos relevados por el Indec. Ello supone alrededor de 42 mil las personas sin empleo que fueron registradas en el Gran Mendoza. El nuevo informe del organismo de estadísticas da cuenta de un incremento del desempleo en la provincia, ya que, en el mismo periodo de 2018, la cifra era menor, 6,4%.

En la región de Cuyo, el desempleo registrado fue del 6,5% y la subocupación estuvo en el 15,3%. En este marco, los mendocinos sin trabajo en este período llegaron al 8,6% de la población económicamente activa, y los subocupados alcanzaron al 15,9%. Es el registro más alto de la región, en comparación con el Gran San Juan y el Gran San Luis.

Al igual que en anteriores mediciones, las mujeres son las que sufren principalmente el hecho de no poder trabajar: un 11% de la población está sin empleo en este rango y, por contrapartida, los varones llegan al 5,8%. Dentro de esto, las mujeres de hasta 29 años son el grupo etéreo donde más impacto el desempleo: 23%. Esta cifra es ampliamente superior a los varones de la misma franja: 8,7%.

Neuquén

ARMANDO MARIO MARQUEZ

La actividad del distrito en el pasado año 2019 estuvo marcada por la lucha política que tuviera como eje las elecciones nacionales, provinciales y municipales que se llevaron a cabo a lo largo de su curso; sin embargo, aunque con menor intensidad que en períodos anteriores, se generó la actividad institucional que será motivo del presente informe, dentro de la cual también nos ocuparemos de aquél proceso de nuestra vida democrática en la provincia del Neuquén.

Como es habitual habré de parcializar su exposición para la mejor comprensión de ello.

Elecciones 2019

Detallaré individualmente lo atinente al distrito en cuanto a los tres niveles electivos.

Elecciones nacionales

Primarias Abiertas Simultáneas Obligatorias (PASO): como en todo nuestro país los neuquinos concurrimos a las urnas en ocasión de la convocatoria del título: cumplieron con el acto cívico 407.114 personas sobre un padrón de 506.992, o sea: el 80,3%.

Fueron seis los espacios políticos que al fin del plazo legal inscribieron sus precandidatos a senadores y diputados nacionales en la encuesta para definir los candidatos que ofrecerían en los comicios generales de octubre.

Frente de Todos: Lista Única: Candidatos a Senador Nacional, Oscar Parrilli y Silvia Sapag. Diputados Nacionales: Darío Martínez y Asunción Miras Trabalón.

Juntos por el Cambio: Lista A: Senadores Nacionales, Horacio Quiroga y Lucila Crexell (actual senadora por el MPN). Diputados Nacionales Francisco Sánchez y Valeria Todero. Lista B: solo para Diputados Nacionales: Juan Peláez y María Belén López.

Movimiento Popular Neuquino: Lista A: Senadores Nacionales Guillermo Pereyra y Marisa Focarazzo. Diputados Nacionales, Ricardo Corradi Diez y Adriana Figueroa. Lista B: Senadores Nacionales Hugo Rauque y Liliana Matzen. Diputados Nacionales, José Escudero y Teresa Dantas.

Consenso Federal: Lista única: Senadores Nacionales Gabriel Romero y Brenda Buchiniz. Diputados Nacionales, Jesús Escobar y Paula Sánchez.

Nuevo MAS: Lista única: Senadores Nacionales Ximena Meza Arroyo-Juan Uribe. Diputados Nacionales, Alcides Christiansen y Daniela Albera.

Frente de la Izquierda: Lista única: Senadores Nacionales Norberto Calducci y Lorena Meade. Diputados Nacionales, Raúl Godoy y Laura Eggers.

Generales: se cumplieron el 27 de octubre en ocasión de la convocatoria del título, con una buena convocatoria de votantes. En el distrito triunfó en Frente para Todos. En Neuquén se renovaban tres bancas en el Senado y dos en la Cámara Baja. Para Senadores Nacionales accedieron a bancas Oscar Isidro José Parrilli, Silvia Sapag y Lucila Crexell; en cuanto a la Cámara de Diputados fueron ungidos Norman Darío Martínez y Francisco Sánchez.

El 96% -470.535 votos- utilizó la boleta única electrónica para sufragar, el 4% restante -23.225 votos- conservó en estos comicios el tradicional sistema de boletas partidarias en papel pues el gobierno provincial resolvió que, en municipios de tercera categoría, mesas fuera de radio y comisiones de fomento se mantenga el viejo sistema. Hubo 1504 mesas distribuidas en la provincia para los electores argentinos y se sumaron 37 más para los 3.691 votantes extranjeros, quienes sólo podían sufragar en las categorías locales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó el fallo dictado por la Cámara Nacional Electoral que, a su vez, revocó la resolución de la Juez Electoral neuquina, ratificando a Lucila Crexell como senadora electa en los comicios del 27 de octubre.

El vicegobernador Rolando Figueroa y el electo Marcos Koopmann iniciarán este mes de noviembre en curso el proceso de transición en la Legislatura, antes del cambio de composición que se iniciará el 10 de diciembre.

Elecciones provinciales

A través del decreto 2208/10 el PEP convocó para el 10 de marzo de 2019 a la renovación de mandatos de autoridades provinciales y municipales y comisiones de fomento.

La jueza Electoral de la provincia no hizo lugar a la impugnación presentada tanto por Unidad Ciudadana-Frente Neuquino como por Cambiemos, que cuestionaban la disposición de las fotos de los candidatos en la pantalla de las máquinas, que se usaron en los comicios del 10 de marzo. En su resolución indicó que en la audiencia del 1 de febrero “la mayoría de los partidos y alianzas, entre ellos Unidad Ciudadana y Cambiemos, requirieron mayor presencia de imágenes de sus candidatos a las diversas categorías, razón por la que se resolvió acceder a lo solicitado e incluir las fotografías de los titulares de las categorías Gobernador, Diputados e intendente”.

El domingo 10 de marzo de 2019 se celebraron las elecciones destinadas a consagrar gobernador y vicegobernador, 35 diputados provinciales y 3 consejeros escolares por distrito. De un padrón de 497.448 electores votaron solamente 372.953 (78,41), hubo 3,56% de votos en blanco y 0,01% de votos nulos.

Resultó electa la fórmula del Movimiento Popular Neuquino, integrada por Omar Gutiérrez y Marcos Koopmann.

21 municipios de 1° y 2° categoría eligieron sus Intendente (en algunos también vice) y Concejales.

10 municipios de 3° categoría eligieron a los integrantes de la Comisión Municipal.

2 Comisiones de Fomento eligieron Presidente y suplente.

Tras el acto la Legislatura provincial quedó así conformada:

Movimiento Popular Neuquino 15 bancas (40,19%)

Unidad Ciudadana/Frente Neuquino 9 bancas (25,93%)

Cambiemos 6 bancas (15,04%)

Democracia Cristiana 3 bancas (9,86)

Frente de Izquierda y de los Trabajadores, 2 bancas (3,52%)

Los postulantes Libres del Sur (2,81%), Iguales (1,10%), Nueva Izquierda (0,76%), Frente Social por la Dignidad (0,71%), no obtuvieron representación legislativa.

Elecciones Municipales

A través del ya nombrado decreto 2208/10 el PEP convocó para el 10 de marzo de 2019 a municipios, comisiones de fomento y comisiones municipales, que comprenden: Aluminé, Andacolo; Añelo, Buta Ranquil, Las Lajas, Las Ovejas, Loncopué, Mariano Moreno, Picún Leufú, Piedra del Águila, Senillosa, Vista Alegre, Villa El Chocón y Villa Pehuena. Se agregaron Bajada del Agrio, Barrancas, Caviahue-Copahue, El Cholar, El Huecú, Huinganco, Las Coloradas, Los Miches, Taquimilán y Tricao Malal. El decreto incluyó las siguientes comisiones de fomento: Aguada San Roque, Covunco Abajo, Coyuco Cochico, Chorríaca, El Sauce, Guañacos, Los Catutos, Los Chihuidos, Manzano Amargo, Octavio Pico, Paso Aguerre, Pilo Lil, Quili Malal, Ramón Castro, Santo Tomás, Sauzal Bonito, Varvarco- Invernada Vieja, Villa Curi Leuvú, Villa El Nahueve, Villa del Puente Picún Leufú y Villa Trafal.

Además de ello, el calendario electoral comunal fue el siguiente:

Chos Malal dispuso su realización el 10 febrero de 2019, ya que su COM establece que las elecciones locales se deben realizar cuatro semanas antes del comicio para elegir autoridades provinciales. Plaza Huincul se dio cita para el 28 de julio.

Plaza Huincul se dio cita el 28 de julio de 2019.

Plottier y Rincón de los Sauces lo cumplieron el 1 de septiembre de 2019. En la primera de las nombradas la Junta Electoral de la Provincia invalidó la candidatura de Cintia Peressini a la Intendencia de Plottier. La decisión del órgano jurídico electoral neuquino rechazó la candidatura de la hermana del intendente *“por no cumplir con la exigencia de residencia mínima e inmediata de cuatro años prevista en la Carta Orgánica Municipal”*.

Por Decreto 421 del 3 de junio de 2019 el PEM convocó para el 22 de septiembre de 2019 a elecciones en la ciudad de Neuquén con el objeto de elegir Intendente y renovación parcial del Concejo Deliberante: 9 concejales y sus suplentes. Sobre un padrón de 212.876 electores -209.426 argentinos y 3.450 extranjeros-votó el 75% de los ciudadanos habilitados.

Junto con las nacionales el 27 de octubre ppdo. eligieron sus autoridades locales los vecinos de Villa La Angostura.

Transición

Conforme lo establecido en la Ley provincial N° 2.720, a la que han adherido la gran cantidad de los municipios neuquinos aunado a las reglamentaciones locales en vigencia se cumplió el procedimiento en la totalidad de los municipios neuquinos.

Algo similar ocurrió en la localidad de Centenario, aunque con una especial modalidad, ya que el PEM, haciendo uso de la ordenanza 8244/2019, estableció hacer una convocatoria pública para los días 18, 19 y 20 de noviembre, ocasión en la que “se expondrán los ejes de la gestión con propuestas y números abiertos a la comunidad”, motivo por el cual el intendente saliente instruyó a todas las Secretarías y dependencias municipales para que realicen sus respectivos informes de gestión y así exponerlos al público en la oportunidad señalada.

Integración regional

Integración: autoridades del municipio de Las Lajas y su par chilena de Lonquimay se reunieron en el país vecino y coincidieron en desarrollar, fortalecer y promocionar la ruta turística que une ambos países a través del paso Pino Hachado.

Mesa Regional Zona Este:

El 1 de agosto se reunió el ente del titulado para comenzar a elaborar el Plan Estratégico de Alerta Hídrica, ante el estado de contaminación de muchos de los ríos de la provincia, o la falta de remediación de otros sectores, como el arroyo Durán donde se continúa derivando material sin tratar. Participaron representantes provinciales y de los municipios de Neuquén, Senillosa, Centenario, Plottier, Plaza Huincul, San Patricio del Chañar, Rincón de los Sauces, Cutral Có, Añelo, El Chocón, Picún Leufú, Vista Alegre, Aguada San Roque, El Sauce, Paso Aguerre, Octavio Pico y Sauzal Bonito.

Autoridades de los municipios de Allen, Campo Grande, Cinco Saltos, Cipolletti, Contralmirante Cordero y Fernández Oro, de Río Negro; y Neuquén, Plottier, San Patricio del Chañar, Centenario, Senillosa y Vista Alegre, de Neuquén, mantuvieron reuniones con autoridades de ambas provincias y de la Nación, a fin de avanzar en la solución conjunta de problemas de incidencia común.

Región Metropolitana Confluencia (RMC): los intendentes de los municipios involucrados se reunieron el martes 13 de agosto en la ciudad de Neuquén y culminaron su actividad al día siguiente en Campo Grande para tratar el proyecto que propone una ruta de carga sobre la barda norte. Se trata de una vía que tiene como objetivo aliviar el tránsito pesado de la Ruta 22 teniendo en cuenta el incremento que se espera a raíz de la explotación de Vaca Muerta. El trayecto conectará las ciudades de Allen, Cipolletti y Campo Grande y será exclusivo para tránsito de carga. En la misma instancia se abordó un proyecto de elaboración de una red de ciclovías y bicisendas, con él se pretende unir las vías existentes en las diferentes ciudades y conformar así una red que aliente al uso de las bicicletas como transporte público masivo. Participaron los municipios de Allen, Campo Grande, Cinco Saltos, Cipolletti, Contralmirante Cordero y Fernández Oro, de Río Negro; y Neuquén, Plottier, San Patricio del Chañar, Centenario, Senillosa y Vista Alegre, por parte de Neuquén. Pero también se sumaron referentes de la Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (Upefe) y del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (Copade) de Neuquén y de la Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución de Financiamiento Externo (Upcefe) y de la Secretaría de Programas Especiales de Río Negro.

Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de los Valles y la Confluencia (GIRSU): Neuquén y Río Negro, en la persona de sus gobernadores, firmaron el 20 de agosto de 2019, junto al titular de la secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación el convenio interjurisdiccional para concretar el proyecto del titulado que se desarrolla desde la Agencia de Inversiones de Neuquén, ADI-NQN, por el que en una primera instancia van a “tratar cerca de 300 toneladas de residuos por día” en una planta en Centenario. Se ratifica, así, la Carta Intención de Viedma y comprometiéndose a dar prioridad a las actas acuerdo firmadas entre los municipios de Añelo, Centenario, Plottier, San Patricio del Chañar, Senillosa, Villa El Chocón y Vista Alegre, por la provincia del Neuquén, y Allen, Campo Grande, Cinco Saltos, Cipolletti y General Fernández Oro, por la provincia de Río Negro.

Basurero Regional Andino: la gobernadora electa de la provincia de Río Negro, Arabela Carreras, reflató la idea de concretar la instalación del mismo que recibiría los residuos de los municipios rionegrinos de San Carlos de Bariloche, Dina Huapi, Pilcaniyeu, Comallo y el vecino neuquino de Villa La Angostura.

Foro Patagónico de Superiores Tribunales de Provincia: Se realizó en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa, la reunión de la entidad en la que se eligieron las nuevas autoridades hasta el 2020. El nuevo Presidente será Alejandro Panizzi, Vocal del STJ de la provincia de Chubut y la Vocal del TSJ neuquino, María Soledad Gennari, es la nueva Vicepresidenta.

Tren del Valle: autoridades nacionales han dado su aval para que el recorrido se extienda hacia la ciudad neuquina de Plottier, la que quedará, así, unida por el servicio a la rionegrina Cipolletti. Por ello se han acrecentado las tratativas tendientes a lograr que el recorrido sea más amplio aún y circule entre la localidad rionegrina de Villa Regina y la neuquina Arroyito.

Zona Franca: autoridades provinciales participaron el miércoles 16 de octubre de la reunión del Consejo Federal de Zonas Francas que se realizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Consejo de Procuradores, Fiscales, Defensores y Asesores Generales de la República Argentina el organismo que nuclea los titulares de Ministerio Público de todo el país se reunió en Ushuaia el viernes 29 de noviembre de 2018, eligiendo las autoridades que lo regirán por los próximos dos años, oportunidad en que los representantes de las provincias de Río Negro y Neuquén accedieron a cargos directivos.

Reuniones de Trabajo: las mantuvieron los intendentes electos de Neuquén y Cipolletti y sus elencos con el objeto de planificar acciones conjuntas sobre temas de interés común.

Municipios

Audiencia Pública: El aumento de las tasas en Cutral Co se discutió con una audiencia pública el 10 de diciembre de 2018. Conforme al pedido del PEM la pauta para 2019 marca un incremento del 30%.

Presupuesto: el 7 de diciembre de 2018 el Concejo Deliberante aprobó el presupuesto y tarifaria 2019 para la ciudad de Neuquén.

Veto: habilitado por el artículo 85 inciso 6 de la COM el Intendente Municipal de la ciudad de Neuquén

dictó el decreto por el cual veta la ordenanza 13.890 dictada por el Concejo Deliberante local por la que se le daba una prórroga por seis meses en su habi-

litación para funcionar al Refugio Faunístico Luan, pero prohibía el ingreso de nuevos animales.

dictó el decreto 604/19 por medio del cual veta la ordenanza 13926 que extendía el boleto estudiantil a los alumnos de las escuelas de Bellas Artes y de Música, además de quienes concurren a los Centros de Educación Física.

Municipio de Segunda Categoría: por Ley 3152 el Municipio de Las Ovejas fue promovido a Municipio de Segunda Categoría.

Ordenanza: el Concejo Deliberante de Plaza Huincul aprobó la norma que, en 129 artículos, regula la actividad electoral del municipio.

Fallecimiento: con motivo del fallecimiento en funciones del Intendente de la Ciudad de Neuquén, Horacio Quiroga, asumió en el puesto hasta la finalización del mandato -a producirse el 10 de diciembre próximo- el Presidente del Concejo Deliberante Guillermo Monzani.

Comisiones Vecinales: ante el nuevo escenario político que se vivirá en la ciudad de Neuquén a partir del cambio de autoridades las distintas comisiones vecinales del municipio se movilizaron bajo la consigna de tener mayor protagonismo.

Ediles:

El concejal Alejandro Nicola renunció a su cargo para sumarse al gabinete ejecutivo del municipio de Neuquén, asumiendo su banca Jorge Rey, siguiente en la lista del MPN.

En el mismo cuerpo se produjo la inclusión de la edil del FIT Natalia Hormazábal en reemplazo de Manuel Sánchez, que renunció por el acuerdo de rotación en sus bancas.

Informe: conforme lo exigen las normas regulatorias de tales organismos el Defensor del Pueblo de la ciudad de Neuquén y el Defensor del Vecino de Centenario presentaron sus informes del año en curso ante los respectivos CD de tales municipios.

El actual presidente de la Cooperativa de Servicios Públicos de Plottier, Sergio Soto, quien también había asumido como concejal (MPN), consiguió finalmente que el Deliberante le conceda una licencia por seis meses sin goce de sueldo en su cargo legislativo, por lo que no tuvo que renunciar a ninguno de los dos. Durante la sesión además se abrió una nueva posible incompatibilidad de funciones ya que López planteó que la actual concejala del MPN Elizabeth Dziadek, es la tesorera de la cooperativa.

Poder Judicial

Acción de Amparo: La justicia civil rechazó la presentación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén para frenar el inicio de las obras de la avenida de Los Ríos. En aquella se alertó sobre el impacto ambiental negativo que tendría la traza sobre el Área Natural Protegida Parque Norte. Además, se dijo, el trazado de la nueva arteria pretende pasar por tierras que pertenecen a la Universidad Nacional del Comahue, sin contar con el visto bueno de sus autoridades. La jueza civil consideró que las pruebas aportadas no son suficientes para acreditar un daño ambiental. La medida cautelar cayó en el Juzgado Civil 1 para frenar las obras que unirán la avenida Argentina desde la plaza de las Banderas hasta la Autovía Norte. Su titular, quien habilitó la feria para resolver la presentación, respondió que “los elementos de juicio presentados por la amparista son insuficientes. No surge a prima facie acreditados los requisitos para la procedencia cautelar”.

Consejo de la Magistratura: el viernes 15 de marzo de 2019, asumieron en sus cargos los nuevos integrantes del Consejo de la Magistratura y en la sesión del martes 26 de marzo de 2019, instituyeron sus autoridades.

Acción de Amparo: Tres años se cumplieron desde que se presentó el amparo que busca frenar la contaminación de la cuenca conformada por los ríos Neuquén, Limay y Negro, y a pesar del impulso inicial que tuvo la causa, con una medida cautelar que ordenó diseñar un plan de remediación y saneamiento, el expediente se encuentra hoy virtualmente paralizado, porque todavía no se define el Tribunal competente para entender en el mismo: si se trata de un caso que puede resolver el Juzgado Federal de Roca o corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Poder Legislativo

Renuncia: Cumpliendo un compromiso de campaña la concejal del Frente de Izquierda de Trabajadores, Patricia Jure, dejó su banca en el Concejo Deliberante de la ciudad de Neuquén siendo reemplazada por Manuel Sánchez.

Renuncias: Los diputados Claudio Dominguez (MPN) y Sergio Gallia (Adelante Neuquén) presentaron sus renuncias ante la Cámara para integrarse al Con-

sejo de la Magistratura, los reemplazarán Viviana Tortorelli y Carlos Ciapponi, respectivamente.

Ley de Ministerios: en su sesión del 10 de abril de 2019 la Legislatura provincial sancionó la ley número 3190 modificatoria de la Ley de Ministerios.

Reemplazo: ante el fallecimiento del diputado provincial Luis Sapag asumió en su banca la legisladora suplente Viviana Elizabeth Tortorelli.

Actividad académica

VII Jornadas de Historia Regional del Neuquén: con la presidencia del suscripto y organizadas por la Junta de Estudios Históricos del Neuquén se llevó a cabo en la ciudad de Centenario el séptimo capítulo del tradicional evento.

Río Negro

JORGE E. DOUGLAS PRICE

I. Medio Ambiente: Fracking¹

Debemos nuevamente comenzar por aquel punto en el que hemos iniciado varios de nuestros últimos informes: el relativo al medio ambiente.

La destrucción que las formas de producción y extracción están causando al ecosistema y la ceguera que parece manifestarse en el punto, sólo es comparable con sus bien extendidos y desoladores efectos.

El por qué lo señale en un informe vinculado al federalismo, no es sino parte de una concepción acerca del modelo de estado y de la democracia, que piensa a lo local como reaseguro de la diversidad, o como punto de resistencia hacia las tendencias homogeneizadoras que disminuyen progresivamente las expectativas de una “humanización” de la vida, que la lógica implacable del modelo capitalista/consumista (con independencia de las formas de gestión del mismo, pues en nada varía en esto el modelo “chino” del “occidental”).

Como ya dimos cuenta en un informe anterior también, si bien los municipios poseen conforme la reforma constitucional de 1994 competencia concurrente con los otros dos niveles del estado argentino, en materia medioambiental, la administración de justicia provincial se ha expedido sobre el particular tratándolo como una cuestión exclusivamente hidro carburífera, para lo cual entendió que existe competencia excluyente de la Provincia, diciendo expresamente que: “...si bien los municipios ejercen en su ámbito territorial las facultades de policía ambiental (arts. 225, 229 inc. 15 y 16 de la Constitución Provincial), deben ha-

¹ Se hace notar que el informe ha sido construido, como podrá observarse en lo que sigue, a partir de los registros de informes oficiales o de prensa surgidos en medios de la red, la redacción corresponde en la mayor parte del texto a los mismos, habiendo sido recortada y adecuada para su mejor organización discursiva desde la perspectiva del responsable del informe.

cerlo sin invadir la esfera de competencias provinciales. De allí que prohibir en forma absoluta una práctica de explotación de hidrocarburos constituye, en mi criterio, una interferencia directa e inmediata con el ejercicio de las atribuciones constitucionales de la Provincia. Por lo expuesto, y demostrada entonces la ausencia de competencia material del Concejo Deliberante del Municipio de Allen para dictar la Ordenanza N° 046/13, se concluye que la misma resulta inconstitucional por violación a los artículos 121 y 124 de la Constitución Nacional, y artículos 79, 80, 84, 85, 225 y 229 incs. 15 y 16 de la Constitución Provincial...” y en base a ello declaró que “... la Provincia de Río Negro tiene competencia exclusiva para legislar en materia hidrocarburífera (cf. arts. 121 y 124 de la Constitución Nacional; arts. 79, 84, 85, 225 y 229 inc. 15 y 16 de la Constitución Provincial). Al mismo los jueces declararon la “inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N° 046/2013 de fecha 22 de agosto de 2013, de la Municipalidad de Allen, por ausencia de competencia”.

No me extenderé sobre el punto porque ya lo he hecho, pero cabe preguntarse, por obvias razones, dado que toda actividad antrópica recaerá sobre algún aspecto en el que la competencia o será provincial o será nacional: ¿dónde reside, entonces, la competencia municipal?

Nótese por ejemplo, que el art. 13 de la Ley N° 24.804, al establecer que “Los lugares de emplazamiento de las plantas de tratamiento de los residuos radiactivos y de los correspondientes repositorios temporarios y definitivos que la Comisión Nacional de Energía Atómica o Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima tengan en funcionamiento al momento de sancionarse la presente ley, así como sus ampliaciones, y sus vías de acceso terrestre, marítimo, aéreo o fluviales no requieren para continuar en operación o para viabilizar el acceso o retiro de los residuos de los repositorios de tal índole, autorización especial legislativa ni autorización de las municipalidades o provincias en cuyo territorio se encuentre localizado el repositorio o sus vías de acceso.”, está reconociendo implícitamente que en nuevos asentamientos nucleares, sus instalaciones, accesos, operaciones, deberían contar con autorización especial legislativa de la Provincia y el o los municipios involucrados, como recientemente ocurriera. ¿Por qué esto sería así, según el legislador nacional, interpretando el cambio constitucional, y no lo es para el poder judicial local, o es que podría trazarse una diferencia entre la materia nuclear y la hidrocarburífera?

Sirva ello de introducción a este primer acápite del informe que trata sobre el tema de mayor relevancia de cuantos podríamos tratar aquí.

Una transformación ambiental y por ende social de imprevisibles consecuencias se está desarrollando en la Patagonia, con ciertas áreas que son definidas por algunos estudiosos como “zonas de sacrificio”, como el caso de sectores del Alto Valle del Río Negro, en particular el del ejido urbano de Allen, la ciudad donde reside quien formula este informe.

El avance de la explotación hidrocarburífera a expensas de la producción frutihortícola, dejando tras de una estela de contaminación y la ruptura de un tejido social vinculado a los usos agrarios, es ya claramente visible.

No puede negarse que la crisis recurrente de la fruticultura, a la que nos hemos referido en otros informes ha predisposto el “terreno” para esta avanzada, pero también puede verse en ella el poder depredador de este tipo de explotaciones que logran vencer, apelando a todos los medios, las resistencias locales.

Los chacareros, como bien ha señalado Maristella Svampa², reconocida socióloga, nacida precisamente en Allen, se han transformado de propietarios en “superficiarios”, pero el que “vivan de la corteza”, no es el principal de los problemas, señala, “*sino que perdieron la capacidad de controlar las transformaciones del territorio*”³, porque la crisis recurrente y la deficiente organización (que se arrastra de décadas) en la integración del circuito “producción-empaque-distribución-comercialización” colocó al sector y en particular a los pequeños y medianos chacareros en una virtual situación de indefensión frente al capital extractivo que impone, progresivamente, las “reglas del juego”.

Desmante, torres de extracción, plataformas multipozos, gasoductos, enormes maquinarias y camiones, derrames, transforman el paisaje rural de la región, lo que no quiere decir que el anterior fuese todo lo idílico que se pudiera suponer, también la explotación agrícola tenía y tiene enormes dudas pendientes con el medio ambiente.

No obstante, como señala la misma Svampa, en el Valle se redujo la utilización de agroquímicos y aumentó la producción orgánica, estimándose según

² Es investigadora principal del Conicet y profesora titular de la Universidad Nacional de La Plata, autora de diversos libros como *Chacra 51. Regreso a la Patagonia en los tiempos del fracking* (2018) y *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina* (2018).

³ <https://www.rionegro.com.ar/el-fracking-es-el-tiro-del-final-para-la-fruticultura-FY6133986/>

Senasa que hoy el 11% de la producción es orgánica, lo que equivale al 23% de las exportaciones (con el lógico impacto del “valor agregado” que implica esa modalidad de producción).

Conforme la misma investigadora: “El fracking va habilitando una serie de interminables excepciones: no cierra sin beneficios impositivos, sin subsidios millonarios que empobrecen aún más a los argentinos, sin flexibilización laboral que atenta contra los derechos de los trabajadores, sin represión de la protesta, que judicializa a las comunidades mapuches y busca expulsarlas de los territorios en disputa.”

Al mismo tiempo, en coincidencia con otros investigadores, Svampa está advirtiendo que la tierra ha ingresado en una nueva era, a la que los geólogos denominan “Antropoceno”, anotando que el auge de China y del fenómeno urbano, ha hecho que ya no sea posible distinguir aquello que es producto de la acción humana y de la natural, temiendo algunos que estemos al borde de la sexta extinción masiva de la vida.

II. Consenso fiscal

En otro orden de cosas el gobierno de Río Negro suscribió apenas comenzado el año 2019, la adenda al Consenso Fiscal 2018, en el marco del acuerdo que busca lograr el equilibrio fiscal en los distintos estados.

El acuerdo procuraba compensar el recorte de fondos previsto en el proyecto de ley de presupuesto con asistencia nacional a las cajas previsionales, en el marco de un compromiso para que la Anses transfiera mensualmente un determinado porcentaje de dinero a las provincias que mantienen aún sus regímenes previsionales⁴.

Según informaron desde la provincia y Nación, a partir de este acuerdo, Río Negro ya no deberá pagar \$2.684 millones, por lo que dejó de pagar durante ese período 745 millones. Vale señalar que, en el marco del dicho consenso, recibió la suma de \$2.925 millones en bonos del Gobierno Nacional con vencimiento en el año 2028, situación en la que se enmarca esta compensación de deuda. Asimismo, quedó a favor de Río Negro la suma de \$57 millones, en bonos, ge-

⁴ <https://www.rionegro.com.ar/argentina/weretilneck-firmo-el-acuerdo-por-el-consenso-fiscal-2018-AL5728673>

nerando para la Provincia una renta adicional anual de \$7.620.197 hasta el año 2028.

La compensación generó un ahorro en servicios de deuda para la Provincia estimados en \$3.918 millones, en el total, y de \$ 465 millones para 2019, valores que irán creciendo hasta el vencimiento de las deudas originales.

En la misma línea, la cancelación permitiría una mejora en la calificación de deuda de Río Negro por parte de las calificadoras oficiales y del sistema financiero. “Este acuerdo es la consecuencia del diálogo que nos permitió el consenso fiscal. La Nación reconoce su deuda con la Provincia debido a la demanda del 15% de la coparticipación, mientras que Río Negro reconoce sus deudas con Nación, que en algunos casos superaban los 20 años”, se afirmó desde el gobierno provincial.

Ello no obstante a partir del mes de agosto frente a medidas del gobierno nacional que (como en otras administraciones, en lo que podríamos definir como prácticas inveteradas del gobierno central) dispuso unilateralmente mediante el DNU 566/2019 establecer un tope a la cotización del dólar para la venta de petróleo crudo de \$45,19 por el término de 90 días, así como congelando por igual plazo el valor del barril.

El gobierno provincial señaló que las únicas en sufrir las consecuencias eran las provincias productoras de petróleo y las empresas del sector”, que, si bien se estaba de acuerdo con desarrollar acciones que procuraran disminuir el impacto en los argentinos, esta medida implicaba dejar de percibir fondos, necesarios para el funcionamiento del Estado. Señaló, asimismo, que el esfuerzo no podía ser únicamente de las provincias, y que el gobierno nacional tenía otras herramientas fiscales el IVA a los combustibles, a modo de ejemplo.

Advirtió el gobernador que “por las medidas nacionales, la provincia de Río Negro y los Municipios dejarán de percibir unos 1.000 millones de pesos. Las provincias que no son productoras de gas y petróleo no perderán tanto, y en otras que producen más como Neuquén, el impacto será mucho más fuerte”.

Ante ello la Provincia interpuso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una medida cautelar

Río Negro presentó en la Corte Suprema de Justicia de la Nación una Acción Declarativa de Inconstitucionalidad contra el Decreto de Necesidad y Urgencia citado, solicitando se suspendiera inmediatamente su aplicación.

En la presentación se alegaba una disminución en la recaudación por regalías y por el Impuesto a los Ingresos Brutos, conforme surge de los informes del Ministerio de Economía y Secretaría de Energía de la Provincia que alcanzaba como mínimo a la suma de \$587.2 millones en el período. Sumado a ello, se argumentaba que el DNU sembraba incertidumbre sobre una actividad en crecimiento que perjudicaría indirectamente inversiones y puestos de trabajo que se encuentra pendiente de evaluación.

En los fundamentos de la acción, trabajada conjuntamente con la Fiscalía de Estado de la Provincia del Neuquén, se resaltaba la inexistencia de la rigurosa excepcionalidad que amerita el avocamiento del Poder Ejecutivo a una facultad Legislativa, así como que exista un estado de necesidad y urgencia que sirva de presupuesto a de esta especial medida; incluso, sostenía: “nos encontrábamos ante situaciones más extremas en la devaluación de la moneda de diciembre de 2015 y junio de 2018, sin que ninguna de ellas derivara en el dictado de una norma semejante⁵”; que la mera conveniencia de una medida netamente legislativa, no consiente que el Presidente utilice este trámite excepcional, omitiendo la intervención del Congreso, sin afectar el régimen de competencias de cada poder del Estado.

Criticaba además el DNU 566/19, por fundarse en meras generalidades que no resultaban suficiente respaldo a tan extrema decisión, por lo que no eran razonables, en términos constitucionales, los medios elegidos para atenuar el efecto de una crisis que nadie discute. Se argumentaba, además que

“tampoco supera el test de razonabilidad, la desproporción en la distribución de las cargas de la crisis que realiza el Estado Nacional con esta medida, así carga en puntuales actividades y en definitiva en recursos de contadas provincias, el efecto de una situación general e igualitaria en el país... (tratándose) de una decisión arbitraria y discriminatoria, por solicitarle un sacrificio excesivo e irrazonable a algunos en detrimento de otros. Sumado a ello, se advierte una intromisión excesiva en facultades reservadas a las provincias en la administración y propiedad de sus recursos naturales, afectando su dominio y explotación en violación a la Ley Federal de Hidrocarburos”.

Si bien la Nación, a estarse de lo afirmado por las autoridades provinciales, asumió el error, frente a la falta de una respuesta positiva, pocos días después la Provincia suscribió con otras ocho un reclamo al gobierno nacional pidiendo

⁵ <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=53882>

una compensación a la Nación por los efectos negativos de las medidas económicas citadas; consideraron necesaria una compensación como indispensable para cumplir con el normal funcionamiento y la prestación de los servicios de seguridad, salud, educación y justicia a su cargo. Se sostenía en el reclamo que se había producido una violación unilateral del Pacto Fiscal firmado el 16 de noviembre de 2017, modificando las estructuras financieras de las provincias. Si bien se priorizaba la vía del diálogo, no descartaban recurrir a un amparo judicial para preservar sus autonomías.

Los Gobernadores dejaron en claro que no estaban contra medidas destinadas a paliar la crisis de extensos sectores de la sociedad, pero aseguraron que las mismas fueron tomadas de manera unilateral “haciendo a las provincias compartir los costos fiscales sin las compensaciones necesarias, generando un despojo de nuestros recursos y colocándonos en una grave situación de desfinanciamiento”, lo que entendía que implicaba disponer inconstitucionalmente de recursos provinciales, tanto según la previsión del Presupuesto en ejecución, como del pacto fiscal, vulnerando la previsibilidad de sus propias administraciones.

Afirmaron estar

“... en grave peligro de no poder afrontar nuestros gastos corrientes, el cumplimiento de obligaciones salariales, la prestación de servicios esenciales y la preservación de la paz social en cada uno de los estados que representamos. No podemos permitir que se apropien de los recursos provinciales por parte del Estado nacional, sólo con el justificativo de intentar atemperar las consecuencias perjudiciales, precisamente de sus propias y malas políticas económicas y financieras, de las cuales los Estados provinciales no tenemos ninguna responsabilidad”⁶.

III. Convenio Administración Federal de Ingresos Públicos y Agencia de Recaudación Tributaria de la Provincia de Río Negro

Mediante la Resolución General Conjunta 4604/2019, se estableció el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes; del Impuesto sobre los Ingresos

⁶ <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=53891>

Brutos de la Provincia de Río Negro; de Contribuciones Municipales y/o Comunales de esa jurisdicción; previendo un Sistema Tributario Unificado y su implementación.

Ello fundado en el Anexo de la Ley N° 24.977, sus modificaciones y complementarias, el Código Fiscal de la Provincia de Río Negro -Ley I N° 2.686 y sus modificaciones-, la Ley I N° 4.667 y sus modificaciones de la Provincia de Río Negro, y la Resolución N° 1.091/19 de la Agencia de Recaudación Tributaria de la Provincia de Río Negro, y

En función del art. 53 del Anexo citado y dada la facultad allí concedida a la AFIP a celebrar convenios con los gobiernos de los estados provinciales, municipales y/o de CABA, a efectos de ejercer la percepción de los tributos locales correspondientes a los sujetos adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS); teniendo en cuenta que mediante Resolución N° 1.091/19 la Agencia de Recaudación Tributaria de la Provincia implementó un Régimen Simplificado del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, de carácter obligatorio para los sujetos adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) nacional establecido en el Anexo de la Ley N° 24.977, sus modificaciones y complementarias; que el ESTADO NACIONAL, la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS y la Provincia de Río Negro, celebraron un Acuerdo de Financiamiento y Colaboración el 28 de marzo de 2017, mediante el cual se comprometieron a realizar acciones mutuas de cooperación que sirvan al mejor desarrollo institucional de cada una de ellas, tales como la armonización de vencimientos, nomencladores de actividades, criterios de segmentación de contribuyentes, procedimientos, parámetros, códigos y demás elementos que coadyuven a construir plataformas homogéneas de liquidación de tributos, el registro tributario unificado y el diseño y elaboración de declaraciones impositivas unificadas, consideraron oportuno incorporar en el “Sistema Único Tributario” aquellos sujetos con domicilio fiscal en la jurisdicción de la Provincia de Río Negro, adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) previsto en el Anexo de la Ley N° 24.977, sus modificaciones y complementarias, y a su vez alcanzados por el Régimen Simplificado Provincial del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, a fin de simplificar la recaudación conjunta de los tributos correspondientes a ambos regímenes.

Se previó, además, en caso de celebrarse acuerdos de colaboración entre los municipios o comunas y la Provincia de Río Negro, que dicha recaudación con-

junta también abarcará las contribuciones municipales o comunales que incidan sobre los sujetos del Régimen Simplificado Provincial del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

Por el artículo primero se incorporó al “Sistema Único Tributario” creado por la Resolución General Conjunta N° 4.263 de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS y del MINISTERIO DE FINANZAS de la Provincia de Córdoba, a aquellos sujetos adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS), previsto en el Anexo de la Ley N° 24.977, sus modificaciones y complementarias -en adelante el “Anexo”-, que resulten asimismo alcanzados por el Régimen Simplificado del Impuesto sobre los Ingresos Brutos de la Provincia de Río Negro -en adelante el “Régimen Simplificado Provincial”- y, en su caso, por la contribución municipal y/o comunal que incide sobre la actividad desarrollada -cualquiera fuere su denominación-, en los términos de la presente.

Entre otras disposiciones la Agencia de Recaudación Tributaria de la Provincia de Río Negro informará a la AFIP aquellas novedades, adecuaciones y/o cambios en el encuadramiento tributario de los pequeños contribuyentes que se originen en virtud de la aplicación de la normativa local y que repercutan sobre su condición frente al impuesto sobre los ingresos brutos y, de corresponder, a la contribución municipal y/o comunal que incida sobre la actividad desarrollada -cualquiera fuere su denominación-.

El dispositivo legal reglamenta los ingresos del tributo local, en el que se prevé una categoría de “pequeños contribuyentes”, debiendo la AGRN informar a la AFIP los importes fijos mensuales.

Las recategorizaciones de oficio que practique la AFIP, implicarán la recategorización de oficio del sujeto en el “Régimen Simplificado Provincial” y, en su caso, en el régimen simplificado de la contribución municipal y/o comunal.

A su vez prevé que toda modificación de datos -cambio de domicilio, de actividad, entre otras- se realizará mediante transferencia electrónica de datos, a través del sitio “web” de la AFIP. Ello implica que tanto quienes se muden a Río Negro como quienes se trasladen de la Provincia a otra jurisdicción, serán dados de alta o de baja, según corresponda, previa constatación con la información proporcionada por la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977 y por la Agencia de Recaudación Tributaria de la Provincia de Río Negro. De la misma manera los pequeños contribuyentes que modifiquen

su actividad económica ante la AFIP, serán evaluados sistémicamente por dicho organismo recaudador a efectos de modificar su condición frente al impuesto sobre los ingresos brutos, de corresponder.

Análogos procedimientos se seguirán para las exclusiones de oficio o bajas automáticas del RS.

IV. Turismo

En materia turística se firmó un convenio de asistencia financiera entre la Secretaría de Turismo de la Nación, el Gobierno de Río Negro y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), otorga beneficios en los créditos orientados al desarrollo turístico local para la provincia⁷.

El secretario de Turismo de la Nación y el gobernador de la provincia suscribieron un convenio de asistencia financiera para bonificar en forma conjunta la tasa de interés en los créditos destinados a turismo en el marco de la Línea de Reactivación Productiva.

El gobernador afirmó que es una de las principales economías de la provincia, y desde el gobierno se lanzó una línea de créditos específicos a tasas subsidiadas, al que se suman las ventajas del convenio referido.

Según se informó la Nación bonificó puntos de la tasa de interés a microemprendimientos y PYMES para utilizar en alojamiento, gastronomía y servicios complementarios, reformas, equipamiento, mobiliario, entre otras inversiones, lo que les permitiría, según el programa, ampliar y mejorar la calidad de su prestación e incorporar nuevo personal, generando puestos de trabajo.

V. Operatividad de Prefectura Naval

La Prefectura Naval Argentina y la provincia de Río Negro suscribieron un convenio de donación de tierras para establecer instalaciones en la ciudad de Viedma.

⁷ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-firmo-un-convenio-de-asistencia-financiera-con-rio-negro>

Se trata de una donación realizada por parte de la Provincia al Estado Nacional, a favor de la fuerza de seguridad.

Se remarcó la importancia logística del lugar, que será destinado al nuevo asentamiento de la Prefectura de Zona Mar Argentino Norte: “Al encontrarse ubicado en el punto medio de nuestro litoral marítimo, estos terrenos permitirán contar con una ubicación estratégica para lograr un mayor despliegue operativo tanto hacia el norte y como hacia el sur en pos de la salvaguarda de la vida humana en las aguas y la seguridad de la navegación”, subrayó el Subprefecto Nacional.

VI. Resumen

El año 2019 no ha marcado un punto de inflexión en una historia conocida: el poder central continúa imponiendo las reglas del juego al imperio de mantener el control de la caja, como señalaba hace décadas Pedro Frías, los poderes provinciales repiten el esquema hacia los municipales, la dinámica centralizadora del modelo está ya tan descripta que agregar palabras parece ejercicio estéril. No significa esto que nos opongamos a mecánicas de racionalización o simplificación de los sistemas legales, como el que plantea la Resolución Conjunta de la AFIP y la Agencia Tributaria provincial, sin embargo, avances como ese hacia un federalismo de cooperación, no tienen la contraparte del progreso en el diseño de la coparticipación y el reclamo por una fórmula de distribución que balancee adecuadamente la prestación de servicios y los ingresos parece hoy un discurso anacrónico.

Sin embargo, el federalismo fiscal no es, con su relevancia, el más significativo de los problemas, el mayor es y será en lo inmediato el del cogobierno del medio ambiente, en el más amplio de los sentidos.



Salta

IGNACIO COLOMBO MURÚA

I. Ejecutivo provincial

Luego de 12 años de mandato de Juan Manuel Urtubey -habiendo ganado dos elecciones intermedias- se produjo un cambio de gobernador. Gustavo Sáenz, del Frente “Sáenz Gobernador”, resultó electo por una amplia mayoría venciendo a la fórmula del “Frente de Todos” encabezada por Sergio Leavy¹.

En simultáneo se eligieron 11 senadores, 30 diputados, 60 intendentes y 343 concejales de los distintos municipios, lo que significó una importante renovación de autoridades en todo el territorio salteño. El peronismo, no obstante, ello, mantuvo, de manera holgada, la mayoría política en la Provincia.

II. Poder Judicial provincial

En la Corte de Justicia se produjo una situación particular, puesto que en abril de 2019 el Ministro Abel Cornejo renunció a su cargo como juez de Corte, señalando que su dimisión “obedece a que considero haber cumplido un ciclo dentro del Poder Judicial de Salta, a la par que estimo necesario que debe existir dentro de los órganos del Estado, como lo he sostenido públicamente en reiteradas oportunidades, una renovación que permita el fortalecimiento integral de las instituciones republicanas, como así también la fiel y cabal observancia de la Constitución de la Nación y la de la Provincia de Salta”².

¹ Todos los datos del escrutinio disponibles en: <http://www.electoralsalta.gob.ar/ecciones/generales/escrutinio-definitivo>

² Cf. <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2019-3-18-11-37-0-sorpresiva-renuncia-de-abel-cornejo-a-la-corte-de-justicia-de-salta>

Lo particular de la situación es que en su reemplazo se designó al entonces Procurador General de la Provincia, Pablo López Viñals, y se nombró, a su vez, al saliente Dr. Cornejo como Procurador General³. En la Constitución salteña, tanto los jueces de Corte (art. 156) como el Procurador General (art. 165) duran 6 años en sus cargos y pueden ser reelectos. Ambos funcionarios estaban en la última etapa de sus respectivos mandatos y las designaciones fueron efectuadas por el gobernador Urtubey justo antes de la finalización de su mandato.

Como se señaló en el informe anterior, durante el año 2018, y luego del fallo dictado por la Corte federal: “Federación Argentina de la Magistratura c/ Provincia de Salta”⁴ se presentaron ante la Corte de Justicia de Salta dos acciones populares que buscaban la declaración de la inconstitucionalidad del art. 156, primer párrafo, de la Constitución local, en cuanto a que el mismo prevé que los jueces de Corte duran seis años en sus funciones, pudiendo ser designados nuevamente por igual procedimiento y período. Este mecanismo, se alegó, genera una fuerte vinculación de los jueces de Corte respecto del poder político, erosionando su independencia. Recordemos que la Corte Nacional había resuelto que la causa no era materia de su competencia originaria y que se podía plantear la cuestión a nivel provincial –sin perjuicio del recurso extraordinario que podría articularse oportunamente–.

Ante esta sentencia, la Asociación de Magistrados de la Provincia presentó sendas acciones populares de inconstitucionalidad, instituto procesal que prevé la Constitución salteña en su art. 92, al establecer que: “todo habitante puede interponer acción popular directa para que se declare la constitucionalidad de una norma de alcance general contraria a la Constitución”. A su vez, por imperio del art. 153 inc. II de la Carta salteña, le corresponde a la Corte local entender en estas acciones por competencia originaria: “Le compete conocer y decidir de forma originaria: “a) Las acciones sobre inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos o resoluciones que estatuyan sobre materias regidas por esta Constitución”.

Las acciones presentadas generaron fuertes resistencias en la opinión pública local. Así se señaló, entre otros argumentos, que el único procedimiento legítimo para otorgar inamovilidad de los jueces de corte es la reforma consti-

³ Cf. <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2019-4-23-13-17-0-abel-cornejo-y-pablo-lopez-vinals-a-un-paso-de-intercambiar-funciones-con-la-aprobacion-de-urtubey>

⁴ “Federación Argentina de la Magistratura c/ Salta, Provincia de si acción declarativa de inconstitucionalidad” CSJ 880/2007 (43-F).

tucional⁵ y que los jueces no pueden auto-asignarse, so pretexto de interpretación judicial, una inamovilidad que no le es otorgada por la norma constitucional local⁶. Finalmente, en marzo de 2019, los accionantes desistieron de las acciones presentadas –alegando la politización de la cuestión- y, en consecuencia, dejando sin efecto la impugnación de la norma de la Constitución salteña⁷.

III. Reforma constitucional

La cuestión de la necesidad de la reforma constitucional, que se había debatido durante el año 2018, quedó instalada en la comunidad salteña. Si bien, finalmente, no se llevó a cabo durante el gobierno de Urtubey, se celebraron diversas reuniones en busca de consensos y en la plataforma de campaña del actual gobernador se propone impulsar la revisión constitucional.

Los ejes que se vienen enumerando como de posible reforma son:

Limitar el mandato del Gobernador y Vice a un solo período. Eliminación de reelecciones indefinidas en cargos políticos, promoviendo el tope máximo de dos mandatos consecutivos para intendentes, senadores, diputados y concejales;

Reformar el sistema de representación en la Legislatura, a fin de garantizar el igual valor del voto de los salteños y asegurar que cada fuerza política cuente con un número de representantes proporcional al total de votos obtenidos en la Provincia;

Dotar a la Provincia de un sistema de partidos que garantice equilibrio y alternancia. Eliminar facultades de cambiar o decidir cuestiones electorales por parte del Gobernador de la Provincia;

Estudiar la implementación de un sistema unicameral y la realización de elecciones cada cuatro años⁸.

⁵ Cf. Aguirre Astigueta, Sebastián: “La reforma constitucional el único camino”, art. publicado en el Diario El Tribuno, disponible en: <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2018-4-15-21-46-0-la-reforma-constitucional-el-unico-camino>

⁶ Vid. Opinión del “Foro de Observación de la Calidad Institucional de Salta” (FOCIS). <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2018-4-19-0-0-0—reformar-la-constitucion-con-un-fallo-es-insurreccional>

⁷ Vid. <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2019-3-30-0-0-0-asociacion-de-jueces-desistio-del-litigio-por-mandatos-en-la-corte>

⁸ Cf. Gómez Díez, Ricard; *Legitimidad democrática y valor del voto en Salta*, Segunda

El nuevo gobierno provincial ha prometido impulsar la reforma constitucional presentando un proyecto de ley para declarar su necesidad en el año 2020.

IV. Provincia-Nación

De acuerdo al informe publicado por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), durante el año 2019 se produjo un incremento en la coparticipación a las provincias del 46,6% respecto al envío de fondos del año anterior. Sin embargo, por efecto de la inflación, en términos reales se registró una caída media del 5,8%⁹. Es decir que, si bien, durante el año 2019, aumentaron formalmente los fondos de coparticipación remitidos a Salta, en términos reales, y como consecuencia de dos factores: i) el contexto inflacionario y, ii) la desigualdad de distribución con relación a provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; se produjo una disminución porcentual, siendo, a su vez, Salta, una de las provincias más perjudicadas en este sentido. En el informe elaborado por el Instituto de Análisis Fiscal leemos que: “Como resultado de la participación diferencial en el aumento de los fondos a provincias verificado en el periodo, la distribución efectiva entre provincias en 2019 mostró un fuerte aumento de la participación de CABA (su coeficiente secundario fue un 171% más alto) y de la provincia de Buenos Aires (su coeficiente secundario aumentó un 19%) junto a una reducción de todo el resto de jurisdicciones que vieron caer su coeficiente secundario entre un 6% y un 10%, como no podía ser de otra manera, al ser un juego de suma cero”¹⁰.

Por otro lado, Salta fue una de las provincias que accionó en contra del gobierno nacional cuando en agosto de 2019, luego de la derrota en las elecciones primarias, el gobierno nacional dictó diversas medidas con el objeto de “paliar” los efectos de la crisis económica; modificando de modo perjudicial y unilateralmente la recaudación de las provincias vía coparticipación federal. Cabe recordar, en ese sentido, que el gobierno nacional dictó los decretos 561/2019 y 567/2019 en donde dispuso la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

edición ampliada, en prensa.

⁹ <https://www.iaraf.org/>

¹⁰ Cf. “Una radiografía de la coparticipación federal de impuestos. Provincias ganadoras y perdedoras en los últimos años”, p. 7. Disponible en: <https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/335-informe-economico-90>

para la venta de una serie de productos de la canasta alimentaria, hasta el 31 de diciembre del 2019 inclusive. Salta, al igual que otras provincias, sostuvieron la inconstitucionalidad de las normas citadas con fundamento en la violación del principio de legalidad en materia tributaria, como así también del sistema de derecho intrafederal basado en el federalismo de concertación, propio del régimen de coparticipación tributario vigente. La Corte Suprema estableció, en un fallo dictado el 1 de octubre de 2019 -en relación al reclamo de idéntica naturaleza presentado por Entre Ríos¹¹- que la reducción del IVA y del impuesto a las ganancias no puede afectar los fondos de coparticipación que corresponden a las provincias. Allí recordó los aspectos sustanciales del régimen de coparticipación: i) integralidad de la masa coparticipable, ii) el carácter convencional o concertado de la decisión que rige la materia, y, iii) la intangibilidad de los recursos provinciales, entendido en el caso como la imposibilidad de alterar en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de la reforma constitucional y la imposibilidad de modificar la distribución de competencias, servicios y funciones entonces vigentes sin la aprobación de la provincia interesada y hasta el dictado del régimen de coparticipación -cláusula transitoria sexta de la CN-. Todo ello impide, concluye el máximo tribunal, que uno de los sujetos del sistema adopte de modo intempestivo medidas que puedan afectar al resto de los miembros de la federación¹².

Ello significó, en consecuencia, que la provincia no se vea perjudicada en este aspecto y que Nación tuviera que absorber las consecuencias financieras de las medidas decretadas.

¹¹ CSJ 1829/2019/1, “Originario Entre Ríos, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad incidente de medida cautela

¹² Fallo disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-35732-La-Corte-Suprema-estableci-que-la-reduccion-del-IVA-y-del-impuesto-a-las-ganancias-no-puede-afectar-los-fondos-de-coparticipacion-que-corresponden-a-las-provincias.html>



San Luis

LUZ MARÍA VIÑALS SORIA*

El año 2019 en la Provincia estuvo signado por dos cuestiones fundamentales: el proceso electoral de renovación de autoridades nacionales y provinciales, y la crisis económica general. En el presente informe se presenta un recorrido de las notas más sobresalientes e interesantes de la actuación de cada uno de los Poderes del Estado provincial, y algunas misceláneas que pueden resultar de interés.

I. Poder Legislativo

Se destaca la aprobación de las siguientes leyes:

- *Ley II 1011 - 2019* (sanción 2/10/2019) crea en el sistema educativo el Proyecto Pedagógico “Escuela Generativa” en el marco de la Ley II-0035-2004 (Escuelas Experimentales). La norma dotó de respaldo legal a este modelo de escuelas, proyectos pedagógicos pensados a partir de la combinación de prácticas educativas con nuevas formas de hacer y pensar. Entre los fundamentos de su creación se menciona el propósito de “innovación total y diversificación de formatos escolares”, plantean un cambio real desde la reflexión sobre el rol de la escuela, en la articulación de aprendizajes, creatividad, autonomía, tecnología y calidad¹.

* Fuentes online consultadas: <http://sanluis.gov.ar/>; <http://www.periodicojudicial.gov.ar/>; <http://www.justiciasanluis.gov.ar/>; <http://www.diputadosanluis.gov.ar/>; <http://agenciasanluis.com/>; <http://www.boletinooficial.gov.ar/>; <http://www.csjn.gov.ar/> y <http://www.periodistasenlared.info/>; <http://www.eldiariodelarepublica.com/>.

¹ La ley las concibe como escuelas de gestión social para otorgar un marco normativo específico, complementario y afinado, teniendo en cuenta que cada una de ellas es creada por decreto de manera particular definiendo en el mismo el tipo de modalidad, orientación y niveles educativos que comprenden. Son presentadas como escuelas alternativas

- *Ley I - 1014 - 2019* (sanción 20/11/2019) “Vocabulario Inclusivo – Discapacidad General”. Incorpora el correcto vocabulario inclusivo referido a personas con discapacidad en los ámbitos en los que se utiliza, en la redacción de las leyes, en documentos de carácter oficial, organismos públicos y privados, en campañas de promoción de sus derechos, señalética y otros.

- *Ley I - 1015 - 2019* (sanción 27/12/2019) Modificación de la “Ley Provincial de Acoso Sexual Laboral, Acoso Ambiental y Violencia Laboral N° I-0678-2009”. Modifica y actualiza definiciones y conceptualizaciones de “acoso laboral”, “violencia sexual laboral”, “maltrato psíquico y social”, amplía los casos considerados en tales previsiones, consagra el derecho a la denuncia y la protección contra el despido por estas razones.

- *Ley I - 1016 - 2019* (sanción 27/11/2019) de adhesión a la Ley Nacional N° 27.499, llamada “Ley Micaela” de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado.

- *Ley I - 1017 - 2019* (sanción 29/11/2019) Adhesión a la Ley Nacional N° 27.452: Régimen de Reparación Económica para las niñas, niños y adolescentes cuya madre o padre haya sido víctima de homicidio por violencia intrafamiliar o de género y el otro progenitor se encuentre procesado y/o condenado por ese delito.

- *Ley V - 1018 - 2019* (sanción 5/12/2019) Ley de Ministerios. Diseña el organigrama de la administración provincial con un Jefe de Gabinete de Ministros, una Secretaría General de la Gobernación, ocho Ministerios².y seis Secretarías³. Todas las secretarías con rango y categoría de Ministerio. Según la exposición de motivos que lo acompañara el proyecto enviado por el Ejecutivo puntano a la Legislatura provincial, postula la necesidad de un reordenamiento estratégico de los órganos de Gobierno, para concretar las metas políticas, racionalizar y tornar más eficiente la gestión, siendo en el proceso iniciado de modernización del Estado Provincial una necesaria reingeniería interna.

a las tradicionales, son públicas, gratuitas e inclusivas. A la fecha de la sanción de la Ley existían 25 escuelas generativas, creadas a partir de un Decreto, con más de 3.500 estudiantes.

² Ministerio de Hacienda Pública; Ministerio de Justicia, Seguridad, Gobierno y Culto; Ministerio de Obras Públicas e Infraestructura; Ministerio de Educación; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Salud; y Ministerio de Producción.

³ Secretaría de Estado de la Mujer, Diversidad e Igualdad; Secretaría de Estado de San Luis Logística; Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Parques; Secretaría de Estado de Vivienda; Secretaria de Estado de Turismo; y Secretaría de Estado de Transporte.

- *Ley III - 1009 - 2019* Adhesión a la Ley Nacional N° 27.350: Uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados.

- *Ley III - 1012 - 2019* Adhesión a la Ley Nacional N° 27.447 “Trasplante de órganos, tejidos y células”: dispone que toda persona mayor de 18 años es donante, salvo que en vida deje constancia negativa expresa.

- *Ley II - 1010 - 2019* Centros de Estudiantes - Nivel Secundario. Establece que el Estado provincial debe garantizar y promover la creación de organismos de representación bajo la forma de centros de estudiantes en todos los establecimientos de educación secundaria.

II. Poder Judicial

Oralidad en causas civiles y comerciales: modalidad adoptada por Acuerdo STJSL N° 263/17, con el propósito de acotar los plazos de extensión de las causas. Durante el año 2019 se continuó exitosamente con la misma en las tres Circunscripciones. A la par de la agilización del procedimiento, se destaca la participación de los involucrados en la audiencia, la concentración de la prueba, el uso de lenguaje coloquial y accesible al ciudadano, entre otras ventajas.

Beneficio de litigar sin gastos: se simplificó el procedimiento para obtener el BLSG, a partir de la contratación de la empresa Servicio Nosis Manager Classic, la acreditación de la carencia de recursos se puede obtener de manera rápida y sencilla a través de dos oficios electrónicos, a la Dirección Provincial de Ingresos Públicos y al Departamento de Investigación de Delitos Complejos del Cuerpo Profesional Forense, requiriendo el servicio de consulta de datos laborales, financieros, impositivos, de la seguridad social, etc.; con intervención y contralor del Órgano de Contralor de Tasas Judiciales. Se implementó desde el 1/04 y se aplicó a procesos nuevos y en trámite.

Puesta en marcha de los Juzgados de Violencia y del Juzgado de Niñez y Adolescencia: el 12 de julio prestaron juramento las tres Magistradas⁴ designadas para desempeñarse como Juezas de Violencia de la Primera Circunscripción Judicial, de Violencia de la Segunda Circunscripción Judicial y de Niñez y Adolescencia de la Primera Circunscripción, respectivamente. Estos Juzgados fueron creados por Ley N° IV-0956-2016, proyectados como fueros especializados, im-

⁴ Dras. Alejandra Ponce Navelino, Alejandra Báez y Daniela Benenatti.

plican la reformulación de la competencia de Juzgados de Familia y Menores de las tres Circunscripciones Judiciales de la Provincia (art. 1), los que quedaron acotados al fuero de familia exclusivamente en la Primera Circunscripción en esta etapa, en la que se concretó el primer avance en la implementación de la Ley⁵.

Ingresos al Poder Judicial: un nuevo sistema, establecido por Acuerdo STJSL N° 547/18, dispuso que, una vez efectuado el proceso de selección y conformado el correspondiente orden de mérito, los postulantes convocados sucesivamente en función de dicho orden, deben realizar una práctica laboral de seis meses. La designación definitiva queda supeditada al resultado de dicha práctica.

Juzgado Multifuero en el sur provincial: Hacia fin de año se ultimaron detalles para dotar de infraestructura y personal al nuevo Juzgado de Primera Instancia con asiento en la localidad de Buena Esperanza en el sur de la Provincia, previéndose su puesta en marcha para comienzos de 2020. Se trabajó intensamente en tareas de coordinación con los Intendentes de las localidades que integran el Departamento Dupuy, ya que la instalación de este Juzgado es visto no sólo como la posibilidad de un próximo acceso a la justicia, sino también como una oportunidad laboral, dada la creación de puestos de trabajos, requiriéndose para la inscripción de aspirantes, de la totalidad de los cargos a cubrir, el domicilio o residencia en dichas localidades.

⁵ Esta Ley dispuso la creación de Juzgados con la mencionada competencia en toda la provincia. Así reza: *ARTÍCULO 3°.- CRÉANSE TRES (3) Juzgados de Primera Instancia de Niñez y Adolescencia, UNO (1) con jurisdicción y competencia exclusiva en los Departamentos Juan Martín de Pueyrredón, Coronel Pringles y Belgrano, de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia, y asiento en la Ciudad de San Luis; UNO (1) con jurisdicción y competencia exclusiva en el Departamento General Pedernera, de la Segunda Circunscripción Judicial de la Provincia, y asiento en la Ciudad de Villa Mercedes; y UNO (1) con jurisdicción y competencia exclusiva en los Departamentos Chacabuco y Libertador General San Martín, de la Tercera Circunscripción Judicial de la Provincia y asiento en la localidad de Concarán.- ARTÍCULO 4°.- CRÉANSE TRES (3) Juzgados de Primera Instancia de Violencia, UNO (1) con jurisdicción y competencia exclusiva en los Departamentos Juan Martín de Pueyrredón, Coronel Pringles y Belgrano, de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia y asiento en la Ciudad de San Luis; UNO (1) con jurisdicción y competencia exclusiva en el departamento General Pedernera, de la Segunda Circunscripción Judicial de la Provincia, y asiento en la Ciudad de Villa Mercedes; y UNO (1) con jurisdicción y competencia exclusiva en los Departamentos Chacabuco y Libertador General San Martín, de la Tercera Circunscripción Judicial de la Provincia y asiento en la localidad de Concarán.-*

El Juzgado fue creado por Ley IV-0948-2016, como Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Minas, Laboral, Familia, Niñez y Adolescencia e Instrucción en lo Penal, Correccional y Contravencional; previéndose, asimismo, una Fiscalía y una Defensoría de Pobres, Encausados y Ausentes, y una Defensoría de Niñez, Adolescencia e Incapaces.

Mediación en el interior provincial: el año culminó con la inauguración de dos Salas de Mediación Judicial y Extrajudicial, en las localidades de Los Cajones y Villa Larca, en el interior de la Provincia. En la primera también pasó a funcionar el Juzgado de Paz. La inauguración de estas salas tuvo una recepción muy positiva por parte de las autoridades y ciudadanos de la zona. Con la última, se sumaron en total dieciséis Salas y nueve Centros de Mediación en toda la Provincia.

Capacitación continua: se continuó de manera ininterrumpida con diversas líneas de capacitación a agentes judiciales, de otras reparticiones públicas, funcionarios judiciales y público en general, a través del Instituto de Capacitación “Dr. Tomás Jofré”⁶ y de la Escuela de Especialización para la Magistratura y la función Judicial “Dr. Juan Crisóstomo Lafinur”⁷.

Más de 250 agentes y funcionarios judiciales de toda la provincia, en el mes de octubre, se capacitaron en el marco del Plan de Capacitación Continua en Sistema de Gestión.

El 3 de abril se inició el cursado de la “Tecnatura en Administración y Gestión Judicial”, primera cohorte, con un total de doscientos veinte estudiantes. Carrera virtual, se proyectó e implementó en el marco del Convenio entre el Poder Judicial y la Universidad Nacional de San Luis.

En el mes de noviembre culminó el ciclo de charlas sobre delitos informáticos con más de dos mil docentes capacitados, en temáticas como *sexting*, *cyberbullying*, *pishing* y *ransomware*. La última charla, bajo el título “El rol de las nuevas tecnologías de información y comunicación en los centros educativos de la provincia de San Luis, desde la perspectiva judicial”, clausuró un ciclo anual desarrollado en toda la Provincia.

⁶ <https://ici.justiciasanluis.gov.ar/>

⁷ <https://escuelajudicial.justiciasanluis.gov.ar/>

III. Nuevo Juzgado Federal

El 18 de diciembre se inauguraron las dependencias del nuevo Juzgado Federal con asiento en la ciudad de Villa Mercedes, cuya habilitación fue dispuesta por la CSJN el 26/11⁸. Además del Juzgado Federal Multifuero de Primera Instancia, fueron creadas una Fiscalía y una Defensoría. El Poder Judicial de San Luis cedió parte de las instalaciones del Edificio “José Ramiro Podetti”⁹ en el que funcionan las dependencias de los Tribunales provinciales de la Segunda Circunscripción Judicial.

IV. Poder Ejecutivo

En 2019 se destacaron políticas públicas en el área de la salud, plasmadas en acciones e inversión en infraestructura.

El 15 de mayo se inauguró el Centro Oncológico Integral, en el edificio de la ex residencia oficial de la Gobernación, dotado de tecnología de última generación. Se presentó al Centro como uno de los componentes de un servicio triangulado entre éste, el Hospital Regional y el Laboratorio de Salud Pública. El 20 de diciembre la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) habilitó para su uso el *acelerador lineal oncológico*¹⁰, destinado al tratamiento de tumores en pacientes con cáncer.

En marzo quedó inaugurado en Nueva Galia, al sur provincial, el Hospital “Paulina Bussetti de Misa”. Además, se previeron residencias para los profesionales de la salud, que en planta suman veintitrés. Con una inversión de \$41.118.084, se estima que la cobertura atención llegará a dos mil personas aproximadamente.

⁸ Creado por Ley N° 26.214, la CSJN dispuso la habilitación de dicho Juzgado Federal por Acordada N° 32/2019, así también la toma de juramento por la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, a quien se desempeñaría como su Titular, Dr. Juan Carlos Nacul.

⁹ Por Acuerdo N° 350-STJSL-2019, se autorizó al Presidente del STJSL la firma del Convenio con el Consejo de la Magistratura de la Nación. En dicho convenio -formalizado en el mes de setiembre- se pautó la cesión de uso de espacios físicos del mencionado Edificio.

¹⁰ Había llegado en marzo a la Provincia, costando 180 millones de pesos. Durante el año se avanzó en la instalación y calibración, así como en la capacitación de los operadores.

En otro orden de cosas, se destaca la inclusión en el Hospital San Luis de un Servicio de cirugías bariátricas, utilizadas para tratar la obesidad y enfermedades metabólicas, en manos de un equipo multidisciplinario¹¹.

Asimismo, en materia de salud pública, con el objetivo de prevenir la meningitis en chicos de 3 meses a 11 años, se adquirieron dos mil dosis de la vacuna, por \$5.323.000, detallándose que, en los dos primeros trimestres de 2019, San Luis necesitó 17.700 dosis para salvaguardar a su población, y que la Nación había enviado el 32,5 %.

Plan integral de alfalfa en la cuenca del Morro: ALFAZAL se presentó como una iniciativa gubernamental para promover el cultivo de la forrajera en diez mil hectáreas de dicha Cuenca, como medida para frenar su deterioro (remediación ambiental) y facilitar al productor su industrialización y venta al exterior desde la Zona de Actividades Logísticas (ZAL). ALFAZAL, Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM), presentada, además, como oportunidad comercial para los productores de la zona, contará, según se anunció, con una planta compactadora de alfalfa y equipos de última tecnología para la confección de rollos de alfalfa; previéndose que las primeras exportaciones se realicen a Arabia Saudita y Emiratos Árabes.

Educación: escuelas generativas. Se continuó con esta política definida tres años atrás. Así fueron inauguradas la Escuela Generativa “Luis B. Lusquiños”, el 5 de julio, para más de 450 chicos de la zona sur de la capital; “La Victoriosa”, el 26/09, la número veinticinco de la Provincia¹².

Medidas ante la crisis económica: a fines de mayo se anunció el lanzamiento del Plan “Empezar” para jóvenes entre 18 y 25 años desocupados que no tienen empleo registrado y viven en San Luis, como alternativa para generar trabajo genuino. Se busca facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral privado¹³.

¹¹ A partir del mes de setiembre y dentro del Servicio de Cirugía, con el propósito de brindar atención a pacientes que antes debían acudir al sector privado o trasladarse a otras provincias.

¹² Por esta política de escuelas generativas, como política innovadora, la Provincia fue premiada en la categoría E-Learning durante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, patrocinada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la ONU.

¹³ Dispone categorías: entrenamiento, aprendiz o primer empleo, según ellas será el monto percibido; con contraprestaciones de un monto que parte de \$ 4500, y una duración de 3 a 12 meses, sin costo para el sector privado, los jóvenes cumplirán una tarea diaria de 4 horas o de 20 horas semanales.

Así también, se puso en marcha el Programa “Trabajo por San Luis”, destinado a los beneficiarios del Plan de Inclusión Social, con el propósito de que puedan acceder a un trabajo en una empresa privada, prevé aportes económicos e impositivos para las empresas que incorporen a estos trabajadores.

El programa “La UPrO en Tu Barrio”. Los profesionales técnicos graduados en la Universidad Provincial de Oficios “Eva Perón”, realizaron prácticas de asistencia domiciliaria en distintos barrios, con el objetivo de un ingreso económico, de capacitación y de asistencia a los vecinos de las zonas periféricas. Asistencia que incluyó electricidad, agua, gas, albañilería y herrería.

Consejo Económico Social. En este marco, en el mes de setiembre, se dispusieron varias acciones: crear comedores en las escuelas y distintas organizaciones sociales, lanzar un plan de obras públicas para reactivar el sector de la construcción, adelantar los aumentos pendientes para la administración pública, otorgar un incremento a los beneficiarios de los planes sociales, programar la venta de un paquete de alimentos con veinte productos básicos, cuyo costo fue de un 33% menos que en el mercado, entre otras. A partir del mes de octubre se sumaron escuelas, parroquias, ONGs y bibliotecas, al “Plan de Lucha contra la Pobreza” en órbita del Ministerio de Desarrollo Social, con comedores para atender a los sectores vulnerables. Alcanzaron un total de diecisiete hacia fin de año.

Deuda de la Nación con la Provincia. En agosto se rechazó la oferta de Nación, que consistía en el pago con un bono a tres años de gracia, intransferible y fuera del mercado; por lo que en setiembre, habiendo agotado todas las instancias de negociación y con plazo vencido del acuerdo de partes, San Luis inició la ejecución de la deuda, ante la CSJN, con el requerimiento de embargo de las cuentas de coparticipación del gobierno nacional, por un monto adeudado de \$ 20.500 millones.

V. Elecciones

La elección para renovar autoridades provinciales se llevó a cabo el 16 de junio. Las fórmulas contendientes para dirimir la gobernación de la Provincia fueron cinco: el oficialista “Frente Unidad Justicialista” con Alberto Rodríguez Saá (Gobernador en funciones) y Eduardo Mones Ruiz (ministro de Gobierno, Justicia y Culto); “Juntos por la Gente”, con Adolfo Rodríguez Saá (ex gobernador y ac-

tual senador nacional) y Marcelo Sosa (diputado provincial y ex ministro de Educación) como vice; Claudio Poggi (ex gobernador) con Enrique Ponce (Intendente de la capital); el Movimiento al Socialismo con Ítalo Gallardo Muñoz y Emilia Sarmiento; el Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST) con Iván Amado a la gobernación y a Juan Carlos Condori como vice; y el partido Unión Vecinal Provincial, con Adrián Silvera y María Audelina Ali Ferrari.

Ninguna de las alianzas postuló para las PAS (primarias) por lo que no se realizaron en 2019. La “oposición” encarnada en Poggi y Ponce apoyados por Cambiemos a nivel nacional, y una “nueva oposición” con Adolfo RS, tras su pelea con el hermano¹⁴.

Estuvieron habilitados 382.371 electores en 1.207 mesas distribuidas en la provincia, 14 de extranjeros, todas en 236 establecimientos escolares afectados. Se eligieron Gobernador y Vicegobernador, Senadores¹⁵ y Diputados provinciales¹⁶ e intendentes y concejales de algunas localidades¹⁷.

Finalmente, el gobernador Alberto RS consiguió la reelección para el período 2013-2019, obteniendo con el “Frene Unidad Justicialista” el 42.32 %. Le siguió en el resultado la Alianza “San Luis Unido”, con el 34.53 %, y la Alianza “Juntos por la gente” con el 22.06 %.

¹⁴ Este nuevo escenario dio lugar a disputas al interior del Partido Justicialista, siendo reconocida por la justicia federal la conducción del Partido Justicialista de San Luis. El Senador Adolfo RS presentó un amparo, mas obtuvo un revés judicial, quedando, a partir de la conformación de la alianza Juntos por la Gente -con el MOVIPRO y el MID- desafiados de manera “tácita” de dicho partido, conforme la Carta Orgánica del mismo. La oposición llegó incluso a las políticas de género, la condena por parte de Adolfo RS a la denominada ideología de género, polarizada la disputa entre detractores y promotores de la legalización del aborto, que cuentan a Alberto RS entre sus filas.

¹⁵ Cuatro en total, uno por cada Departamento de Juan Martín de Pueyrredón, Dupuy, Pringles y Junín.

¹⁶ Por los Departamentos de Ayacucho (4); San Martín (3); Chacabuco (4) y Pedernera (10).

¹⁷ Intendente y concejales: Quines, San Francisco, Luján y Candelaria (Dpto. Ayacucho); Merlo, Carpintería y Los Molles (Dpto. Junín); Concarán y Tilisarao (Dpto. Chacabuco); La Toma y El Trapiche (Dpto. Pringles); La Punta y El Volcán (Dpto. Pueyrredón); Villa Mercedes y Justo Daract (Dpto. Pedernera) y en Buena Esperanza (Dpto. Dupuy). En otras las poblaciones pequeñas, que por el número de habitantes no tienen concejo deliberante, se eligieron intendentes comisionados. En localidades como Potrero de los Funes y Juana Koslay, cuyas elecciones a intendente se desdoblaron, eligieron solamente concejales.

Elecciones para autoridades nacionales

Habiendo obtenido el triunfo en las PASO en San Luis, en el que el “Frente de Todos” se impuso en el segmento de la fórmula presidente-vice, y en la de diputados nacionales. En las elecciones generales este resultado se revirtió. En efecto, “Juntos por el cambio” obtuvo un 45.10 %, mientras que el “Frente de todos” obtuvo un 41.60 %¹⁸.

VI. Municipalidad de la Capital

En cuanto a la labor municipal, se destaca la aprobación unánime por el Concejo Deliberante capitalino de una ordenanza para erradicar y sancionar el acoso callejero, la que prevé multas de más de 60 mil pesos (25.000 Unidades Monetarias Municipales) y también arresto de hasta 10 días para quienes la infrinjan. También, aprobó otra ordenanza establece un cupo femenino (mínimo de 30%) para los escenarios de los espectáculos públicos¹⁹, con el objetivo de asegurar la equidad de género y fortalecer los derechos de las mujeres. Aunque desde la Colectiva Feminista de Músicas San Luis, impulsora de la iniciativa, reclamaron que –no obstante dicha aprobación– se presentaron problemas en términos de exigibilidad y cumplimiento de la misma.

Elecciones municipales en la Capital: desdobladas de las generales, provinciales y nacionales, se presentaron cinco candidatos a Intendente y once listas para Concejales.

Se modificó el sistema electoral. Mientras un sector impulsó la iniciativa de la utilización de la Boleta Única Electrónica (BUE). Tal como en las dos últimas elecciones de la ciudad de San Luis, el intendente presentó al Concejo la propuesta de un sistema de Boleta Única de Sufragio (BUS), confeccionada en papel.

En el último boletín oficial publicado, el 5 de julio, está la normativa que impulsa el Ejecutivo para llevar adelante las elecciones de noviembre, pero está

¹⁸ Adolfo RS y equipo, habían hecho saber mediante una comunicación pública que su Frente no apoyaría a ningún candidato. Finalmente, a comienzos de diciembre, se sumó al bloque del Frente de Todos en el Senado de la Nación.

¹⁹ Prevé una sanción pecuniaria del 6% de la recaudación para quienes no respeten la normativa vigente.

transcripto al final de este artículo. Finalmente el Concejo Deliberante capitalino aprobó la Boleta Única de Papel (BUS)²⁰.

La fecha dispuesta para las elecciones fue el 10 de noviembre²¹, para la elección de Intendente y diez concejales. Los lugares en la BUS, resultaron de un previo sorteo de la Lotería de San Luis. Por el oficialismo municipal se postuló Enrique Picco; por el Frente Justicialista de Todos Sergio Tamayo; Gastón Hissa por San Luis Unido; Roberto González Espíndola como candidato por Independiente por San Luis y Carlos Montiveros por la Izquierda y Trabajadores Unidad.

Resultó electo Intendente Sergio Tamayo, candidato del oficialismo provincial, con el 40.77%, seguido por la Alianza San Luis Unido con el 32.98% y el Partido San Luis Somos Todos con el 22.59%.

VII. Demanda a la Nación

San Luis junto a otras provincias, demandaron a la Nación ante la CSJN, a raíz de la modificación del IVA, del Impuesto a las Ganancias y el congelamiento de combustibles, que –a criterio de las accionantes, les causa un perjuicio perjudica directo y grave, menoscabando los fondos coparticipables de todas las provincias.

El Alto Tribunal en una causa iniciada por la provincia de Entre Ríos²², por mayoría (Maqueda, Lorenzetti y Rosatti, Rosenkrantz en disidencia), hizo lugar a la cautelar y dispuso que los costos fiscales de la aplicación de los Decretos N° 561/19 y 567/19 del Poder Ejecutivo Nacional y de las Resoluciones Generales AFIP N° 4546/19 y 4547/19, sean asumidos con recursos propios del Estado Nacional, sin afectar la coparticipación que corresponde a dicha provincia. Más tarde se hizo extensivo a las demás provincias, Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tu-

²⁰ Aunque vetada parcialmente por el Intendente, el Concejo rechazó el veto, dejándola firme.

²¹ De los 107.773 electores habilitados, votaron por el sistema de la BUS por primera vez, 102.903 ciudadanos, un total de 72,38%.

²² “Entre Ríos, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad incidente de medida cautelar”.

cumán. Luego, rechazada una aclaratoria interpuesta por el Gobierno Nacional, la Corte ratificó el fallo, ordenando la restitución de los fondos a las provincias, lo que se hizo efectivo a través del Banco Nación, que estipuló la suma de \$ 674.061.751 para el total de las provincias demandantes.

VIII. Universidad y comunidad

En cuanto a las noticias universitarias se destaca en políticas de género, la adhesión de la UNSL a la “Ley Micaela” y la puesta en marcha de un Protocolo para casos de violencia de género, con la designación del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI), encargado de aplicar el Protocolo de Intervención Institucional ante denuncias por situaciones de violencia de género, identidad de género y discriminación.

La UNSL fue catalogada en cuarto lugar entre las universidades del país con mejores índices de innovación, por el Ranking internacional Scimago. La muestra toma tres facetas: investigación, innovación y social, en el ranking total completo, teniendo en cuenta sólo las universidades del país, la Universidad se posicionó en el décimo lugar. Entre las innovaciones de 2019, se destacaron: la creación de un sistema eólico y solar para una escuela rural²³; el desarrollo de perlas biofertilizantes para cultivos²⁴; obtención de un nuevo material eco-sustentable a partir de hongos²⁵; la creación de un manto biodegradable para inhibir malezas para el cultivo orgánico²⁶, entre otras.

²³ Por el Laboratorio de Control Automático (LCA) de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Agropecuarias (FICA) y la ONG 500RPM de Buenos Aires, en la Escuela Rural Maestra Florentina Carreño, paraje Puertas del Sol del Departamento San Martín.

²⁴ Método para optimizar el crecimiento de plantas a pequeña y gran escala, llamado BIOPEKs, desarrollado por el área de microbiología, las perlas biofertilizantes son promotoras de crecimiento, controladoras biológicas y soportan un amplio espectro de temperatura; creadas a partir de bacterias inocuas, obtenidas de la parte exterior de las manzanas.

²⁵ Similar al telgopor, se desarrolló en el seno del proyecto Mico-teckton: materiales autocreados el cual se centra en el aprovechamiento de la arquitectura de hongos (micelio). El material, que resulta del entretrejo de los hongos, es de baja densidad, ignífugo e hidrófobo, y puede reemplazar al poliestireno expandido (telgopor), para la industria de la construcción, automotriz y en embalajes.

²⁶ Se trata de un recubrimiento biodegradable para huertas que impide el crecimiento de malezas de forma natural favoreciendo la producción de alimentos orgánicos. Eco-manto fue uno de los proyectos que participó del concurso universitario de innovación

Inauguraron un Laboratorio de Resonancia Magnética Nuclear, equipamiento de última tecnología de resonancia magnética nuclear que alcanza los 400 MHz., ubicado en el Instituto de Investigaciones en Tecnología Química (INTEQUI) y del Conicet. Este Laboratorio es uno de los cinco del país.

Renovación de autoridades universitarias: la UNSL y la UNViME, eligieron autoridades en 2019. En la UNSL, el 12 de junio, se efectuaron las elecciones para renovación de las autoridades de Rectorado y de siete facultades²⁷. Resultó electa para el Rectorado la fórmula Víctor Moriñigo-Héctor Flores. En la UNViME, a casi diez años de su creación y finalizado el proceso de normalización, el 26 de setiembre se realizaron sus primeras elecciones democráticas. Se impuso para la conducción la fórmula integrada por David Rivarola-Graciela Balanza.

IX. Juicios por crímenes de lesa humanidad

El 13 de setiembre el Tribunal Oral Federal que intervino en el Juicio en el que se acusara la participación de funcionarios judiciales y otros profesionales en crímenes de lesa humanidad, condenó en un fallo dividido, al ex Juez Federal durante la dictadura Eduardo Allende a 12 años de prisión e inhabilitación absoluta y perpetua; al ex Teniente del Ejército Alberto Camps a 7,5 años de prisión con inhabilitación absoluta y perpetua; y al ex médico policial Jorge Caram a 6 años de prisión e inhabilitación absoluta²⁸. La querrela y la Fiscalía

UNSL Xi. Su desarrollo estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario de investigadores conformado por una química (FQByF), un ingeniero agrónomo (FICA) y una licenciada en nutrición (FCS), y estudiantes de posgrado, analistas químicos, graduados en ingeniería en alimentos, diseñadores industriales, licenciados en ciencia y tecnología de los alimentos, y licenciados en química.

²⁷ Con más de 20 mil electores habilitados en 104 mesas distribuidas en las sedes de San Luis, Villa Mercedes y Villa de Merlo, y en el centro de Tilisarao. Concurrieron a botar los cuatro claustros (docentes, no docentes, estudiantes y graduados) con el sistema de voto ponderado.

²⁸ Por ser considerado coautor penalmente responsable de los delitos de los delitos de privación ilegítima de la libertad agravada por mediar violencia a amenazas en 6 casos, privación ilegítima de la libertad agravada por mediar violencia o amenazas por más de un mes en 16 casos, imposición de tormentos agravados por condición de detenido de perseguido político de la víctima en 19 casos y homicidio agravado por alevosía y por mediar concurso premeditado de dos a más personas en 5 casos, en el caso de ex Juez Federal. En tanto Camps fue condenado por privación ilegítima de la libertad agravada

habían solicitado perpetua para Allende y 15 años para los otros dos imputados.

X. Crisis económica

En el mes de julio, la fábrica de motos Zanella, inmersa en un proceso de concurso preventivo, despidió a 44 empleados en San Luis, pero dictada la conciliación obligatoria fueron reincorporados. Más tarde se produjeron 32 nuevos despidos y la suspensión de casi 70 empleados.

En el contexto de crisis nacional, en la Provincia se produjeron despidos y cierres de puestos de trabajo. En octubre la Compañía Industrial de Artículos de Látex (Cidal) cerró su planta de San Luis y despidió a 65 trabajadores. La empresa ARCOR despidió a 42 empleados a fines de noviembre.

El desempleo en cifras: conforme el índice de desocupación difundido por el INDEC que alcanzó al 9,1% al término del cuarto trimestre del año, los más bajos niveles de desocupación se evidenciaron en Gran Resistencia (1,6%); Gran San Luis (2,8%); Comodoro Rivadavia-Rada Tilly (2,9%); Gran Santa Fe (3%) y Gran San Juan (3,1%)²⁹, de lo que se concluye que el impacto de la crisis en términos generales, fue menor en San Luis.

XI. Femicidios

Se produjeron dos femicidios en 2019. En el mes de octubre, el día 27, y el 18 de noviembre. En el primer caso en la capital, Elsa Barroso, de 43 años, asesinada por su esposo, José Jofré quien después del hecho, se suicidó. El otro hecho en Unión, al sur provincial, una mujer llamada Tamara Gómez de 20 años; el victimario era su pareja, Miguel Ángel Paz, quien fue hallado sin vida junto a la víctima.

por mediar violencia a amenazas en 1 caso, privación ilegítima de la libertad agravada por mediar violencia a amenazas por más de un mes en 2 casos, imposición de tormentos agravados por condición de detenido de perseguido político de la víctima en 3 casos e integrar una asociación ilícita. Caram por el delito de imposición de tormentos agravados por condición de detenido de perseguido político de la víctima en 2 casos.

²⁹ Entre otros datos el año concluyó con la estimación de que 1.750.000 personas no tienen trabajo en la Argentina, unas 380.000 personas más que en igual período de 2017.

Santa Fe

JOSÉ MANUEL BENVENUTTI

ENRIQUE JOSÉ MARCHIARO

Este fue el año del centenario de la Universidad Nacional del Litoral. Creada el 17 de octubre de 1919, con una marcada vocación regional, mantiene los postulados de la Reforma Universitaria por los que fue creada: democrática, laica, estatal, organizada a partir de los principios de autonomía, cogobierno, libertad de cátedra, extensión universitaria y acceso a la docencia a través de concursos públicos. Festivales, conciertos, actos protocolares, exposiciones, propuestas culturales, deportivas, académicas y de investigación son algunas de las propuestas que, en el Centenario de la UNL, dan cuenta de los aportes de la casa de altos estudios al desarrollo de la región a través de la ciencia, la historia, la extensión social y cultural, y la reflexión pedagógica. Además, cabe señalar que a lo largo del año se inaugurarán obras emblemáticas como la puesta en valor de la fachada de la Manzana Histórica. Del seno de la UNL surgen luego la UNNE., (1956); UNR., (1968) y UNER., (1973).

La CSJN dictó sentencia en un proceso judicial iniciado en el año 2.000 por la Provincia de Buenos Aires contra la Provincia de Santa Fe por derivación de aguas en la Cuenca de la Laguna La Picasa, sector que en dos décadas aumentó diez veces su tamaño, por lo que el tema pasó de un cariz complejo a dramático. Básicamente el Superior Tribunal considera que el proceso debe tenerse por concluido a partir de diversos compromisos que se consolidaron, especialmente en el marco de la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa.

El voto mayoritario puso de relevancia la trascendencia del concepto de cuenca hídrica en cuanto “sistema integral que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua”, que permite conjugar la territorialidad ambiental -que responde a factores predominantemente natura-

les-, con la territorialidad federal -que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural.

Finalmente, exhortó a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, y al Estado Nacional, a fortalecer institucionalmente el esquema de constitución y funcionamiento de dicha Comisión Interjurisdiccional, como así también a la adopción de planes de gestión integral de la cuenca y de contingencia frente a inundaciones; a realizar obras de infraestructura necesarias; que se amplíen las bases de efectiva actuación conjunta en materia de control y fiscalización; clausura de canales clandestinos o irregulares, para avanzar en la solución definitiva de esta problemática de interés general, en base a los principios de solidaridad, cooperación y subsidiariedad (art. 4º, Ley N° 25.675).

El índice de transparencia de la información presupuestaria de las provincias mejoró un 38 por ciento entre 2013 y 2019, según un relevamiento del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec). En 2019, Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe encabezaron el ranking; mientras que Chubut, San Luis y Jujuy fueron las de peor desempeño.

La expansión del narcotráfico en el Gran Rosario no se detiene, por el contrario, se agravó en los últimos años. El fenómeno que cambió la dinámica de venta de drogas a través de cocinas de cocaína se agravó, explotando durante el socialismo generando un mercado fragmentado que se disputaron pequeñas bandas de manera sangrienta. Las sospechas de complicidad policial se confirmaron luego de varias condenas. Los procesos judiciales abiertos son aún numerosos.

25 Años de la Reforma Constitucional de 1994: El Museo de la Constitución Nacional -24/8- fue el ámbito elegido dónde se conmemoró tal Aniversario, con importante asistencia de ex-convencionales.

200 Años del “Estatuto de López”: Primera Constitución Provincial, es aprobado por el Cabildo el 26 de agosto de 1819. Tal normativa rigió por más de 20 años.

El Estatuto -se reconoce provisional- en 59 artículos, repartidos en 9 Secciones, es un texto que, aunque parezca contradictorio, es antiguo y moderno: la soberanía reside originariamente en el pueblo, que concede el mando, “delegada” en un Cuerpo Deliberativo de 7 representantes: 4 representan Cuarteles/barríos de Santa Fe y 3 a los Departamentos de la Campaña: San José de Rincón, Coronda y Rosario.

La obra, producto de su tiempo, destaca la figura de López como un actor fundacional/fundamental del complejo camino hacia la institucionalización de la Argentina.

El 1/10, también en el Paraninfo de la Universidad, se concretó el primer debate Presidencial.

Luego de 12 años de un mismo signo partidario en el gobierno provincial, el justicialismo vuelve a la Casa Gris, quedando muy claro que desde 1983 el mapa político santafesino se conformó en dos grandes bloques (socialismo-radicalismo por un lado y justicialismo por el otro), si bien aparecen signos claros de escisión en el primer sector.





MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO CORRESPONDIENTES AL AÑO 2019

PROF. DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

I. Publicaciones

“Cuaderno de Federalismo N° XXXII”, correspondiente a 2018, del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, del que fuera Director y autor del Informe Federal para Argentina. Publicado también On Line, en la pág. Web del Instituto.

II. Eventos Nacionales

- Copartícipe de la organización junto a otras Instituciones del 22° SEMINARIO DE FEDERALISMO FISCAL, sobre “El federalismo argentino a 25 años de la reforma constitucional de 1994- Aspectos económicos, fiscales, jurídicos y políticos”, realizado en la ciudad de Buenos Aires, en la Universidad Torcuato Di Tella, el día 26 de junio de 2019.

- “SEMINARIO DE ANÁLISIS DE CASOS JURISPRUDENCIALES FEDERALES Y MUNICIPALES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”, organizado bajo mi dirección, que se desarrolló en la Academia, en base a este programa:

3 DE JUNIO:

ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ Y GUADALUPE VALCARCE OJEDA: Fallos sobre la coparticipación impositiva federal y provincial en los 5 Reclamos de las Provincias de San Luis, Santa Fé y Córdoba (2015) y en las causas “Intendente Municipal Capital c. Provincia de La Rioja” (2014) y “Municipalidad de La Banda c. Provincia de Santiago del Estero” (2018).

4 DE JULIO:

PAULINA CHIACCHIERA CASTRO: Fallo sobre las competencias federales y provinciales en cuestiones indígenas en “Neuquén, Provincia de c. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas” (2018)

15 DE AGOSTO:

JOSE MANUEL BELISLE: Fallos sobre las reelecciones de Gobernadores en las Provincia s de Santiago del Estero (2013), La Rioja y Río Negro (2019).

19 DE SEPTIEMBRE:

VICTORINO SOLÁ TORINO Y MARCELO BERNAL: Fallos sobre la naturaleza de la Ciudad Autónoma como miembro de la Federación y con posibilidad de acceder a la instancia originaria de la Corte como una Provincia y que reconoce competencia al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad para resolver los conflictos de competencia entre los Jueces Nacionales en las causas “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Córdoba, Provincia de s/ejecución fiscal” y “Bazán Fernando s. Amenazas” (2019).

7 DE OCTUBRE:**GUILLERMO BARRERA BUTELER Y NORMA BONIFACINO**

Fallos “Zavalía José Luis c. Santiago del Estero, Provincia y Estado Nacional s/amparo” (2004) y “Díaz Ruth Inés c. Buenos Aires, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (2006), sobre soberanía y autonomía provinciales y “Telefónicas Móviles de Argentina S.A. y Telefónica de Argentina S.A. c. Municipalidad de General Guemes” sobre poder de policía municipal y urbanismo.

14 DE NOVIEMBRE:

GUSTAVO ARBALLO Y CRISTIAN ALTAVILLA: Fallos sobre la utilización del río Atuel y federalismo ambiental en “La Pampa, Provincia de c. Mendoza, Provincia de s/uso de aguas”, (2017 y 2018).

11 DE DICIEMBRE:

LISANDRO GOMEZ y CRISTIAN FATAUROS: Fallo sobre federalismo y descentralización judicial al posibilitar que las Cámaras Federales del interior del país intervengan en cuestiones de seguridad social en “Pedraza Héctor Hugo c. Anses s/acción de amparo” (2014) y exposición sobre “Razón pública federal. Reconstrucción de un criterio de justicia compartido”.

-Acto de entrega de los Premios Provincias Unidas a los Dres. Pablo María Garat y Miguel Angel Asensio, en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 11 de diciembre de 2019.

III. Eventos Internacionales

- Expositor sobre “The Municipal regime and the Autonomous City of Buenos Aires in the Argentine Federalism”, en el Workshop sobre “Cities in federal theory”, organizado por el Instituto de Derecho Constitucional Comparado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Melbourne, Australia, en dicha sede, con fecha 20 de junio de 2019.

- Presidente de un Panel en la Reunión Anual de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales, celebrada en la ciudad de Speyer, Alemania, con fecha 18 de octubre de 2019.

IV. Actividades y publicaciones del Director

Autor de Libros

- “Subnational Constitutional Law in Argentina”, Third Edition, Wolters Kluwer, Kluwer Law International, The Netherlands, 2019, en inglés.

- “A veinticinco años de la Reforma Constitucional de 1994” - Legitimidad, ideas fuerza, diseño constitucional, modernización e incumplimiento”, Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2019.

- “Studies in comparative federalism. Argentina, The United States and Mexico”, E-Book, en inglés, Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2019.

Artículos publicados

- “A 25 años de la reforma constitucional de 1994” en “Análisis de los Constituyentes”, en el libro “Constitución de la Nación Argentina” - A veinticinco años de la reforma constitucional de 1994” - de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Editorial Hammurabi, Buenos Aires, 2019, con la Coordinación de Pablo Manili.

- “A 25 Años de la Reforma: incumplimientos y tareas pendientes”, en el Suplemento Especial “A 25 Años de la Reforma Constitucional de 1994”, de LA LEY, Directora María Angélica Gelli, Noviembre 2019, Thomson Reuters, Buenos Aires, págs. 23/30.

- “Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos, a 25 años de la reforma constitucional de 1994”, en la Revista de Derecho Público, 2019-2, “25

Años de la reforma constitucional de 1994-II”, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2019, pág. 43 y sgts.

Artículos periodísticos publicados

- Entrevista en La Nación en la Sección Ideas, del domingo 9 de junio de 2019, Buenos Aires, realizada por el Periodista Eduardo Bocco con el título “Nuestra decadencia es hija del incumplimiento de las leyes”.

- “Es hora de cumplir la Constitución, no de cambiarla”, en La Nación, Sección Opinión, Buenos Aires, 9 de junio de 2019.

- “El derecho al secreto de las fuentes de información periodística”, en La Nación, Sección Opinión, Buenos Aires, 22 de agosto de 2019.

Exposiciones y conferencias

Expositor sobre los “25 Años de la Reforma constitucional de 1994”, junto a los Ex Convencionales Constituyentes Eduardo Menem, Horacio Rosatti, Elva Roulet y Eduardo Barcesat, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, con fecha 21 de marzo de 2019.

Expositor en la presentación de su libro “Estudios de Federalismo Comparado. Argentina, Estados Unidos y México”, en el Salón Rojo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, junto a los Profesores Daniel Sabsay y Néstor Pedro Sagüés, con fecha 3 de abril de 2019.

Expositor en la presentación de su libro “Estudios de Federalismo Comparado. Argentina, Estados Unidos y México”, en el Salón Vélez Sársfield de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, junto a los Profesores Guillermo Barrera Buteler y Pablo Riberi, con fecha 17 de abril de 2019.

Expositor junto a Daniel Sabsay sobre los “25 Años de la reforma constitucional de 1994”, en el Congreso Nacional de Derecho Argentino, organizado por el Centro de Estudiantes de Derecho y la Franja Morada, en el Colegio Nacional de Monserrat, con fecha 9 de mayo de 2019.

Conferencia sobre los “25 Años de la Reforma Constitucional de 1994”, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, en la ciudad de Mar del Plata, con fecha 15 de mayo de 2019.

Expositor en la Audiencia organizada por el Consejo de la Magistratura de la Nación, junto al Dr. Alberto García Lema, en la ciudad de Mar del Plata, con fecha 16 de mayo de 2019.

Panelista sobre Corrupción en América Latina y Argentina, en el XIV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, organizado por el Instituto Iberoamericano y la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, con fecha 22 de mayo de 2019.

Expositor en homenaje al Académico Pedro J. Frías en el acto organizado en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 28 de mayo de 2019.

Expositor en el Seminario de Análisis de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre cuestiones federales y municipales, organizado por el Instituto de Federalismo, en la sede de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 3 de junio de 2019.

Expositor en la Audiencia Pública de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Esso c. Municipalidad de Quilmes-Recurso de Hecho”, en representación del Amicus Curiae de los Intendentes de la Provincia de Buenos Aires, con fecha 6 de junio de 2019.

Expositor sobre “The Municipal regime and the Autonomous City of Buenos Aires in the Argentine Federalism”, en el Workshop sobre “Cities in federal theory”, organizado por el Instituto de Derecho Constitucional Comparado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Melbourne, Australia, en dicha sede, con fecha 20 de junio de 2019.

Expositor sobre “A 25 años de la reforma constitucional de 1994 en torno a la descentralización del poder”, en el Seminario de Federalismo Fiscal, realizado en la Universidad Torcuato Di Tella, en la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 26 de junio de 2019.

Expositor sobre “El Congreso de la Nación”, en el ciclo “La reforma constitucional de 1994 y su actualidad a 25 años de su sanción”, en el Senado de la Nación, con fecha 2 de julio de 2019.

Expositor sobre “A 25 años de la reforma constitucional de 1994 y las cuestiones federales, regionales y municipales”, en la Cámara de Diputados de la Nación, con fecha 3 de julio de 2019.

Conferencia sobre los 25 Años de la Reforma Constitucional de 1994, ante Abogados del Estado, en la sede de la Procuración del Tesoro de la Provincia de Córdoba, dependiente de la Fiscalía de Estado de la Provincia, con fecha 13 de agosto de 2019.

Panelista junto a Eduardo Fianza sobre el tema: “Cuestiones pendientes de la Reforma Constitucional de 1994”, en el Salón Delia Parodi del Congreso

de la Nación, en Buenos Aires, con fecha 22 de agosto de 2019, en la celebración del 25 Aniversario de la Reforma Constitucional.

Expositor en nombre de la Academia en la presentación del Académico Correspondiente en la Provincia de Santa Fe, Dr. Horacio Rosatti, en la sede de la Academia en Córdoba, con fecha 27 de agosto de 2019.

Conferencista en la Jornada Preparatoria del XXIV Congreso de Profesores de Derecho Constitucional, con la organización del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la UNC, en el Salón Vélez Sársfield, con fecha 28 de agosto de 2019.

Expositor sobre “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en el Congreso sobre los 25 años de la Reforma Constitucional de 1994, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Nordeste, en la ciudad de Corrientes, con fecha 5 de septiembre de 2019.

Conferencista sobre “25 Años de la reforma constitucional de 1994”, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Salta, con fecha 6 de septiembre de 2019.

Expositor en la Presentación de su Obra “A veinticinco años de la Reforma Constitucional de 1994”, junto a los Prof. Jorge Orgaz, Victorino Solá Torino, Ivana Piccardo y Paulina Chiacchiera Castro, en la Legislatura de la Provincia de Córdoba, con fecha 10 de septiembre de 2019.

Expositor en el XXIV Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, el día 13 de septiembre de 2019.

Expositor junto al Profesor Pablo Reca en la presentación de mi obra “Estudios de Federalismo Comparado: Argentina, Estados Unidos y México” en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, con fecha 20 de septiembre de 2019.

Expositor sobre “25 años de la reforma constitucional de 1994: legitimidad, ideas fuerza e incumplimientos”, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata, con fecha 20 de septiembre de 2019.

Expositor sobre “25 Años de la reforma de la Constitución Argentina”, junto a los Ex Constituyentes Eduardo Menen, Horacio Rosatti y Alberto García Lema, en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina, en la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 25 de septiembre de 2019.

Conferenciante inaugural en la Jornada sobre “La autonomía municipal a los 25 años de la reforma constitucional de 1994”, organizada por Findel y el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en la ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de octubre de 2019.

Presidente de un Panel en la Reunión Anual de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales, celebrada en la ciudad de Speyer, Alemania, con fecha 18 de octubre de 2019.

Expositor en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, sobre “La reforma constitucional de 1994, a 25 años de su sanción”, en la Sesión Ordinaria del martes 22 de octubre de 2019, en la ciudad de Madrid.

Panelista sobre “Secreto de las fuentes de investigación periodística”, en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, en la ciudad de Buenos Aires, con fecha 1 de noviembre de 2019.

Expositor sobre “Coparticipación impositiva (¿federal?)”, en la Jornada “Argentina, un país excepcional. Desafíos y oportunidades”, organizada por la Procuración del Tesoro de la Nación y la Escuela de Abogados del Estado, en el Museo de la Casa Rosada, en la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 12 de noviembre de 2019, que fuera inaugurado por el Presidente de la Nación.

Expositor en el III Encuentro de Institutos de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, como Director del Instituto de Federalismo, en la sede de la Institución, con fecha 15 de noviembre de 2019.

Expositor sobre “El poder tributario municipal en la última jurisprudencia de la CSJN” en el Seminario: “Finanzas, derecho tributario y municipios: problemáticas actuales de la distribución de los recursos fiscales”, organizada por la Facultad de Derecho de la UNC, el Colegio de Abogados de Córdoba y la Universidad Siglo 21, en la sede del Colegio de Abogados de Córdoba, con fecha 19 de noviembre de 2019.

Expositor en el Foro Federalista “Prisciliano Sánchez”, organizado por la Feria Internacional del Libro de Guadalajara y la Universidad de Guadalajara, en el Auditorio del Hotel Hilton, en Guadalajara, Jalisco, Mexico, con fecha 4 de diciembre de 2019.

Expositor en la entrega de los Premios Provincias Unidas a los Dres. Pablo María Garat y Miguel Angel Asensio, en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 11 de diciembre de 2019.

