



ISSN 1667-622X

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

INSTITUTO DE FEDERALISMO

CUADERNO DE FEDERALISMO

TOMO XXX
2016

CÓRDOBA
REPÚBLICA ARGENTINA

 **EDITORES**
INFORMACIÓN JURÍDICA



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

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

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS
Copyright © 2011, Academia Nacional de Derecho
y Ciencias Sociales de Córdoba
Artigas 74 - 5000 Córdoba (República Argentina)

IJ International Legal Group
Coordinación Editorial: Sebastián Carvajal
Dirección y correspondencia: Lavalle 1115 PB, Cap. Fed.
CP: 1010
TE: 5276-8001

Impreso en Argentina

INSTITUTO DE FEDERALISMO

AUTORIDADES

ACADÉMICO DR. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

Director

ACADÉMICO DR. PEDRO J. FRÍAS (†)

Director honorario

DRA. PAULINA R. CHIACCHIERA CASTRO

Secretaria

Comité Editorial

Dr. Juan Carlos Palmero

Dr. Antonio M. Hernández

Dr. Domingo Sesin

Dr. Daniel Pizarro

Comité Evaluador

Dra. María Angélica Gelli

Dr. Daniel Sabsay

Dr. Diego Valades

Dr. José Luis Egaña

MIEMBROS TITULARES

Altavilla, Cristian
Barrera Buteler, Guillermo
Belisle, José
Bernal, Marcelo
Bonifacino; Norma
Calderón, Maximiliano
Chiacchiera Castro, Paulina
Cordeiro Pinto, Luis
Cuenta Tagle, Pablo A.
Fatauros, Cristian A.
Fazio, Javier
Gastesi, Efraín R.
Lincon, Yesica Nadia
Maine, Andrea María
Marcellino, Víctor
Mayor, Armando
Miranda, Daniela Magalí
Orgaz, Jorge
Ortega, José E.
Perez Corti, José
Puigdellibol, María S.
Riberi, Pablo
Robledo, Federico J (+)
Robledo, Federico (h)
Santucho, María Alejandra
Solá Torino, Victorino
Valcarce Ojeda, María Guadalupe
Vergara, Ricardo
Verri, Romina
Zarza Mensaque, Alberto

MIEMBROS CORRESPONDIENTES

BUENOS AIRES

Jiménez, Eduardo

Quiroga Lavie, Humberto

Reca, Pablo

Ziulu, Adolfo

CATAMARCA

Bazán, Armando

CÓRDOBA (Río Cuarto)

Muñoz, Ricardo

CORRIENTES

Midon, Mario

CHUBUT

Gerosa Lewis, Ricardo T.

Heredia, José Raúl

Mena, Gustavo

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Bianchi, Alberto

Castagno, Antonio

Dalla Via, Alberto

Garat, Pablo

Gelli, María Angélica

Losa, Nestor

Manili, Pablo

Palazzo, Eugenio

Pulvirenti, Orlando

Sabsay, Daniel

Sacristán, Estela

ENTRE RIOS

D'Agostino, Jorge M.

Maraní, Norberto,

Quinodoz, Roberto

FORMOSA

Allende, Eugenio

LA PAMPA

Arballo, Gustavo

Pessini, Alfredo

LA RIOJA

Fernandez Suarez, Gustavo

MENDOZA

Ábalos, Gabriela

Armagnague, Juan F

Pérez Hualde, Alejandro

Seisdedos, Felipe

MISIONES

Pancallo D'Agostino, Martín

NEUQUÉN

Marquez, Armando

Prieto, Hugo

RÍO NEGRO

Douglas Price, Jorge

Lozada, Martín

SALTA

Martínez, Luis

Pérez Alsina, Juan Agustín

SAN LUIS

Viñals Soria, Luz María

SAN JUAN

Sánchez, Alberto

Bazán, Víctor

SANTA CRUZ

Carranza Latrubesse, Gustavo

SANTA FE

Benvenuti, José M.

Marchiaro, Enrique J.

Rosatti, Horacio

SANTA FE (Rosario)

Balestra, René

Giuliano, Diego

SANTIAGO DEL ESTERO

Castiglione, Julio César
Cerro, Francisco (h)

TIERRA DEL FUEGO

Martinelli, Demetrio

TUCUMÁN

Díaz Ricci, Sergio
Garzón, Benito
Lannes, Federico
López Guzmán, Tiburcio
Rougés, Jorge
Saguir, julio

MIEMBROS INVITADOS

Asensio, Miguel
Bertaina, Norberto
Castagno, Luis
Frediani, Ramón
Hermida, Raúl
Kesman, carlos
Rezk, Ernesto

MIEMBROS CORRESPONDIENTES EXTRANJEROS

Nicolai Mironov - Rusia

DOCTRINA

REGIÓN DEL NORTE GRANDE ARGENTINO*

*Díaz Ricci, Raúl M.***

** Este trabajo fue expuesto en el “Ciclo Federalismo y Regiones en la Constitución Nacional”, 3° Jornada y Clausura, organizado por la Dirección de Capacitación Parlamentaria del Senado de la Nación, conjuntamente con el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y la Fundación Metropolitana, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (22/08/2017).*

*** Académico Correspondiente. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNT. Doctor en derecho UCM. Investigador Categorizado. Director PIC de SCAIT- UNT. Juez de la Cámara de Apelación del Trabajo PJTuc.*

Resumen: La Región Norte Grande Argentino (NOA-NEA) es examinada desde su significación estratégica, concreciones y proyecciones. Se plantea la necesidad reformular la estructura orgánica instituida por el Tratado Parcial Interprovincial de Creación de la Región Norte Grande Argentino (NOA-NEA) como persona jurídica pública, regida por un Estatuto y con Recursos Presupuestarios. El cumplimiento del objetivo de fortalecer el federalismo con la integración del NOA y NEA mediante el proyecto Corredor Bioceánico Norte, languidece por la falta de liderazgo de los órganos regionales de gobierno frente a las vigorosas políticas públicas de los gobiernos central y locales.

Palabras clave: Región, Autonomía provincial

Abstrac: The Region Norte Grande Argentino (NOA-NEA) is examined from its strategic significance, concretions and projections. Arises the need to reformulate the organizational structure instituted by the Interprovincial Partial Treaty of Creation of the Region Norte Grande Argentino (NOA-NEA) as a public legal entity, governed by a statute and with budgetary resources. The fulfilment of the objective of strengthening federalism with the integration of the NOA and NEA project Northern Bioceanic Corridor, languishes for lack of leadership of the regional organs of Government with vigorous public policy of the local and central Governments policies.

Key words: Region, Provincial autonomies

I. La institucionalización de la región en la Argentina

La institucionalización de la región en la Argentina es el resultado de diferentes voces que se levantaron para marcar, con matices, la importancia de la región como estrategia nacional de desarrollo y de ordenación territorial. Entre ellas, cabe recordar al distinguido maestro Pedro J. Frías que trabajó años en pos de la institucionalización de la región como también el trabajo fecundo del Instituto del Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

La CN organiza la forma territorial del Estado, según el sistema federal concentrado entre Nación y Provincias, sin establecer a la región como unidad política, de acuerdo al marco de competencias exclusivas y concurrentes previstas en los arts. 75, 121, 125 y 126. La reforma constitucional de 1994 al art. 124 autoriza a las provincias a conformar regiones a través de la unión voluntaria de varias de ellas. Esta región tiene por finalidad el desarrollo económico y social de las provincias que la constituyen, con lo cual se deja a salvo la prohibición de celebrar acuerdos interprovinciales de carácter político -y eventualmente de crear regiones políticas-. También, la reforma constitucional de 1994 atribuyó al Congreso de la Nación la competencia de proveer políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75, inc. 19)¹.

Así, la regionalización del país se presenta como el resultado, por una parte, de los acuerdos interprovinciales -convenios horizontales- y no por imposición del Estado federal y por otra parte, es el resultado de las leyes del Congreso que promueven políticas diferenciadas para equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones ².

Es sabido que en la década del noventa se conformaron las regiones asociativas³: *Región Norte Grande* integrada por las Provincias del

¹ SPOTA, Alberto Antonio, "Ensayo sobre el artículo 124 de la Constitución Nacional. Tratados de integración regional en materia de desarrollo económico y social. Creación de órganos con facultades para el cumplimiento de aquellos fines. Convenios internacionales limitados", en Boletín Informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Año XVII, N° 178, febrero 2001, págs. 7-11; Carlos MENEM y Roberto DROMI, Argentina por regiones, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, pág.77. Néstor O. LOSA, "Integración Regional de las Provincias", Constitución de la Nación Argentina, D. Sabsay (dir), PÁG.L. Manili (coord.), Hammurabi, Vol. 4°, Bs. As. 2010, págs. 846/871.

² HERNANDEZ, Antonio María, Federalismo y Constitucionalismo Provincial, Abeledo Perrot, Bs. As. 2009, págs. 64 y ss.; del mismo autor, "20 propuestas para fortalecer el federalismo Argentino", Propuestas para Fortalecer el Federalismo Argentino, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, 2015, págs. 10-12.

³ Sobre los criterios para tipificar la región -formal, funcional, pivotal, asociativa, o virtual- puede consultarse a Juan, A. ROCCATAGLIATA, "El concepto de región y el método regional. La renovación teórica y meto-

NOA (Tucumán, Catamarca, Salta, Jujuy, Santiago del Estero) y del NEA (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones), *la Región Nuevo Cuyo*, integrada por las Provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis, *la Región Centro* integrada por las Provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos ⁴ y *la Región Patagónica* integrada por las Provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur de la Argentina. Quedaron fuera de las regiones asociativas la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin que sea verificables avances para institucionalizar su regionalización.

II. Región Norte Grande Argentino (NOA-NEA)

1. Aspectos sociales y económicos

La denominada Región Norte Grande Argentino (en adelante RNGA) comprende el vasto espacio geoestratégico integrado por las cinco provincias del Noroeste Argentino (NOA): Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja que se incorporó en 2012, y las cuatro provincias del Noreste Argentino (NEA): Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones.

Las 9 provincias originarias que integran la RNGA representa el 27% del territorio nacional (846.653 km²) habita el 21% de la población argentina (8.134.368 habitantes) con una densidad poblacional de 1,4 h/km². La región NOA tiene: el 12% población nacional (4.434.368 hab.); el 6% PBI nacional; el 60% PBG (Producto Bruto Geográfico *per cápita* regional \$8.653 - país \$13.688); el 23,4% hogares con necesidades básicas insatisfechas (doble del país 14,3%); el 4,4% analfabetismo (doble del país 2,3%); 18,5% mortalidad infantil (país 16,3%); el 8,6% de desempleo; el 30% ho-

dológica”, en Argentina. Una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial, Emecé, 2008, págs. 476/477.

⁴HERNÁNDEZ, A. M., “Tratado de Integración Regional entre Córdoba y Santa Fe”, en VVAA, Cuaderno de Federalismo N° XII, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1998, págs. 71 y ss.

gares con subsidios estatales; el 12,3% de pobreza (país 9%); el 8% establecimientos industriales del país; el 7% exportaciones nacionales. La región NEA tiene: el 9% población nacional (3.700.000 hab.); el 3,8% PBI nacional; el 42% PBG (Producto Bruto Geográfico per cápita regional \$5.645 - país \$13.688); el 25,7% hogares con necesidades básicas insatisfechas (doble del país 14,3%); el 6,7% de analfabetismo (triple del país 2,3%); el 24% mortalidad infantil (país 16,3%); el 3,2% desempleo; el 30% hogares con subsidios estatales; el 16,7% pobreza (país 9%); el 7% establecimientos industriales del país; el 1% exportaciones nacionales⁵.

2. Aspectos geoestratégicos

La RNGA ocupa un espacio geoestratégico de superlativa relevancia porque cuenta con 30 pasos internacionales que lo contactan con Brasil (12 por Misiones, 1 Corrientes), Bolivia (4 por Salta, 1 Jujuy), Chile (1 por Catamarca, 1 La Rioja, 2 Salta, 1 Jujuy) y Paraguay (1 por Salta, 4 Formosa, 1 Corrientes, 1 Misiones). Sus principales ríos -Bermejo, Pilcomayo, Paraná, Iguazú, Uruguay-, excepto el Salado, son de carácter internacional y todos integran la Cuenca del Plata. Salvo la ruta 40, las demás rutas nacionales -9, 11, 12, 14 y 34- responden al diseño de convergencia en el puerto de Buenos Aires. Las únicas transversales -51, 16 y 81- son intranfitables en varios tramos y en buena parte del año; las redes provinciales internas son deficientes. Los desmantelados ferrocarriles -Belgrano, Mitre y Urquiza- responden al mismo anacrónico criterio. Además de ello, la región cuenta con aeropuertos internacionales de distinta categoría, funcionalidad y movimiento, en Formosa, Paso de los Libres, Posadas, Resistencia, Salta, Termas de Río Hondo y Tucumán.

En suma, el espacio regional del Norte Grande Argentino es una región pobre con asimetrías socio económicas entre las pro-

⁵Datos de Gustavo Barbarán, publicados en "Norte Grande: política, geografía, pobreza", Tribuno, Salta, 9/03/2015. También puede consultarse los datos estadísticos en Geografía de la Pobreza en el Norte grande Argentino, Alfredo BOLSI y Pablo PAOLASSO (Compiladores), 1ª Ed. El Autor, Tucumán, 2009.

vincias del NOA y del NEA sino que esas asimetrías se potencian en relación con el Área Metropolitana de Buenos Aires, que concentra el poder político, económico, demográfico y cultural. No obstante eso, la RNGA posee un enorme potencial geoestratégico escasamente desarrollado en lo económico y social que exige acción estratégica para superar esos atrasos.

III. Tratado Parcial Interprovincial de Creación de la Región Norte Grande Argentino (NOA-NEA)

1. Los antecedentes del proceso de integración regional del Norte Grande Argentino NOA-NEA nos remiten a año 1966 cuando el PE de facto intentó regionalizar el país por Ley 16.964 que crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) con la finalidad de instrumentar políticas y estrategias nacionales para el desarrollo. Así por Dec. 1907/67 se dividió el territorio nacional en ocho regiones de desarrollo, a saber: 1) Patagonia; 2) Comahue; 3) Cuyo; 4) Centro; 5) Noreste; 6) Nordeste; 7) Pampeana y 8) Área Metropolitana; pero con una fuerte centralización en el Poder Ejecutivo Nacional. Aunque el plan no llegó a tener vigencia se concretaron tres de las ocho regiones proyectadas (NOA, NEA y COMAHUE). Estas regiones no tenían personalidad jurídica por lo que conformaron simples mancomunidades provinciales. No obstante lo cual se fueron constituyendo corporaciones públicas creadas -convencional o legalmente- por las Provincias, municipios o entes nacionales a fin de promover el desarrollo económico-social común.

Reestablecida la democracia (1983), en la región NOA-NEA se encuentran dos antecedentes regionales importantes durante el año 1987. El primero es el *Tratado de Creación de la Región del Norte Grande Argentino* firmado el 15/05/1987 entre las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Santiago del Estero, Salta y Tucumán). Sus objetivos básicos fueron concertar los intereses comunes económicos para la ejecución de obras públicas con impacto regional, circuitos turísticos integrados, planes de industrialización y promoción de proyectos regionales, apoyo a

la producción y comercialización regional⁶. Además creaba órganos supraprovinciales de gobierno regional.⁷

El segundo antecedente es la creación del Parlamento del Norte Grande Argentino, (26-6-87) por los representantes de las Legislaturas de Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. El Parlamento del Norte Grande estaría integrado por seis (6) representantes elegidos por sufragio popular considerándose la Provincia como distrito único. La elección se efectuaría en forma conjunta con la de Diputados y Senadores Provinciales.

Luego de la reforma constitucional de 1994 por iniciativa de las provincias de Chaco y Corrientes del NEA se reúnen los representantes de Salta y Jujuy del NOA (30/3/1998) se crea la Comisión Ejecutiva Interministerial de Integración Regional (CEIIR) con el objeto de identificar los intereses comunes de las nueve provincias del NOA y NEA para institucionalizar la Región Norte Grande Argentino, priorizando el proyecto del Corredor Biocénico Ferroviario, Hidrovía Paraná-Paraguay, el Gasoducto MERCOSUR, el Complejo Polimodal de Cargas Chaco-Corrientes, los Pasos Fronterizos de Salta y Jujuy (Sico y Jama).

Se suceden tres reuniones entre representantes provinciales del NOA y NEA. Una en Salta (11/6/1998) otra en Jujuy (12/08/1998) y la tercera en Iguazú (25/09/1998). En ellas la Comisión Ejecutiva Interministerial de Integración Regional del NOA NEA cumplió una importante tarea porque fue elaborando el proyecto de tratado para la integración regional y también del proyecto del Corredor Bioceánico Ferroviario con paso de confluencia de los ríos Paraná y Paraguay; Hidrovías Paraná-Paraguay y Alto Paraná, Gasoducto del MERCOSUR, Desarrollo de la

⁶ ROUGÉS, Jorge Luis, "Crisis del Estado Federal. Desafíos y respuestas del norte argentino", La Ley N°, 1989-B, págs. 1018 y ss.; del mismo autor, "La región del Noroeste y el MERCOSUR. Pensamiento y acción". Cuadernos de Federalismo N° IX, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1999.

⁷ Órganos del Tratado de 1987: a) la Junta de Gobernadores; b) la Comisión Técnica Permanente integrada por Secretarios de Planeamiento provinciales; c) la Secretaría de la Comisión Técnica Permanente rotativa entre Secretarios de Planeamiento.

Cuenca del Río Bermejo, Integración Energética NOA- NEA. Reunidos los Gobernadores del NOA y NEA en Iguazú el 25/09/1998, aprueban el informe preliminar de la Comisión Ejecutiva Interministerial de Integración Regional en las reuniones de Corrientes, Salta y Jujuy (Acta Iguazú) y se convoca a una reunión en Salta para la firma del Tratado.

Seis meses más tarde, el 09/04/1999, reunidos en Salta los nueve Gobernadores del NOA y NEA aprueban y firman el texto del *Tratado Parcial Interprovincial de Creación de la Región Norte Grande Argentino (NOA-NEA)* en representación de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

2. El tratado contiene veintiocho (28) declaraciones preliminares que definen su alcance y diez y siete (17) cláusulas.⁸

Las declaraciones pueden reunirse en tres grupos. El primer grupo, comprenden declaraciones de contenido jurídico-constitucional. Allí se declara que las provincias que lo suscriben tienen competencia para firmar el tratado conforme a la CN y a sus respectivas CP cuyos preceptos individualizan con toda precisión. El segundo grupo, reúne declaraciones de contenido histórico-político. Se reconoce como antecedente el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino (1987) y las Actas Acuerdos de Corrientes, Salta, Jujuy e Iguazú.

El tercer grupo, incluye catorce declaraciones de contenido político-estratégico donde se establece la necesidad de crear la RNGA para: (1) responder a las implicancias económicas y sociales del fenómeno de globalización; (2) lograr transformaciones estructurales que imponen decisiones políticas hacia una equilibrada distribución del crecimiento; (3) el protagonismo de las provincias para concebir e instrumentar sus propias estrategias del desarrollo; (4) la integración como instrumento para el desarrollo sustentable, entendida como travesía no como destino, en la que constantemente deben identificarse los intereses comunes y decidirse las acciones conjuntas superando los históricos localismos; (5) la preexistencia entre las provincias de un proceso de integración espontánea

⁸ Texto obtenido de la página www.regionnortegranteargentino.com.ar

(NOA-NEA) sobre el que es necesario dar nuevos pasos para convertirlo en un real proceso de integración regional como expresión de integración institucional;

3. El objeto del tratado es crear la Región Norte Grande y concretar la integración de las provincias del NOA y el NEA con el fin de lograr un sistema efectivo de consenso y acción conjunta. Para institucionalizar el proceso de integración se crea órganos con competencia y facultades para coordinar las políticas y materializar los Proyectos de interés económico-social regional, y prevén instrumentos jurídicos tales como Actas, Acuerdos, Decisiones, Propuestas y/o directivas. (Cláusulas II, III y IV).

4. La Región creada no implica mengua de las autonomías provinciales que conservan sus facultades autónomas, ni la cesión de los territorios provinciales a favor de los otros. Se trata de una integración flexible y abierta en cuanto a los legítimos intereses de cada provincia (Cláusulas V y VI).

5. Los órganos creados para el gobierno regional son: el *Consejo Regional del Norte Grande* integrado por (a) la *Asamblea de Gobernadores*, (b) la *Junta Ejecutiva* y el (c) *Comité Coordinador* (Cláusula VII)

El *Consejo Regional del Norte Grande* tiene facultades administrativas para cumplir los fines de la regionalización (Cláusula VIII). Y se define como una persona de derecho público. En lo referente a la gestión y administración goza de autarquía financiera y administrativa. El Consejo se sujeta al Tratado y al Estatuto que regulará el funcionamiento de los órganos de la RNGA que debe ser dictado por la Asamblea de Gobernadores (Cláusula X)

a) La *Asamblea de Gobernadores* es la autoridad superior del Consejo y determinará los lineamientos de acción político-institucional y administrativo. Se integra con los Gobernadores de las provincias de del NOA y del NEA (Cláusula XI).

b) La *Junta Ejecutiva* es el órgano ejecutivo y con capacidad decisoria para los actos administrativos y para concretar lo resuelto por la Asamblea de Gobernadores. Se integra con el Ministro de cada Provincia designado por su Poder Ejecutivo (Cláusula XII).

c) El *Comité Coordinador* está integrado por dos miembros de

la Junta Ejecutiva, uno en representación de la Región NOA y otro de la Región NEA. Sus funciones son coordinar las reuniones de la Junta Ejecutiva y realizar todos los trámites necesarios para el funcionamiento de los órganos mencionados (Cláusula XIII).

6. El Tratado dispone que los representantes del NOA y NEA deben solicitar su ratificación a sus respectivos Poderes Legislativos provinciales (Cláusula XIV). Asimismo se dispone elevar el tratado para “conocimiento del Congreso de la Nación” en cumplimiento con los arts. 124 y 125 de la CN (Cláusula XVI).

A los efectos de su vigencia el tratado estableció que entraría a regir con la ratificación por ley provincial de un número de cinco (5) de las provincias del NOA y NEA, procurando la posterior incorporación en forma automática de aquellas que no hayan contado con la ratificación al momento (Cláusula XV).

7. En la cláusula transitoria, el tratado faculta a la Comisión Ejecutiva Interministerial de Integración Regional a continuar con los trámites necesarios hasta que se apruebe el Estatuto, el Reglamento Interno y se asignen los Recursos Presupuestarios propios. (Cláusula Transitoria Primera).

IV. Realizaciones de la Región Norte Grande Argentino (NOA-NEA)

¿Cuáles son algunas de las realizaciones de la RNGA luego de 18 años de su creación?

Para responder ese interrogante se adoptaron dos criterios. Primero, fue relevar las realizaciones vinculadas con el proyecto declarado de interés prioritario por el Tratado o sea el Corredor Bioceánico Ferrovial Norte con paso de confluencia de los ríos Paraná y Paraguay, Hidrovías Paraná-Paraguay y Alto Paraná, Gasoducto MERCOSUR, Desarrollo de Cuenca de Río Bermejo, Integración Energética NOA-NEA. Y segundo, se tomó como fuente de información las páginas oficiales de las provincias del NOA y NEA, los artículos periodísticos provinciales y los sitios Web privados que clasifican información sobre la RNGA como (www.regionnortegrande.com.ar), porque no fue posible encontrar infor-

mación oficial brindada por los órganos regionales creados por el Tratado.

1. En *lo institucional* la RNGA NOA-NEA durante el período 1999-2008 evidencia que todos los órganos de gobierno regional se encuentran constituidos. El Consejo Regional del Norte Grande (CRNG), la Asamblea de Gobernadores (AG), la Junta Ejecutiva (JE) y el Comité Coordinador, este último integrado por el representante de la Provincia de Salta en representación del NOA y por el representante de la provincia del Chaco en representación del NEA.

La *Comisión Ejecutiva Interministerial de Integración Regional (CEIIR)* elaboró el *proyecto de Estatuto del Consejo Regional* que fue aprobado por la Asamblea de Gobernadores mediante Acta del 24/06/2004 (Acta de Resistencia).⁹

El Tratado tiene vigencia al haber sido ratificado por más del 50% de las legislaturas provinciales que integran la región entre ellas: Santiago del Estero, Salta, Chaco, Jujuy, Misiones y Corrientes, faltarían ratificar el tratado las legislaturas de las provincias de Tu-

⁹ El Estatuto además: 1) Declara de prioritario interés regional el Proyecto del Corredor Bioceánico Ferroviario con pasos por Confluencia y sus proyectos integrantes e insta a los Legisladores Nacionales y Provinciales a contribuir al impulso de las disposiciones y acuerdos aquí arribados; a través de la difusión en las cámaras legislativas correspondientes. 2) Avala las gestiones de financiamiento que ante distintos organismos se llevan adelante, destinadas a la realización de los estudios de factibilidad, proyectos y/o ejecución de los ítems acordados. 3) Determina que el destino de los fondos que se obtengan, como consecuencia de las gestiones que lleva adelante el Gobierno de la Provincia de Salta, tendrán como destino: a) La identificación de los Programas de Desarrollo Nacionales/Internacionales de aplicación en la Región; como así también la identificación de fuentes de financiamiento tanto internacionales como nacionales y públicas o privadas, para la ejecución de dichos programas; b) La identificación de las obras de infraestructura, viales, ferroviarias, portuarias, hídricas, energéticas, pertenecientes al ámbito regional, propendiendo a la evaluación de los respectivos proyectos; c) La determinación del impacto económico y ambiental de la ejecución de las obras determinadas al punto anterior; d) La reevaluación del Plan Director de Transporte, oportunamente elaborado y promovido por la región; e) La preparación de los Proyectos Ejecutivos de Obras en el marco del Estatuto Regional y los Órganos Institucionales allí establecidos.

cumán, Catamarca y Formosa según información de una página Web privada.

En el marco de la RNGA se celebra el 05/12/2008 en Resistencia el 1° Foro de Legisladores del Norte Grande. Además, cabe mencionar la conformación del «Ente de Turismo Norte Argentino».

En el año 2012, la provincia de La Rioja se reincorpora al proceso de integración de la región NOA y por ende a la Región Norte Grande. Esa provincia en la década del 90 integraba la Región Cuyo.

2. En materia de *políticas públicas*, entre los años 1999 a 2002, se observa una intensa actividad promovida por la Asamblea de Gobernadores de la región y por la Comisión Ejecutiva Inter-ministerial de Integración Regional (CEIIR) con el Gobierno central. Todas ellas están relacionadas con el Corredor Biogénico Ferroviario Norte en la fase de planificación: a) la formulación del Plan Director de Transporte; b) la coordinación de políticas y estrategias con el Ministerio de Infraestructura Nacional para concretar el Complejo Multimodal de Cargas Chaco-Corrientes; c) el traslado de la sede de la Comisión del Río Bermejo (CORBE) a la Región y su readecuación estatutaria; Entre ellas cabe mencionar; d) el compromiso del Ministerio del Interior a las provincias a formular y poner en marcha los Planes Directores Regionales para potenciales factores estratégicos de producción de la Región, iniciado con el del Plan Director Regional de Transporte; e) la coordinación de acciones entre el CEIIF, la Comisión Regional del Río Bermejo y las autoridades nacionales de la Comisión Binacional Argentino Boliviana de la Ata Cuenca del Bermejo y del Río Grande de Tarija, Bolivia; f) el compromiso de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Nación y el Comité Federal de la Hidrovía Paraná-Paraguay para cumplir los convenios entre la Región y la Nación respecto del FFCC Belgrano y la inversión de \$20.000.000 del Presupuesto. Además, realizar estudios de factibilidad de los nodos de conectividad e integración territorial entre Argentina y Paraguay, ubicados en Chaco y Formosa.

Las provincias del NOA y del NEA también informan acciones de política pública vinculadas al Corredor Bioceánico Norte en el período 1999-2017, pero en ellas no intervinieron los órganos de gobierno regional de la RNGA. Entre esas acciones cabe mencionar: a)

la integración del NOA y Centro, con la Región de Atacama Chile creando la Macro Región Atacalar cuyo objetivo también es concretar el Corredor Bioceánico Ferroviario, Minero y Agroalimentario y en la integración turística, educacional y cultural; b) la integración de NOA y NEA en la Macro región ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur) a los estados del Brasil (Acre, Mato Grosso de Sul, Rondonia), a las regiones de Chile (Región I de Tarapacá, la Región II de Antofagasta, la Región III de Atacama), a las provincias del Perú (Arequipa y Tacná) y de los países de Bolivia y Paraguay, con vistas a la unidad de esfuerzos para el desarrollo del comercio exterior de los Países de la Cuenca del Pacífico; c) el convenio entre NEA y la Secretaria de Asuntos Municipales de la Nación, en representación del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda acordando el Plan Estratégico Integrado de Frontera con Municipios de la Argentina y el Brasil; d) declaraciones conjuntas entre las provincias de NOA y los embajadores de Chile y de la Argentina y el intendente de la región de Antofagasta, en el marco del Comité de Integración Fronteriza NOA (27/09/2016) para facilitar el intercambio comercial entre Argentina y Chile; recuperar las vías ferroviarias locales, que vinculan con conexiones binacionales en Jujuy y en Salta; acceder al puerto de Mejillones, en el norte de Chile, para exportar la producción local al sudeste de Asia; e) acuerdo entre las provincias del NOA (28/07/2017) y referentes de MiPyME y directores del INTI del NOA para fortalecer las economías regionales y el desarrollo industrial a través de iniciativas conjuntas propuestas desde las provincias a la Nación con el fin de desarrollar las pequeñas y medianas empresas.

3. En materia de *infraestructura vinculada* al Corredor Bioceánico Norte las provincias del NOA y del NEA por separado acordaron con el Gobierno nacional obras viales y ferroviarias sin intervención de los órganos de gobierno de la RNGA, en el período 1999 a la fecha. Cabe mencionar: a) el acuerdo con las empresas transportistas de energía TransNea y TransNoa para que inviertan \$63 millones en infraestructura energética (\$23 millones en el NEA y \$40 millones en el NOA). b) el puente sobre el río Juramento (Salta) que une la arteria central del Corredor Bioceánico Norte (28/07/2017) en la Ruta Na-

cional 16, que beneficiará a más de 2.200 vehículos (automóviles, maquinaria agrícola y camiones de carga) de Brasil, Chile y Paraguay. Esta obra une el noroeste, el noreste y el Mercosur. c) los primeros 100 km. de vías nuevas del ferrocarril Belgrano Cargas que une el NEA-NOA con los puertos de Rosario y Santa Fe.; d) compromiso entre la Nación y Misiones (2017) para construir 463 kilómetros de obras viales en 8 rutas e incluyen 134 Km. de autopistas, Accesos a Municipios, pavimentación y puentes. e) El compromiso entre el Estado nacional y las 10 provincias del NOA y NEA en el marco del Plan Belgrano de invertir en infraestructura \$309.000 millones 2017. f) la licitación convocada por el Estado nacional vinculados a los Planes Nacionales del Agua y del Hábitat; consistente en las obras en el puerto y planta de almacenamiento de granos Itá Ibaté en Corrientes por U\$S 70 millones; g) Las obras del Estado nacional en las provincias de Tucumán y Misiones, Plan Belgrano Digital (\$ 862 millones en dos años) y remodelación de los aeropuertos internacionales

3. En *materia económica, medioambiental, educativa y cultural* se informan acciones desarrolladas por las provincias del NOA y del NEA pero no están directamente vinculadas al Corredor Bioceánico Norte, y sin protagonismo ni intervención de los órganos de gobierno de la RNGA.

Una valoración de las concreciones reseñadas permiten sostener que: (a) La RNGA integró sus órganos de gobierno y reglamentó estatutariamente su funcionamiento, sin embargo, no hay información disponible si llegó a poseer y disponer alguna vez de recursos presupuestarios propios para el funcionamiento de los órganos regionales; (b) Los órganos regionales en 2004 concretaron la planificación estratégica regional pero ésta no llegó a materializarse desde la RNGA por falta de financiamiento; tampoco hay referencias sobre las reuniones de sus cuerpos orgánicos, los temas tratados y las decisiones adoptadas ¿funciona la CEIIR? ¿Dónde y cuándo se reúne?; (c) La falta de liderazgo de los órganos de gobierno de la región no impidió a las provincias concertar con el Gobierno central el desarrollo del Corredor Bioceánico Norte, sin su mediación; (d) el entumecimiento de los órganos regionales en el proceso de integración supranacional es inverso al dinamismo de

las provincias NOA y NEA que se integraron a la Macro Región Atacalar y al Zicosur.

Todo esto lleva a plantear, la necesidad de una reformulación de la finalidad y funcionalidad de la estructura de la RNGA, en otras palabras, al replanteo del rol de la RNGR, máxime cuando está integrada por las mismas provincias del NOA y del NEA.

V. Proyecciones de la Región Norte Grande Argentino (NOA-NEA)

¿Qué proyecciones tiene la RNGA¹⁰?

Esta respuesta no ha sido brindada por los órganos de gobierno de la región Norte Grande y ni por las provincias que la integran. Sin embargo, en el año 2013 desde el Gobierno federal, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, (Secretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública) realiza un estudio titulado “Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino y Sus Regiones hacia los años 2016-2026”. En la elaboración intervinieron además del Gobierno federal, representantes de todas las provincias y un grupo de técnicos y especialistas¹¹.

El citado estudio plantea seis grandes desafíos de política para el desarrollo territorial argentino y sus regiones con una visión sistémica.

1) Promover la diversificación productiva y la mejora de las condiciones de vida en las áreas rurales (Ej. Articular acciones entre instituciones científicas y educativas regionales públicas y privadas que mejoren la competitividad y el desarrollo productivo).

¹⁰ ROCCATAGLIATA, Juan A, “El Noroeste como porción geográfica del Norte Grande” y “El Noreste como porción geográfica del Norte Grande”, en Argentina. Una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial, Emecé, 2008, págs. 589/642 y págs.855/921. LLACH, Juan José, Federales y Unitarios en el siglo XXI, Temas, Bs. As, 2013.

¹¹ Para ampliar información sobre la Agenda 2026, puede consultarse en: [https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Los-territorios-futuro-\(abril-2013\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Los-territorios-futuro-(abril-2013).pdf). <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/PE-TIII.pdf>

2) Aumentar la competitividad económica y la innovación de la red nacional de pueblos y ciudades. (Ej. Crear un sistema de base de datos territoriales integrada a una red de municipios que garantice disponibilidad de información confiable para la toma de decisiones y el desarrollo mediante subsidios incentivos a las producciones locales y regionales).

3) Fortalecer la capacidad y la calidad del transporte y las comunicaciones en todo el territorio nacional, asegurando la integración territorial nacional e internacional y la generación de nuevas oportunidades de descentralización y desconcentración. (Ej. a) Planificar infraestructura de transporte para la integración regional y mejorar las relaciones campo-ciudad; b) fomentar la multimodalidad de transportes, consolidar la infraestructura vial y adecuar la red secundaria; c) rehabilitar y reacondicionar las redes férreas para ser más eficaz y económico el transporte de mercaderías y personas; d) proveer e impulsar el modo aéreo a escala regional, descentralizando las diferentes terminales; e) impulsar la Ley Multimodal de Transporte, e) consolidar la red de fibra óptica y sus subredes para que la población acceda a las tecnologías de información independientemente de su lugar de residencia.

4) Mejorar la calidad de vida en las ciudades a través de políticas integrales de uso del suelo, mejora del hábitat, transporte urbano y dotación de infraestructura y equipamientos.

5) Construir territorios y paisajes sostenibles menos vulnerables a partir de una estrategia nacional de territorial. (Ej. Implementar planes de ordenamiento territorial y ambiental que sirvan como marco de referencia para las políticas de regularización de la tierra y para iniciativas de desarrollo).

6) Consolidar una política federal de regulación de la tierra como instrumento de mejora urbana, arraigo rural, mejora de la producción y reducción de conflictos sociales (Ej. Generar condiciones político-institucionales para crear una política federal de tierras especialmente en provincias del NOA, NEA y Patagonia mediante articulación de normas provinciales sobre uso y tenencia de tierra).

Una valoración crítica de esa prospección lleva a sostener se está frente a un estudio bien fundamentado con aportes valiosos para planificar escenarios futuros de desarrollo territorial. Sin embargo, la planificación de sus espacios territoriales contiene desa-

rollos separados de las Regiones NOA y del NEA sin considerarlas integrando la Región del Norte Argentina. Los seis ejes propuestos por el estudio contienen acciones potenciales que inciden en sobre la integración regional perseguida por la RNGA, en especial el tercer eje. Esta circunstancia abre el interrogante de saber si es posible la inserción en esa planificación territorial de la RNGA, y de ser factible qué rol podría llegar a tener para asegurar su eficacia.

VI. Conclusiones

1. Los órganos de la RNGA no aparecen liderando el proyecto del Corredor Bioceánico Norte, son las provincias del NOA y del NEA y el Gobierno central las que concretan las acciones en sus políticas públicas y de infraestructuras.

2. Priman políticas fijadas desde el Gobierno central y los partidos políticos que en no pocas oportunidades han tendido a la centralización. La legislación nacional centralizadora debe ser revidada para devolver el ejercicio de las competencias delegadas por las provincias y sus municipios, especialmente en materia tributaria, transportes, ferrocarriles, comunicaciones, energía, minería, educación, recursos naturales (mar, ríos, acuíferos, pesca, hidrocarburos, bosques, etc.).

3. Las provincias encuentran dificultades para ejecutar su planificación estratégica nacional y supranacional por su déficit económico presupuestario. Es urgente que las provincias y los municipios recuperen y ejerzan sus competencias tributarias respetando los sistemas de coparticipación provinciales a sus municipios.

4. No se ha dictado la Ley de Coparticipación que garantice recursos económicos estables a las provincias para planificar y ejecutar horizontalmente los objetivos de la región.

5. Las políticas de las provincias que integran la RNGA responden más a sus intereses locales que a los regionales y no se canalizan ni articulan con los órganos regionales.

6. La ausencia de una ley marco o ley convenio que unifique el procedimiento de concertación interjurisdiccional, resta eficacia y

seguridad jurídica a los acuerdos regionales horizontales y verticales.

7. La gestión del bien común por la Nación y las Provincias exige la consolidación de las regiones para la discusión, armado y ejecución de un Plan Estratégico Territorial que defina metas, objetivos, y prioridades, en materia de políticas, infraestructura, medio ambiente, economía, demandas del sector productivo, sociedad, seguridad, educación y cultura, turismo.

8. La regionalización requiere la participación de los municipios como órdenes de gobierno autónomos con intermediación de las provincias a las que pertenecen. Esto cobra importancia en la RNGA que tiene municipios fronterizos en 8 de sus 10 provincias. - Se vislumbran también otros ámbitos que exigen la participación municipal como los relativos a las políticas ambientales, turísticas, y en el diseño de los corredores viales vinculados a su jurisdicción.

9. La concertación vertical bilateral Nación-provincias no puede perder de vista los planes diseñados por éstas en el nivel de la RNGA.

10. La Cámara de Senadores de la Nación tiene un rol esencial como promotor del proceso de regionalización, por ser cámara de origen de las leyes de coparticipación impositiva y las destinadas al crecimiento armónico de la Nación, al poblamiento del territorio y a la promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones del Norte Grande (art. 75, 19, CN).

El regionalismo es una técnica para el desarrollo económico y social que legitima los sistemas políticos actuales. Es un imperativo geopolítico frente al proceso globalizador. Transitar esa nueva fase de su evolución institucional, es un camino, largo y complejo, que enriquecerá la comprensión de los problemas comunes y permitirá alcanzar soluciones más duraderas y sustentables, para las provincias y municipios que integran las regiones para crear solidariamente su futuro en base al modelo de país deseado.

**EL FEDERALISMO SANITARIO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA.
UN ESTUDIO DE CASO: LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

ORTEGA, JOSÉ E.*
ESPÓSITO, SANTIAGO M.

** Docentes de la asignatura Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba.*

Resumen: El Federalismo argentino se traduce en un sistema jurídico plurilegislativo integrado por el gobierno federal, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios, que implica el reconocimiento de cuatro niveles de gobierno diferenciados, con ordenamientos jurídicos diversos que derivan del ejercicio de potestades normativas propias. El presente trabajo aborda el ámbito de actuación de cada uno de ellos en el campo de la salud, demostrando la necesidad de conocer su ámbito de competencia específico, los problemas de coordinación en la implementación de políticas públicas, y la fundamental importancia de articulación y cooperación en las relaciones intergubernamentales.

Palabras claves: derecho sanitario, federalismo, relaciones intergubernamentales.

Abstract: Argentine Federalism can be explained as a plurilegislativ legal system composed of the federal government, provinces, Autonomous City of Buenos Aires and municipalities, which implies the recognition of four levels of government differentiated, with different legal systems that derive from the exercise of their own regulatory powers. This paper addresses the scope of each of them in the field of health, showing the need to know their specific competence, the problems of coordination in the implementation of public policies, and the fundamental importance of articulation and cooperation in intergovernmental relations.

Key words: health law, federalism, intergovernmental relations

I. Presentación del tema

El estudio del federalismo, nos aproxima a la comprensión de los fenómenos histórico políticos, como así también a conocer sobre el funcionamiento de la dinámica sociedad/estado en sus diversos ámbitos, entre los cuales se incluye la materia asistencial-sanitaria.

¿Qué implicancia tiene el sistema federal en el desenvolvimiento de la esfera sanitaria o “campo de la salud”¹?, ¿Qué tipo de

¹ Terminología habitualmente empleada en la literatura “sanitarista” y útil

vínculos existen entre los sujetos de la relación federal interesantes al desarrollo de aquél?, ¿Qué tipo de cuestiones y factores (institucionales, decisionales, presupuestario-financieros, instrumentales, epidemiológicos, culturales, etc.) intervienen como condicionantes de dichos vínculos?, ¿Qué dificultades surgen? Respuestas a estas preguntas, son parte de un primer acercamiento conceptual al abordaje de la temática propuesta en el presente trabajo, desde un estudio de caso.

El desarrollo de las relaciones intergubernamentales implica un enfoque aplicado y orientado a los resultados de las políticas públicas. Equilibrar el alcance y el sentido de las relaciones intergubernamentales en materia sanitaria, con el fin de lograr mayor eficiencia y eficacia, y por consiguiente una mejor calidad y operatividad, tanto en el establecimiento de las políticas públicas como en la regulación de los servicios y en cuanto corresponda, de su prestación directa por efectores públicos -de diverso nivel jurisdiccional-, que a su vez deben integrarse en ese “campo” de la salud con prestadores privados, colegios profesionales, universidades públicas y privadas, etcétera, es un desafío más que complejo. La vuelta a la democracia en 1983 y el ciclo reformador de las constituciones provinciales no fueron ajenos a la Provincia de Córdoba². La reforma de

a los fines de este trabajo.

²En efecto: reconoce la doctrina nacional que “En el constitucionalismo social -ver las Constituciones provinciales dictadas en la Argentina post recuperación de la democracia en 1983-se insertaron cláusulas de protección de sectores vulnerables de la sociedad: niños / niñas, menores y jóvenes, mujeres, ancianos, discapacitados”. Garay, Oscar E.: Protección de la persona y temas de la salud en el Código Civil y Comercial, La Ley 17/11/2014, La Ley 2014 F, pág. 895, cita online AR/DOC/4212/2014. Asimismo, en proceso también señalado por la más sana doctrina, “En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se fue construyendo, con el paso de los años, una red de declaraciones protectorias de los derechos humanos de los niños, las mujeres, los discapacitados, los sufrientes mentales y, en la actualidad, se está gestando una declaración de protección de los derechos humanos de los adultos mayores o ancianos” -idem-. Ello ha sido receptado por nuestra más moderna legislación, lo que impacta en particular en el campo de la salud: “El CCyC Ley N° 26.994 recoge el principio igualitario de un conjunto de normas (internacionales, nuestra Carta Magna e infraconstitucionales), y regula en favor de una igualdad real de

1987 implicó una renovación profunda del texto constitucional. Muchas han sido las cláusulas que distinguieron como pionera a nuestra Ley Fundamental, en materia de derechos de segunda y tercera generación³. En el ámbito que nos interesa, la salud, podríamos comenzar por el Preámbulo, muchas veces analizado y sin duda introductorio a esta nueva cosmovisión de derechos y deberes que el constituyente ideara.

Es cierto que el vocablo “*salud*” no aparece en el texto finalmente aprobado, pero no es posible interpretar la finalidad de “*exaltar la dignidad de la persona*” o “*reafirmar los valores de la solidaridad*”, mucho menos asegurar el “*acceso*” de las personas a diversos bienes públicos o garantizar la justicia social o la consecución del bien común sin coligar este exordio con las cláusulas en las que positivamente el constituyente se expresa en relación al punto⁴.

El primer inciso del artículo 19 -Derechos Enumerados- se dedica plenamente al asunto y así “*todas las personas en la Provincia gozan*”, entre otras facultades del derecho a la vida desde la concep-
dichos sectores vulnerables de la sociedad” -ibídem-.

³ Como lo reconoce en general la doctrina. Sobre las generaciones de derechos, ver Rossetti, Andrés “¿Los derechos sociales como derechos “de segunda”? Sobre las generaciones de derechos y las diferencias con los derechos “de primera”, en *Lecturas sobre los derechos sociales, la igualdad y la justicia*, Ed. Advocatus, Córdoba, 2010, pág. 83-102 o Pérez Luño, Enrique, *Las generaciones de derechos humanos*, en *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, Universidad Federal de Santa María, Vol. 1, Núm. 1, junio de 2013.

⁴ El contenido normativo del derecho a la salud debe revisarse bajo el concepto de “bloque de constitucionalidad” que admite la existencia de otras fuentes normativas vinculantes, además de las normas constitucionales que consagran el derecho a la salud y su respectivo desarrollo jurisprudencial. Tal es el caso de los tratados y convenios de derechos humanos y los pronunciamientos de las instancias internacionales encargadas de interpretarlos. Hasta la reforma de 1994 no existía un texto de jerarquía constitucional que reconociese de manera expresa el derecho a la salud (lo que no implica negar su existencia implícita). Sobre el tema ver Hernández, Antonio, “Reflexiones constitucionales sobre el derecho a la salud”, en *Academia Nacional de Derecho*, recuperado el 18 de agosto de 2017 en <http://www.acadec.org.ar/doctrina/articulos/artreflexionesconstitucionalesobreelderechoalasal>

ción, a la salud, a la integridad psicofísica y moral y a la seguridad personal, como grandes desprendimientos de una noción central, posiblemente inspirada en la definición de la O.M.S. de 1948⁵. La idea de “*seguridad personal*” claramente se emparenta con la noción de “*seguridad humana*” que a partir de Brundtland (1987)⁶ tomará cuerpo definitivo en la década siguiente, la cual por razones de brevedad no será profundizada y nos remitimos a otros trabajos realizados sobre el tema.

El artículo 38, nos lleva a la noción de “*derecho-deber*”⁷, profundizada por toda la doctrina especializada, rezando: “*Los deberes de toda persona son (...) 9. Cuidar su salud como bien social*”.

No debemos dejar de mencionar que esa preocupación capital de la Constitución por el individuo, profundiza al tratar la custodia de presos, la previsión de la Constitución Nacional de 1853. No

⁵ Más información en el portal de la Organización Mundial de la Salud www.who.int/suggestions/faq/es. Hay que ser cuidadosos en un punto. Se sigue aceptando que la salud es “la ausencia de enfermedad” (con muchos matices en la doctrina “sanitarista”. Pero el derecho “a la salud”, debe interpretarse como la facultad-obligación de acceder y no poner en riesgo. Acceder a prestaciones asistenciales que permitan a cada persona y a las colectividades prevenir y corregir patologías. No actuar temerariamente en contra de la propia salud y de la de los demás. No es posible garantizar en una Constitución que las personas no se enfermarán, o que no sufrirán enfermedades. Pero el hecho de garantizar el derecho, dispara un complejo conjunto de medidas, acciones y responsabilidades tan profundo como influyente en la sociedad y en la política, y por cierto fascinante como campo de estudio.

⁶ Para más información sugerimos, entre otras páginas, la de Naciones Unidas www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana

⁷ El derecho individual o colectivo a la salud frente al deber individual y colectivo de cuidar de la salud. Los derechos-deberes poseen una doble dimensión, pues a su entidad como facultad se integra una obligación o compromiso vinculante en cuanto al ejercicio. Por la naturaleza del “contenido” del derecho a la salud, el bien jurídico protegido y el correspondiente deber, convierte a los habitantes en responsables del cuidado de su salud. Hernández señala que el inciso que hace referencia a la salud como bien social, impide la invasión de la esfera de privacidad y libertad de la persona, lo que es extensible a los incisos sobre trabajo y estudio. Hernández, Antonio, “Deberes”, en Frías, Pedro (coord.), La Constitución de Córdoba Comentada, La Ley N°, 2000, pág. 38.

basta con que las cárceles sean “*sanas y limpias*”, sino que las autoridades carcelarias y las normas deberán asegurar “*el resguardo de la salud física y moral del interno, y facilitar su desenvolvimiento personal y afectivo*”, en el ancho sentido del art. 19 inciso 1°. Luego, en el párrafo siguiente, se hace la referencia clásica, indicándose además el “*tratamiento que aconsejen los aportes científicos, técnicos y criminológicos que se hagan en esta materia*”.

El artículo 59, ubicado entre las “*Políticas Especiales del Estado*”⁸ es un texto extenso⁹, muy trabajado por la doctrina y la jurisprudencia.

⁸ Las “Políticas Especiales del Estado”, características del constitucionalismo social -que anticipara la Constitución Nacional de 1949-, se ejercitan como ser y deber ser provincial. El Estado se pre-ocupa por garantizar que todos (los individuos, las comunidades locales, la colectividad toda) accedan en la jurisdicción al ejercicio de la tutela efectiva de su salud, a que por medio de prestaciones que la estructura pública debe organizar se provea materialmente a la preservación de su salud. El Poder Legislativo formalizará las políticas generales y específicas, el Ejecutivo definirá políticas, reglamentará lo que corresponda y estructurará -articulando- el sistema y los subsistemas (público provincial, público municipal, privado, obras sociales) y el Poder Judicial actuará en el caso concreto planteado. Se trata de un profundo compromiso de políticas públicas y acciones instrumentales que el Estado provincial se obliga a establecer e implementar, para garantizar las prestaciones profesionales tendientes a proveerle a cada persona los medios para “vivir” (gozar de) un buen estado de salud, que requieren un soporte institucional, legislativo, reglamentario, promocional, fiscalizador, preventivo y correctivo, de carácter complejo y transversal a numerosas áreas o sectores públicos y de la comunidad.

⁹ Artículo 59 C.PÁG.: “La salud es un bien natural y social que genera en los habitantes de la Provincia el derecho al más completo bienestar psicofísico, espiritual, ambiental y social. El Gobierno de la Provincia garantiza este derecho mediante acciones y prestaciones promoviendo la participación del individuo y de la comunidad. Establece, regula y fiscaliza el sistema de salud, integra todos los recursos y concentra la política sanitaria con el Gobierno Federal, Gobiernos Provinciales, Municipios e instituciones sociales públicas y privadas.

La Provincia, en función de lo establecido en la Constitución Nacional, conserva y reafirma para sí, la potestad del poder de policía en materia de legislación y administración sobre salud.

El sistema de salud se basa en la universalidad de la cobertura, con acciones integrales de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, e incluye el control de los riesgos biológicos sociales y ambientales de todas las personas, desde su concepción. Promueve la participación de

dencia, remitiéndonos a esas interpretaciones en razón de la brevedad¹⁰. Diremos que para el constituyente la salud es un “bien” -debe materializarse, no es una mera aspiración-, de carácter “*natural y social*” -inherente al ser humano y de proyección comunitaria-, y ello conlleva que en la Provincia todo “*habitante*” -permanente o transitorio- tenga derecho -deben proveerse medios para mantener o alcanzar- “*al más completo bienestar psicofísico, espiritual, ambiental y social*”.

Ello genera al Estado Provincial, siempre según el artículo, diversos compromisos (que señala como “*acciones y prestaciones*”). Entre las primeras, establecer, regular y fiscalizar el “*sistema de salud*” (reafirma el Poder de Policía), integrar “*todos los recursos*” y concertar (invocación del federalismo de concertación, como lo establece el artículo 16), con todos los actores: Nación, otras Provincias, Municipios, e instituciones sociales “*públicas y privadas*” (Obras Sociales, Universidades, Asociaciones Profesionales o Sindicales, Cooperativas o Mutuales, del Tercer Sector etcétera)¹¹. Entre las segundas, promover el desarrollo de un sistema de cobertura universal “*con acciones integrales de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud*”, incluyendo el control de los “*riesgos biológicos sociales y ambientales de todas las personas, desde su concepción*”, asegurando “*el acceso, en todo el territorio Provincial, al uso adecuado, igualitario y oportuno de las tecnologías de salud y recursos terapéuticos*”.

La Provincia no sólo regula, sino que también presta el servicio de salud, sin distinción en cuanto al acceso. Asegura el funcionamiento de una estructura estatal de prestación de servicios de salud de todo tipo, que llegue a tiempo, a todos y en cualquier rincón de

los sectores interesados en la solución de la problemática sanitaria. Asegura el acceso en todo el territorio Provincial, al uso adecuado, igualitario y oportuno de las tecnologías de salud y recursos terapéuticos”.

¹⁰ Personalmente nos hemos extendido en estos aspectos en diversos trabajos publicados en los libros “Práctica Jurídica de la Salud Pública” (Tomos I, II y Edición corregida y actualizada) Editorial del Ministerio de Salud, 2008, 2009 y 2011, entre otras publicaciones.

¹¹ Muchas de las cuales poseen raigambre constitucional en tanto “Asociaciones y sociedades intermedias” como reconoce nuestra constitución provincial en un capítulo específico al respecto (arts. 34 a 37).

la provincia. Ello supone una red muy amplia y compleja, que contenga distintos niveles de atención, de complejidad y además mecanismos adecuados de concertación entre efectores públicos (municipios, comunas, Nación eventualmente) y privados; y complementariamente, un adecuado esquema de derivación¹².

Seguimos con las cláusulas constitucionales, y volvemos a encontrarnos con una manifestación cara a nuestro enfoque, coherente desde el Preámbulo: el artículo 66, indica que “*toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud...*”

Finalmente, el artículo 186 pondrá entre las funciones inherentes a la competencia municipal, la de atender la materia de “*salubridad*” y “*salud y centros asistenciales*”, claramente mostrando el salto de la visión clásica (la salubridad como combate a los miasmas) a otra más comprometida con el Estado Democrático, el Constitucionalismo Social y los derechos de segunda y tercera generación.

II. La salud y el derecho en Córdoba. El contexto federal

La posición del constituyente cordobés fue anticipatoria, aun cuando reconoce un antecedente en la Constitución de 1949¹³, se

¹² El sistema de salud es muy vasto, y tampoco es motivo del presente desmenuzarlo. Su componente público, comprende centenares de establecimientos de atención primaria, la gran mayoría municipales, y una vasta red de efectores provinciales, que cubre toda la provincia. La Nación no posee hospitales bajo su jurisdicción directa (salvo los universitarios, indirectamente vinculados a ella), pero sí ejecuta numerosos programas a través del Ministerio de Salud Provincial y de sus nosocomios u otros centros.

¹³ Lo que se inscribe en una amplia transformación de los sistemas y servicios de salud, impulsados desde 1946 tanto a nivel nacional como provincial. Según Decreto N° 1461 Serie “A”, de la Intervención Nacional en Córdoba, Ministerio de Gobierno e Instrucción Pública, desde el 1/1/1948 el Departamento Provincial de Higiene a partir del 1° de Enero de 1948, se denominará Dirección Provincial de Salud Pública, dependiendo del Ministerio de Gobierno, la cual centralizaría los organismos que dependían del Departamento Provincial de Higiene, como los Hospitales San

otorgó al “*derecho a la salud*” rango fundamental, en el plano individual y colectivo. Es un derecho humano, vinculado a la tutela del “*estatuto de persona*”¹⁴, recogido en instrumentos internacionales, autónomos y operativos¹⁵. No obstante, cuando hacemos un análisis

Roque, Rawson y Córdoba e instituciones y servicios relacionados con la salud. Establece las misiones y funciones, entre ellas el asesoramiento técnico al Poder Ejecutivo en cuestiones de Salud Pública. El Departamento Provincial de Higiene se regía por un Reglamento Interno del 31 de mayo de 1896, (enmarcado en la Ley de creación del Consejo de Higiene N° 822, del 8 de julio de 1881, que sufrió diversas reformas entre otras Ley N° 1180 y Decreto reglamentarios N° 192 /1916 y 15.205/1925 Serie “A”), por lo que era necesario introducir modificaciones para permitir eficacia en la acción social, actualización en materia sanitaria y de higiene pública y unificar la atención médica oficial dentro de la Provincia, ya que existían servicios hospitalarios de gobierno funcionando bajo la dependencia directa del Poder Ejecutivo generando inconvenientes en cuanto a la vigilancia y dirección técnica. Posteriormente, el Decreto N° 2197 Serie “B”, de fecha 11/3/1949 (en acuerdo de Ministros), luego de considerar que la organización administrativa de la 11 Provincia “... no responde adecuadamente a las exigencias del Servicio Público en general” ya que, el Decreto N° 1461 Serie “A” crea distintas Secretarías, entre ellas la de Salud Pública y Asistencia Social, con jerarquía de Ministerio. El Poder Ejecutivo elevó a la Legislatura el proyecto de Ley para el régimen orgánico y funcional de las mismas e incorporación al Presupuesto de los créditos definitivos para su funcionamiento. Así, la Ley N° 4244 sancionada el 29/8/1950, crea varios Ministerios Secretarías del Gobierno, entre ellos Salud Pública y Asistencia Social, estableciendo su competencia. Determina que las acciones de salud deben ser coordinadas con las de la Nación y Municipalidades, buscando asegurar la unidad y eficiencia de la acción sanitaria. En el año 1952 se dicta la Ley N° 4.318, que mantiene la cartera de Salud Pública y Asistencia Social. Fuente: investigación realizada en 2006 por la entonces Gerencia General de Asuntos Legales del Ministerio de Salud, citada por Ortega José E. y otros, “Manual de Inducción del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba”, V 001.2, 2011, Editorial del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

¹⁴ Como lo ha indicado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que también ha señalado que se encuentra comprendido en el derecho a la vida y en el bienestar general (“Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/Ministerio de Salud y Acción Social – Secretaría de Programas de Salud y Bancos de Drogas Neoplásicas”, CSJN, 24/10/2000, Fallos 323:3229).

¹⁵ En el ámbito del constitucionalismo provincial comparado advertimos que todas las Constituciones provinciales, como así también la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con un reconoci-

comparado de políticas públicas, normas e institutos jurídicos, instituciones o programas de salud en nuestro país, sea comparando a normas nacionales con las provinciales o a éstas entre sí, no podemos pasar por alto la significativa heterogeneidad y diferencia entre las “*efectividades sanitarias*” o capacidad de respuesta con que cuenta cada jurisdicción.

El Ministerio de Salud nacional funciona de modo muy diferente a las carteras sanitarias provinciales. Aquél, sin hospitales¹⁶, gestiona numerosos y diversos programas de cobertura nacional, por sí o a través de convenios con las Provincias. Prevé una instancia de articulación de políticas entre Ministerios: el Consejo Federal de Salud (COFESA)¹⁷. En materia regulatoria, comparte la función de policía con otras reparticiones y son pocas las materias en las que se mueve autónomamente. La competencia concurrente y el principio de subsidiariedad¹⁸ generan que en el rubro de salud,

miento expreso del derecho a la salud: Buenos Aires (art. 36 inc. 8), Catamarca (art. 64), Chaco (art. 36), Chubut (art. 72), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (arts. 20 a 22), Corrientes (arts. 40, 47 y 48), Córdoba (art. 59), Entre Ríos (art. 19), Formosa (arts. 80 y 81), Jujuy (art. 21), La Pampa (art. 6), La Rioja (art. 59), Mendoza (art. 33), Misiones (art. 39), Neuquén (art. 134), Río Negro (art. 59), Salta (art. 41), Santa Cruz (art. 57), Santa Fe (art. 19), San Luis (art. 57), San Juan (art. 61), Santiago del Estero (arts. 21 a 26), Tierra del Fuego (art. 53), Tucumán (art. 146).

¹⁶ Con excepción del Hospital Posadas, ubicado en el oeste del Gran Buenos Aires (el Palomar, partido de Morón).

¹⁷ Creado por la ley de facto 22.373 pero ratificado por numerosas leyes, decretos y resoluciones dictados con posterioridad a 1983.

¹⁸ No resulta sencillo encontrar el origen del principio de subsidiariedad (nos podemos remontar hasta Aristóteles o Santo Tomás) pero sus principales rasgos característicos de orden moderno se encuentran en la doctrina social de la Iglesia. En la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII de 1891 se pueden identificar los elementos centrales de este principio; sin embargo no será hasta la encíclica *Quadregesimo anno* (1931) de Pío XI cuando recibirá un tratamiento más específico. También encontramos una exposición clara en la encíclica *Centessimus Annus* (1991) de Juan Pablo II. Principio rector de la Ética y del Derecho Público, cuenta con dos aspectos: uno negativo, por el cual las agrupaciones mayores deben respetar sin absorber a las menores, absteniéndose de actuar cuando éstas pueden bastarse a sí mismas; y otro positivo que impone a las agrupaciones mayores ayudar, intervenir o directamente suplir cuando las entidades me-

hace que muchas funciones se asuman finalmente por las Provincias.

Lo que efectivamente funciona, cuando de leyes o programas federales se trata, es la ejecución de éstos estableciendo una “unidad ejecutora” local mediante acuerdos inter-jurisdiccionales Nación-Provincia. También inciden los convenios particulares y específicos que el Ministerio nacional realiza con las jurisdicciones provinciales, aunque suelen estar influidos por la coyuntura; entonces, son tan notables las colaboraciones entre Nación y determinadas provincias -en algunas épocas y en algunas materias-, como la falta de cooperación entre aquella y otras jurisdicciones locales en ciertas circunstancias de tiempo y lugar en las que independientemente de ciertas “lecciones” o “cuentas pendientes” que se pretenden impartir o cobrar -respectivamente-, dejan como únicos e irreversiblemente perjudicados a los cientos de miles de ciudadanos que, por la desinteligencia institucional y política, ponen en mayor riesgo su vulnerabilidad.

No existen ejemplos de programas federales que transfieran fondos automáticamente; en general están sujetos a ciertos criterios de reparto cualitativos, cuantitativos o combinados, y deben ser rendidos por diversos sistemas administrativos. Cuando son de relativa permanencia, las unidades que elaboran los presupuestos pro-

nores no están en condiciones de alcanzar los bienes o fines. Se incorpora al Derecho Comunitario Europeo de modo implícito desde su origen -consideramos en ello el aporte de la Democracia Cristiana impulsado por Adenauer, Schuman, de Gasperi o Spaak- y explícitamente desde el Tratado de Maastricht de 1991. Vinculado a la proximidad y a la eficacia, desde la concepción hasta la aplicación de cualquier política pública implica la elección del nivel en el que se debe actuar y la proporcionalidad de los medios utilizados para la consecución de los objetivos perseguidos (Comisión Europea, La gobernanza europea. Un Libro Blanco, Bruselas: Servicio de Publicaciones de la Comisión, 2001). Tampoco podemos dejar de destacar su rasgo democratizador porque acerca obras y servicios a las bases sociales (Frias, Pedro, Introducción al Derecho Público Provincial, Editorial Depalma, Bs. As., 1980 y numerosos trabajos publicados entre 1988 y 1996 fundamentalmente). Se vincula intrínsecamente -pero no se confunde- con el principio de proporcionalidad (Parejo Navajas, Teresa: La estrategia territorial europea. La participación comunitaria del uso del territorio. Marcial Pons, 2004).

vinciales suelen contabilizarlos anticipadamente como recursos de ese carácter (para libertar partidas “propias” hacia la misma jurisdicción ministerial o hacia otras), y por tanto contribuyen “estimativamente”¹⁹ a fondear las partidas aprobadas para el ejercicio subsiguiente. Ello genera dos situaciones: un doble control sobre el gasto, el nacional que es siempre ex post y el provincial que además puede ser ex ante -como en Córdoba-, por lo que hay que adoptar una gestión ágil para que el gasto o inversión lleguen a tiempo en lo administrativo y lo asistencial, y una permanente atención sobre el giro a tiempo desde Nación a Provincia, que no se complique por trabas administrativas (mala gestión administrativa en la ejecución de los presupuestos achacable a una parte, a la otra o a amas) o institucionales (decisiones federales que restrinjan fondos al programa comprometido en el ejercicio presupuestario, por el motivo que fuere).

Desde la Nación, se ensayan también otros soportes: la declaración de “orden público” por el Congreso de la Nación, la intervención de la Legislatura local para la adhesión -con fondos total o parcialmente aportados por Nación, o en ciertos casos sin aportes federales-, o de la adopción de programas locales, con cargo al presupuesto provincial -sin perjuicio de alguna participación nacional-. En el Congreso, si bien en los últimos años se han aprobado numerosos proyectos enviados por el Ejecutivo (sobre todo en la segunda presidencia Fernández de Kirchner), se han dado curso desde 1983, a diversas iniciativas presentadas por iniciativa de uno o varios legisladores.

Volviendo a nuestra realidad provincial constitucional, debemos decir que la cláusula aprobada en 1987, atravesó en sus primeros años de vigencia profundas crisis nacionales y provinciales -hacia fines de la década de 1980- y un proceso de reforma estructural en los años 90 -privatizaciones, descentralización con transferencia de servicios de un nivel jurisdiccional a otro, desregulación-. Entrado el siglo XXI, tras los sucesos de 2001, el entonces presidente Duhalde decretó la emergencia sanitaria na-

¹⁹ Pues casi nunca el monto estimado por las burocracias técnicas (que suele tomar ejecutados y rendidos del año en curso) es el efectivamente recibido en el ejercicio siguiente.

cional -durante 2002- aún vigente. El Estado Nacional retomó la iniciativa en materia de salud, con diversas leyes: 24.788 (Lucha contra el Alcoholismo)²⁰, 25.673 (Programa nacional de salud sexual y procreación responsable)²¹ y 25.649 (Promoción de la utilización de medicamentos por su nombre genérico)²², continuados por un Plan Federal para 2004-2007²³. Se generan nuevos programas nacionales, vinculando la asignación de recursos al cumplimiento de objetivos y metas (por caso el Plan Nacer, actualmente Plan Sumar).

Se destacan las leyes 26.396 (declaración de interés nacional de la obesidad, la anorexia, la bulimia y otros trastornos alimentarios); 26.529 (Derechos del Paciente); 26.657 (Derecho a la Protección de la Salud Mental)²⁴; (26.862 de acceso integral a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción médicamente asistida); 26.872 (cirugía reconstructiva en patologías mamarias)²⁵; 26.905 (reducción de consumo de sodio)²⁶; 26.687 (regulación de la publicidad, promoción y consumo de los productos elaborados con tabaco)²⁷; 26.689 (promoción del cuidado integral de la salud de las personas con Enfermedades Poco Frecuentes)²⁸; 27.071 (cobertura total para las personas ostomizadas); 26.928 (creación del sistema de protección integral para personas trasplantadas); 26.396 (de interés nacional la prevención y control de trastornos alimen-

²⁰ La Provincia de Córdoba adhirió por Ley N° 10.213.

²¹ La Provincia de Córdoba adhirió por Ley N° 9.099.

²² La Provincia de Córdoba dicta disposiciones de similar naturaleza, Ley N° 9.010.

²³ En el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), y con idéntica conducción de la cartera sanitaria (Dr. González García) cuyo fin fue establecer un modelo basado en la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS). Se focalizó en fortalecer la relación directa con las provincias y, en particular, con los municipios. Tanto la provincia de Córdoba como la de Santa Fe y la de Buenos Aires habían desarrollado estrategias similares.

²⁴ Como veremos la Provincia de Córdoba dicta anticipadamente la Ley N° 9.488, sobre la misma materia.

²⁵ La Provincia de Córdoba adhirió por Ley N° 10.273.

²⁶ La Provincia de Córdoba adhirió por Ley N° 10.298.

²⁷ La Provincia de Córdoba adhirió por Ley N° 10.026.

²⁸ La Provincia de Córdoba adhirió por Ley N° 10.388.

tarios); 27.043 (interés nacional el abordaje integral de las personas que presentan trastornos del espectro autista)²⁹.

Dada la estructura federal del país, los gobiernos provinciales, que como ha ratificado la Corte son parte integrante del sistema³⁰ dictan políticas, regulan y prestan servicios de modo autónomo³¹. A su vez, los municipios tienen a cargo la ejecución de programas y la administración y gestión de los servicios de su órbita.

Como decíamos, la Nación legisla en la materia usando dos fórmulas predominantes: a) orden público³²; b) Invitación a adherir a

²⁹ En el plano nacional, algunas de estas leyes del Congreso fueron reglamentadas por decretos del Poder Ejecutivo, o instrumentadas por resoluciones de la autoridad de aplicación; otras siguen sin reglamentación alguna. La gran mayoría no prevé con qué fondos se atenderán las distintas prestaciones ni criterios para la cobertura. En el plano provincial la experiencia es análoga en varios casos.

³⁰ En "Asociación de Benghalensis y otras c. Estado Nacional Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional s/ amparo Ley N° 16.986", CSJN, 01/06/2000, Fallos: 323:1339, la Corte señaló que el derecho a la salud, contenido tanto en la Constitución Nacional como en las constituciones provinciales, importa una responsabilidad compartida por Nación y Provincias.

³¹ La adhesión parcial de una Provincia, mediante la intervención de la Legislatura (o del Ejecutivo y ésta) a una ley nacional, es una modalidad del federalismo de concertación. En ese orden de ideas, la extensión de la adhesión puede estar influida por el propio contexto y distintos condicionantes e intereses que pudiese presentar cada Provincia.

³² Esta noción de "orden público" presenta otra cualidad típica de la práctica legislativa del Congreso de la Nación (que influyó también en la legislación provincial) que es la vigencia directa de la norma cuando la ley de que se trate está calificada con esa condición. La vigencia in-mediate de una norma dicta por el Congreso no se debate ni controvierte cuando se trata de materias específicamente atribuidas (o "delegadas"): las que están determinadas en el artículo 75 de la Constitución de la Nación. Pero en una materia concurrente entre Nación y Provincias, si el Congreso dicta una norma, la misma se aplica de modo directo en aquellos ámbitos en los que la Nación posee jurisdicción directa, debiendo incorporarse la norma al orden jurídico provincial por vía de la adhesión de la Legislatura local. Sin perjuicio de ello, cuando la norma se califica en sus disposiciones "de orden público", se sale de esa regla, y tiene vigencia directa en la jurisdicción inferior sin necesidad de esa mediación por el Poder Legislativo local. Lo mismo puede pasar con una ley provincial respecto a los municipios, en las materias concurrentes entre uno y otro orden jurisdiccional.

las provincias (en la mayoría de los casos declarando “de interés nacional” algún tipo de tratamiento o cobertura)³³.

Tanto el concepto de “orden público”³⁴ como el de “interés nacional” generan problemas interpretativos y de aplicación, ya se los considere un conjunto de principios liminar para una sociedad, o se los entienda como sinónimo de “interés general” (impuesto por sobre los particulares). Es razonable ésta última interpretación, cuando en razón de agenda pública es necesario coordinar una estrategia nacional (prevención, epidemias, etcétera) con la provincial.

³³ Sobre el tema ver Ortega, José Emilio y Espósito, Santiago, La autonomía del Derecho Sanitario en la organización institucional de las provincias argentinas, en *Cuadernos Iberoamericanos de Derecho Sanitario*, Brasilia. Vol. 6. N° 2. Abril – Junio 2017.

³⁴ La idea de “orden público” puede ser aplicada en el derecho con distintos sentidos. Cuando se trata de una invocación del concepto nacida de la necesidad de mantener la tranquilidad social, la estabilidad de una comunidad, la adecuada marcha de los acontecimientos y relaciones en un ámbito determinado, se trata de una noción más genérica, en un sentido amplio, en tanto aspiración colectiva o valor socio jurídico a proteger mediante la Constitución y la ley en un sentido más general. De allí que cuando en las normas de derecho público como la legislación administrativa en general para regular (previniendo o corrigiendo) situaciones que se relacionen con la seguridad, la sanidad, la sustentabilidad, etcétera. Asimismo, las penales (Código Penal y leyes complementarias) y contravencionales (Código de Faltas o de Convivencia), cuando se habla de delitos o contravenciones contra el “orden público” se trata de diversos tipos que encuadran conductas susceptibles de alterar la paz “pública” o de la comunidad en abstracto.

Pero también puede ser entendida esta noción en un sentido más específico, como una limitación específica a la conducta, impuesta por la ley, en razón de una expectativa o interés común de proteger ciertos modos de ejercer los diversos hechos y actos jurídicos. Se los ha definido como “ciertos principios eminentes, superiores, sobre cuya base se asientan la paz, la seguridad social, las buenas costumbres, la justicia y la moral” (Cifuentes, Santos, *Elementos de Derecho Civil. Parte General*, Editorial Astrea. Buenos Aires, 1997, pág. 12). Analizando cómo se aplica esta idea a la norma, el artículo 7 del Código Civil y Comercial establece que “las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, excepto disposición en contrario”, el 12 que “las convenciones particulares no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observancia está interesado el orden público”, entre otras.

Es común la invitación a la “*adhesión*”, o en su defecto a dictar “*normas de similar naturaleza*”, conduciéndonos la primera fórmula a una figura más contractualista, en la cual una de las partes impulsa una iniciativa que la otra acompaña³⁵. No se trata de cooperación basada en un acuerdo del tipo “ley convenio” (que por cierto podría darse)³⁶ sino del acompañamiento provincial a un régimen creado por el gobierno federal. Estas leyes suelen declarar previamente de “interés nacional” algún tipo de tratamiento o cobertura. Qué entendemos por “*interés nacional*”: ello es confuso, no sabemos si es inherente al Estado, al Gobierno, si exige compromisos económicos, o se trata de marcos excepcionales. Tampoco si es “interés público”, perfilado en el Código Civil y Comercial, o el “interés superior” de la legislación protectoria de los derechos del niño, niña y adolescentes. O si se trata de un interés “blando” o superficial, como el que se exterioriza para “*declarar*” alguna cuestión o evento.

³⁵ Que no necesariamente es un acompañamiento pasivo o una subordinación, ya que se exige de la Provincia más o menos compromiso, el cual en materia de Salud es excluyente. La no adhesión puede representar indiferencia o rebeldía. En el orden político, pensemos que un ejemplo histórico de “no adhesión” -aunque en los hechos se trataba paradójicamente de una aceptación- podría ser el pronunciamiento de Urquiza del 1 de mayo de 1851, en el que hacía lugar a la tradicional “renuncia” del gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas a las materias asumidas en representación de todas las Provincias integrantes de la Confederación Argentina, aún cuando el acontecimiento es previo a la formación del Estado Federal “indivisible”. En el plano sanitario, podría representar indolencia, insensibilidad o falta de compromiso que podría impactar sobre la vulnerabilidad o mayor exposición de la población a una determinada patología. El remedio a la no adhesión debería ser una política y un instrumento propio (ejemplo de Córdoba con su Ley de Salud Mental). No obstante, esos vacíos pueden generar incoherencia o inconsistencia (o duplicidad si hay norma propia y nacional con zonas de confusión dada la competencia concurrente).

³⁶ Si bien no tenemos leyes convenio, que podrían ser muy útiles, podemos citar el Pacto Federal Legislativo de Salud, firmado en 2009, aprobado por Ley N° 27.054, el cual crea el Consejo Federal Legislativo de Salud (COFELESA), instancia de coordinación de iniciativas legales. Córdoba no adhirió aún al mismo (restan de hacerlo 9 provincias), pero en sus primeros años de funcionamiento realizó contribuciones a la articulación jurídico sanitaria.

La idea de dictar normas de igual naturaleza es menos transitada pero coherente con las competencias provinciales. Por supuesto, ello no implica “*duplicar*” sin más.

Todas estas apreciaciones, deben tenerse en cuenta a la hora de ver cómo el legislador cordobés ha honrado la previsión del artículo 59, tanto en la técnica empleada como en la particular visión del asunto sanitario, a veces incorporándose a las estrategias nacionales, a veces haciéndolo con herramientas propias y a veces innovando “*en solitario*”.

III. La legislación cordobesa

a) Primera generación de normas

Hacia la entrada en vigencia de la Constitución reformada, la Provincia de Córdoba poseía tradición jurídica en materia sanitaria, con muchas leyes importantes³⁷. Durante ese año, como primera cuestión significativa, se dicta un estatuto especial para el personal que integra el “*equipo de salud*”, Ley N° 7.625, luego modificada en diversas oportunidades. Pero a lo largo de los años se multiplicará la legislación: leyes N° 7.666 (creación de la Dirección de Medicina Legal y Toxicología), N° 7.714 (enfermedades de transmisión sexual), N° 7.827 (prohibición de fumar), N° 7.861 (prevención de violencia doméstica), N° 7.867 (ayuda al niño maltratado), N° 7.872 (geriátricos privados), N° 7.880 (regulación de la venta del tolueno), N° 7.907 (bancos provinciales de leche materna), N° 7.970 (Banco de datos materno infantil), N° 8.028 (internación de personas en establecimientos de salud mental), N° 8.239 (servicio de asistencia al suicida), N° 8.241 (banco provincial de sangre), N° 8.302 (farmacias), N° 8.323 (programa de salud integral del adolescente); N° 8.623 (prevención de la Hepatitis B), N° 8.785 (Diabetes), N° 8.799 (detección del virus de HIV para mujeres embarazadas), N° 8.814 (Creación del Ente Coordinador de Ablación e Implantes), N° 8.822 (Enfermedades de Transmisión Sexual).

³⁷ Entre ellas, la Ley N° 6.222, aún vigente. Remitimos a la bibliografía citada para su análisis.

Se trata en general de leyes específicas, destinadas a regir una patología o conjunto de patologías en particular, o segmentos específicos del campo de la salud. Pero en 2000 se aprueba la Ley N° 8.835, “Carta del Ciudadano”, que establece amplias facultades en el rubro, de manera genérica, tanto en el específico tema de la salud como en otros relacionados³⁸.

b) Segunda generación de normas

La mentada sanción de la Ley N° 8.835, que se anticipa a la renovación jurídico sanitaria que experimentó la Nación a partir de 2002,

³⁸ En su artículo 6: “Todas las personas en la Provincia tienen derecho a: a) Recibir atención médica adecuada en los hospitales públicos cuando careciera de seguro u obra social y se encontrara desempleado. Si en el momento de requerir el servicio, no existiera capacidad asistencial, el hospital deberá derivarlo a otro centro médico privado a costa del Estado Provincial. b) Recibir atención de emergencia cuando lo requiera y necesite. c) Conocer el nombre, apellido, cargo y función de los profesionales de la salud que lo atiendan. d) Obtener información adecuada de sus derechos en cuanto paciente y cómo ejercerlos. e) Recibir tratamiento médico sin distinción de raza, credo, sexo, nacionalidad, capacidad diferente, orientación sexual, ideología o fuente de pago. f) Recibir atención eficiente y respetuosa en un ambiente limpio y seguro, sin restricciones innecesarias. g) Respeto a su intimidad mientras permanezca en el hospital público y a que se trate, confidencialmente, toda la información y documentos sobre su estado de salud. h) Recibir información completa sobre el diagnóstico, tratamiento y pronóstico de su enfermedad, en lenguaje sencillo y entendible, siempre que ello no altere su equilibrio psicosocial. i) Negarse a ser examinado por personas que no acepte por razones justificadas, salvo caso de riesgo vital inmediato. j) Recibir la información necesaria para autorizar, con conocimiento de causa, todo tratamiento que pretenda aplicársele. Tal información deberá contener posibles riesgos y beneficios. k) Participar en las decisiones relacionadas con su tratamiento y a solicitar al Hospital la entrega documentada del plan terapéutico a observar luego del alta médica. l) Negarse a recibir tratamiento y a que se le expliquen las consecuencias de esa negativa, sin perjuicio de las medidas que corresponda adoptar frente a patologías que impliquen riesgo cierto para la sociedad. m) Revisar su historia clínica y obtener una copia documentada de la misma. n) Obtener información integral -en forma documentada- sobre investigaciones científicas que se le propongan y, en su caso, negarse a participar en ellas”.

marca un cambio en la legislación cordobesa³⁹. Tendremos a posteriori numerosas leyes que se distinguen por

a) Retoman la regulación particular de un tema o sector, actualizando -segunda generación- temas ya tratados: Leyes N° 8.894 (mortalidad materna), N° 8.915 y N° 8.925 (ablaciones y trasplantes), N° 9.023 (Programa de Maternidad y Paternidad responsable), N° 9.111 (Comisión Provincial de Vigilancia Epidemiológica y prevención del síndrome respiratorio agudo), N° 9.113 (Programa Provincial de Prevención y Control del Tabaquismo), N° 9.130 (adhesión a la ley nacional N° 25.630 de prevención de las anemias y las malformaciones del tubo neural), N° 9.146 (trasplantes), N° 9.233 (de Garantías Saludables), N° 9.161 (Enfermedades de Transmisión Sexual), N° 9.185 (Tuberculosis), N° 9.205 (Prevención del SIDA en las personas por nacer), N° 9.381 (adhesión a la ley nacional N° 23.413 de adhesión precoz de la fenilcetonuria), o temas nuevos (patologías o técnicas): N° 9.012 (tutela del genoma humano), N° 9.011 (Consejo de Bioética), N° 9.012 (Regulación de procedimientos invasivos sobre la piel-tatuajes), N° 9.020 (Resucitación Cardiopulmonar), N° 9.021 (Programa de cuidados paliativos), N° 9.036 (Uso del *triage* para emergencia), N° 9.142 (Programa Provincial de apoyo a Celíacos), ley N° 9.277 (Creación de la Administración Provincial del Seguro de Salud⁴⁰), N° 9.336 (Servicio de Escuelas o Aulas Hospitalarias y Servicios Educativos Domiciliarios), N° 9.344 (Aplicación de la ley N° 26.130, intervenciones quirúrgicas de contracepción -con matices respecto de la norma nacional-⁴¹), N° 9.381 (fenilcetonuria, hipotiroidismo y fibrosis

³⁹ Remitimos a la bibliografía citada para su análisis más completo.

⁴⁰ Obra social provincial, que por Ley N° 9.277 reemplaza al anterior Instituto Provincial de Atención Médica (IPAM), creado por Ley N° 5.299. Las obras sociales constituyen un importante segmento de la seguridad social, cuyas fuentes históricas enancan en el constitucionalismo social, aunque muy pocas fueron creadas en la década de 1950, integrado por entidades “nacionales” y “provinciales” según la jurisdicción que las crea desarrolla y financia. Su forma jurídica característica es el “ente autárquico”. Remitimos al estudio realizado por Garay Oscar E. y Jaimarena Brion, Guillermo: Obras Sociales Provinciales y el derecho a la salud, La Ley N° 03/04/2014, La Ley N° 2014-B, 743, cita online AR/DOC/797/2014.

⁴¹ Al establecer pautas particulares como un mecanismo de “consejería”

quística, adhesión ley N° 23.874 y N° 24.438), N° 9.951 (adhesión a la ley nacional N° 26.281, de Chagas), ley N° 9.396 (adhesión ley N° 26.061, derechos de niñas, niños y adolescentes, modificada por ley N° 9.344), N° 9.564 (adhesión programa nacional de hipoacusia), N° 10026 (publicidad productos con tabaco), N° 9587 (prevención de la ludopatía).

b) Innovación en temas ya regulados (modificando o ampliando sustantivamente): por caso, la re-provincialización de hospitales bajo la esfera municipal que fueron transferidos en la década de 1990, mediante la ratificación de una nueva “concertación” entre Provincia y Municipio: leyes N° 9.510 (Hospital de Unquillo, “José M. Urrutia”, N° 9.525 (Hospital René Favalaro), N° 10.041 (Hospital Bellodi de Mina Clavero) y N° 10.090 (Hospital de La Calera)⁴². Incorporamos en este campo la creación de Colegios Profesionales (de raigambre constitucional conforme el art. 37), con lo cual el gobierno de las matrículas de ciertas profesiones (hasta entonces en el Ministerio de Salud) para a estas nuevas instituciones: N° 9.553 (Colegio Profesional de Licenciados en Química Industrial y alimentos, modificada por ley N° 10.404), N° 9.765 (Colegio Profesional de licenciados en producción de bioimágenes).

c) Leyes novedosas sobre temas no regulados, como la N° 9.550 (licencia por paternidad), N° 9.666 (Plan Director de Lucha contra el Dengue), ley N° 9.769 (Registro Provincial de Tumores), ley N° 9.848 (Salud Mental)⁴³, N° 9.864 (registro de huellas genéticas digitalizadas), N° 9.905 (extensión a seis meses de la licencia por maternidad, pionera en el país), N° 9.944 (Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes), N° 9605 (hospitales libres de mercurio), N° 9.694 (sistema de evaluación, registro y fiscalización de investigaciones clínicas), N° 9.982 (erradicación de viviendas rancho, emergencia que la ley nacional no prevé.

⁴² Ello fue necesario para reformular el esquema de servicios públicos de mediana y alta complejidad, para asegurar en todas las regiones de la Provincia una derivación oportuna desde centros de atención primaria o un primer nivel de baja complejidad (que no son lo mismo desde el punto de vista asistencial), a centros con una complejidad adecuada. Debiendo ejecutarse una “innovación” jurídica pues el proceso de regreso a la jurisdicción provincial no reconocía antecedentes similares en ninguna Provincia.

⁴³ Ley provincial dictada con anterioridad a la Ley nacional N° 26.657.

sanitaria), N° 10.058 y N° 10.241 (declaración de voluntad anticipada), N° 10.393 (acompañante terapéutico), N° 10.302 (medidas antropométricas vestimenta y calzado), sumando un grupo de adhesiones a leyes nacionales a las cuales en la Provincia se hace un giro, adaptación o agregado que nos ubica más cerca de la “norma de similar naturaleza” que de la “adhesión”: N° 10.298 (adhesión a la ley N° 26.905 que promueve la reducción de consumo de sodio), N° 10.273 (adhesión a la ley nacional N° 26.872, de cobertura de cirugías en patologías mamarias), N° 10.213 (adhesión ley de lucha contra el alcoholismo N° 24.788, que debe relacionarse con la N° 10.181 -programa alcoholemia cero-), N° 10.401 (violencia contra las mujeres), N° 10.400 (violencia familiar), N° 10.352 (adhesión a la ley N° 26.485 violencia contra las mujeres), N° 10.388 (adhesión a la ley N° 26.689 enfermedades poco frecuentes), N° 10363 (adhesión ley N° 26.279, régimen para la detección y posterior tratamiento de determinadas patologías en el recién nacido), N° 10.357 (adhesión a la ley N° 27.130 de prevención al suicidio), N° 10.446 (adhesión a ley N° 27.306 Interés Nacional el abordaje integral e interdisciplinario de los sujetos que presentan Dificultades Específicas del Aprendizaje).

III. Conclusiones

La Provincia de Córdoba ha sido pionera en el desarrollo del derecho de la salud, y que se ha anticipado a ciertos debates constitucionales y legales en dicho campo. Ha mantenido una tradición sanitarista muy comprometida, y su sistema de salud posee un significativo componente público muy utilizado por los ciudadanos en general. Ha regulado innumerables temas, de fondo, de forma, por sector, por patología en particular, etc. El fundamento constitucional ha permitido la actualización de criterios sanitarios, y el desarrollo de acuerdos muy importantes entre Nación y Provincias, entre Provincia y Municipios y también entre Municipios o comunas entre sí, sin dejar de lado los vínculos entre provincia y entidades públicas y privadas.

De la lectura de las normas citadas, surge claramente la dispersión y la necesidad de coordinar y lograr una cohesión de las disposiciones. Si bien oportunamente se aprobó un acta para realizar un digesto general de la legislación provincial⁴⁴, existe un proyecto con estado parlamentario para crear un “Digesto de Salud”⁴⁵, lo que podría contribuir a una adecuada sistematización de las normas⁴⁶, aunque consideramos que el gran desafío sería generar un “Código Sanitario” que pueda contar con una Parte General y una Especial.⁴⁷ y en el que la sistematización se perfeccione admitiendo actualizaciones periódicas.

Otro tema que no está legislado pero que posee un importante desarrollo jurídico es el denominado “Acuerdo Sanitario” firmado por el Poder Ejecutivo con Municipios y Comunas de la Provincia en 2008, destinado a establecer cooperación especial en temas definidos, con metas y objetivos a cumplir⁴⁸.

⁴⁴ Decreto 1151/08, suscripto entre el entonces Vicegobernador-titular del Poder Legislativo- y el Fiscal de Estado de la Provincia, iniciativa sin progreso hasta la fecha.

⁴⁵ Proyecto de Ley N° 19.347 del 3 de agosto de 2016, iniciado por los legisladores Passerini, González y Vissani.

⁴⁶ En tanto y en cuanto se vertebre conforme una adecuada técnica y recepte a la legislación en salud como una categoría específica, lo que no ha hecho la Nación con la Ley N° 24.967, desperdigando a la materia sanitaria en diversas colecciones, como lo señala Garay, Oscar E.: El Digesto Jurídico Argentino y la Legislación Sanitaria, Derecho de la Familia y de las Personas (octubre 2013), 180, cita online AR/DOC/2170/2013. El experto citado reclama para la República Argentina un Digesto Nacional y una Ley Federal de Salud. Este autor también señala -entendemos que sin otorgarle el valor adecuado- el esfuerzo del Consejo Federal de Legislación Sanitaria (COFELESA) y de la compilación Legisalud, disponible online, que deben considerarse como una expresión institucional oficial, formal y muy útil.

⁴⁷ Es un concepto diferente al de una Ley Provincial Marco (que podría ser análogo con la propuesta de Garay citada supra), y un desafío inédito.

⁴⁸ En 2008, la Provincia de Córdoba presentó el Pacto Sanitario Provincia-Municipios que dividió a la provincia en 22 Zonas de Integración Sanitaria y creó un Consejo Provincial de Salud integrado por representantes de cada una de ellas, con el objetivo de perfeccionar el sistema decisorio sectorial mediante un acuerdo institucional marco, multilateral, en los que los municipios y Provincia pudieran cooperar y concertar estrategias sa-

Asimismo, poseen estado parlamentario importantes iniciativas, muchas de ellas relacionadas con la adhesión a legislación nacional dictada recientemente (por caso, pacientes electrodependientes⁴⁹, trasplantes⁵⁰, lucha contra el sedentarismo⁵¹, trazabilidad de medicamentos⁵², pacientes ostomizados⁵³, cobertura de leche a pacientes con alergia a la proteína de leche vacuna⁵⁴, etcétera), como a actualizaciones de segunda generación (cuidadores domiciliarios⁵⁵, etc.), nuevos colegios profesionales (enfermería⁵⁶, medio ambiente⁵⁷, etc.) y temas no tratados (regulación del servicio de emergencia pre-hospitalaria, infecciones intrahospitalarias⁵⁸, incorporación de una Ecografía

nitarias, promoviendo un verdadero “Polo de integración”. (Ortega, José Emilio y Goddio, Cintia, “Integración Sanitaria de la Provincia de Córdoba” en Ortega, José Emilio y Zavaley, Federico (dirs.), *Práctica Jurídica de la Salud Pública*, Editorial del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba, 2009, pág.23) Córdoba contaba con 35 hospitales provinciales, casi 100 hospitales municipales y más de 800 centros de atención primaria, que funcionaban en forma desarticulada. Por ello, se pretendió establecer un nuevo modelo sanitario a partir de un acuerdo marco, y posteriormente la suscripción de pactos bilaterales o multilaterales con los municipios, contra metas y objetivos sanitarios, que incluían la asignación de fondos que contribuyeran al fortalecimiento de la APS, promoviendo y operativizando la accesibilidad e integración de las redes de salud.

⁴⁹ Proyecto de Ley N° 21.918 del 17 de mayo de 2017, iniciado por el legislador González.

⁵⁰ Proyecto de Ley N° 16.480 del 8 de abril de 2015 iniciado por el legislador González.

⁵¹ Proyecto de Ley N° 21.236 del 15 de marzo de 2017, iniciado por el legislador González.

⁵² Proyecto de Ley N° 16.112 del 11 de febrero de 2015 iniciado por el legislador González.

⁵³ Proyecto de Ley N° 16.747 del 13 de mayo de 2015 iniciado por el legislador González.

⁵⁴ Proyecto de Ley N° 21.166 del 8 de marzo de 2017, iniciado por el legislador González.

⁵⁵ Aprobado por Ley N° 10.393.

⁵⁶ Proyecto de Ley N° 17.304 del 26 de agosto de 2015 iniciado por el legislador González.

⁵⁷ Proyecto de Ley N° 16.718 del 26 de mayo de 2015 iniciado por los legisladores González y Butarelli.

⁵⁸ Proyecto de Ley N° 21.165 del 8 de marzo de 2017, iniciado por el legislador González.

Fetal Obligatoria⁵⁹, regulación de la “nocturnidad” -en particular por el consumo de alcohol, drogas y escenarios de violencia-⁶⁰, et-
cétera).

La legislación sanitaria argentina es cada vez más compleja e
inclusiva⁶¹. El estado federal provee un estándar, el que debe ase-
gurar, como se encuentra reconocido en la Carta Magna nacional,
especialmente en los tratados internacionales con jerarquía consti-
tucional. Son las provincias las que deben afirmar y superar ese piso,
proceso en el cual las tensiones interjurisdiccionales resultan posi-
bles. Ya sea mediante la implementación de políticas propias o a
través de programas de la Nación, es necesario gestionar coordina-
damente, para evitar una lógica desarticulada en su ejecución.

Este tipo de articulación interjurisdiccional se define en el contexto
de un juego político-institucional que implica, en un sistema jurí-
dico multinivel y plurilegislativo, la cooperación en el ámbito espe-
cífico de cada orden de gobierno. En ninguna materia que implique
provisión de bienes públicos, pero mucho menos en el campo de
salud, esa dinámica debería quedar expuesta a las marchas y con-
tramarchas de la política doméstica y coyuntural.

VI. Bibliografía

- Cifuentes, Santos, *Elementos de Derecho Civil. Parte General*,
Editorial Astrea. Buenos Aires, 1997.

⁵⁹ Proyecto de Ley N° 21.136 del 1 de marzo de 2017, iniciado por el legis-
lador González.

⁶⁰ Proyecto de Ley N° 21.658 del 26 de abril de 2017, iniciado por el legis-
lador González.

⁶¹ En palabras de un destacado especialista, “En la Argentina, la legislación
sanitaria de los últimos tiempos constituye a la persona humana en la cen-
tralidad de la normativa. La legislación en salud, cada vez más reconoce y
amplia los derechos de colectivos frágiles: a la atención de la salud de la
Mujer, de los Niños, Niñas y Adolescentes, de la Persona Mayor, de los
Discapacitados, de los Sufrientes Mentales, de quienes se identifican en la
Diversidad Sexual, de los Pueblos Originarios y de los Migrantes”. Garay,
Oscar E.: El derecho a la salud de las poblaciones vulnerables en la legis-
lación argentina, La Ley N°, 05/07/2017, cita online AR/DOC/1688/2017.

- Comisión Europea, *La gobernanza europea. Un Libro Blanco*, Servicio de Publicaciones de la Comisión Bruselas, 2001.
- Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba – Diario de Sesiones – Tomo I, 1987.
- Convención Provincial Constituyente de la Provincia de Córdoba – Diario de Sesiones – Tomo II, 1987.
- Frías, Pedro, *Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980.
- Frías Pedro, El Federalismo en la Reforma Constitucional, *Revista Jurídica La Ley* 1994-D, 1122 – AR/DOC/4535/2001.
- Frías, Pedro (coord.), *La Constitución de Córdoba Comentada*, La Ley, 2000.
- Garay, Oscar E.: El derecho a la salud de las poblaciones vulnerables en la legislación argentina, *Revista Jurídica La Ley*, 05/07/2017, AR/DOC/1688/2017.
- Garay, Oscar E.: Protección de la persona y temas de la salud en el Código Civil y Comercial, *Revista Jurídica a Ley*, 17/11/2014, La Ley 2014 F, pág. 895, AR/DOC/4212/2014.
- Garay Oscar E. y Jaimarena Brion, Guillermo: Obras Sociales Provinciales y el derecho a la salud, *Revista Jurídica La Ley* 03/04/2014, La Ley 2014-B, 743, AR/DOC/797/2014.
- Garay, Oscar E.: El Digesto Jurídico Argentino y la Legislación Sanitaria, *Derecho de la Familia y de las Personas* (octubre 2013), 180, AR/DOC/2170/2013.
- Hernández, Antonio María, “Breve reseña de antecedentes constitucionales de la Provincia de Córdoba”, en *Academia Nacional de Derecho*, recuperado el día 5 de julio de 2017 en: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artbrevehistoriao-constitucionalprovcor>
- Hernández, Antonio María, “Reflexiones constitucionales sobre el derecho a la salud”, en *Academia Nacional de Derecho*, recuperado el 18 de agosto de 2017 en <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artreflexionesconstitucionalesobreelderechoalasal>
- Ortega, José Emilio y Espósito, Santiago, La autonomía del Derecho Sanitario en la organización institucional de las provincias argentinas, en *Cuadernos Iberoamericanos de Derecho Sanitario*,

Brasilia. Vol. 6. N°2. Abril – Junio 2017.

- Ortega, José Emilio y Zavaley, Federico (dirs.), *Práctica Jurídica de la Salud Pública*, Editorial del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba, 2009.
- Ortega José Emilio y otros, *Manual de Inducción del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba*, Vol. 001.2, Editorial del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba, 2011.
- Parejo Navajas, Teresa: *La estrategia territorial europea. La participación comunitaria del uso del territorio*. Marcial Pons, 2004.
- Pérez Luño, Enrique, Las generaciones de derechos humanos, en *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, Universidad Federal de Santa María, Vol. 1, N°. 1, junio de 2013.
- VVAA, *Lecturas sobre los derechos sociales, la igualdad y la justicia*, Advocatus, Córdoba, 2010.

FEDERALISMO Y EDUCACIÓN EN EL PROYECTO CONSTITUCIONAL ARGENTINO

*Bernal, Marcelo**

** El autor es Abogado (Universidad Nacional de Córdoba), Magister en Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid), Magister en Relaciones Internacionales (Centro de Estudios Avanzados de la UNC) y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Se desempeña como profesor de derecho constitucional en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y en la carrera de abogacía de la Universidad Siglo 21. Es investigador y autor de numerosas publicaciones especializadas en la materia.*

Resumen: El propósito principal de este artículo está centrado en describir y analizar el vínculo entre federalismo y educación en el proyecto de la Constitución Nacional Argentina. En una primera parte se lleva a cabo un análisis descriptivo de la legislación educativa en el país, desde su etapa fundacional hasta la actualidad. Se presta en el mismo una especial atención a la reforma constitucional del año 1994 y a la legislación educativa sancionada con posterioridad a dicho evento. Finalmente, se propone un análisis relacional entre federalismo y educación, destacando la relevancia de estudiar este vínculo como facilitador de dispositivos institucionales y de políticas públicas que tiendan a compensar las asimetrías en materia educativa hoy existentes entre las provincias argentinas, dentro de cada una de ellas y entre educación pública y privada.

Palabras claves: Federalismo. Educación. Federalismo educativo. Argentina.

Abstract: The main purpose of this article is centered on describing and analyzing the link between federalism and education in the draft of the Argentine National Constitution. In the first part, a descriptive analysis of educational legislation is carried out in the country, from its foundational stage to the present day. It pays particular attention to the constitutional reform of 1994 and to the educational legislation sanctioned after that event. Finally, we propose a relational analysis between federalism and education, detailing the relevance of studying this link as a facilitator of institutional devices and public policies that tend to compensate for the asymmetries in education that exist today among the Argentine provinces, within each of them and between public and private education.

Keywords: Federalism. Education. Educational Federalism. Argentina.

I. Presentación del tema

Federalismo y educación son dos conceptos presentes en el texto constitucional argentino de 1853, concebidos como parte del diseño institucional de nuestros padres fundadores a los efectos de poner en marcha el proyecto de Estado nacional largamente demorado

por desacuerdos y luchas intestinas en nuestra etapa organizativa. La derrota militar de Rosas generó el contexto propicio para el congreso general constituyente de 1853, mientras que la reforma constitucional de 1860 permitió consolidar la unidad de las provincias con la incorporación de la poderosa Buenos Aires. El federalismo fue la piedra angular de los trabajosos acuerdos entre el interior y el puerto, luego de las fallidas experiencias de los ensayos constitucionales de 1819 y 1826.

Intelectuales y políticos como Alberdi, Sarmiento, Echeverría, Cané, Zuviría, Gutiérrez, etc. formaron parte de la denominada Generación del 37, y representaron un soporte intelectual para los principales debates de su tiempo, siendo decisiva su influencia en la redacción de la nueva Constitución.

Como buena parte de los países de la región, nuestra Constitución asimila del precedente norteamericano de 1787 su diseño de división y equilibrio de poderes. Adopta para ello las dos creaciones originales de aquel formidable debate constituyente, condenadas a una compleja cohabitación: el presidencialismo y el diseño federal del Estado. La escasa convicción federal de Alberdi haría que en esa dura convivencia se concentraran excesivas facultades en la figura presidencial, en desmedro de la descentralización y las autonomías territoriales que todo federalismo implica.

Junto con estos acuerdos fundacionales de la Argentina de su tiempo, fueron volcados en el texto constitucional una serie de dispositivos institucionales tendientes a proyectar un modelo de país para las futuras generaciones. El Preámbulo de la Constitución define objetivos como la unidad territorial, la paz interior, la seguridad de las fronteras, la libertad y el bienestar general como valores, entre otros.

En dicho texto y en varios artículos del texto constitucional quedarían también plasmadas las tres políticas públicas fundacionales del Estado argentino: la unidad territorial y la ampliación de las fronteras, el fomento de la inmigración y la educación pública como estrategia de integración de los diferentes colectivos poblacionales.

El objeto de este trabajo es llevar a cabo un análisis en el tiempo de este diálogo constitucional entre federalismo y educación desde

aquellos textos liminares, pasando por las principales leyes de fomento de la educación, los trascendentes aportes al tema previstos por la reforma constitucional del año 1994 y la legislación actualmente vigente en la materia.

Nuestro punto de llegada consistirá en reconocer que, siendo el federalismo una forma de organización política del territorio tendiente a armonizar las desigualdades y compensar las asimetrías entre los socios, y siendo la educación el principal soporte de un desarrollo humano igualitario y democrático, hoy existe un capítulo central en toda agenda federal moderna denominada federalismo educativo.

El último aporte de este trabajo estará centrado entonces en analizar la actualidad de este debate y en desnudar la escasa importancia que se brinda a su estudio de cara a la construcción de un país moderno con igualdad real de oportunidades de todos sus habitantes en la comúnmente denominada sociedad de la información y del conocimiento.

II. La educación en el texto constitucional originario y las leyes de base de la educación pública argentina

Debe destacarse que, aún en su primera formulación liberal del derecho, la educación formó parte del conjunto de responsabilidades a asumir por el Estado y es una de las primeras políticas públicas en el país. Esta preocupación inicial por la instrucción del conjunto de la población está plasmada en el art. 5 de la C. N. cuando condiciona el goce por parte de las provincias de su autonomía en la medida en que aseguren *la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria*. Incluso, debe destacarse que el texto original de la Constitución de 1853 obligaba a las provincias a garantizar la educación primaria gratuita, siendo ello modificado en la reforma de 1860 frente a la imposibilidad económica de cumplimiento de esta cláusula por las provincias.¹

¹ BERNAL, Marcelo (2012). Derecho Humanos: La libertad de enseñar y aprender. En Hernández, Antonio M. Derecho Constitucional, Tomo I. Editorial La Ley Buenos Aires, Argentina.

Junto con la clásica fórmula del art. 14, que reconoce *el derecho a enseñar y aprender*, se destaca la importancia preponderante que se otorga a la educación primaria y a la instrucción general como estrategias orientadas al progreso y a la ilustración. En su evolución histórica, el derecho a la educación deja entonces de ser una mera posibilidad de los individuos de acceder a la instrucción, la cultura y el conocimiento, para convertirse en una responsabilidad principal e indelegable del Estado de garantizar el acceso y goce efectivo de dichos derechos a cada uno de los habitantes de la Nación, ya sea por sí mismo o a través de particulares, sean ellas personas físicas o jurídicas.

Es interesante el aporte que brinda al respecto Oszlack (2012)², quien en su clásico trabajo *La formación del Estado argentino* propone dos ideas fuerza o vectores para llevar a cabo un análisis del proceso constitutivo de nuestro Estado Nación, las ideas de orden y de progreso; y de que sectores sociales fueron los que soportaron principalmente los costos del orden y del progreso. Sugestivamente, el reputado autor coloca a la política educativa como soporte del nuevo orden instituido.

Al respecto, Álvarez y Scioscioli (2015) aseveran que desde los primeros gobiernos nacionales existió una fuerte preferencia por la imposición de un modelo educativo que tendiera a dar la mayor cantidad de control posible al Estado, pero reconociendo (teóricamente) el valor de la iniciativa privada. El mayor interés del Estado en la educación se debía fundamentalmente a su carácter de herramienta básica para el “adoctrinamiento” de los sectores populares. En este sentido, para la formación del Estado nacional también se recurrió a la educación, la que formó parte, en términos de Oszlack de la “penetración ideológica”, que junto con la cooptación y las diversas formas de penetración material del Estado nacional, consistió en la creciente capacidad de creación y difusión de valores, conocimientos y símbolos reforzadores de sentimientos de nacionalidad que tenían por fin legitimar y contribuir a crear la base consensual sobre la cual podía construirse un sistema de dominación.

² OSZLAK, Oscar (2012). *La formación del Estado argentino*. Orden, progreso y organización nacional. Editorial Ariel. 1º Edición. Buenos Aires, Argentina.

Desde entonces dicho Estado asumió la función educativa (por eso se llamó *Estado docente*) y su aparato se fue sofisticando cada vez más en busca de la regulación de la enseñanza. Este fenómeno explica particularmente el especial hincapié con que debe atenderse, como veremos, a toda la estructura sobre la organización institucional educativa que perfila un rol estatal docente y un sistema educativo con una impronta de servicio público.³

En esa línea de análisis pueden reconocerse la trascendente importancia de dos leyes fundamentales para el desarrollo del modelo educativo nacional.

La primera de ellas es la Ley N° 1420 del año 1884, que determinaba la universalidad, obligatoriedad, gratuidad, laicidad y el carácter mixto de la educación primaria, todos componentes de ruptura con las concepciones predominantes de aquella etapa histórica, y fuertemente resistidas por la Iglesia Católica. En pocas décadas, la Argentina llegó a niveles de instrucción y alfabetismo propios de los países más desarrollados de la época y logró integrar al conjunto social a los millones de inmigrantes europeos que llegaron al país entre los años 1880 y 1920. Esta preocupación estaba presente también en el art. 25 de la C. N. que plantea el fomento a la inmigración y promueve sin restricciones a los colectivos migratorios que llegaban al país el derecho de *introducir y enseñar las ciencias y las artes*.

La segunda norma es la 1874 del año 1905, comúnmente conocida como Ley Láinez. La misma fue promovida por el Senador de la Provincia de Buenos Aires Manuel Láinez, y en ella se dispone el financiamiento para la construcción de escuelas, su equipamiento y las partidas de salarios docentes para aquellas provincias que solicitaran al gobierno nacional apoyo en materia educativa. Con dicha ley se duplica la infraestructura educativa del país y también se desdobra el sistema educativo entre la Nación y las provincias, primando los incentivos para pertenecer al primero.

³ ÁLVAREZ, Gonzalo y SCIOSCIOLI, Sebastián (2015). Las bases constitucionales de la educación argentina a la luz de la reforma constitucional de 1994. En BERNAL, Marcelo; PIZZOLO, Calógero y ROSSETI, Andrés (Editores) "Que veinte años no es nada: un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994". Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina.

Estas dos iniciativas lograron consolidar un modelo educativo que llega a alcanzar tasas de escolarización y de alfabetización de nuestra sociedad, propios de los países más desarrollados del planeta, como así también a garantizar los anhelos de movilidad social ascendentes de nativos e inmigrantes. La ampliación de las trayectorias educativas vino de la mano de una fuerte apuesta al desarrollo de la educación media y de un nuevo modelo de universidad nacido de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, y de sus principales postulados.

Es curioso analizar que, aún sin una prolífica legislación en materia educativa, los antecedentes constitucionales y normativos precitados permitieron la consolidación de un modelo educativo que alcanzó indicadores de calidad muy superiores al promedio regional, emergiendo del mismo en la segunda mitad del Siglo XX tres premios Nobel de Ciencia⁴.

La dinámica de sucesivas rupturas al orden democrático frustraría la permanencia en el tiempo de esta política educativa, generando una masiva migración de científicos, docentes e investigadores a otros contextos en consecuencia directa de las persecuciones, el control ideológico y la anemia presupuestaria.

III. La descentralización educativa en Argentina

Un nuevo eje analítico en términos de distribución de competencias en materia educativa se desprende de las oscilantes políticas en la materia. A principios de siglo, como lo señalamos, la Ley Láinez consolida la coexistencia de sistemas educativos en manos de la Nación y de las provincias, quedando la primera con el monopolio de la enseñanza universitaria. A finales del mismo, se inicia un fuerte proceso de descentralización hacia las provincias que contó con dos impulsos o movimientos.

La primera descentralización educativa se lleva a cabo en el año 1978, en donde documentos oficiales del Ministerio de Educación de la Nación señalaban: “Frente a ingresos que en términos reales

⁴ Bernardo Houssay (1947), Luis Federico Leloir (1970) y César Milstein (1984).

crecen sustantivamente se instrumentó una política de transferencias de servicios a las provincias. El caso más importante lo constituye la transferencia de 6564 establecimientos primarios que cuentan con 64619 cargos docentes y auxiliares, con una población escolar de 897.400 alumnos y un costo aproximado de \$207.000 millones... Con estas transferencias no sólo se ha pretendido aliviar el gasto público del Estado Nacional, sino que fundamentalmente se ha querido que las provincias sean simplemente responsables por los aspectos administrativos que se desenvuelven en su jurisdicción, como corresponde que sea dentro de una concepción auténticamente federal de país”.⁵ En nombre del federalismo se llevaba adelante una gigantesca transferencia de establecimientos y de docentes a las provincias en el contexto de la última dictadura.

La segunda descentralización se materializa en 1992, cuando fueron reasignadas las responsabilidades de la provisión de educación primaria (transferencia de 1.905 escuelas con 112.000 docentes y 14.200 no docentes) y salud y minoridad y familia (19 establecimientos de salud con 92.000 agentes y 22 institutos de minoridad y familia con 1.700 empleados) a las provincias, aunque las transferencias se efectivizaron de forma no recomendable, dado que no contaron con el correspondiente financiamiento total ni tampoco se establecieron los procedimientos de coordinación interjurisdiccional adecuados (Rezk, 2011).⁶

Ambos procesos representaron ajustes del gasto público nacional y una transferencia de costosos aparatos que generaron fuertes condicionamientos a las provincias. La política educativa queda diseñada, en términos federales, a partir de un gobierno nacional que legisla en materia educativa y sostiene el sistema universitario y el de producción científica y tecnológica; y las provincias que administran casi el conjunto de las instituciones de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, especial, técnica y terciaria no universitaria,

⁵ Ministerio de Cultura y Educación, 1980, Tomo I:85.

⁶ REZK, Ernesto, PADRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Editores. (2011) Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado. Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

compartiendo dichas responsabilidades con la educación de gestión privada.

IV. La reforma constitucional de 1994

La trascendente reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994 sienta las bases de una nueva conceptualización del derecho a la educación, reforzado por la jerarquización de los principales tratados en materia de derechos humanos receptados por nuestro país a partir del nuevo art. 75, inc. 22. También en la reforma se reconstruye la responsabilidad estatal en la materia.

Con respecto a lo primeramente señalado, la reforma constitucional amplía el marco de las metas fijadas a la educación como derecho.

Estas pueden resumirse en los siguientes fines:

- asegurar la participación de la familia y la sociedad (art. 75, inc. 19);
- promover los valores democráticos (art. 75, inc. 19);
- promover la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación (art. 75, inc. 9);
- asegurar la educación ambiental (art. 41);
- asegurar la educación de los habitantes en sus derechos como consumidores y usuarios de bienes y servicios (art. 42);
- asegurar la educación intercultural y bilingüe para los pueblos indígenas (art. 75, inc. 17).⁷

Con respecto a la responsabilidad estatal en materia educativa, aquí el análisis de los nuevos dispositivos permite diferentes dimensiones analíticas.

En primer lugar, con la definición constitucional del art. 75, inc. 19 acerca de *la responsabilidad indelegable del Estado* en materia educativa, e interpretada ésta de manera coherente con los *principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal*, terminan algunos intrincados debates que tuvieron lugar en los años noventa acerca de las posibles alternativas de financiamiento del sector edu-

⁷ ÁLVAREZ, Gonzalo y SCIOSCIOLI, Sebastián (2015). Op. Cit.

cativo de gestión estatal. La reforma cierra estos debates clausurando la posibilidad de que el Estado cobre aranceles por los servicios educativos que presta en cualquiera de sus niveles y, como sostiene Bidart Campos⁸, la equidad solamente puede ser interpretada como un complemento de la gratuidad, cuando ella por sí misma no garantice el acceso al sistema educativo al conjunto de los ciudadanos. En sentido contrario se pronuncian sobre el tema Gelli⁹ y Dalla Vía¹⁰, entre otros.¹¹ Esta definición es central en materia de federalismo educativo y trasciende al gobierno nacional para convertirse en una responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de nuestro sistema federal de gobierno.

En segundo lugar, la reforma enfatiza el rol preeminente del congreso en materia educativa, y del Senado en relación al federalismo. El inciso 19 del art. 75 determina dentro de las atribuciones del Congreso Nacional *proveer lo conducente al desarrollo humano, a la formación profesional de los trabajadores... a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento*. Como una consecuencia necesaria de la emergencia de una denominada sociedad de la información y del conocimiento, en donde la educación contribuye a un nuevo modelo de organización económica postindustrial basada en el conocimiento aplicado, el Estado debe asumir como propia la tarea de que exista un desarrollo humano integral, multidimensional e inclusivo. Un pilar fundamental estará dado por el diseño de políticas públicas que promuevan la investigación y el desarrollo científico y tecnológico y que garanticen el moderno derecho de acceso a los beneficios del conocimiento al conjunto de los ciudadanos.

Al señalarse que el Congreso debe *sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional res-*

⁸ BIDART CAMPOS, Germán (1998). Manual de la Constitución reformada. Tomo II. Ediar. Buenos Aires, Argentina.

⁹ GELLI, Ma. Angélica (2008). Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada. Tomos I y II. Cuarta edición ampliada y actualizada. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina.

¹⁰ DALLA VÍA, Alberto R. (2004). Manual de Derecho Constitucional. LexisNexis. Buenos Aires, Argentina.

¹¹ BERNAL, Marcelo (2012). Op. Cit.

petando las particularidades provinciales y locales, se pone una vez más de manifiesto la emergencia en 1994 de un federalismo moderno y complejo, portador de valores muy actuales como el respeto por las identidades y particularidades locales, los regionalismos y los principios de cooperación, articulación y subsidiaridad.¹²

Este nuevo marco constitucional despeja las dudas preexistentes, colocando al gobierno federal -en todos sus niveles- como garante de un modelo educativo inclusivo, de calidad y orientado a mitigar las desigualdades individuales y territoriales en la materia. La distancia entre la propuesta constitucional y los principales indicadores educativos existentes en nuestro país serán parte del capítulo de cierre de este trabajo.

V. La última legislación en materia educativa

La dinámica del cambio político, social y cultural de la Argentina de las últimas tres décadas gira alrededor del rol del Estado. Dos contraculturas disputarían durante este período histórico el modelo de gestión estatal y los valores que las mismas promueven.

La primera de ellas, el neoliberalismo, primó en la Argentina del cambio de siglo. De ella devenía un reajuste de las escalas de intervención estatal, asimilando a la misma como un desvío sistémico, dada la preeminencia brindada a lo privado sobre lo público, y al mercado sobre lo estatal. El modelo neoliberal, impulsado de manera generalizada por diferentes gobiernos de la región en los años noventa del siglo pasado, impactó en los presupuestos educativos, las políticas de descentralización y la concepción de lo educativo como un servicio a controlar y regular. Fruto de aquel contexto son las Leyes N° 24.195 Federal de Educación y N° 24.521 de Educación Superior.

La Ley Federal de Educación N° 24.195 de 1993 reguló íntegramente los lineamientos y bases de todo el sistema educativo nacional, desde el nivel inicial hasta el superior. La norma no estuvo exenta de fuertes críticas, en tanto sus antecedentes respondieron

¹²BERNAL, Marcelo (2012). Op. Cit.

principalmente a una coyuntura ideológica y económica antes que a necesidades pedagógicas que justificasen su creación. Así, la imprevista de la ley quedó plasmada en cuatro aspectos fundamentales: la modificación curricular, con la consiguiente extensión de la escolaridad, la evaluación de la calidad de la educación y la revalorización de los contenidos. Respecto al primero y segundo, dicho cambio significó el más estructural (y traumático) desde su fundación en 1884 con la Ley N° 1420, contemplando obligatorio el último año de la educación inicial y 9 años de educación básica.¹³ En relación con la evaluación de la calidad de la educación, la norma estableció la evaluación permanente del sistema educativo por parte del Ministerio de Educación Nacional a los efectos de garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos. Por último, respecto de la revalorización de contenidos, se especificaba que se debía verificar “la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad”, aspecto que se llevó a cabo a través de la elaboración de los contenidos básicos comunes¹⁴.

En materia de organización institucional del sistema, la Ley Federal de Educación abrió formalmente esta nueva “tripartita” distribución de competencias en el ámbito nacional, encabezada por el Ministerio Nacional, en el ámbito federal por el Consejo Federal de Educación y en los ámbitos provinciales, en manos de las cartteras educativas de cada gobernación. Así, en el marco de este nuevo vínculo Nación-provincias, a partir de la Ley Federal el gobierno nacional toma a su cargo la capacidad de definir los contenidos básicos comunes de todo el sistema (en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación), el dictar normas generales sobre equivalencia de títulos y de estudios; promueve, organiza y coordina la Red Federal de Formación Docente Continua, establece objetivos de aprendizaje y los mide a través de evaluaciones estandarizadas, desarrollando asimismo políticas compensatorias que buscan ase-

¹³ En efecto, de una estructura de educación primaria de 7 años y secundaria de 5, se pasó a la Educación General Básica, de 9 años, y a la Educación Polimodal, de 3 años.

¹⁴ ÁLVAREZ, Gonzalo y SCIOSCIOLI, Sebastián (2015). Op. Cit.

gurar determinadas condiciones básicas para garantizar la educación de aquellos grupos más desaventajados. Mientras tanto, las provincias, básicamente comprometen sus esfuerzos a la creación y gestión de escuelas, sostenimiento del financiamiento estructural del sistema, los salarios y el control de las condiciones laborales docentes¹⁵.

Por su parte, la Ley N° 24.521 de Educación Superior ha sido una norma fuertemente resistida por las comunidades universitarias, ya que promueve una fuerte centralidad e injerencia del Poder Ejecutivo en el diseño de la política académica y curricular de la enseñanza superior. También habilita el arancelamiento parcial de los estudios universitarios (Art. 50, Inc. 3) y permite que en las universidades de mayor matrícula las facultades puedan promover políticas diferenciadas de ingreso que incluyan cupos o limitaciones al acceso. Finalmente, propone a la CONEAU como organismo evaluador de la calidad y responsable de la acreditación de las carreras de grado y de posgrado, políticas que generaron en dicho contexto intensos conflictos y numerosos reclamos tramitados ante la C.S.J.N., tribunal que nunca se pronunciaría acerca de la inconstitucionalidad de dicha norma.

Ya entrados en el nuevo siglo, y luego de una traumática salida del orden neoliberal, emerge en la sociedad un nuevo consenso acerca de la relevancia del Estado como promotor y garante de la provisión y de la adecuada distribución de bienes públicos, entre ellos los vinculados con la materia educativa.

La Ley Nacional de Educación N° 26.206 del año 2006 plasma un fuerte viraje con la definición de la educación como derecho humano personal y social, y como un bien público. La mencionada norma ha sido cuestionada por su extensión y su carácter declarativo, no incluyendo en su cuerpo metas educativas de mediano y largo plazo como es tendencia actual en la mayor parte de la legislación educativa comparada. La ley vuelve a los formatos clásicos de educación primaria y media (siete y cinco o seis y seis años de acuerdo a las diferentes jurisdicciones) y empodera al gobierno nacional para definir los contenidos obligatorios y prioritarios. Tam-

¹⁵ ÁLVAREZ, Gonzalo y SCIOSCIOLI, Sebastián (2015). Op. Cit.

bién promueve la creciente responsabilidad del Estado de garantizar de manera gradual la universalización de la escolarización temprana y la jornada escolar extendida.

Con posterioridad, el Congreso sancionaría una serie de normas trascendentes en materia educativa.

La Ley N° 20.075/2006 de Financiamiento Educativo previó un aumento plurianual del financiamiento público al sector educativo por el plazo 2005-2010, hasta afectar el 6% del P.B.I. a la finalidad, meta parcialmente alcanzada. Consistía primariamente en un acuerdo plurijurisdiccional en donde las provincias aportan el 60% del financiamiento y la Nación el 40% restante. Las Provincias, por su parte, acuerdan con los municipios transferencias, siendo esta una interesante iniciativa en materia de federalismo educativo. Esta ley ha significado también una primera experiencia importante de construcción de metas educativas, ya que la mayor parte de los fondos fueron destinados a garantizar la escolaridad de los niños desde los cinco años en todo el país y a lograr un efectivo cumplimiento de los diez años de educación obligatoria. Además, se procuró la universalización del nivel medio y el acceso del 30% de los alumnos a la doble escolaridad. Su discontinuación a partir del año 2010 pone nuevamente en relieve la inestabilidad e intermitencia de las políticas educativas en nuestro país.

Por su parte, la Ley N° 26.150/2006 crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral aportando un moderno y novedoso enfoque a la enseñanza de la problemática, siendo sus contenidos transversales a todos los niveles y a todas las jurisdicciones educativas.

También es relevante en materia de inclusión educativa el Decreto N° 1.602 del año 2009, por el cual se dispone la creación de la Asignación Universal por Hijo, siendo la contraprestación exigida por el Estado la escolarización y los controles sanitarios a los casi cuatro millones de destinatarios de la medida.

Finalmente, la Ley N° 27.045, sancionada en 2015, introduce dos modificaciones de relieve a la Ley de Educación Nacional. La primera establece que la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de 4 años hasta la finalización del nivel de

la educación secundaria, ampliando la misma a 14 años de estudios. La segunda disposición determina que la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para niños de 3 años de edad y priorizar la atención educativa de sectores menos favorecidos.

V. Federalismo educativo como dimensión ausente de los debates intergubernamentales

Luego del recorrido llevado a cabo, no podemos dejar de señalar que existe un notable descuido doctrinario por analizar en profundidad las diferentes dimensiones del derecho de acceso a una educación pública de calidad en nuestro país, como así también a la hora de determinar los alcances y límites de la responsabilidad estatal en la materia.

Tampoco es prolífica la literatura que estudia de manera interdisciplinaria la distribución de competencias y de recursos interjurisdiccionales, relacionando a la educación con un mejor grado de distribución de los recursos y de los derechos en el territorio. Federalismo educativo es la subdisciplina que estudia este tipo de relaciones y en nuestro país la misma tiene un alarmante nivel de infradesarrollo, siendo éste más notorio aún en los estudios vinculados con el derecho.

La educación reproduce de manera consistente las desigualdades existentes en nuestro país. La calidad educativa, por su parte, es un bien que se redistribuye de manera inequitativa entre las provincias, dentro de cada provincia, en la dualidad urbano - rural y en la dicotomía entre lo público y lo privado.

Sin embargo, nuestro país ha llevado a cabo un importante esfuerzo de incremento del presupuesto asignado a la finalidad educativa, por lo que el problema se centraliza en este plano en la calidad del gasto educativo y en su distribución por provincias. Mientras que existen provincias que destinan entre el 34 y el 37% de su presupuesto al financiamiento de la educación (Buenos Aires, Corrientes, Córdoba, Santa Fe y Río Negro), otras dedican menos

del 25% (Santiago del Estero, La Rioja, Formosa, Catamarca, San Luis y Tucumán)¹⁶.

Según Morduchowicz (2009), cuando se comparan los datos provinciales se puede ver que en la Argentina no existe una correlación clara entre el gasto por alumno y la densidad poblacional ni entre aquél y el grado de desarrollo. Por un lado hay provincias con características poblacionales similares con dispersiones significativas en el costo unitario. Por el otro, no necesariamente las más ricas son las que, según ese indicador, tienen un mejor desempeño en la inversión educativa. Dado que el reparto de los recursos de origen nacional tiene un claro sesgo redistributivo que beneficia a las jurisdicciones con escaso desarrollo económico, las provincias más pobres ven más que compensada la disponibilidad de fondos brindada por sus limitados recursos propios. De ese modo, se encuentra configurada una situación en la que jurisdicciones pobres cuentan con mayor cantidad de esos recursos por habitante que otras más ricas. Por eso, en no pocas de ellas, el gasto por alumno para la prestación de servicios puede ser más alto en las primeras que en las segundas¹⁷.

Esto permite comprender por qué es factible que las más avanzadas económicamente se encuentren entre las que menor porción del ingreso per cápita destinan al sector. Por el contrario, desde esta perspectiva, las más rezagadas son las que más esfuerzo estarían realizando. Sin embargo, cuando el gasto por alumno se relaciona con la cantidad total de recursos fiscales por habitante de cada provincia, se observa que el desempeño mejora notablemente para las primeras y se deteriora para las últimas... Por último, el gasto por alumno es un indicador del gasto promedio y, como tal, supone un vínculo con el tamaño de la matrícula. Por lo tanto, no es extraño que, además, las que más se estarían esforzando según esta medida sean las provincias con menor cantidad de habitantes y mayores recursos fiscales per cápita del país¹⁸.

¹⁶ Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, año 2016.

¹⁷ MORDUCHOWICZ, Alejandro (2008). *El federalismo fiscal - educativo argentino*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO. Buenos Aires, Argentina.

¹⁸ MORDUCHOWICZ, Alejandro (2008). Op. Cit.

Estas distorsiones se trasladan a los resultados en los diferentes exámenes de evaluación de la calidad educativa que se llevan a cabo en el país, los que desnudan estas inequidades. Solamente haremos referencia a los test internacionales PISA y al operativo nacional Aprender del año 2016.

Nuestro país participa de las pruebas PISA¹⁹ organizadas por la OCDE y que evalúan cada tres años a nivel global el rendimiento académico de alumnos de quince años de manera muestral en matemáticas, ciencia y lectura. Su objetivo es proporcionar datos comparables que posibiliten a los países llevar a cabo políticas de reformas y de mejoras educativas.

Tomando como referencia los exámenes 2006 y 2009 -nuestro país fue apartado de la prueba 2012 por sospecha de falseamiento de los resultados- nos encontramos con que entre el 58% y el 52% de los estudiantes examinados se encuentran en el último nivel de la escala del test (existen seis niveles), o por debajo del mismo, perforando el piso. Ello implica que más de la mitad de nuestros estudiantes secundarios carece de habilidades suficientes para la comprensión de un texto y de herramientas cognitivas para llevar adelante las operaciones matemáticas elementales. Los resultados también demuestran que nuestro país ha retrocedido de manera significativa en la comparación regional, y que el rendimiento de los alumnos está fuertemente asociado a su entorno socio económico.

Por su lado, el Operativo Nacional Aprender es llevado a cabo de manera anual por el Ministerio de Educación y Deportes. El mismo evalúa de manera muestral y censal a alumnos del tercer y sexto grado del nivel primario en lenguas y matemáticas, y en el secundario agrega capítulos de ciencias naturales y sociales. Los resultados 2016 han sido recientemente publicados y en ellos aparecen cruces de datos que preocupan.

Uno de ellos es el rendimiento promedio en las pruebas de matemáticas en el secundario según el nivel socioeconómico de los alumnos. Mientras que un 54% de los alumnos con nivel socioeconómico alto obtuvieron resultados avanzados o satisfactorios en la

¹⁹ Programme for International Student Assessment.

prueba a nivel país, un 28,8% por ciento de los de nivel medio alcanzaron esos niveles, y solamente un 12,7% de los de nivel bajo demostraron suficiencias básicas en el manejo de las operaciones matemáticas cotidianas (uno de cada diez).

Otro indicador es el que compara rendimientos asociados a cada provincia. Mientras que la CABA (distrito con los mejores indicadores educativos) cuenta con un 52% de alumnos evaluados que superan las categorías avanzada y suficiente en matemáticas, los estudiantes secundarios de Santiago del Estero, Catamarca, Formosa y Chaco no llegan en promedio al 15%.

Finalmente, el tercer cruce es entre alumnos que asisten a establecimientos educativos estatales o privados. Los alumnos que asisten a escuelas primarias de gestión privada logran un rendimiento promedio en las pruebas de matemáticas en sexto grado superior en un 22% al de las escuelas públicas.

Todos los datos presentados tienen como fuente al Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

Las comparaciones llevadas a cabo son parciales y probablemente exijan un análisis más detallado que exceden los objetivos de este trabajo. A priori, no obstante, podemos afirmar de las mismas que la calidad educativa está asociada al nivel de ingresos del entorno familiar de los alumnos, que las desigualdades entre provincias son muy pronunciadas, y que las instituciones educativas de gestión privada superan marcadamente a las de gestión estatal. Es decir, que el hogar en el que nacen, el distrito en el que habitan y las posibilidades económicas de acceso condicionan de manera efectiva el derecho a una educación de calidad a nuestros niños y jóvenes.

Del agregado de estos datos surge la necesidad de repensar las bases y los instrumentos de gestión a llevar adelante en el futuro cercano por parte de los decisores políticos en materia educativa. Una mirada federal a estos fenómenos debe ser parte necesaria de un diagnóstico o línea de base que nos lleve a intervenir, mitigando las inequidades territoriales.

El debate acerca de políticas compensatorias en materia educativa debe ser un capítulo específico dentro de las discusiones entre la Nación y las Provincias en el contexto de la discusión presupues-

taria anual, y también en la mesa de negociaciones de una futura y necesaria Ley Convenio de Coparticipación Federal.

Si damos como válida la premisa de que la educación es la apuesta más consistente para elevar los umbrales de oportunidades laborales y profesionales de nuestros estudiantes; y que un federalismo de concertación con vínculos intergubernamentales modernos y eficientes es el sistema más adecuado para redistribuir recursos en el territorio y compensar las asimetrías existentes; entonces deviene como lógico y necesario reflexionar de manera situada y con consistencia acerca del federalismo educativo como capítulo central de futuros acuerdos interjurisdiccionales en la materia.

VI. Bibliografía

- Álvarez, Gonzalo y Scioscioli, Sebastián (2015). *Las bases constitucionales de la educación argentina a la luz de la reforma constitucional de 1994*. En Bernal, Marcelo; Pizzolo, Calógero y Rosseti, Andrés (Editores) “Que veinte años no es nada: un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994”. Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina.
- Bernal, Marcelo (2012). *Derecho Humanos: La libertad de enseñar y aprender*. En Hernández, Antonio M. Derecho Constitucional, Tomo I. Editorial La Ley Buenos Aires, Argentina.
- Bernal, Marcelo; Pizzolo, Calógero y Rosseti, Andrés (Editores) “Que veinte años no es nada: un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994”. Editorial Eudeba. Buenos Aires, Argentina.
- Bidart Campos, Germán (1998). *Manual de la Constitución reformada*. Tomo II. Ediar. Buenos Aires, Argentina.
- Dalla Vía, Alberto R. (2004). *Manual de Derecho Constitucional*. LexisNexis. Buenos Aires, Argentina.
- Gelli, Ma. Angélica (2008). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. Tomos I y II. Cuarta edición ampliada y actualizada. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina.

- Morduchowicz, Alejandro (2008). *El federalismo fiscal - educativo argentino*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Unesco. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, Oscar (2012). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Editorial Ariel. 1° Edición. Buenos Aires, Argentina.
- Rezk, Ernesto, Padraja Chaparro, Francisco y Suárez Pandiello, Javier. Editores. (2011) *Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado*. Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

MEMORIA FEDERAL 2016

INFORME SOBRE EL FEDERALISMO ARGENTINO

Hernández, Antonio M.

I. La continuidad de las violaciones constitucionales

Durante el año 2016, 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 y XXIX).

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) el Congreso prorrogó la legislación de emergencia y mantiene la delegación de funciones en el Poder Ejecutivo, lo cual también lesiona el federalismo y centraliza el país, mediante el gobierno por decreto; d) continúa una notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional dentro del país, o peor aún, se ha detenido casi por completo; e) no se cumplen otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo, f) persisten leyes centralistas como las de financiamiento educativo y Nacional de Educación, 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 nuestro trabajo “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino”, además de las referencias que expresamos más adelante, g) no existe una autonomía plena para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y h) la inadecuada ordenación territorial argentina -cuyo eje central es la superpoblación de la provincia de Buenos Aires-, no ha recibido cambio alguno. Esto exige soluciones impostergables, como lo venimos reclamando, a esta altura del siglo XXI 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 y ante la pérdida de la hegemonía que tenía el peronismo, se ha equilibrado el poder esencialmente en las Cámaras del Congreso y se ha atenuado el hiper-presidencialismo que soportábamos.

Bajo nuestro punto de vista, estos resultados electorales que se han repetido recientemente en las PASO de 2017, encierran una gran posibilidad para el futuro democrático del país, como lo hemos sostenido en el informe del año anterior.

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.

Insistimos 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, que 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.

Asimismo, se han modificado las severas restricciones cambiantes y al mercado de capitales antes existentes, por lo cual ahora es posible para las provincias acceder al crédito público.

Por otro lado, se aprecia mayor equilibrio en la política de subsidios en materias variadas como transporte, energía y obra pública.

No obstante ello, deben tenerse presente algunas opiniones críticas, en relación a los subsidios y obras destinados al área metropolitana de Buenos Aires. El periodista Adrián Simioni, de La Voz del Interior de Córdoba, ha señalado que como motivo de la carrera electoral, durante el 2016 “se frenó la tímida reducción de los exorbitantes privilegios que el conjunto del país ofrenda a los votantes del Gran Buenos Aires bajo la forma de servicios públicos. En parte, eso fue por sentencias judiciales de magistrados que ignoran más de lo que sospechan. Pero es obvio que el macrismo elige cuidadosamente no poner todos los dedos en el enchufe del Conurbano. Se deduce claramente de un informe de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) sobre el Presupuesto 2017: mientras los subsidios a los servicios públicos en total (inversiones y gastos corrientes) decrecen un 12 %, los dos más inequitativos (son exclusivos para el Gran Buenos Aires) crecen 17 % (trenes de pasajeros) y 3 % (el agua y las cloacas gratis que todo el país paga a través de Aysa). Y sigue expresando Simioni: “La misma ASAP muestra en obras públicas el privilegio a la misma zona. Una provincia como Córdoba tendrá la menor inversión nacional por habitante. Las partidas destinadas a la Buenos Aires de María Eugenia Vidal crecen 98 %. La Nación construirá en el Gran Buenos Aires las tres obras más caras de todas: pondrá 3.000 millones de pesos para reformar el ramal ferroviario Constitución-La Plata, destinará 2.392 millones para “mejorar el transporte” en el Área Metropolitana, y para que no se diga que el interior es miserable, también empezará a construirle al distrito más rico la autopista del Camino del Buen Ayre, con 1.284 millones.” (La Voz del Interior, sábado 8 de octubre de 2016, pág. 13, Política, en el artículo “Ya empezó el gobierno macristinista?”).

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. Ya volveremos más adelante sobre esta cuestión al considerar el reclamo judicial de la Provincia de Buenos Aires por los fondos del Conurbano.

III. Urge modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas

Son muy amplias las reformas a producir en este aspecto, por lo que en modo alguno resulta taxativa la enunciación que efectuamos seguidamente. Esta tarea requiere de un análisis detenido de la normativa dictada, que a lo largo del tiempo, fue centralizando notablemente a nuestro federalismo. Para ejemplificar esta propuesta, señalaremos algunos temas de gran relevancia.

Y comenzamos con la imperiosa necesidad de modificar o derogar la mayoría de los **tributos con asignación específica que traen fondos de la masa coparticipable**, lesionando las autonomías provinciales y municipales¹.

Asimismo, a lo largo del tiempo en base a la **“cláusula del progreso”** del actual art. 75 inc. 18 (antes art. 67 inc. 16) y a la posibilidad del **otorgamiento de concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo por el Congreso**, se fue desconociendo

¹ Al analizar la coparticipación impositiva federal, (en nuestras obras “Federalismo, autonomía municipal y ciudad autónoma de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Depalma, Buenos Aires, 1997 y “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009), indicamos distintas normas –Pactos fiscales, leyes y decretos-, que invirtieron la primacía que habían alcanzado en la distribución primaria los gobiernos locales frente al federal, de acuerdo a la Ley N° 23.548, hasta llegar a la situación actual de centralismo fiscal, donde más del 80 % de los recursos son percibidos por el Gobierno Nacional. Afortunadamente, la Corte Suprema de Justicia falló favorablemente los reclamos presentados oportunamente por las Provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba, declarando la inconstitucionalidad de las detracciones efectuadas a la masa coparticipable con destino a la Anses y a la Afip, que hemos considerado en la Sección Doctrina del Cuaderno anterior.

y afectando el poder tributario de provincias y municipios en múltiples casos: ferrocarriles, transportes, comunicaciones, minería, etc. En consecuencia, hay que revisar dicha legislación y políticas centralistas, -casi siempre avaladas por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia²-, a la luz de la nueva normativa del art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional, que ha reconocido **el poder de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional**, como otro hito notable de afirmación federalista, también incorporado en la reforma de 1994. Esto significa que debieran producirse las reformas legislativas y jurisprudenciales, a los fines del estricto cumplimiento de la Ley Suprema, que ha fortalecido las autonomías provinciales y municipales en todos sus aspectos, incluyendo los tributarios y económicos.

Lo propio debe ocurrir con los **subsidios**, en materia de servicios públicos de transporte y energía, que están destinados mayoritariamente al área metropolitana de Buenos Aires, con una **enorme desigualdad para los habitantes del interior del país**³.

Por otra parte, debe modificarse la Ley N° 24.588 por ser inconstitucional en sus arts. 2, 7, 8 y 10 al violar el art. 129 de la Ley Suprema y **restringir la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Además de ello, también se afecta el federalismo por otra razón: los anteriores jueces “nacionales” y gran parte de la

² Véase “Tratado de derecho y economía”, 3 tomos, Director Juan Vicente Sola, La Ley, Buenos Aires, 2013, “La cláusula del progreso”, en el Tomo II, Cap. XXII, págs. 420 y ss. y “La cláusula del progreso” (con especial referencia a los ferrocarriles), de Alberto Bianchi, Ponencia presentada en el XX Congreso de Asociación Argentina de Derecho Constitucional, en Mendoza, 2011, puntos 2 c) Los problemas del equilibrio federal y 3 a) iii) Jurisprudencia, en especial sobre conflictos impositivos. Aunque dicha expresión debe moderarse a la luz de los fallos antes referidos, que han comenzado a fijar una jurisprudencia más federalista, al establecer límites a las detracciones a la masa coparticipable.

³ En algunos casos los usuarios del interior han llegado a pagar hasta 10 veces más que los del área metropolitana de Buenos Aires en las facturas de gas y electricidad, como lo ha indicado La Voz del Interior de Córdoba, en los artículos de Germán Negro titulado “El federalismo, según quien tenga la manija” e “Injusticias en el laberinto de los servicios públicos”, en las págs., 3 y 5 respectivamente, de la edición del domingo 4 de septiembre de 2016.

Policía Federal que allí presta servicios, son sostenidos por el Presupuesto de la Nación, en lugar del de la Ciudad Autónoma.

Asimismo, reiteramos que es decisivo **terminar con el hiperpresidencialismo**, que lesiona profundamente la república federal, comenzando por la inmediata derogación de los superpoderes otorgados en el art. 37 de la Ley de Administración Financiera y de la legislación de emergencia económica, además de la modificación de la Ley N° 26.122 de Decretos de necesidad y urgencia, que de manera inconstitucional reglamenta el art. 99 inc. 3 de la Ley Suprema.

En cuanto a los **recursos naturales**, es evidente que debe adecuarse la legislación vigente sobre hidrocarburos, pesca y otros recursos, a lo dispuesto en el art. 124 de la Constitución Nacional, que ha reconocido la propiedad provincial sobre los mismos. Refiriéndonos al caso de los **hidrocarburos**, muchos años después de la reforma, mediante la Ley N° 26.197, se reconoció las competencias provinciales, al modificarse el art. 1 de la Ley de Hidrocarburos N° 17.319 que las otorgaba al gobierno federal. Esa llamada “ley corta”, trasuntó un espíritu federalista impuesto por la Constitución, que ha sido gravemente desconocido por la denominada Ley de Soberanía Hidrocarburífera N° 26.741 de 2012 y su Decreto Reglamentario 1277 de dicho año. Para nosotros hay claras objeciones sobre la constitucionalidad de estas últimas normas, que además otorgan un enorme cúmulo de atribuciones al Poder Ejecutivo, sin la adecuada participación del Consejo Federal de Hidrocarburos.⁴

Esto también alcanza a la Ley N° 27.007, que ha introducido modificaciones en las anteriores Leyes N° 17.319 y 26.741, con el mismo objetivo de profundizar un proceso de centralización en la materia, en base a un acuerdo logrado con los Gobernadores de las provincias productoras, que se caracterizó por su sigilo, velocidad y uso de las viejas prácticas unitarizantes del anterior gobierno nacional. Aquí se impone una revisión de esta legislación alejada de los principios federales de la Constitución Nacional.

⁴ Véase el documentado trabajo de Lorena Schiariti titulado “Oscilaciones del federalismo en materia de hidrocarburos”, en la Revista de Derecho Público “Diez Años de Derecho Público en la Argentina-II”, 2013-2, Directores Tomás Hutchinson y Horacio Rosatti, págs. 409 y ss., Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires, 2012.

IV. Trascendente Acuerdo Federal en materia de Coparticipación impositiva ⁵

El 18 de mayo de 2016 se firmó en Córdoba por parte del Presidente, Gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un convenio de devolución a las Provincias del 15 % de la masa coparticipable y que se destinaba a la Anses, desde el Pacto Fiscal de 1992.

El acuerdo tiene una trascendencia indiscutible en el marco de las complejas relaciones financieras de nuestra Federación, caracterizadas por su notable centralización y por la extrema dependencia política, económica y financiera de los gobiernos subnacionales.

A diferencia de otros pactos o acuerdos, caracterizados por la imposición del gobierno central, en este ha primado un adecuado ejercicio de relaciones interjurisdiccionales, con mayor equilibrio y justicia para los gobiernos provinciales y locales, y donde comienza a finalizar una de las tantas detracciones a la masa coparticipable. Se ha tratado de un ejemplo concreto de federalismo de coordinación y concertación, que fue uno de los grandes objetivos de la reforma constitucional de 1994.

El acuerdo además, marca un camino para asegurar la gobernabilidad del país y corroborar que necesitamos imperiosamente una democracia deliberativa, con profundización de la calidad institucional y con cumplimiento de nuestro máximo pacto político que es la Constitución Nacional, con su proyecto republicano y federal.

Debe destacarse en esta oportunidad la decisión que tuvo el Gobierno Federal de apostar al diálogo, lo que recibió una ponderable respuesta por parte de los representantes provinciales y de la Ciudad Autónoma. Estimo que también ayudaron los resultados electorales recientes, que alejaron la posibilidad de la hegemonía y el hiperpresidencialismo y facilitaron estos acuerdos políticos entre diversas fuerzas, que empiezan a ejercitar el diálogo, como se ha observado aquí y en el Congreso.

⁵ Para el análisis completo de este tema, nos remitimos al anterior Cuaderno de Federalismo, ya que allí lo consideramos dentro del informe de Federalismo correspondiente al 2015...

Asimismo debe recordarse que esto ha sido una consecuencia de los cinco fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia con fecha 24 de noviembre de 2015, a muy pocos días de la finalización del segundo mandato de gobierno de Cristina Kirchner, en una de las transiciones políticas e institucionales más conflictivas de la historia argentina. Y a más de 7 años del primer reclamo efectuado por la Provincia de San Luis, luego efectuado por la de Santa Fe y muy posteriormente, por el pedido de medida cautelar de la de Córdoba.

Por eso insistimos en la importancia política e institucional del Acuerdo, que debe servir como punto de partida para objetivos más importantes, específicamente en los aspectos financieros y económicos del federalismo argentino y en particular, en la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva Federal.

El Ministro del Interior ha explicitado la voluntad política del Gobierno de sancionar dicha Ley antes de 2019, lo que también hay que destacar.

Ya comenzado 2017, por parte del Gobierno y los Gobernadores se ha insistido en la necesidad de sancionar tres leyes: la de reforma tributaria, la de responsabilidad fiscal de los gobiernos y la de coparticipación impositiva.

Además de ello, la Provincia de Buenos Aires ha demandado al Gobierno Federal por la recuperación del Fondo del Conurbano ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recordemos que se había creado dicho Fondo en 1992 por Ley 24.073 a los fines de compensar las pérdidas que sufrió la Provincia en el tránsito de la Ley de Coparticipación N° 20.221 a la N° 23.548. Pero en 1996 por Ley N° 24.621 se limitó dicho Fondo a una suma fija de 650 millones de pesos, que al no ser actualizados, han producido una situación de marcada injusticia, agravada por la circunstancia de que los excedentes de dicho tope, se reparten entre las otras Provincias. Actualmente se trata de aproximadamente 50.000 millones y en consecuencia, se puede comprender fácilmente la trascendencia de esta cuestión. Es por ello que la Corte Suprema ha solicitado la opinión de todas las otras Provincias. En tal sentido las gobernadas por el Justicialismo han manifestado que si se hace lugar al reclamo de

Buenos Aires, los montos deben salir de la parte de coparticipación correspondiente al Gobierno Federal.

Hemos sostenido que estamos ante otra cuestión muy delicada, donde se advierte con claridad otro de nuestros problemas: el de la judicialización de la política, ya que ante la falta de solución por parte de las autoridades políticas, se tiene que recurrir al más alto Tribunal.

Es por todo esto que insistimos en que no podemos demorar más la sanción de la ley de coparticipación impositiva. No se puede continuar más con los parches transitorios que no resuelven los problemas de fondo... Es lamentable que sigamos profundizando la anomia en esta materia decisiva... Hay que resolver políticamente esta cuestión de fondo, cumpliendo al pie de la letra la Constitución Nacional, que fija responsabilidades concretas al Presidente, a los Gobernadores y al Congreso y a las Legislaturas.

Hemos sostenido al respecto como una de nuestras "20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino", que para salir del "laberinto" actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema.

La masa coparticipable debe restablecerse de acuerdo a ella, para lo cual es menester derogar o modificar ostensiblemente la casi totalidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que la han disminuido, consolidando el unitarismo fiscal.

Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ya que estos últimos niveles gubernamentales, además de los municipios, son los que tienen mayores responsabilidades al respecto.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria entre las Provincias, la Ciudad Autónoma y los gobiernos municipales.

Lo que he denominado “el triunfo del proyecto centralista” ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es imperioso modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana.

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

Así como se pudo lograr en las Presidencias de Frondizi y Alfonsín, la sanción por el Congreso de leyes consensuadas de coparticipación⁶, ahora en base a estos importantes precedentes puede hacerse lo mismo y en el marco de la actual situación política, que requiere sentar bases serias y sólidas en materia de finanzas federales conforme al mandato constitucional.

V. La transferencia de la Policía Federal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Nos referimos a esta importante cuestión en un artículo en el diario La Nación⁷, donde señalamos nuevamente la inconstitucionalidad de la Ley N° 24.588 de Garantías del Estado Nacional, que en violación del art. 129 de la Constitución Nacional, había consagrado en su art. 7 que la “Policía Federal Argentina continuará ejerciendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la Justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires”. Años después, mediante la Ley N° 26.288 de 2007 se modificó acertadamente la ley antes citada,

⁶ Como las Leyes N° 14.788 de 1959 y la N° 23.548 de 1988, que significaron un notorio avance de la coparticipación para las provincias en la distribución primaria.

⁷ “Hacia una autonomía plena de la ciudad”, publicado el día martes 19 de enero de 2016 en la página de Opinión, al que remitimos en razón de brevedad.

para posibilitar el ejercicio de dichas competencias por parte de la Ciudad. Y así se creó la Policía Metropolitana. Pero no se había podido avanzar en la transferencia de los efectivos de la Policía Federal, debido a la falta de acuerdo por los recursos respectivos.

Como otra consecuencia de la elección de los nuevos gobiernos, se concretó dicho acuerdo de transferencia entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma, para el traslado de la mayor parte de los efectivos de la Policía Federal que prestaban servicios en la Ciudad. Y esto ha implicado un notorio avance hacia la autonomía plena, como fuera consagrado en la Ley Suprema de la Nación. En dicho artículo periodístico sostuvimos: “Este paso decisivo debe ser continuado con los otros vinculados a la transferencia completa de la ex justicia nacional a la Ciudad, además del Registro de la Propiedad Inmueble y de la Inspección General de Justicia”⁸.

VI. 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. Por eso es que incorporamos en este informe algo que acaba de concluir en 2017 y que fue el Seminario sobre “Federalismo y Regiones en la Constitución Nacional”, que coorganizáramos con la Secretaría Parlamentaria del Senado de la Nación y la Fundación Metropolitana y que se llevó a cabo en 3 Jornadas, con la participación de Miembros del Instituto de Fe-

⁸ Para un análisis de la autonomía plena y de los aspectos históricos y constitucionales de la Ciudad de Buenos Aires véase Antonio María Hernández, “La Ciudad autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino”, Jusbaire, Buenos Aires, 2017.

deralismo y de Senadores de la Nación, que expusieron sobre las distintas regiones del país. Esas Jornadas de indudable trascendencia y sin precedentes, se encuentran grabadas, pudiendo accederse a las mismas en YouTube, bajo el título “Federalismo y Regiones en la Constitución Nacional” y fueron subidas por parte del Senado de la Nación, a través de sus Direcciones específicas.

También allí hemos insistido en que esta es la oportunidad histórica para avanzar en el cumplimiento de la Ley Suprema, en los principios fundamentales vinculados a la descentralización del poder. Y de allí en la necesidad de discutir una agenda de estas cuestiones, que produzcan finalmente el cambio ético e institucional que la sociedad espera.

INFORMES SUBNACIONALES

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Palazzo, Eugenio L.

En lo institucional

En las elecciones locales de 2015, se utilizó por primera vez el sistema de boleta única electrónica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que ya se usaba en Salta desde 2009. Tuvo excelentes resultados pues agilizó mucho la votación, el escrutinio y la difusión de los resultados. Lamentablemente no se logró acuerdo en el Congreso para extenderlo a todo el país. Por supuesto que en caso de hacerlo se requiere establecer controles adecuados.

Luego de las primarias abiertas, de los treinta candidatos iniciales a Jefe de Gobierno quedaron solamente cinco en mérito al piso del 1,5% de votos para el partido como requisito para presentarse a la primera vuelta. Celebrada esta llegaron a la segunda vuelta los postulados por Unión Pro (Horacio Rodríguez Larreta) con el 45,56% de los votos, y UCR – ECO (Martín Lousteau) con el 25,48%. En el balotaje se impuso el primero con el 51,64%.

El posterior triunfo de Cambiemos en el orden nacional implicó una modificación sustancial en las relaciones entre ambas órbitas, pues de desconfianza, tropiezos y rivalidad se pasó a un diálogo amistoso y una colaboración plena.

La composición de la Legislatura refleja el resultado electoral de 2015, con una importante consolidación del oficialismo en la Ciudad de Buenos Aires, que también en mucho ayudó al triunfo nacional de Cambiemos. Actualmente Unión Pro, la Colación Cívica y Confianza Pública han conformado un interbloque que totaliza treinta y dos legisladores, es decir mayoría propia. Corresponden veintiocho a Unión Pro, dos a la Colación Cívica y dos a Confianza Pública. En la oposición el Frente para la Victoria cuenta con ocho, Suma (que reúne al GEN y a sectores radicales) con seis, hay un Bloque Peronista que posee tres, tienen dos el Frente de Izquierda y de los Trabajadores, y uno cada uno Autodeterminación y Libertad, Bien Común, Corriente Nacional de la Militancia, Frente Renovador, Sindical Peronista, Socialista Auténtico y Mejor Ciudad.

En 2016 se celebró el 20 aniversario de la Constitución de la CABA, lo que fue recordado a través de diversos actos académicos, que sirvieron para reflexionar sobre sus instituciones.

Transferencias de funciones

El 5 de enero de 2016 el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma firmaron el “Convenio de transferencia progresiva de facultades y funciones de Seguridad” por el cual se dispuso el traspaso a la ciudad de Buenos Aires del personal y bienes de la Policía Federal destinados a la seguridad en esta ciudad. Se transfirieron 24 comisarías y 19.300 agentes. Ello fue aprobado el 18 de enero en la Legislatura porteña, en sesión extraordinaria, mediante la ley 5235, por 39 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones. La Nación cumplió así con lo dispuesto por la ley 26.288 sancionada en setiembre del 2007, que modificó el artículo 7 de la denominada "Ley Cafiero", N° 24.588. Esa reforma estableció que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercería las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales y el gobierno nacional las seguiría ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Ejecutivo porteño. El traspaso de funciones debe instrumentarse a través de los convenios correspondientes para la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes; pero hasta 2016 no se pudo avanzar por las diferencias entre las fuerzas de distinto signo político que gobernaron la ciudad de Buenos Aires y la Nación.

La ley de creación de la Policía de la Ciudad, bajo el N° 5688, fue sancionada el 17 de noviembre de 2016 implicó la unificación de la Policía Metropolitana con la Policía Federal que opera en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cerca de 6.000 efectivos con los que contaba la Policía Metropolitana y 19.300 de la Policía Federal pasaron a integrar la nueva institución. Finalmente, el 2 de enero de 2017 comenzó a funcionar la Policía de la Ciudad, que utiliza toda la infraestructura de la Metropolitana y la Federal. Por lo tanto, la anterior fuerza de seguridad porteña fue absorbida por la nueva institución, mientras que la fuerza federal sigue operando en la seguridad de edificios y espacios públicos bajo jurisdicción del Estado nacional.

Se avanzó también en la transferencia del Poder Judicial, la Inspección General de Justicia y el Registro de la Propiedad Inmueble

a la Ciudad. Luego de extensas negociaciones, y pese a la reticencia de diversos sectores, se firmaron, en enero de 2017, cuatro convenios. El primero establece que el Estado Nacional transfiere y la Ciudad asume la competencia ordinaria en los conflictos de las relaciones de consumo. La CABA recibe los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8; tres Fiscalías ante los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo; tres Defensorías Públicas Oficiales ante los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo; seis vocalías de la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo; una Fiscalía ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, y una Defensoría ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo. Otro prevé la transferencia progresiva de facultades y funciones de la Inspección General de Justicia (IGJ) en todas las materias no federales o de interés nacional, para ser ejercidas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires por el Organismo del Registro Público. Además, se transfieren las funciones, competencias, órganos, entes, personal, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e inmuebles) como inmateriales (sistemas informáticos, de seguimiento y/o de comunicación), convenios y contratos en ejecución con los que cuente y utilice la IGJ. Por el tercero la CABA asume la competencia penal no federal relativa a los delitos contra las personas, el honor, la integridad sexual, la libertad, la propiedad, la seguridad pública, el orden público, la administración pública, la fe pública, y leyes complementarias. Finalmente, también se firmó el convenio interjurisdiccional de transferencia progresiva de facultades y funciones del Registro de la Propiedad Inmueble (RPI) en todas las materias no federales.

En definitiva, la autonomía prevista en el art. 129 de la Constitución Nacional se muestra como un trayecto a recorrer, en el que se va haciendo camino al andar.

Obra pública

Buenos Aires tuvo una intensa actividad en materia de obra pública en 2016, tanto de gran envergadura como medianas. Se pueden destacar las encaradas por Autopistas Urbanas SA (AUSA), que durante el pasado año realizó 13 licitaciones entre las que se resaltan el Paseo del Bajo y el Viaducto elevado del FFCC Gral. Mite. Por otra parte, la Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) convocó a la ejecución de obras en la ciudad por \$ 4.553 millones para las líneas Mitre, Sarmiento y San Martín. El Ministerio de Ambiente y Espacio Público tuvo a cargo la licitación de 58 obras de variada naturaleza con una inversión total de \$ 2.740 millones. La lista de licitaciones destacadas se completa mencionando a las que realizó Subterráneos de Buenos Aires (SBASE): 9 licitaciones por \$ 1.328 millones, y el Instituto de Vivienda de la Ciudad, que convocó a la construcción de 814 viviendas por \$ 1.072 millones. Es decir que desde el punto de vista de la infraestructura urbana se dio continuidad al objetivo de modernizar Buenos Aires, facilitar el tránsito y mejorar su ecología.

La situación social

Pero el dato más preocupante se refiere a la situación social. El 18,9% de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires se ubicaron al cierre del año pasado por debajo de la línea de pobreza y de ese total el 5% es indigente, según un informe elaborado por la Oficina de Estadísticas del Gobierno porteño. Dicho en valores absolutos, 578.000 personas sobre un total de algo más de tres millones de habitantes de la Ciudad, son pobres, y de ese subtotal, 154.000 son indigentes. Ese 18,9% de nivel de pobreza del último trimestre del año pasado se ubicó por arriba del 17,6% del primer trimestre del 2016, último registro accesible, mientras que el 5% de Indigencia casi no mostró diferencias respecto al 5,4% de comienzos de año. De manera paralela, creció lo que la Oficina de Estadística considera clase media, que alcanzó al 52% a finales del 2016, contra el 49,7% de comienzos del año pasado.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Pulvirenti, Orlando

I. El panorama al inicio de 2016 y el desafío del Gobierno

Los sorprendentes resultados electorales del año 2015, efectivizado en la asunción de la nueva Gobernadora de la Provincia el 10 de diciembre, María Eugenia Vidal, plantearon durante el 2016 una gran incógnita respecto de la forma en que se acomodaría la nueva Administración, siendo que desde el año 1987 (Gobierno de Armandariz–Roulet por la UCR) el poder estuvo en manos de distintas agrupaciones y frentes del que resultaba figura central el Partido Nacional Justicialista.

La visión de que ningún candidato ajeno a esa formación tenía posibilidades de obtener una victoria; particularmente habida cuenta de la presencia del voto adhesivo al justicialismo en las poderosas I y III secciones electorales del populoso Cono Urbano Bonaerense, posiblemente haya generado la confianza en la conducción del Frente Por la Victoria de que cualquier elector que propusiera, se impondría en la votación. La sorpresa fue mayúscula, como también lo fue posiblemente para la unión partidaria victoriosa, que al alzarse en simultáneo con las Provincias de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación, halló ya en los primeros meses del año 2016 dificultades para poder ubicar funcionarios políticos en los múltiples cargos políticos que conforman la plantilla de la administración de las tres jurisdicciones más importantes del país.

En consecuencia, el inicio del 2016 presentó un cuádruple desafío: 1. La construcción de nuevos cuadros directivos que debían ocupar el Gobierno Bonaerense; 2. La dudas respecto del sostén político que tendría la gobernadora, a quién recordemos, se la había bautizado como “Heidi” para dar mayor contraste, con la supuesta picardía, tránsito gubernativo, uso político o cómo pretenda calificarse, de las anteriores autoridades; 3. La existencia de un fraccionamiento en las dos Cámaras que componen el Poder Legislativo Bonaerense, en las que el partido entrante, no dispone de mayoría en ninguna de ellas y 4. La necesidad de tratar el enorme déficit fiscal y operativo con el que cerró su Gobierno Daniel Scioli, quién debió abonar los últimos aguinaldos mediante transferencias de urgencia del Tesoro Nacional.

II. Primer semestre de 2016 y el acomodamiento

Tal como anticipáramos, una de las primeras discusiones en la Unión ganadora de las elecciones, fue determinar la asignación de cuadros gubernamentales, que básicamente resultaban tener su origen o en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o más remotamente, y por el componente de la UCR integrante de la coalición, de gobiernos municipales afines.

En tal sentido, tres figuras resultan preponderantes por las áreas que les fueron asignadas y en virtud de las preocupaciones de la agenda gubernamental. Se asignó a Hernán Lacunza el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia, con la difícil misión de equilibrar las cuentas, a cuyos efectos el primer aspecto fue determinar el verdadero estado de situación económica. El mensaje de marzo de 2016 de la Gobernadora en la apertura de sesiones, fue bastante elocuente respecto del estado de cosas hallado al momento de acceder al poder.

En segundo lugar, quién fue presidente de la Legislatura de la CABA, Ritondo, asumió el Ministerio de Seguridad de la Provincia. El detalle de su acceso no fue menor, tal como señalaba su Director de Administración, bastaba con cotejar el listado de móviles disponibles, para observar diferencias de números entre la información que se suministrada por distintas fuentes, que impedían conocer en detalle su real existencia y utilidad.

Finalmente, Alejandro Finocchiaro de reconocida importancia en el Ministerio de Educación de la CABA, asumió la difícil tarea de conducir la Dirección General de Escuelas, misma que en su momento ocupó el mismo Domingo Faustino Sarmiento. Su llegada al cargo coincidió con el inicio de conversaciones paritarias, en una Provincia que se ha acostumbrado en los últimos años, a perder numerosos días de escuela por paros de los distintos sindicatos y gremios que agrupan al personal docente y no docente de dichos establecimientos. El relato brindado en confianza al suscripto, sobre el estado de situación hallado, clave es decirlo, no difería del encontrado en otras áreas de la administración pública bonaerense siendo simplemente alarmante.

Cabe también mencionar, por la importancia que tiene el fuero penal en la Provincia de Buenos Aires, dada la incidencia estadística del número de delitos que se cometen; la disputa que se generó respecto del cargo del Procurador General, que desempeñó durante muchos años María del Carmen Falbo y que culminó con su desplazamiento y la designación del Dr. Julio Conte Grand.

III. Segundo semestre de 2016 y la consolidación del Gobierno

El segundo semestre fue generando a la luz de ciertos consensos alcanzados particularmente con el partido conducido por Sergio Massa -quién por su parte obtuvo poder en los Directorios de organismos provinciales como el caso del BAPRO-, la idea de que el Gobierno de Vidal se había afianzado y que disponía de márgenes de actuación más amplios que los inicialmente previstos.

Tal vez haya contribuido a esa situación, cierta dispersión producida en las fuerzas del Frente por la Victoria y un incremento en la popularidad de la Gobernadora, cuyo índice de aceptación superó inclusive al del propio Presidente de la Nación.

Desde un punto de vista organizativo, la Provincia de Buenos Aires, tomando el modelo aplicado en CABA y reproducido también en Nación, marchó decididamente hacia la organización de sus recursos administrativos, mediante la creación de un Ministerio de Coordinación y Gestión Pública dentro de la cual se creó la Subsecretaría de Modernización.

Sobre dicha estructura recayó el mayor desafío consistente en pasar de la era papel (o analógica) a la digital. A esos fines, se incorporó como una gran novedad el sistema de expediente por vía electrónica. Esta circunstancia, aún requiere a nuestro entender, de la correspondiente adaptación de la Ley N° 7647 de Procedimiento Administrativo, pero es de por sí, un gran paso hacia adelante.

Pero también debe mencionarse que se comenzó una intensa revisión de las misiones y funciones de cada área, así como el análisis de las dotaciones óptimas con vistas a contar con el número adecuado de empleados que garanticen la función estatal.

En este sentido, siendo que podía preverse grandes dificultades para el Gobierno, habida cuenta de que los gremios que nuclean a la mayoría de los trabajadores del Estado bonaerense (UPCN-ATE), son conducidos por sectores adherentes al Justicialismo, ello no resultó de esa manera. En efecto, en primer lugar la constatación de que no se produjo el masivo cese de empleados por el que se temió inicialmente y luego, el otorgamiento de paritarias que garantizaron una equivalencia de los ingresos con aquellos desfasajes que surgieran por pautas inflacionarias, mantuvieron en equilibrio al sector.

En materia de seguridad, el Gobierno no sólo revisó numerosas designaciones y pasó a disponibilidad a la mayor parte de los Comisarios que gozaban de las más altas jerarquías, sino que revisó la política de incorporación de agentes -masiva, aunque sin mínimo entrenamiento durante la gestión de Osvaldo Granados- y la capacitación requerida para su funcionamiento.

Las estadísticas, demostraron así un progresivo -aunque aún mínimo- descenso en la cantidad de homicidios. Nuevamente sin embargo, el dato más relevante es que los desplazamientos producidos en la fuerza policial, no parecieron tener un correlato en el incremento de hechos o incidentes que pudieran debilitar a la administración local.

En términos económicos, no puede descartarse que haber superado el cuadro de crisis inicial, se deba a una combinación de incremento de recaudación, con colaboraciones brindadas por transferencias del Gobierno Nacional, que más allá de la protesta que motivaron en algunas Provincias, importan en algún grado desde la óptica bonaerense, una modesta recomposición transitoria en los 8 puntos de coparticipación cedidos (algunos afirman durante el Gobierno de Armendariz al de Alfonsín y otros en el de Antonio Cafiero a Ricardo Alfonsín¹), y en la devaluación del

¹ Es interesante el dato histórico, por cuanto si bien la mayoría de las fuentes que pueden ser citadas y que inclusive son de conocimiento público afirman que fue durante el Gobierno de Armendariz que se produce esa transferencia, lo cierto es que la Ley que lo concreta es de 1988, donde el Gobierno provincial ya era de Antonio Cafiero.

Fondo del Conurbano Bonaerense² cedido por el Gobierno de Carlos Menem al de la Provincia de Eduardo Duhalde³, como condición sine qua non, para que este último asumiera tal magistratura. Como puede verse, idas y vueltas, donde las cuestiones políticas se involucran profundamente con los ejes institucionales.

Sin perjuicio de los aspectos políticos antes mencionados, sigue siendo un dato relevante la situación precaria en materia de infraestructura y contención social, que afronta gran parte de la población asentada particularmente en el segundo y tercer cordón del conurbano.⁴

IV. Conclusiones

El 2016 trajo una novedad de importancia para la Provincia de Buenos Aires, que desde el año 1987 vio pasar durante casi tres décadas distintos gobiernos justicialistas; el cambio de signo político.

Por cierto, las dudas que generaba esta inédita transición se centran por un lado en la permanencia de factores de poder⁵ y control⁶ conformados durante años por esas administraciones y un

² Hoy la Provincia de Buenos Aires sustancia una demanda en la CSJN contra la Nación, reclamando el pago de aproximadamente 250.000 millones anuales por dicho concepto.

³ La Ley 24.621 del año 1995 fijó dicho importe en 650 Millones de pesos, aunque no previó su actualización.

⁴ En la provincia de Buenos Aires se contabilizaron durante el 2016, 397.705 familias en situación de asentamientos precarios. Rocha, Laura, "Vivienda: casi tres millones de personas viven en villas o en asentamientos. Uno de cada 10 habitantes de los centros urbanos residen en condiciones precarias y con falta de acceso a los servicios; así lo indica el segundo estudio realizado por Techo Argentina", LA NACION, MARTES 01 DE NOVIEMBRE DE 2016.

⁵ Mayorías de diputados y senadores de la oposición distribuidos entre las bancadas de Frente Renovador y Frente por la Victoria. Sindicatos estatales vinculados en la elección al Partido Justicialista.

⁶ Nótese que el Honorable Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Estado, centrales en los procesos de decisión administrativo, dispone de cargos que gozan de estabilidad absoluta. Claro está similar proceso de designación atraviesa a todo el Poder Judicial en todas sus instancias.

partido de oposición del que no formaba parte la novedosa fuerza política victoriosa; aunado a las dificultades económicas de gran parte de su población y déficits estructurales arrastrados durante décadas.

El paso de la imagen de “Heidi”⁷ con la que se caracterizaba a la Gobernadora, a la de la “Dama de Hierro” con la que se la identificó en la discusión clave con los sectores de la educación;⁸ si bien conceptos simples, de marketing y poco científicos, permiten acreditar que en el ideario político bonaerense, se fue consolidando la idea de que su Administración contaba con las herramientas adecuadas para llevar adelante el proceso propuesto.

El cierre del año, con una inusual tranquilidad frente al pronóstico de los tradicionales -al menos desde 2001- imágenes de ocasionales saqueos e incesantes piquetes, certificó que la transición cumplió el primer cometido que resultaba en asentar el nuevo Gobierno.

⁷Zoroza, Francisco, María Eugenia Vidal: la Heidi PRO del conurbano. Se defiende de los ataques de Solá y Aníbal F. ¿Está preparada para ser gobernadora?, <http://noticias.perfil.com/2015/09/15/maria-eugenia-vidal-la-heidi-pro-del-conurbano/>.

⁸Gutiérrez Fernando, De "Heidi" a gobernadora de hierro: Vidal apuesta a más tensión con Baradel y lanza un inédito premio rompehuelgas, 6-03-2017, Infobae Profesional.

CHACO

Grillo, Iride I.

En la provincia, cuyo gobierno justicialista a cargo de Domingo Peppo, cumplió un año de gestión, las inversiones públicas no tuvieron significativos avances dado los retrasos en el envío de fondos nacionales asignados. Con excepción de una de las más emblemáticas que es el Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA), cuya finalización está prevista para 2017. En su paso por el Chaco, implica el tramo troncal de 220 kilómetros y los ramales de aproximación, que cubrirán 615 kilómetros y se conectarán al troncal, que tienen diferentes frentes de trabajo con importantes avances en el interior chaqueño.

Otra es el Plan Director de Cloacas del Área Metropolitana, cuya planta está ubicada a 5 kilómetros al sur de Resistencia y beneficiará a medio millón de habitantes de la zona más populosa del Chaco, con una planta depuradora de líquidos cloacales y los colectores principales.

El punto destacado en materia portuaria fue, en 2016, el inicio de las obras de construcción del puerto de Las Palmas. El proyecto implica la ejecución de un muelle y toda la infraestructura de defensas que permita la operación.

En lo que hace obras de conectividad vial importantes, se destaca la autovía de la ruta nacional N° 16 entre Resistencia y Makallé, que está prácticamente finalizada.

También sobre esa misma ruta, pero en el tramo no concesionado, está próxima a terminarse la repavimentación de 140 kilómetros entre Sáenz Peña y Río Muerto, en el límite con Santiago del Estero.

Uno de los índices económicos que más preocuparon este año fue la cifra de desempleo difundida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Si bien el Gran Resistencia sigue siendo uno de los conglomerados con menor tasa de desocupados las cifras sobre desocupación, dadas a conocer en agosto de este año, alcanzó al 4,3% de la población económicamente activa. Representa un incremento de, justamente, 4,3 puntos porcentuales te-

niendo en cuenta que el mismo período del año pasado se registró “pleno empleo” en esta zona del país. Por otra parte, para encontrar una cifra superior al desempleo registrado este año, hay que remontarse al segundo trimestre de 2008, donde la tasa llegó al 5%.

De acuerdo al INDEC, el Gran Resistencia cuenta con 382 mil habitantes. De estos, unos 150 pertenecen a la población económicamente activa: es decir que el 39,2% son personas que están en edad de trabajar y tienen o buscan trabajo. De este total, 143 mil están empleadas, seis mil son desocupados, diez mil tienen empleo pero buscan otro empleo mejor o complementario y finalmente otras seis mil están subocupadas.

Poder Judicial

El Superior Tribunal de Justicia del Chaco continuó trabajando en torno a los ejes que dan sustento a los objetivos que permiten brindar un mejor servicio de justicia. El primero de ellos, relativo a la cuestión edilicia: ampliando, mejorando y construyendo nuevas dependencias.

Además, fue ofrecida una amplia gama de capacitaciones, cursos, jornadas y eventos organizados por el Centro de Estudios Judiciales (en forma exclusiva o cooperando con otras entidades), propiciando nuevas carreras de posgrado o mediante el auspicio y acompañamiento de eventos, entre otros. Hubo 149 actividades y 5.400 personas capacitadas, aproximadamente. Las actividades se desarrollaron bajo tres ejes de acción, que responden a las tres funciones asignadas en su creación: capacitación, extensión e investigación.

Una jornada histórica se vivió en febrero de 2016 cuando tomó juramento la juez, fiscal, defensores y secretarios del Juzgado Multifueros de Misión Nueva Pompeya, enclavado en el corazón de El Impenetrable. Orgullo para nuestra provincia y un ejemplo sin precedentes en toda Latinoamérica, reconocido por ser el único de su tipo.

Por otro lado, en 2016 cumplió 20 años el Centro Público de Mediación conexo al Poder Judicial del Chaco. Comenzó a funcio-

nar en abril de 1996 como experiencia piloto y, desde ese momento, lleva realizadas más de 13.100 audiencias.

Destacada como pionera en el país, la justicia tiene un prolongado historial como impulsora en la resolución alternativa de conflictos y alcanza. Actualmente, el 98% de la mediación en el Chaco se desarrolla en el ámbito del Poder Judicial, con 80% de acuerdos alcanzados, por lo tanto, el grado de participación y responsabilidad en la prestación del servicio es absoluto. Las audiencias tienen lugar en espacios físicos del Poder Judicial especialmente diseñados para ello.

En octubre comenzó a funcionar el Centro Judicial de Género comenzó a funcionar con el fin de generar un espacio institucional que siga promoviendo la incorporación de la perspectiva de género en la planificación institucional; así como la sensibilización y concienciación sobre la violencia contra los sectores más vulnerables en todas sus formas y ámbitos.

La nueva dependencia judicial está conformada por la Oficina de Género y la Oficina de Violencia. Esta iniciativa se concreta en el marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), las leyes nacionales y provinciales de protección y erradicación de la violencia contra mujeres y niños; las 100 Reglas de Brasilia; el artículo 35 de la Constitución Provincial y los convenios celebrados desde 2009 por el STJ chaqueño con la CSJN e integración de las comisiones en lo referente a las actividades que desarrollan las oficinas de la Mujer y de Violencia Doméstica del Máximo Tribunal y acceso a justicia.

A fin de año fue inaugurado El edificio de Tribunales II de Villa Ángela que alberga en seis pisos diferentes dependencias judiciales, teniendo como premisa fundamental dotarlas de las mejores condiciones de trabajo y de confort, tanto para el personal como para los justiciables.

58 años del Consejo de la Magistratura

En mayo de 2016, se renovaron los miembros del Consejo de la Magistratura del Chaco cuyos integrantes son: Iride Isabel Grillo, Roldando Toledo, Beatriz Cáceres, Diego Caballero, Pedro Regueiro, Claudia Pacce, Héctor Bicaín, Osvaldo Araujo, Juan José Bergia, Martín Nievas, Ricardo Luis Sánchez, Celeste Segovia, Carim Peche y Sergio Vallejos.

En septiembre, cumplió 58 años de efectivo y eficiente cumplimiento de su labor en la selección, nombramiento y traslado de los jueces y representantes del Ministerio Público, así como en su actuación como jurado de enjuiciamiento de tales funcionarios judiciales.

Es pionero en diversas cuestiones. Una de ellas es la elección de jueces del Superior Tribunal de Justicia mediante la realización de concursos abiertos de antecedentes y oposición. Del cual resultaron nombradas, en 2014, las ministras Iride Isabel Grillo y, en 2015, Emilia María Valle.

Leyes relevantes

Un hito histórico se vivió en marzo cuando se puso en funcionamiento de la Defensoría General, con la sanción de la Ley N°7321, que fuera aprobada por la Cámara de Diputados de la provincia del Chaco y comprende la creación de una estructura para el Defensor General, el Defensor General Adjunto y la jerarquización de los defensores y asesores.

Esta dependencia está a cargo de Alicia Alcalá y permite cumplir con el mandato constitucional y convencional, pero además contribuye a mejorar la calidad de vida aquellas personas que se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad.

Otra ley importante sancionada fue la Ley N°7830 que crea en agosto el Centro de Atención y Asesoramiento a Mujeres Víctimas de Violencia. El cual está integrado por personal de la Cámara de Diputados del Chaco y también por voluntarios de distintas orga-

nizaciones de la sociedad civil. Este centro tendrá por objeto brindar información y asesoramiento legal a mujeres víctimas de violencia y desarrollar programas vinculados al tema en cuestión.

Sucesos culturales

Como desde hace algunos años, Resistencia, conocida como “la ciudad de las esculturas”, fue nuevamente sede de la Bienal Internacional 2016 “Equilibrium” que se desarrolló en julio y congregó a 380 mil visitantes y a once artistas consagrados internacionalmente.

El premio mayor fue para el escultor chino, Qian Sihua, con su obra Para siempre. Desde sus inicios la Bienal congregó a 500 artistas, los cuales han aportado hasta la actualidad un total de 619 esculturas que se encuentran repartidas en la ciudad.

Contó con dos ejes este año, el primero fue el concurso internacional de esculturas y el otro un sinnúmero de actividades paralelas y relacionadas con el arte plástico y visual. Entre ellas, el encuentro de Artesanos Originarios contó con la participación de tres maestros artesanos de las etnias Qom y Moqoit, quienes realizaron objetos utilitarios en cerámica con las antiguas técnicas de la tradición aborigen chaqueña.

Ese mismo mes, pero Puerto Tirol, se llevó a cabo con éxito el IV Encuentro Latinoamericano y VI Nacional de Arte Público y Muralismo donde participaron 50 renombrados artistas de Latinoamérica y diferentes puntos de la Argentina.

También se realizó en agosto la 21ª edición del Foro Internacional por el Fomento del Libro y la Lectura que contó con la presencia de 2000 docentes y bibliotecarios, y del escritor chaqueño y mentor del evento Mempo Giardinelli.

En lo relativo a infraestructura cultural, la capital chaqueña cuenta ahora con un nuevo Museo-Taller “Humberto Gómez Lollo”, que fue inaugurado en ese mismo mes. Donde están expuestas una treintena de sus esculturas en forma permanente para engrosar el patrimonio escultórico de la provincia y ampliar el recorrido cultural de la ciudad. Hay obras desde 1970 hasta la actualidad.

CÓRDOBA

Belisle, José M.

1. En el año 2016, las relaciones interjurisdiccionales de la provincia con el Estado federal variaron notablemente. Luego de casi una década de constante disputa agonal Nación-Córdoba, motivada en diferencias coyunturales entre actores políticos¹, el cambio de autoridades de ambas esferas dio paso a un renovado vínculo institucional, avizorado a fines de 2015 .

Como resultado, Córdoba dispuso de más recursos nacionales –en fondos, refinanciación de deudas y en infraestructura-. Se alcanzó un acuerdo para el estructural problema de financiamiento de la Caja de jubilaciones. También fue sede de un relevante convenio federal entre las 25 jurisdicciones, por el tema coparticipación. Y recibió, inusualmente, frecuentes visitas de funcionarios del gobierno nacional, de entre las que resaltan los numerosos viajes a la provincia que realizó el propio Presidente de la Nación, Macri – probable aunque objetivamente, por el apoyo popular obtenido en Córdoba para su consagración en las presidenciales de 2015-.²

2. En efecto, en el año 2016 Córdoba contó con **sumas adicionales millonarias respecto del ejercicio 2015**³. A comienzos de año, \$ 800 millones en ATN para colaborar con municipios y concluir obras por los daños causados en 2015 por las inundaciones en Sierras Chicas⁴. Además, se condonaron deudas de la Empresa Pro-

¹ De esa disputa dimos cuenta, sucesivamente, en los informes de Córdoba de los Cuadernos de Federalismo XXII (2008) a XXIX (2015). No obstante, hubo momentos en que dicha distancia pareció quedar de lado, como en 2011, cuando el oficialismo provincial no presentó lista de candidatos a diputados nacionales, allanando el camino para que se consagraran los nominados por el Frente para la Victoria (ver Cuaderno de Federalismo XXV, págs. 36-37).

² Ver informe Córdoba 2015, Cuaderno de Federalismo XXIX, notas 2 y 25.

³ Ver Julián Cañas: “2016: Córdoba recibió 18 mil millones más de la Nación”, en La Voz del Interior, 10-12-2016.

⁴ Con el anterior gobierno, en 2015, se había acordado un “préstamo” de \$540 millones por este asunto, de los cuales solo se desembolsaron \$100 y nunca se concretaron los \$440 millones restantes. Ver el punto 2 de nuestro Informe de Córdoba 2015 en Cuaderno XXIX.

vincial de Energía (Epec) por \$ 5.450 millones (por la construcción de la central de Pilar). Se recobraron unos \$ 6.500 millones (por el 15% de coparticipación, que ya no se le descontó a la provincia -por el fallo favorable de la Corte de 2015-⁵). Y finalmente, por el acuerdo sobre la Caja de jubilaciones, estimado en unos \$ 5029 millones.

A esas cifras, se le sumaron anuncios y convenios específicos, incluso en asistencia social. Por ejemplo, un plan de obras de infraestructura para Córdoba hasta 2019, por \$ 27.200 millones. Entre los proyectos, se pueden mencionar: a) el cierre de la Avenida de Circunvalación en la ciudad de Córdoba (la Nación aportará \$ 2.000 millones); b) la ampliación de la planta depuradora y red de cloacas en la Capital (el gobierno nacional financiará el 67% de los \$ 3.200 millones presupuestados); c) \$ 2.000 millones para los gasoductos troncales. También hubo o habrá financiamiento para la autovía Córdoba-Río Cuarto; para la autovía Córdoba-San Francisco; y para el puente sobre el lago San Roque (presupuestado en \$ 1.300 millones). Algunas de estas obras están en ejecución.

3. De lo anterior, sin dudas resalta el **acuerdo Nación-Córdoba por el tema Caja de Jubilaciones**⁶, medular entre ambas esferas, que motivó una serie de litigios ante la Corte Suprema⁷. El acuerdo, se puede sintetizar del siguiente modo:⁸ a) el reconocimiento de la Nación del total de la deuda con la provincia, por \$ 5.029 millones (\$ 3.029 millones cancelados contra deudas que Córdoba mantenía con la Nación; \$ 1.500 millones al firmar el acuerdo, y \$ 500 millones al avanzar el proceso de armonización de la Caja); b) Córdoba se comprometió a dejar sin efecto las acciones judiciales promovidas contra la Nación por este asunto, radicadas ante la Corte; c) la provincia asumió el compromiso de coparticipar a sus municipios un 20% de los montos a percibir.

⁵ Ver punto 4 de nuestro Informe Córdoba 2015, cit.

⁶ Dado en el marco del procedimiento fijado por la ley de Reparación Histórica, que instruyó al gobierno nacional a acordar con las provincias cuyos sistemas previsionales no fueron transferidos a la Anses, como Córdoba.

⁷ Ver punto 4 del informe de Córdoba 2015, en Cuaderno... XXIX, y sus citas (especialmente, informes de Córdoba en Cuadernos XXIII y XXV).

⁸ "Cuatro puntos clave para entender el acuerdo Nación-Córdoba por la Caja", en La Voz del interior, 26 octubre 2016.

4. En Córdoba, el 18 de mayo, **el gobierno nacional acordó con las 24 jurisdicciones subnacionales el reintegro gradual del 15% en concepto de coparticipación**⁹, entre 2016 y 2020, a razón de 3% anual. El acuerdo entrará en vigencia cuando sea refrendado por el Congreso Nacional y las legislaturas provinciales. Hasta 2019, la Nación podrá compensar de la masa de impuestos coparticipables devueltos anualmente, los créditos que respecto de las provincias ostente a su favor (esa compensación no podrá superar el 50 por ciento; y ya en 2020, no podrá afectar más de un tercio de los ingresos que se generen a favor de dicha provincia). Además, las provincias podrán acceder a un préstamo por parte del Fondo de Garantía de Sustentabilidad¹⁰.

5. En 2016, Macri viajó más veces a Córdoba que Cristina Kirchner en ocho años¹¹. En su primera visita oficial, el 26 de enero, encabezó una reunión conjunta de los gabinetes nacional y provincial, tras lo cual se anunció el plan de obras hasta 2019, por \$ 27.200 millones. El 5 de abril, en una segunda visita, oficializó inversiones en la planta de Fiat, por U\$S 500 millones. El 26 de mayo, recorrió la planta de la empresa Alladio (lavarropas) en la localidad de Luque, donde se aludió a una inversión de \$ 42 millones. Luego estuvo en un acto público en Jesús María, donde además de entregarse fondos recaudados en el Festival de Doma y Folklore a escuelas, se

⁹ Ver, por todos, <http://www.lavoz.com.ar/politica/gobernadores-firmaron-con-la-nacion-la-devolucion-gradual-del-15-de-coparticipacion>

¹⁰ Para que se otorgue a las provincias un préstamo que será equivalente a seis puntos porcentuales en el año 2016 (si no se aplicara la detracción del 15 por ciento), y de un monto equivalente a tres puntos porcentuales para cada uno de los períodos 2017-2019. Ese préstamo se garantizará con la cesión de recursos coparticipables que le correspondan a la Provincia por cualquier concepto. Los intereses de dicho préstamo no se capitalizarán y se devengarán a partir del día de cada desembolso, se pagarán semestralmente y se calcularán con una tasa del 15% anual vencida (para 2016-2017) y del 12% anual vencida (para 2018 y 2019).

¹¹ Ver “Macri ya vino a Córdoba 2 veces más que Cristina en 8 años”, en La Voz del interior, 4-11-2016. Incluso luego de esa nota, el Presidente volvió a Córdoba. En 2016 totalizó 6 viajes oficiales y 2 privados (Macri y su familia se alojaron para descansar en las sierras de Córdoba en Ascochinga -enero- y en Alta Gracia -diciembre-, sin celebrar reuniones institucionales).

lanzó un plan de hábitat para Córdoba con una inversión de casi \$ 481 millones (para erradicar viviendas-rancho). El 2 de agosto, la cuarta presencia oficial fue breve: en el mismo aeropuerto de Córdoba inauguró obras de remodelación, celebró la reinstalación de la ruta aérea Córdoba-Río Cuarto, y comprometió fondos para la ruta 36 (Córdoba-Río Cuarto), por \$ 3.000 millones.

El 4 de noviembre, Macri estuvo en Las Varillas, conmemorando los 15 años de la empresa de tractores Pauny, y luego asistió a la Fiesta Nacional del maní en Hernando, además de inaugurar la ampliación de la empresa Servicios Agropecuarios, que invirtió U\$S 2,5 millones. El 1° de diciembre inauguró en la Ciudad de Córdoba el Primer Congreso de Economía Verde.

6. Si bien en cifras como también por algunos gestos gubernamentales, pareciera vislumbrarse un promisorio futuro inmediato para la provincia y sus habitantes, habrá que observar con cautela el devenir de los acontecimientos. En especial, porque ni la década de aislamiento del gobierno anterior, ni las reiteradas visitas del actual presidente *per se* –que quizás pronto pueden transformarse en irrelevantes–, parecen ser un razonable equilibrio en el vínculo Nación-Córdoba, que debe en cualquier caso guiarse por criterios institucionales perdurables.

CORRIENTES

Dotti, Oscar E.

Comenzó el año con un avance entre las distintas fuerzas en materia de reforma electoral; y otro, el acuerdo, con la inmensa mayoría de la sociedad, en materia de puesta en blanco y negro de la cuestión de la corrupción y de las formas perversas del clientelismo político. Ambos avances fueron buenos pero incompletos.

El avance en materia del método electoral se refiere al último escalón del proceso democrático. Las urnas y el recuento.

Pero “la” reforma política necesaria no es solo eso. La reforma que necesita la política va mucho más allá. Aunque es imprescindible que la reforma incluya a la mecánica del voto.

Antes del último escalón hay muchas otras cosas. Por ejemplo, la conformación de los partidos políticos.

Los partidos políticos son las “partes” en que se compone la voluntad nacional más allá de ser formalmente un instituto de la Constitución tan minusvalorado en la práctica como otros muchos.

Hay voluntades políticas que se pueden sumar, son los Frentes; hay voluntades que se pueden coordinar, son los acuerdos; y hay voluntades enfrentadas.

Pero lo que es imprescindible es que, cada uno de los partidos, se constituya en torno a voluntades explícitas, lo que conforma un lenguaje sin el cual no puede haber diálogo que es el núcleo de existencia de una democracia.

Además, la dimensión pedagógica de la política sólo se puede cumplir si los partidos son capaces de tener y explicitar una voluntad que, como toda voluntad, se proyecta hacia el futuro.

Esa voluntad debe expresar visiones sobre el proyecto cultural, sobre el funcionamiento institucional, sobre la vida económica en lo que hace a las maneras de la acumulación y las maneras de la distribución.

La intensidad democrática no se completa con el mejor método de emisión y recuento del voto. Requiere previamente muchos pasos, y uno de ellos es la existencia de los partidos, la trayectoria de sus miembros y la explicitación de esas visiones.

Es que si la reforma política implica la necesidad de que existan partidos con sus proyectos explicitados y frentes con proyectos compartidos o acuerdos entre pensamientos parcialmente divergentes, lo primero que hay que hacer, aquí y ahora -para una auténtica reforma política- es comenzar por explicitar el contenido del partido dominante, pasar el borrador en limpio, encontrar su identidad y los puntos de convergencia con los aliados.

La reforma política necesita, primero la existencia de partidos, voluntades nacionales explicitadas, para poder cumplir con el mandato verdadero de la democracia.

Bien por la reforma electoral. Pero de nada vale si no se moviliza el debate, desde el gobierno, para que los partidos revelen su identidad.

La verdadera reforma política es mejorar el voto, pero construir partidos políticos con visiones y pedagogía; y también recuperando un Estado que administra y ejecuta sus recursos y que no los rifa sin dar cuenta y haciendo el papel de intermediario entre los concesionarios de la tarea de gobierno dada a empresas privadas o a militantes sociales.

Como todos los años se inicia la gestión de gobierno con las discusiones salariales docentes. El gobernador Ricardo Colombi rechazó la posibilidad de afrontar el 40% de aumento exigido por el gremialismo. Los gremios con mayor extensión territorial consideraban escaso el tope de 25% impuesto por Nación a las paritarias.

Colombi consideró demasiado el porcentaje de recomposición salarial (35% al 40%) que la representación sindical docente quería obtener en las negociaciones paritarias nacionales, para luego trasladar a las provincias.

El Mandatario aclaró que “las medidas que tomemos tendrán en cuenta la situación financiera de la provincia”.

En contraposición, el secretario general del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTECO) -nucleado en CTERA a nivel nacional- Fernando Ramírez, dijo que con ese 40% “recuperaríamos algo del poder adquisitivo perdido por la devaluación”.

A su vez, explicaba que “los precios no dejan de subir dentro de la canasta básica, que registró un incremento cercano al 40%”, y

por ello remarcó que “es necesario mantener nuestro poder adquisitivo, recuperarlo del ajuste registrado en los últimos días”.

En definitiva, la postura de SUTECO-CTERA es “nada de pacto social, paritarias sin techo y un piso en la recuperación del poder adquisitivo”, finalizaba Ramírez.

Su par de la Asociación Correntina de Docentes Provinciales (ACDP) -enmarcado en la CEA en el plano nacional- José Gea, consideró por su parte que todos los estudios económicos que se hacían desde el ministerio de Hacienda de la Nación y consultoras hablaban de arriba de un 30% de inflación, así que un 25% estaba muy por debajo de lo que se pretendía.

Ricardo Colombi aprovechó la visita de 11 embajadores para ratificar su pertenencia a Cambiemos. El Mandatario dialogó con representantes de países latinoamericanos, africanos y asiáticos a quienes ofreció “todo lo que Corrientes pueda contribuir”, porque la administración provincial que lidera “es parte de la alianza que hizo llegar al nuevo Gobierno de la Nación, por lo tanto somos contestes con esta apertura mundial que se impulsa desde ahora”.

Esas fueron las afirmaciones del Gobernador, a pocos días de haber planteado la posibilidad de avanzar hacia una acción judicial para reclamar el 15% de la coparticipación que se destinaba a financiar a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), cedida por los gobernadores en 1992 para financiar las jubilaciones estatales cuando se privatizaron los fondos de pensión.

Colombi, acompañado por el vicegobernador Gustavo Canteros recibió a los embajadores de Costa Rica, Guatemala, República Checa, Argelia, Vietnam, Congo, Georgia, India, Tailandia, Filipinas y Malasia, a quienes les entregó respectivamente los decretos que los declara “Huésped de Honor”.

La reunión se concretó en Casa de Gobierno y, tras el saludo, el Gobernador consideró a la reunión “trascendental para nosotros, porque es la primera vez que recibimos a tantos embajadores en un solo día”.

Los embajadores también manifestaron su valoración sobre la provincia y coincidieron en resaltar “la importancia de los recursos naturales, la producción y la oportunidad de inversiones e inter-

cambios de diversa naturaleza que van desde lo cultural a lo económico y la posibilidad de hacer inversiones en la provincia”.

Resaltaron el potencial turístico de la provincia y afirmaron quedar admirados por el carnaval que pudieron apreciar la noche anterior, al cual asistieron acompañados de funcionarios provinciales”.

Colombi cerró el encuentro al expresar que “cada uno de estos países expresa un deseo que también es de nuestro país”.

Afirmó que con el anterior gobierno “Argentina adolecía de seguridad jurídica, pero a partir del 10 de diciembre último hay un nuevo gobierno que va a abrir las puertas al mundo para recibir inversiones y habilitar las importaciones y exportaciones”.

También manifestó su convencimiento de que “la integración no sólo debe ser comercial, sino también social y cultural, estrechando lazos que nos permitan tener un mundo mejor”.

El Gobernador aseguró que “todo lo que Corrientes pueda contribuir lo va a hacer, porque nuestra administración provincial es parte de la alianza que hizo llegar al nuevo Gobierno de la Nación, por lo tanto somos contestes con esta apertura mundial que se impulsa desde ahora”.

El Mandatario también se hizo eco de las solicitudes de medidas internas propuestas por los embajadores, como “la necesidad que ellos tienen de que el país modifique cuestiones que tienen que ver con su reglamentación cambiaria, como lo expresaban los embajadores de Argelia y del Congo”.

“Creo que con este nuevo gobierno en Argentina se abren esas posibilidades, de hecho ya se han tomado esas medidas para liberar las importaciones y las exportaciones, para tener un tipo único de cambio, para regular el tema de los dividendos y las ganancias de las empresas que vienen a invertir”, expresaba.

“Sí, son grandes las posibilidades para avanzar en concretar las oportunidades de negocios, tenemos que ser conscientes de que tenemos que tener más producción, mejor producción pero, si no se habla, si no se logra la integración, es muy difícil avanzar con acuerdos en la parte comercial, por eso este es el primer paso”, afirmaba.

Expresó que “tenemos posibilidades de poder ubicar nuestra producción de té, yerba, arroz y carne, que son los cuatro sectores que pueden tener llegada a estos mercados, así que se abren posibilidades muy interesantes”.

Es la primera vez, decía el Gobernador de la provincia, que once embajadores visiten nuestra ciudad; toman conocimiento de nuestra cultura, nuestra tradición, con vistas a un intercambio comercial y cultural, como parte de los temas tratados en la reunión en la que se han estrechado los vínculos y se han sembrado esperanzas para un futuro mejor para la provincia”.

El titular de la Cámara de Diputados, Pedro Cassani, se reunió con su par del Superior Tribunal de justicia (STJ), Guillermo Semhan, buscando consensuar una mecánica conjunta de trabajo en relación a las reformas en lo penal.

Sobre el particular, mencionó que los ministros le informaron que están a la espera de un “Código Modelo” para todas las provincias, cuya elaboración está en manos del Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que encabeza Germán Garavano.

La nuevista Nora Nazar se quedó con la Presidencia de la Comisión de Poderes, Peticiones, Acuerdos y Reglamento en la Cámara de Senadores en un acuerdo con el Partido Justicialista y se entendía que se transformaría en el desempate de las votaciones en la cámara alta. Siete de Cambiemos, siete del Frente para la Victoria y uno del Panu.

De esta forma el FPV-PANU encabeza además las Comisiones de Legislación y Asuntos Constitucionales con María Inés Fagetti, Educación y Cultura, Nancy Sand; Hacienda y Obras Públicas con Carolina Martínez Llano; Trabajo y Previsión Social, Roberto Miño; Salud Pública, Daniel Alterats; Asuntos Municipales, Rubén Pruyas y Defensa del Consumidor con Mario Bofill.

A encuentro por Corrientes le quedó la de Impuesto y Presupuesto, la de MERCOSUR y Grandes Emprendimientos, la de Derechos Humanos; Asuntos Agropecuarios, Industria y Comercio, las comisiones de Ecología y Medio Ambiente y la de Turismo y la de Recepción de Denuncias e Ilícitos.

Daniel Sabsay. Crítico acérrimo del kirchnerismo, abogado de 64 años, visitó Corrientes invitado por la Cámara de Diputados de la Provincia, para disertar sobre “Modernización y Reforma Política”.

En la faz electoral, ponderó la boleta electrónica como el sistema más adecuado y señaló la necesidad de pensar a la autoridad de control electoral como un cuarto poder “para garantizar su transparencia”.

En la faz política, se pronunció en contra de la reelección para cualquier cargo, pidió reformular el Consejo de la Magistratura para evitar la proliferación de jueces adictos y, dirigiéndose a los correntinos en particular, recomendó “no tocar la Constitución Provincial”.

Sabsay analizó la actualidad, estoy esperanzado, creo que estamos ante la posibilidad de un cambio. Ante la posibilidad de que esta lógica binaria del amigo -enemigo, que tanto daño hizo en los últimos años, desaparezca. Y tengo esperanza con este Gobierno, no porque no se vaya a equivocar, que lo ha hecho con esa barra-basada de los jueces de la Corte Suprema nombrados en comisión, que critiqué duramente por inconstitucional; sino porque tiene la capacidad de reconocer el error y rectificarlo. Decía.

Sabsay valoraba positivamente la decisión de la Administración que encabeza Mauricio Macri, de avanzar con un proyecto consensuado de reforma política que se pensaba ingresaría al Congreso.

La reforma electoral debería considerar no sólo el sistema de votación, que es de lo que más se habla, sino un abanico de cuestiones donde tendría un lugar central el contralor del proceso electoral.

En nuestro país esa instancia ha estado siempre subordinada a un Ministerio: antes al del Interior, en la última elección al de Justicia. Eso es una locura porque pone en tela de juicio la legitimidad que debe tener un proceso de este tipo. Deberíamos pensar en un órgano electoral como cuarto poder, totalmente escindido de la influencia de los otros tres.

El voto electrónico no es fiable. El mismo tribunal constitucional de Alemania, el primer país donde se aplicó este método, lo de-

jó en claro. La boleta electrónica es, en cambio, más segura y más práctica en términos de logística.

Ninguna reforma política puede soslayar “la imperiosa necesidad de limitar” la facultad del Poder Ejecutivo así como la reelección.

En un país con tradición caudillista como el nuestro, el Ejecutivo siempre tiende a avanzar sobre los otros poderes. Pasa a nivel nacional y eso se replica en las provincias. Por eso es necesario dotar de autarquía verdadera a los órganos de control. Y la reelección es “dañina”. Estoy en contra de las reelecciones sobre todo si son consecutivas. Creo que es en el caso de los países latinoamericanos, el germen del autoritarismo.

“La Constitución está hecha para durar. Si todo se quiere resolver reformando la Constitución, vamos mal”, manifestó el experto constitucionalista.

Otra novela repetida fueron las retenciones que la Provincia realiza al Municipio de capital. El Superior Tribunal de Justicia (STJ) sugería que el Gobierno provincial aplique retenciones a la Municipalidad de Corrientes, pero en base a los acuerdos que ambos firmaron durante 2010 en el marco del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas. El mismo faculta a la Provincia a retener automáticamente hasta el 20% de los ingresos por Coparticipación y, por encima de ese tope, los aportes previsionales y de obra social.

La Corte provincial manifestaba que “las retenciones que deban practicarse por intermedio del Ministerio de Hacienda y Finanzas a la Municipalidad de Corrientes, provenientes de su participación en los impuestos federales y provinciales, respeten los convenios aprobados por decreto 2897/10, en el entendimiento que los porcentajes y autorizaciones allí determinados por cada concepto constituyen pautas razonables”. Ello, hasta tanto se resuelva en definitiva el conflicto institucional planteado entre Capital y Estado provincial, por recortes de fondos coparticipables.

Así, hizo referencia a las actas suscriptas en 2010, en el marco del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias argentinas, por el Municipio con el Estado provincial, el Instituto de

Previsión Social (IPS) y el Instituto de Obra Social de Corrientes (IOSCOR), aprobados y registrados por decreto 2897/10.

Según expresa la transcripción de ese convenio plasmada en el reciente fallo del STJ, mediante el mismo Capital “cede en forma irrevocable sus derechos sobre las sumas a percibir del régimen de coparticipación y autoriza a la provincia a retener automáticamente los importes necesarios para el cumplimiento de las obligaciones asumidas, incluidos los cargos mensuales correspondientes al IPS e IOSCOR y cuotas de la deuda prevista en el convenio fechado el 9 de noviembre de 2009 entre la Municipalidad y el IPS, ambos casos excluidos del pactado tope del veinte por ciento (20%)”.

La “recomendación” de la Corte hacia la Provincia tampoco satisfizo la última medida cautelar planteada por el Servicio Jurídico Permanente municipal, con la cual buscó fijar un tope del 20% en los recortes por todo concepto.

Ello, pese a que en el escrito los magistrados del STJ reconocieron “la seria posibilidad que las retenciones denunciadas se prolonguen en el tiempo, lo que condicionaría gravemente la situación financiera y sustentabilidad del Municipio”.

No obstante, también argumentaron que “la verosimilitud del derecho invocado no se desprendería del convenio suscripto dentro del marco del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas impulsado por el Gobierno nacional, hallándose en discusión, precisamente, su validez”. Es decir, que es la validez del pacto constituye la discusión de fondo. El mismo que Provincia consideró caído para proceder con la poda de recursos.

El máximo órgano judicial de la Provincia disponía que, hasta tanto no resuelva ese debate, los descuentos “deben ser realizados con prudencia y moderación, en porcentajes razonables”, conforme a los tratados de 2010 y ya no del 29 de febrero de 2016. Entretanto, “los descuentos siguen y rondan el 51%”, comentó a época el secretario de Economía y Finanzas municipal, Martín Morilla, quien detalló que “de \$59 millones que ingresaron por coparticipación nos retuvieron \$30 millones”.

Por ello “no podemos esperar al 9 de mayo para sentarnos a negociar”, dijo en alusión a la fecha de conciliación convocada por el

STJ. “Necesitamos una solución inmediata y que se fije un techo del 20% a las retenciones para conversar mejor posicionados”, finalizó.

El gobernador Ricardo Colombi junto a su Gabinete de ministros exhibió los puntos altos de su gestión en 2016. Enmarcó lo hecho en el nuevo esquema político instaurado en el país tras la asunción del presidente y líder de la alianza Cambiemos, Mauricio Macri. “A partir de diciembre (2015), Corrientes tuvo una consideración importante, ello trajo aparejado, a su entender, aspectos positivos para el desarrollo de las jurisdicciones federales, entre las que mencionó “autonomía, libertad y democracia”. Son valores “que no se pueden cuantificar”, consideró Colombi, y por ello apostó a “seguir en este camino de acciones concretas”.

Esto permitió “recuperar “más de 1.500 kilómetros que incluyen rutas emblemáticas por años postergadas. Más de \$600 millones se destinan al mantenimiento de caminos provinciales”, remarcó.

Abordó la cuestión educativa, donde dejó entrever una fuerte apuesta en la mejora de establecimientos y a la creación de otros nuevos. Habló de una inversión total cercana a los \$100 millones en refacción y mantenimiento, y añadió que “destinamos una inversión superior a los \$200 millones para construir escuelas y también nuevos jardines de infantes”.

En Salud, reportó una “fuerte inversión en todos los rubros con la construcción, refacción y recuperación de hospitales en todo el interior y Capital”, y destacó “el trabajo conjunto con el Instituto de Cardiología” que consideró “orgullo y modelo para toda la región”.

También valoró el recupero del “Programa de Médicos Comunitarios”, que “ahora es dirigido por la provincia y los resultados están a la vista”, dijo.

Al abordar la Seguridad, Colombi agradeció el acompañamiento obtenido por Nación, producto de lo cual “hoy la provincia construye en Paso de los Libres una nueva unidad penitenciaria cuya primera etapa está a punto de finalizar, con capacidad de albergar a 100 personas y se prevé que habrá una segunda etapa para otras 100 más. El objetivo es construir una en cada unidad regional para que las familias de los reos puedan estar cerca.

Sobre la cuestión “viviendas”, Colombi informó que “en un año logramos lo que antes hicimos en ocho. Están proyectadas tres veces más de lo que hicimos en un año”, dimensionó y agregó que “en 2017 va a ser mejor, no sólo para la provincia de Corrientes, sino para el país”.

Por otro lado, contabilizó unos \$600 millones destinados a mejorar la infraestructura energética que “arrastra años de desinversión”, sostuvo, y aclaró que “no es fácil revertir la matriz menemista”.

Estos hechos integran una larga lista que fue repasada celosamente por el Mandatario que finalizó con un reconocimiento al “trabajo de un equipo sólido, que tiene un único destinatario: el millón de correntinos”, afirmó.

La restaurada relación de Provincia con Nación estuvo presente en varios pasajes del discurso que brindó Colombi para repasar los logros de su gestión en el presente período.

Al respecto, manifestó que gracias a ese cambio en la vinculación con el Estado nacional, “nuestra provincia vuelve a percibir el 15% que veníamos reclamando hace mucho tiempo y también hay otros fondos que fueron recuperados”

Estos fondos, de alguna manera, cubren el déficit generado por la abrupta caída de la recaudación de recursos coparticipables como consecuencia del desplome de la actividad económica que repercute directamente en los impuestos al consumo.

ENTRE RÍOS

Acevedo Miño, Martín;
D'Agostino, Jorge M.
Keller, Sofía M. G.

I. Autorización al Poder Ejecutivo Provincial a tramitar créditos para ser destinados a otorgar préstamos tanto a la Provincia como a los Municipios. Para dicha operación se afectan recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales

La ley N° 10.448, Sancionada el 05/10/2016 B.O. 27.10.2016, modifica el art. 4° de la Ley N° 10.433, de endeudamiento, con el objetivo que Entre Ríos se adapte a ciertas requisitorias que tienen los bancos extranjeros para otorgar créditos.

Los créditos son ampliados para los Municipios con un tope del 16% del total tomado y de carácter voluntario para el Municipio el que podrá optar hasta un monto determinado que surge de la fórmula polifónica.

Esta actividad legislativa se repite desde hace años para la toma de créditos para pagar deudas y claramente se comparten con los municipios para obtener un beneplácito en la legislatura, ya que los ingresos por créditos se asignan a anteriores deudas, con valores excesivos para América del Sud, ya que los intereses a pagar rondan el 8% anual en dólares y todo queda en manos de la garantía de coparticipación nacional, que a la fuerza del tiempo y las necesidades colocan a las provincias en estado de subordinación del Estado Federal.

II. Mora en abuso a la Ley de Comunas

Desde 1985 Entre Ríos contó con una Ley de Juntas de Gobierno N° 7.555, que más adelante sufrió modificaciones, desde el punto de su organización administrativa y electoral. Originariamente, esos centros poblacionales eran órganos descentralizados del Gobierno provincial, cuyas autoridades eran nombradas por Decreto del PE. Como no cubrían el mínimo poblacional de 1500 habitantes para ser municipios, fueron denominados Centros Rurales de Población. Estos se delimitaban por el Poder Ejecutivo, y debían tener una población superior a los doscientos (200) habitantes y menos a los 1500, por supuesto.

La reforma en la materia vino -años después- de la mano de la Ley N° 9480, que instituyó la integración del órgano administrativo de ejecución y estableció que los mismos deberían ser electivos. Esta Ley N° 9480 estableció un nuevo sistema electoral, dentro de Entre Ríos, ya que dejó de lado el cociente provincial y municipal, para adjudicar la mitad más uno de los cargos al ganador y distribuyendo el resto entre las restantes listas participantes por el sistema de repartición proporcional denominado D'Hont, estableciendo que quien encabece la lista de candidatos de la lista ganadora, ejercerá la función de presidente de la respectiva Junta de Gobierno.

Su articulado resulta complejo. Sus particularidades se advierten en su art. 11, cuando establece las obligaciones de la Junta, tales como: a) Organizar la defensa civil dentro de su jurisdicción y b) Ejercer funciones por delegación de funciones de reparticiones provinciales, suscribiendo los convenios respectivos y dentro del ámbito de competencia o el art. 13 que indica que para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley de juntas de Gobierno podrán proponer la adquisición de bienes al Poder Ejecutivo o adquirirlos por especial autorización de este. Dichos bienes ingresarán al patrimonio provincial. Todos los fondos deberán depositarse y girarse sobre cuenta corriente del banco que disponga el gobierno provincial.

Con lo antedicho se advierte un contraste entre la designación democrática de los integrantes, y las facultades de administración y patrimoniales de la Junta que no deja de ser un apéndice del Gobierno Provincial, que disponen no de un presupuesto sino de una asignación por categoría provenientes del Tesoro provincial, que será efectivizada mensualmente, graduada de acuerdo a la población del centro rural y al valor del salario básico vigente para el personal de la Administración Pública.

Más adelante otra Ley, la Ley N° 9786, modificó el artículo 5 de la Ley N° 7555 y sus modificatorias, que quedó redactado en la parte pertinente, del siguiente modo: *“...El desempeño del cargo en la Junta de Gobierno será honorario, excepto el de Presidente que será compensado en forma mensual con una suma fija en pesos que no obligará a rendición de cuentas”*.

En agosto de 2008, se aprobó la reforma de la Constitución entrerriana, donde en su art. 232 dice: *“Las comunidades cuya población estable legalmente determinada no alcance el mínimo previsto para ser municipios constituyen comunas, teniendo las atribuciones que se establezcan”*.

Es decir, que se eliminan las Juntas de Gobierno como se ha descrito más arriba y se establecen las Comunas, electivas, con facultades de dictar ordenanzas, personería jurídica y patrimonio propio, tal como manda nuestro sistema federal de Gobierno.

Por estos días de 2016, una gran cantidad de personas republicanas y defensoras de la autonomía de los gobiernos locales y no sólo de los categorizados municipios sino de todos, nos encontramos realizando esfuerzos enormes para que no se apruebe en la Cámara de Senadores el proyecto con media sanción venido a la Cámara de Diputados, donde las comunas, carecen de personería jurídica, bajo un galimatías argumental que, como tal, es imposible descifrar.

Lo cierto y para acumular más dudas, en la media sanción se sigue lo prescrito por el articulado constitucional, donde las comunas tienen facultades de percibir coparticipación, facultades de dictar ordenanzas, facultades de elegir sus propias autoridades, pero carecen de facultades para tener bienes y empleados propios.

MEDIA SANCIÓN DIPUTADOS “Art. 15º.- Para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley, la Junta de Gobierno comunal podrá proponer la adquisición de bienes al Poder Ejecutivo, o adquirirlos por especial autorización de éste. Dichos bienes ingresarán al patrimonio provincial”.

Creemos que esto será modificado, pero la intención muestra la enorme confusión existente para comprender el juego armónico de la autonomía municipal y la alta descentralización debida a las comunas, que con el tiempo se convertirán en municipios.

Esperamos que cuando este artículo sea publicado, una nueva ley orgánica de comunas esté vigente. Y esta sea democrática y coherente con el espíritu de la constitución que le dio amplias facultades políticas, administrativas y económicas, potestad para el dictado de ordenanzas, alcance de sus facultades tributarias, el ejer-

cicio del poder de policía, la realización de obras públicas, la prestación de los servicios básicos, etc. pero vale destacar que el pensamiento inicial era otro y completamente distinto que subordinaba a la comuna al gobierno provincial, otra vez con pensamiento paternalista pernicioso.

Hoy se sigue aplicando la vieja Ley N° 7555 con sus reformas, y con las asignaciones insuficientes para atender el territorio asignado, y además con la enorme infracción al art. 246 de la Constitución Provincial.

Finalmente, remarcamos que es necesario establecer reglas duras en la distribución de la coparticipación y en el sistema de acceso a los recursos no sólo de cada Provincia sino de cada Municipio, porque de ésta manera se protege el federalismo, pero también se contiene el sistema democrático, impidiendo que gobiernos del nivel superior se aprovechen de los gobiernos de nivel inferior ahogándolos económicamente para hacerlos perder legitimidad y beneficiarse electoralmente.

Una regla dura es la de asegurar a los Municipios un piso del 18% y a las Comunas un piso del 1% para ser merecedoras del segmento coparticipable, porcentuales que deben entenderse indicados para la distribución primaria *de la totalidad de la recaudación de los ingresos tributarios provinciales. Es la manera de expresar el federalismo desde nuestra propia casa.*

III. Análisis crítico de la Ley N° 10.270, para Municipios de Entre Ríos que viola el sistema de coparticipación

El principio aplicable es: Todos los impuestos son coparticipables menos aquellos que tengan asignación específica, esto último se da, cuando el dinero recaudado se prevé aplicar exclusivamente a un gasto puntual.

Con el dictado de la Ley N° 10.270, por dos años en noviembre de 2013, se aumentaron alícuotas de impuestos existentes y se crearon más impuestos sobre otros rubros, que abarcan varias decenas, pero no se coparticipará la recaudación, aludiendo a que es una ley

de emergencia, con plazo de cumplimiento cuyo objeto de asignación específica es la seguridad social.

Para los operadores municipales la pregunta es: ¿Son naturalmente coparticipables los impuestos recaudados por vía de la Ley N° 10.270?: Veamos el art. 23 de la ley, este define el destino de los fondos al “financiamiento del sistema de seguridad social” y pone plazo en el art. 24 hasta el 31 de diciembre de 2015 que por vía de la aprobación del presupuesto 2016, fue prorrogado hasta 2019.

Con una primer mirada, pareciera que la respuesta es no son coparticipables, por aplicación del art. 122 inc. 12 de la CP de Entre Ríos: Corresponde al Poder Legislativo: (...) Inc. 12°. Crear impuestos transitorios, especificando este carácter y determinando el objeto de su creación. Su producido se aplicará exclusivamente al objeto que lo motiva y su recaudación cesará tan pronto como este quede cumplido. Pero si producida la liquidación resultara un saldo excedente, este pasará a rentas generales.

Pero si examinamos minuciosamente la Ley N° 10.270, esta establece en sus art. 23 un objeto ambiguo, impreciso, amplio, y completamente ficcional a los efectos de eludir la distribución a los Municipios. Los aumentos de impuestos al barrer, en varias categorías de base imponible, rompen con el principio de la especificidad pretendida con una “excusa” en la aplicación al sistema de seguridad social y viola el principio de temporalidad, al prorrogarse por dos años más.

Es inaudito que se pueda razonar en contra de la coparticipación, porque si seguimos la misma línea, estamos admitiendo que en cualquier momento, creando o aumentando impuestos, mientras se tenga un plazo de cumplimiento sin identificar para que usará el dinero detalladamente, ya es suficiente para no compartir con los Municipios, lo que es una falacia descomunal y un mal ejemplo para administraciones venideras.

Cuando la Constitución habla de aplicar exclusivamente al objeto que lo motiva, está pidiendo, descripción detallada, liquidación de gastos, presupuesto etc., que justamente es lo que evita que alguna maniobra ilegal pero bien enmascarada, quiera esquivar el pago de coparticipación.

¿Se puede modificar esto?: Si, simplemente que el Ministerio de Economía comience a enviar las remesas correspondientes a las sumas ampliadas con los nuevos tributos y nuevas alícuotas.

No es necesario cambiar la ley. Solo con pagar lo correspondiente se supera.

Si no se cumple con el pago de la coparticipación, el Tesorero, el Contador, el Ministro de Economía y el Gobernador, están en serias responsabilidades penales, porque la amplísima generalidad del motivo incumple con la obligación de la determinación precisa del objeto de creación, lo que no se da con la sola mención del financiamiento del sistema de seguridad social, ya que no hay un indicativo del monto del gasto al respecto, sin perjuicio de los topes que determina el art. 246 de la Constitución Provincial.

No hay alternativa para el gobierno, en caso de aplicar la Ley N° 10.270, por propia iniciativa o por decisión judicial, deberá pagar la coparticipación a los municipios y sus funcionarios hacerse cargo del ocultamiento y de la distribución de los impuestos de manera federal.

MENDOZA

Abalos, María G.

I. Mendoza y el centenario de la Constitución Provincial

La Constitución de la Provincia de Mendoza vigente que data de 1916, es el resultado de un proceso histórico, social y político de reconocida calidad institucional dentro del panorama comparado del constitucionalismo provincial argentino. Todo intento de analizar dicho proceso debe tener en cuenta la relación dinámica entre una cultura política pragmática y siempre abierta a la innovación, una dirigencia social arraigada en un medio geográfico y económico de fuertes exigencias hacia las instituciones y un sólido instrumentalismo pragmático que caracterizó desde los comienzos del proceso constituyente a sus juristas y dirigentes políticos.

Mendoza es un ejemplo destacado de organización estatal compleja, con rasgos de fuerte institucionalidad de la relación entre poderes, protegida del predominio arbitrario de caudillos hegemónicos, con gobiernos sometidos a mandatos limitados, respetuosos del principio republicano de la alternancia y de la exigencia constitucional de la no reelección. Bajo estas condiciones, Mendoza no ha conocido en las últimas décadas los fenómenos de entronización de familias políticas y estructuras clientelares de dominación política, constituyendo hasta la fecha un ejemplo destacado de poliarquía competitiva, sobre la base de por lo menos tres fuerzas políticas con capacidad efectiva de alternancia en el poder.

En Mendoza, si bien casi todos los gobiernos que se han sucedido desde 1983 han planteado iniciativas de reformas -en diferentes grados y con alcances diversos-, lo cierto es que las mismas no han prosperado. Circunstancias políticas diversas, sumadas a la propia complejidad del procedimiento de reforma y, sobre todo, a la resistencia por parte de la opinión pública y de una cultura política suspicaz ante las implicancias de una alteración del principio de no reelección del gobernador, frustraron de hecho todo propósito reformista. Ello ha contribuido a consolidar en la sociedad mendocina la vigencia de una Constitución que, a lo largo de cien años sigue orientando y disciplinando el proceso político a través de principios esenciales de la tradición republicana.

En febrero de este año 2016, con el aniversario del centenario de la Constitución provincial vigente se inició desde la H. Legislatura provincial un interesante movimiento de apertura y diálogo sobre temas constitucionales, ello en el marco de un convenio entre dicho Poder Legislativo y el Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos. Todas las actividades van siendo registradas en la [pág. web. legislaturamendoza.gov.ar](http://pág.web.legislaturamendoza.gov.ar) y dentro de ella en *Legislatura Abierta* y luego en el ícono de los cien años de la Constitución provincial, con el cronograma de actividades, videos y versiones taquigráficas.

El primer evento que impulsó esta apertura fue un coloquio sobre los aportes de la Constitución de 1916 y propuestas de reforma, seguido por la invitación a un foro de intendentes y otro de concejales ya que como primer punto de necesidad de reforma constitucional surgió, sin discusión, la postergada autonomía municipal. Luego se realizaron coloquios en distintas ciudades de la provincia en un buen intento de descentralizar y ampliar la participación, abarcando los principales centros de la provincia, desde el oeste (Tunuyán y Tupungato), pasando por el sur (San Rafael y General Alvear), luego la zona este (Rivadavia y Santa Rosa) y por supuesto el centro (Las Heras, Guaymallén). Ello fue seguido de foros de jóvenes y de distintas organizaciones y sectores de la sociedad, desde profesores universitarios hasta alumnos de los últimos años del secundario, pasando por aportes ciudadanos muy diversos y ricos, culminando, por lo menos en lo que queda del año, con el Seminario sobre la Reforma de la Constitución provincial que se realiza todos los jueves en la H. Legislatura en forma abierta y gratuita, con expositores destacados de la provincia y del país. Los principales temas sobre los que se debaten diversas propuestas de reforma tienen que ver con la autonomía y descentralización municipal, con la organización del poder y los organismos de control, la preocupación por los recursos naturales, el ambiente y el agua es uno de los tópicos más destacados junto a las figuras del Defensor del pueblo y las formas de participación semidirecta. Esta apertura al diálogo entre los sectores públicos, en este caso la H. Legislatura provincial y la sociedad que se manifiesta a través de distintos sec-

tores y en forma plural y abierta, sobre temas institucionales trascendentes como los que convoca una reforma constitucional, es una importante muestra de madurez,

II. El Gobierno Provincial y la Educación Pública. El Ítem Aula

El Poder Ejecutivo provincial a comienzos del año emite el Decreto N°228/16 que luego es aprobado legislativamente, consagrando, a partir de marzo, el adicional denominado “Ítem Aula”. Se dispone en esta normativa la aplicación del adicional, para “todos los niveles y modalidades” del cargo docente y horas cátedra, equivalente a “10% de la asignación de clase, estado docente, zona y antigüedad”. Se aclara que lo recibirán los maestros que tengan “hasta 2 cargos de base, en ambos cargos”; también los que tengan “un cargo jerárquico y hasta 16 horas cátedra”; finalmente, los docentes que desempeñen sólo horas cátedra: “hasta 36”. Por su parte, se ratifica que es “remunerativo” y “no bonificable”.

Si bien el decreto especifica que el cobro del “ítem Aula” lo tendrán los que asistan “todos los días hábiles del mes”, también se asegura que lo percibirán “los que tienen licencia ordinaria” (vacaciones; art. 38 y otros, Ley N°5.811); quienes tengan licencia “por maternidad” (art. 54, Ley N°5.811); los que tengan licencia “por accidente o enfermedad profesional”, ratificada por la ART; los maestros que tengan “hasta 3 faltas por mes y hasta 10 al año ‘no acumulables’”, siempre que estén justificadas. También lo cobran los suplentes, y si estos no trabajan todos los días hábiles del mes, perciben “un proporcional” del ítem. Se destaca que en la medición efectuada a fines de 2016 según informa el gobierno que se logró bajar 34% el ausentismo de los maestros.

III. Ente Autárquico de Turismo

Desde este año, el Ente Mendoza Turismo (Emetur) tiene personería jurídica de derecho público y está vinculado al Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía según lo dispone la Ley N°

8845. Se trató de proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, que declaró al turismo como industria de interés provincial y como actividad prioritaria dentro de las políticas de Estado por su función socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo de la provincia. El Ente Mendoza Turismo (Emetur) tiene personería jurídica y está vinculado al Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía. Actúa como entidad autárquica y descentralizada en el orden administrativo, técnico y financiero; conta con patrimonio propio y capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado. Entre las funciones que lleva a cabo el Emetur y que la nueva ley establece se destacan la formulación, planificación y ejecución de las políticas turísticas de la provincia, con el asesoramiento de los sectores públicos y privados vinculados a la actividad. La entidad, además, reglamentará, categorizará y participará en la habilitación de los servicios y prestadores turísticos, conforme la normativa vigente en cada caso.

La iniciativa estipula la creación de un Fondo de Promoción Turística de la provincia de Mendoza, que estará formado por el 0,5% de la recaudación total del impuesto sobre los Ingresos Brutos. Será distribuido de la siguiente manera: setenta y cinco por ciento para el desarrollo y promoción turística provincial y el veinticinco se distribuirá entre los municipios en acuerdo con el Consejo Asesor de Municipalidades.

Por otra parte, se creará el Registro de Prestadores de Servicio Turísticos, en el que se inscribirán todas las personas físicas o jurídicas que se dediquen a las actividades reglamentadas y controladas por el organismo. Uno de los puntos principales del proyecto está relacionado con la creación de un Consejo Consultivo de la Actividad Privada, que estará compuesto de ocho a doce representantes de las instituciones turísticas provinciales del sector privado que tengan personería jurídica.

La presidencia del consejo estará a cargo del titular del Emetur, o quien lo represente, y podrá participar en las reuniones de ese consejo asistido por tres asesores honorarios que representen: uno a las instituciones académicas con carreras turísticas; otro, a la asociación o colegio de profesionales titulados en la materia, y un

tercero, a los sindicatos con representación y personería gremial de la actividad en el sector.

IV. Municipio y Desarrollo urbano

El Unicipio fue creado por el Decreto Provincial 177 –en el marco de la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo– como un órgano interjurisdiccional destinado a abordar en forma conjunta, las principales temáticas socio-ambientales del Área Metropolitana de Mendoza con una visión integral del proceso de desarrollo. Se agrupa a siete municipios del área metropolitana de la provincia que a través de un plan de gestión integrada de las comunas del Gran Mendoza busca resolver problemas de índole interinstitucional, como el tránsito vehicular, las cámaras de seguridad, la recolección de basura y la creación de infraestructura común, como caminos que conecten la oferta turística. Además, se incorporan temas de seguridad ciudadana como una de las políticas públicas que Unicipio desde el ordenamiento territorial, la planificación del urbanismo y el desarrollo social para resolver las causas de la inseguridad en las grandes urbes.

V. Finanzas Provinciales

El Estado provincial pagó por nuevos títulos públicos, a ocho años de plazo, una tasa de 8,375% anual para financiar su déficit y mejorar el perfil de vencimientos al amortizar deuda anterior. Luego de reuniones con más de sesenta inversores de primera línea logró la colocación del bono de USD 500 millones a 8 años de plazo. Fue el resultado de intensas gestiones en los centros financieros más importantes del mundo, que incluyeron Londres, Los Ángeles, Boston y Nueva York. Se obtuvo una tasa del 8,375%, siendo el menor costo logrado por una gestión provincial durante este año y sin haber utilizado como garantías de pago sus regalías petroleras o gasíferas.

VI. Seguridad en Mendoza

Se aprueba el proyecto legislativo del Poder Ejecutivo por el cual se declara la Emergencia en Seguridad en Mendoza. De esta manera, la Provincia adhiere al DNU 228/16 del Gobierno Nacional en los términos y condiciones que allí se establecen. La norma permite al Ministerio de Seguridad adoptar en forma inmediata todas las medidas que considere necesarias para la prevención del delito. Además, se habilita la reasignación de partidas de bienes de capital a bienes y servicios corrientes dentro de su propia jurisdicción, de acuerdo a las necesidades. Se dispone la inversión de 561 millones de pesos destinados a la adquisición de móviles con Sistema Tecnológico Inteligente; además se incorpora equipamiento para 200 móviles existentes, diez scanners fijos y móviles para los controles de fronteras, límites y lugares críticos. Se establece también el desarrollo y actualización el Sistema de Información Policial y se suma equipamiento para seguridad vial como identificadores de patentes, de velocidad y radares, entre otros. Se compran chalecos antibalas, uniformes policiales, pistolas 9mm, municiones y equipamiento especial, también se implementa un plan de obras de mejoramiento y refacción de distintas dependencias policiales y unidades penitenciarias de la provincia. A modo de control se dispone que el Ministerio de Seguridad debe enviar un informe cuatrimestral a la Comisión Bicameral de Seguridad de la Legislatura respecto del avance de la norma.

VII. La pobreza y empleo en Mendoza

En el Gran Mendoza la tasa de pobreza llegó al 33,5 %, este porcentaje equivale a alrededor de 313.284 personas. Asimismo, el 24,6 % de los hogares de la provincia se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Según el *Informe Anual 2016 y Perspectivas 2017 Economía de Mendoza* realizado por Ieral-Fundación Mediterránea, el número de personas pobres en la provincia supera en casi 3 puntos porcentuales al promedio nacional. Hace 10 años, Mendoza mostraba indicadores de pobreza 6 puntos por debajo de Argentina.

Para los economistas de Ieral, la pobreza depende de múltiples factores, pero dos de ellos explican gran parte de su evolución en los últimos 30 años. Se trata de las variables Empleo y Poder adquisitivo del salario, que explican el 92 % de la pobreza. Según el informe, los bajos salarios del sector formal fueron un gran problema. Las empresas mejoran los salarios cuando se producen aumentos de productividad, pero esto no sucedió, ya que no aumentaron sus inversiones ni mejoraron su tecnología.

Con respecto al empleo, según el Indec, en el cuarto trimestre de 2016 se perdieron 2000 puestos de trabajo en el Gran Mendoza en relación con el tercer trimestre de ese mismo año, por lo que el año cerró con un desempleo del 3,3 %. Además, en la Argentina durante el año 2016 se estima que hay aproximadamente 1.069.000 desocupados según el informe de Mercado de Trabajo / Encuesta Permanente de Hogares difundido por el INDEC, de los cuales 18.000 son del Gran Mendoza, la segunda provincia de Cuyo con más personas sin trabajo luego de San Juan, cuyo índice de desempleo es 4,8%, contra 4,0 de San Luis, en una Argentina con 8,5% de desocupación (6,6% en el interior del país).

MISIONES

Pancallo D'Agostino, Martín R.

Contención del gasto público.- El gobernador de la Provincia, Hugo Passalacqua, derogó la comisión de contención del gasto público que estaba vigente desde la gestión de gobierno anterior y creó una nueva comisión con más controles y cerrojos para evitar que sus funcionarios obtengan fácilmente la aprobación de expedientes de pago. Ello mediante el decreto N°530. Ello en razón de la disminución de los fondos de coparticipación para las provincias y municipios.

Tasa Ecoturística en Puerto Iguazú.- El 11 de diciembre de 2016, por disposición comunal, cada viajero nacional o extranjero mayor de doce años paga un promedio de veinte pesos. Están exentos los turistas misioneros, los menores de doce años y tarifa especial para jubilados. Como fundamento, se dijo, pretende ser un paliativo al nulo aporte que realiza al Municipio la UTE que explota comercialmente el Parque y que detrae un 33% de la recaudación total para las arcas del Ente Municipal de turismo para solventar la promoción del destino.

El propósito del tributo sería, en definitiva, “que los que se benefician del disfrute de un servicio municipal afronten parte de su gasto permitiendo que la Municipalidad implemente acciones que preserven el medio ambiente”. Cabe comentar que Iguazú cuenta hoy con alrededor de 70.000 habitantes y por año se estima que entran un millón y medio de turistas, lo que hace que la comuna esté siempre desbordada por quienes utilizan servicios como luz, agua, calles, generación de basura. De todos modos la decisión municipal ha generado polémica, teniendo en cuenta los altos costos que deben afrontar los turistas dentro del ámbito de las cataratas, precios abusivos y servicios deficientes. La UTE Iguazú Argentina S.A., que tiene concesión hasta el 2027, se lleva el 62,5% de la recaudación por ingresos y explotación comercial del Parque.

Presión Fiscal.- La fuerte y arbitraria presión fiscal y la llamada “aduana interna” que sufre el comercio local, sobre lo cual informamos en Memorias anteriores, no ha cambiado nada;

A ello hoy se agrega la asimetría de costos respecto al comercio de Paraguay y Brasil, que impulsa a la gente a cruzar el Paraná y el Uruguay, lo cual colocó al comercio misionero en situación dramática sin vías de salida. El paso fronterizo con Encarnación Paraguay y en Bernardo Irigoyen con Brasil, están creando una situación de asfixia para los comerciantes argentinos, que los lleva a cerrar. Sin embargo, el poder tributario misionero sigue funcionando “a pleno” como si nada pasara.

El Estado Federal poco y nada ha hecho para paliar. En Diciembre fijó un precio diferenciado para los combustibles que se expenden solo en Posadas. (Los comentarios huelgan) pues el comercio está paralizado pues no puede competir con las ciudades fronterizas de Paraguay y Brasil; ya que, en esos lugares, especialmente en Paraguay, los tributos son mínimos o directamente incobrables.

Subsidios y aportes financieros.- Durante la última década, organismos nacionales enviaron fondos para obras, que en muchos casos se hicieron parcialmente o no se hicieron. Con el nuevo gobierno, comenzaron los requerimientos de rendición de cuentas, especialmente a municipios que los recibieron. Uno de los casos más notables es el de Bernardo de Irigoyen, comuna limítrofe con Brasil.

Numerosas ONG recibieron sumas millonarias por subsidios de la entidad Binacional Yacyretá. Con el nuevo gobierno se están controlando, advirtiéndose que muchas de ellas ni siquiera existían, dando de baja a 14 de 32 “que están en la cuerda floja”, según publicación periodística local.

Conservación de bosques nativos.- la Fundación Vida Silvestre, Greenpeace y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales solicitaron formalmente al PEN que el proyecto de ley de presupuesto nacional para 2017 incluya el financiamiento necesario para la constitución plena del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos legalmente previsto.

Entre 2010 y 2015 se destinaron solo 1239 millones de pesos para la conservación de bosques nativos en todo el país, en vez de los 14.750 millones correspondientes.

La percepción plena de los fondos previstos por la Ley N° 26331, por parte de las diferentes jurisdicciones que sancionaron sus leyes de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, es un derecho vigente e insoslayable. “El Gobierno Nacional tiene la responsabilidad de implementar la Ley de Bosques y asignar el total del fondo legalmente previsto. “Para Misiones estos fondos son esenciales, ya que numerosos propietarios de chacras y bosques que podrían dejar de proteger y cuidar los recursos naturales por no contar con el dinero que demanda este trabajo. Uno de los casos más notables ocurre con la demanda de los municipios de San Pedro y El Soberbio, los cuales necesitan los fondos para la conservación; y amenazan con abandonar la categoría de recurso protegido y empezar a recaudar fondos con impuestos y tasas. También hay casos de privados que podrían perjudicar al bosque si no reciben los fondos”.

Presupuesto municipal participativo.- Este instrumento de participación ciudadana prevista en la Carta Orgánica Municipal de Posadas desde 2010, se aplica por primera vez desde junio de 2016. Posadas es la primera comuna de la provincia que lo hace para definir parte de los gastos e inversiones para el año 2017. Mediante este procedimiento, son los propios vecinos los que definen las obras o inversiones que se realicen en sus barrios con parte del presupuesto municipal de 2017, decisión que deberá ser respetada por las autoridades comunales una vez que los proyectos o propuestas atraviesen las etapas de selección. La primera etapa se desarrolla en 42 asambleas barriales con vecinos en las nueve delegaciones municipales.

Las propuestas que presentan los vecinos son evaluadas técnicamente para determinar si son posibles, si se adaptan a las condiciones del presupuesto, y sobre todo si promueven cambios culturales o ambientales positivos, buenas costumbres, reducción de conflictos y una mejor convivencia, que involucren actividades de capacitación o formación, que posibiliten la articulación con las organizaciones civiles. Cuando pasen los filtros de viabilidad, que no superen un tercio de lo presupuestado para cada delegación y 1,5% del presupuesto general de gastos y recursos (20 millones de pesos), son votadas por los propios vecinos mediante el sistema de

voto electrónico. Finalmente, las propuestas votadas fueron votadas en Agosto por más de 5000 vecinos, e incorporadas al proyecto de presupuesto municipal para 2017 para su elevación al Concejo Deliberante en septiembre. Este proceso comenzó en el mes de junio.

En esta primera experiencia, se presentaron 183 ideas de las cuales quedaron seleccionadas 108, que son las que competirían después en las elecciones.

Reelección indefinida de intendentes.- La Provincia tiene 75 municipios, de los cuales solo cinco de los once que tienen Carta Orgánica, han limitado la reelección de sus intendentes a un solo período: Leandro N. Alem, San Vicente, Oberá, Puerto Rico y Arístobulo del Valle. La ley provincial de municipalidades, en su artículo 9 de la Ley de Municipalidades N° 257, hoy Ley XV N°5, establece que el mandato de los intendentes durará cuatro años “y podrán ser reelectos”; con lo cual queda para las cartas orgánicas locales la posibilidad de fijar límites.

En la Legislatura se han presentado proyectos tendientes a modificar la norma; pero han quedado en la Comisión de Asuntos Constitucionales desde 2014.

Son numerosos los casos en que el intendente acumula muchos períodos consecutivos. Pero hay un caso emblemático: el intendente de la localidad de Caa Yará, Ernesto Juan Friedrich logró que su pueblo lo reeligiera para su séptimo mandato consecutivo. En 2019, logrará llegar a 28 años ininterrumpidos. Hay razones para ello: sus 800 votantes no tienen opciones a la hora de reclamar o peticionar mejoras en servicios etc. El control es inexistente, pues el presidente del Concejo Deliberante es Gabriel Friedrich, hijo del alcalde; la esposa del intendente es la secretaria del área de Acción Social. El yerno se ocupa de las obras públicas y la hija es la Jueza de Paz.

En Campo Viera el actual intendente cumple su sexto período. En Eldorado, tercera ciudad de la Provincia, el intendente Norberto Aguirre cumplió 18 años en el cargo. Otros intendentes ya llevan cumplidos más de diez años.

La Carta Orgánica Municipal de Posadas no pone límites a la reelección de intendente municipal, que puede ser indefinida; en

cambio sí lo hace para los concejales y el Ombusman que no pueden extenderse más de dos períodos sucesivos

La vigencia del sistema electoral de lemas y sublemas, es también una razón para mantener estos feudos políticos desde la composición de la Cámara de Representantes.

Presupuesto Provincial para 2017.- El 21 de octubre 2016 la Legislatura aprobó por unanimidad el proyecto de ley de presupuesto provincial; con la particularidad positiva de fijar el límite al Poder Ejecutivo para reestructurar partidas presupuestarias.: “el Poder Ejecutivo puede disponer las reestructuraciones que considere necesarias hasta un 20% del Presupuesto General de la Administración Pública”.

El Poder Judicial tendrá solo el 3% de los recursos presupuestarios.

Estudios de potencial hidroeléctrico. La Secretaría de Energía de la Provincia y compañía del Estado de la República de China Railway First Group firmaron un convenio para el estudio conjunto del potencial hidroenergético de los arroyos interiores de Misiones, en particular del Piray Guazú y el Piray Miní, situados al norte de la provincia. El objetivo es formular un programa de construcción de dos pequeñas usinas hidroeléctricas multipropósito para la generación de energía.

La realización de este proyecto tendrá lugar una vez cumplida la consulta pública a través de un plebiscito, el cual está reglado por la ley IV N° 56 llamada de Soberanía Energética sancionada en octubre de 2011. Ella establece que “todo emprendimiento hidroeléctrico que requiera o utilice los recursos naturales hídricos de la provincia debe contar con la participación del pueblo de Misiones e intervención activa del Estado Provincial. La participación del pueblo misionero debe darse mediante un plebiscito obligatorio, vinculante e irrenunciable, y cuyos efectos duren mientras perduren las condiciones particulares e históricas que dieron motivo a la decisión. El plebiscito en ningún caso coincidir con la fecha de elecciones generales o provinciales para cargos electivos de cualquier naturaleza”.

En esta norma se define como recurso natural hídrico a toda vertiente, arroyo o río, sean superficiales o subterráneos, que recorran en forma total o parcial el territorio de la provincia, o que sean compartidos con otras jurisdicciones provinciales o estados extranjeros.

Esta ley también establece quienes se llevarán las ganancias –coparticipación energética- en caso de avanzarse con la construcción de represas en nuestro territorio; un régimen de coparticipación energética para los municipios, para la provincia y para los pueblos originarios y asociaciones ambientales. El 30% de la energía sobre el porcentaje que corresponde a la República Argentina que generen los emprendimientos hidroeléctricos realizados en Misiones sería de “propiedad inalienable, imprescriptible e irrenunciable de la provincia”. De ese porcentaje, el 60% se destinará a la Provincia, el 35% a los municipios y el 5% a los pueblos originarios.

Jubilaciones irregulares. La Unidad Fiscal, dependiente del Ministerio Público Fiscal Nacional, en una tarea de investigación de delitos en el ámbito de la Seguridad Social, determinó que al menos siete abogados misioneros y funcionarios vinculados a la Municipalidad de Jardín América, se dedicaban a tramitar jubilaciones y pensiones para ciudadanos paraguayos, brasileños y de otros países que habrían fraguado datos de residencia en nuestra provincia para obtener ilegalmente los beneficios que otorga la ANSES. Se utilizaron al menos quince domicilios que los declaraban como lugar de residencia de los beneficiarios. En uno de los casos, de los más de 200 detectados, se descubrió que en un único domicilio estaban registrados en la ANSES 31 personas.

Este mismo modus operandi tiene su habitualidad al fijarse domicilios en comunas para incluirlos en padrones electorales a cambio de conseguirles estas jubilaciones. O sea, un beneficio político a cambio de un beneficio jubilatorio o subsidiario. Todo ello se concretaría con la complicidad de funcionarios, lo cual está en etapa de colección de pruebas en la justicia.

NEUQUÉN

Marquez, Armando M.

2016 fue un año signado por las expectativas generadas con motivo del recambio institucional regular que se produjo en el orden nacional y en el de cada uno de sus distritos políticos; la provincia del Neuquén no escapó a esa regla.

Vale aclarar que no hubo gran modificación en el mapa político provincial, mas si en lo referente a que hizo su aparición una nueva y pujante generación política, que hoy comparte el campo con parte de la generación que la precediera: son dos posturas que difícilmente puedan seguir compartiendo el medio, ya que, siguiendo el orden natural de las cosas, un modelo se empieza a despedir, dando lugar al que temporalmente lo sucede.

Más allá de eso, como siempre, la vida político institucional neuquina ha sido muy rica y dinámica, lo que trataré de reflejar en estas líneas.

Vida Política

Las noticias más importantes en este campo fueron la reforma practicada al sistema electoral y el dictado de la Ley de Despersonalización de la Publicidad en Actos de Gobierno, cuestiones que serán más detalladas en el apartado legislativo de este informe.

Pese a los anuncios hechos en campaña y al inicio de la gestión no tuvo el adecuado trato ni la trascendencia esperada la prometida reforma de la Constitución provincial neuquina, mencionada por el oficialismo en aquéllas oportunidades.

La vida electoral se desarrolló “in crescendo”, dentro del esquema adelantado en el exordio, culminando el año con el fervor propio que nos anticipa un 2017 electoral.

Mensaje Pascual de los Obispos de la Región Patagonia-Comahue.

Con importantes definiciones en lo político-institucional bajo la pregunta central “¿qué patria queremos construir hoy y que país

nos proponemos dejar a las generaciones venideras?”, las autoridades eclesiásticas de la región dieron a publicidad su mensaje alusivo.

Integración Regional

- Mesa de Desarrollo de la Comarca Andina: en el ente que agrupa municipios de las provincias de Chubut, Río Negro y Neuquén, que siguen la traza de la Ruta Nacional 40, se reunieron a principio del año 2016 los intendentes electos de aquéllos ante quienes ingenieros del INTA expusieron los alcances de las nuevas inversiones para los productores.
- Región “Vaca Muerta”: según un importante estudio realizado por un equipo encabezado por el doctor Enrique Zuleta Puceiro, que fuera presentado el martes 17 de noviembre de 2015 en la ciudad de Neuquén, el impacto del hallazgo del mayor yacimiento petrolero del mundo en la mencionada localidad generará en esta porción del norte de la Patagonia un conglomerado que en unos veinte años contará con una población proyectada de un millón de habitantes, que se extenderá desde Malargüe (Mendoza), 25 de Mayo (La Pampa), General Roca (Río Negro) y la totalidad de la provincia del Neuquén.
- Copade: las autoridades del ente provincial de desarrollo anunciaron el apoyo a dos proyectos de asociativismo provincial:
- Ente Intermunicipal del Departamento Minas: conformado por los municipios de Andacollo, Huinganco, Las Ovejas, Varvarco-Invernada Vieja, Los Miches y El Cholar (único municipio que no se halla ubicado dentro del Departamento) y las Comisiones de Fomento de Guañacos, Villa del Nahueve y Manzano Amargo.
- Cuenca del Curi Leuvú: microrregión ubicada al noroeste de la provincia en la zona costera del Río Curi Leuvú y está conformada por el municipio de Tricao Malal, la Comisión de Fomento de Villa Curi Leuvú y los parajes rurales Cajón del Curi Leuvú, Cancha Huinganco, Leuto Caballo y Chapúa, todos ellos en el Departamento Chos Malal.

- Programa de Gestión de Residuos Sólidos en Municipios:
- Con el objetivo final de integrar a los 16 municipios de la Región del Alto Valle del Río Negro, comprensiva de comunas de las provincias de Río Negro y Neuquén, autoridades del municipio de Neuquén presentaron en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación una propuesta tendiente a que la ciudad capital neuquina concentre el tratamiento y la disposición final de los residuos generados por los vecinos de todos ellos.
- Se logró el aval del ministro del Interior de la Nación para la realización del ambicioso proyecto para la zona metropolitana de la Confluencia que abarca en total a 16 municipios de Río Negro y Neuquén.
- Sobre el fin del año se suscribió el acta por parte de funcionarios provinciales y municipales de Neuquén y de Río Negro estableciendo localización de plantas de resumen y de tratamiento.
- Barrera Sanitaria: autoridades de las provincias patagónicas intensificaron sus contactos con el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) con vistas a la eliminación de la barrera sanitaria al sur del Río Colorado.
- Con el objeto de potenciar la integración entre los municipios del norte neuquino y los de la chilena VII Región del Bío Bío, se llevó a cabo en El Cholar el torneo deportivo “Copa Pichachén”, nombre del paso fronterizo que las conecta.
- A fin de agilizar los trámites aduaneros a realizarse en ambos estados se está trabajando sobre la construcción del Sistema de Aduana de Doble Cabecera –similar al ya existente en Cristo Redentor, Mendoza- en el paso fronterizo Pino Hachado, que une nuestro país con Chile, implementándose así el sistema “país entrada, país sede”, integrándose los controles de ambas naciones en un solo edificio.
- Parlamento Patagónico: el organismo se reunió el 2 de mayo en la localidad de Rawson; en la ocasión Neuquén entregó la Presidencia a Chubut, en cuyo suelo –Rawson- se llevó a cabo el siguiente encuentro los días 2 y 3 de junio, continuándolo el encuentro de Santa Rosa de los días 8 y 9 de septiembre de 2016.

- II Encuentro Binacional Argentino Chileno: se inauguró el viernes 15 de abril en la ciudad de Chos Malal bajo el lema “Fortalecimiento del Paso Pichachén a través de nuestra actividad comercial”, asistiendo numerosas autoridades de la provincia del Neuquén y de la VIII Región de Chile.
- Tren del Valle: comenzaron en junio de 2016 las pruebas de campo tendientes a poner en marcha el aludido ramal ferroviario, que en un primer momento, correría entre las localidades de Neuquén y General Roca, para, luego unir a la neuquina Senillosa con la rionegrina Villa Regina, todo lo que se implementaría en el primer semestre de 2017.
- Comité Hua Hum-San Martín de los Andes: se suceden regularmente encuentros binacionales entre las autoridades de los municipios involucrados, con el tratamiento de cuestiones de interés común. Por ordenanza 10681/2015 el Concejo Deliberante de esa localidad lacustre y cordillerana nominó sus representantes en ese organismo.
- XXXIV Encuentro Comité de Integración Los Lagos, Chile-Argentina, Región de la Araucanía: se cumplió los días 24 y 25 de agosto en la ciudad chilena de Temuco con el objetivo de avanzar en las relaciones bilaterales entre las regiones del Bío Bío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, en Chile, con las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut en la República Argentina.
- Consejo Regional Patagónico de Derechos Humanos: tendrá sede en Neuquén, donde fue conformado tras reunión de las máximas autoridades del área de la anfitriona, La Pampa, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, con el objeto de generar una instancia de trabajo común para la articulación de una agenda regional.
- Defensa Civil: funcionarios de la Región de la Araucanía, Chile, mantuvieron encuentros con funcionarios del área de Neuquén y Río Negro a fin de coordinar un protocolo en común para afrontar situaciones de emergencia en la frontera, tales como incendios forestales o erupciones volcánicas.
- Ente Regional de Transporte: Las ciudades del Alto Valle, particularmente Cipolletti y Neuquén, están trabajando para darle

forma a un ente regional de transporte para mejorar el traslado de las personas y evitar la superposición de recursos.

- Tren Trasandino: En un encuentro binacional que se realizó en Temuco con la participación de representantes del gobierno de La Araucanía, Chile, y de Neuquén, se desempolvó el proyecto del rú-tulo.

Los Municipios

- Ejidos Municipales:
- A raíz de lo que se ha dado en llamar “fenómeno Vaca Muerta”, siete municipios: Neuquén, Plottier, Añelo, San Patricio del Chañar, Centenario, Cutral Có y Plaza Huincul, desean extender sus ejidos con el fin de quedarse con una porción del importante yacimiento petrolero.
- La Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura provincial inició el tratamiento de la ampliación de sus respectivos territorios solicitado por los municipios: Neuquén, Centenario, Plottier y Cutral Có.
- Reforma de COM:
- El 18 de febrero de 2016 el Defensor del Vecino del municipio de Centenario se dirigió por nota al Concejo Deliberante de la localidad solicitándole se sirva impulsar la reforma de la Ley Mayor local.
- Avanzaron las conversaciones entre las fuerzas políticas del municipio del Neuquén con vistas a la reforma de su COM.
- Iniciativa Popular: a raíz de la presentación de ese mecanismo de democracia semidirecta impulsado por 7.000 vecinos de la localidad de Plottier, el Concejo Deliberante de la localidad, con mayoría calificada, dejó sin efecto la norma dictada por el PEM que declaraba la emergencia económica e investía de poderes especiales al Intendente.
- Licencia Nacional de Conducir: tanto el municipio de Neuquén, por su parte, cuanto 30 municipios del interior –éstos representados por el gobernador provincial- suscribieron con autoridades nacio-

nales el convenio para integrarse a ello, sumándose, así, a las otras cuatro comunas neuquina que lo habían hecho anteriormente.

- Banca del Vecino: en ocasión de las sesiones del 14 y del 28 de abril de 2016 dos vecinos de la ciudad de San Martín de los Andes hicieron uso de tal posibilidad en el Concejo Deliberante local (art. 193 COM).
- Veto parcial: el PEM de San Martín de los Andes vetó parcialmente la ordenanza sancionada el 7 de abril de 2016 por el Concejo Deliberante local en cuanto a que cambiaba el destino del inconcluso edificio de la Casa de la Cultura de la localidad y lo erigía en la futura sede de aquél cuerpo legislativo, lo que había generado un indisimulable malestar en el cuerpo social.
- Recategorización Municipal: por adecuarse a los preceptos constitucionales de exigencia tras conocerse las cifras del último censo poblacional, se han renovado en la Legislatura provincial las solicitudes para que Loncopué ascienda a municipio de primera categoría, Villa Pehuenia a municipio de segunda categoría y las Comisiones de Fomento de Chorriaca y Varvarco a municipios de tercera categoría.
- Defensor del Pueblo y el Ambiente: el 30 de junio de 2016 el señor Fernando Bravo juró en el cargo del título en el municipio de San Martín de los Andes.
- Ley de Despersonalización de la Publicidad en Actos de Gobierno: en función del dictado de la Ley 3027 del título -v. este informe en el campo legislativo- el Concejo Deliberante de los municipios de Centenario, Neuquén y Plottier, sancionaron sendas ordenanzas en consonancia ello.
- Acceso a la Información Pública: el Concejo Deliberante de Villa La Angostura aprobó una modificación de la ordenanza de acceso a la información pública que establece sanciones para los funcionarios o agentes que no respondan las solicitudes o no entreguen la información de manera completa. Por otro lado, establece la obligatoriedad por parte del Ejecutivo Municipal de disponer la información pública en formato digital y on-line. La nueva ordenanza establece sanciones que llegan a la suspensión sin goce de haberes por 30 días. Serán aplicadas por el viceintendente

y el plazo de prescripción para aplicar todas las sanciones administrativas será de dos años desde la realización de la falta.

- **Juicio Político:** la Sala Acusadora del Concejo Deliberante de Plaza Huincul resolvió suspender en sus funciones y someter al proceso del título al Intendente Juan Carlos Gianettasio por mal desempeño. Nueve causales conforman el plexo acusatorio, entre ellas no depositar en Rentas los fondos retenidos a proveedores por Ingresos Brutos. Hay, también, una denuncia penal por contrataciones ilegales.
- **Vecinalismo:** dirigentes vecinales de municipios de las provincias norpatagónicas participaron del 24º Congreso Nacional Vecinalista llevado a cabo durante el mes de noviembre en Villa Carlos Paz.
- **Informe anual:** el 1 de diciembre de 2016 el Defensor del Pueblo de la Ciudad de Neuquén expuso su informe anual ante el Concejo Deliberante del municipio.
- **Veto:** el intendente municipal de Villa La Angostura vetó la ordenanza sancionada por el Concejo Deliberante por la que se ampliaba de 7 a 9 concejales a partir de las elecciones municipales del 2019 y aplicaba la Carta Orgánica, que establece un incremento de 2 concejales cuando la población exceda los 10 mil habitantes y conforme el censo de 2010 la localidad registra 11.063 habitantes.
- **Comisiones de Fomento:** el viernes 16 de diciembre de 2016 la Asesoría General de Gobierno realizó en Chorriaca una capacitación sobre cuestiones legales y administrativas de interés para las comisiones de fomento de la provincia.
- **Audiencia Pública:** la Subsecretaría provincial del Ambiente convocó a los interesados para el 22 de marzo en la localidad de Añelo a fin de analizar y debatir sobre el Estudio de Impacto Ambiental efectuado ante la intención de YPF de instalar una central de producción de energía en aquel paraje para alimentar a Loma Campana y asegurar la provisión de electricidad para su principal desarrollo en Vaca Muerta.

Poder Judicial

- **Inconstitucionalidad:** por fallo del 18 de octubre de 2016 el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) quitó la facultad que se le otorgó al Consejo de la Magistratura para evaluar la idoneidad de los jueces. En la reforma constitucional del 2006, se le asignó al Consejo la selección y evaluación de los jueces y funcionarios judiciales. Cuatro años después, la Asociación de Magistrados presentó una acción de inconstitucionalidad, por lo que el TSJ suspendió la vigencia del Reglamento de Evaluaciones de Idoneidad y Desempeño de Magistrados y Funcionarios Judiciales y del artículo de la ley que le otorgó la facultad de evaluar. Finalmente, en el fallo comentado, el Tribunal Superior resolvió que la Convención Constituyente se había excedido en sus atribuciones ya que la facultad otorgada al Consejo “es nula en tanto no fue prevista en la ley de Convocatoria”, por lo que “declaró la inconstitucionalidad del art. 28 de la Ley 2533 que la reglamenta y toda normativa dictada en consecuencia”. Además, se recordó que las sentencias de los jueces son revisadas por otros en instancias superiores, que son evaluados por el Jurado de Enjuiciamiento que lo puede remover si encuentra causales de mal desempeño y que la Auditoría General es el organismo que realiza orgánicamente las evaluaciones periódicas.
- **Jurado de Enjuiciamiento**
- La comisión especial interpodereos solicitó la apertura del jurado de enjuiciamiento contra el juez de Garantías Marcelo Muñoz, quien chocó con su vehículo, huyó y se negó a hacer el test de alcoholemia. Además, requirió la suspensión del magistrado acompañada de una retención del cincuenta por ciento de sus haberes hasta que concluya la causa. Fundaron el pedido en la causal de mal desempeño, ya que “el reproche formulado es de carácter ético y político, ya que no es posible separar la conducta desplegada de la función republicana que se le ha confiado”. A consecuencia de ello el Jurado de Enjuiciamiento “ad hoc” consideró que hay elementos para que sea enjuiciado disponiendo su suspensión y la reducción de su salario al 50% hasta que concluya la causa.

- Dos policías retirados presentaron en el Tribunal Superior de Justicia un pedido de enjuiciamiento contra el defensor oficial Gustavo Vitale, por su actuación en la audiencia donde se imputó a un efectivo policial por el disparo contra un sindicalista en el curso de una violenta protesta gremial. Le enrostraron haber dejado al imputado “a su buena suerte” al no haber asumido su representación legal, lo que consideraron una conducta “discriminatoria”.
- Acción de Amparo:
 - El Juez Federal subrogante del Juzgado de Sección con asiento en la ciudad de Zapala hizo lugar a la acción que le fuera presentado y, en consecuencia, dispuso la suspensión de la medida de aumento de gas en el ámbito de su competencia territorial.
 - el Juzgado Civil de la V Circunscripción Judicial con sede en la localidad de Chos Malal hizo lugar a la acción de amparo promovida por la Asamblea Vecinal contra la Megaminería por el emprendimiento de exploración de cobre en el cerro Caycayen, ordenando la suspensión del plazo fijado para la recepción de información y comentarios al informe de impacto ambiental hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo planteada.
 - La Juez Civil Ana Virginia Mendós:
 - Ordenó al gobierno provincial, al EPAS y al Municipio el suministro de agua potable a 15 familias que viven en Puesto Guzmán, un precario caserío ubicado en una picada de la meseta a seis kilómetros de esta capital, muy cercana al sector baterías de Pluspetrol.
 - Suspendió la obra de ampliación de la Ruta 51, a raíz de un amparo en que existe un pedido de informe sobre el contrato que tiene la empresa contratista con Vialidad Nacional para la duplicación de la ruta del petróleo, en especial el estudio de impacto ambiental elaborado a instancias de aquella.
 - La agrupación “Abogados de Neuquén” presentó dos recursos de amparo que atacan una resolución de la Caja Previsional para Profesionales de la provincia, que incrementó los aportes hasta un 135%. También cuestionaron que se hayan modificado las proporciones destinadas a la cuenta individual y a la solidaria.
- Con un amparo ambiental, la Defensoría del Pueblo de Neu-

quén junto con dirigentes y referentes vecinales procura poner freno a los constantes desbordes cloacales en el barrio La Sirena. La acción fue promovida contra la Municipalidad de Neuquén y el Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS) en el fuero civil. Entre otros aspectos, propone un estudio íntegro y una evaluación del impacto ambiental en el sector para determinar la contaminación existente.

- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén presentó una acción de amparo ambiental por el estado de abandono, desprotección y riesgo de la Torre Talero, edificio declarado monumento histórico municipal, provincial y nacional.
- Vecinos del barrio Rincón de Emilio solicitaron al Defensor del Pueblo de la ciudad de Neuquén la presentación de un amparo ambiental para establecer la reapertura de una calle y el restablecimiento del canal a cielo abierto al pie de la barda, hasta la desembocadura sobre el río Neuquén.
- La presentaron vecinos contra la Municipalidad de la ciudad de Neuquén y Cooperativa CALF solicitando la nulidad del aumento del 40% de la tarifa de electricidad dispuesto por Ordenanza 13.581, hasta que se llame a Audiencia Pública.
- Juzgado Federal de Zapala: por decreto del PEN del 27 de junio del año en curso la doctora María Silvina Domínguez fue designada titular del referido tribunal de sección.
- Justicia de Paz: por ley 3009 fueron creados dos Juzgados de Paz en la Ciudad de Neuquén y por ley 3014 uno en Villa Pehuenia.
- Procedimiento de Acción de Amparo: el 14 de diciembre de 2016 la Legislatura Provincial sancionó la ley 3049 que incorpora una nueva instancia recursiva para el trámite de las Acciones de Amparo.

Poder Legislativo

- Himno Provincial: por ley N°2.994 fue instituido el 1 de marzo como “Día del Himno de la Provincia del Neuquén”.

- Fuero Procesal Administrativo: por ley N°2.998 se introdujeron reformas a la ley N°1.979, que crea el fuero del título.
- Programa “Formación Jóvenes Líderes Políticos y Comunitarios”: un nuevo capítulo del mismo se llevó a cabo durante 2016 en la Legislatura de la provincia del Neuquén.
- ‘La Legislatura: Una Casa de Todos’: El programa lanzado el miércoles 29 de junio de 2016 por la Legislatura neuquina busca jerarquizar los cuerpos deliberativos de todas las localidades de la provincia, a través de capacitaciones brindadas por personal legislativo a los concejales y trabajadores que integran los distintos concejos deliberantes. Contará, además, con un trailer interactivo que recorrerá la provincia para que toda la población pueda conocer las características específicas de su labor.
- Defensor del Pueblo: el bloque oficialista de la Legislatura presentó un proyecto para la implementación del cargo del rótulo, con lo que se pondría fin a una mora con la reforma practicada en 2006 a la Ley Mayor Provincial.
- Ley de Despersonalización de la Publicidad en Actos de Gobierno: la Legislatura provincial sancionó la Ley N°3017, del título, generada desde el PEP, por medio de la cual se establece que los actos, programas, obras y campañas de los órganos y organismos públicos del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Provincia del Neuquén, tendrán carácter informativo educativo y/o de orientación social, sin que se implique la promoción personal de las autoridades o funcionarios
- Revocatoria de Mandato: se presentó un proyecto de ley para reglamentar el instituto del título, contenido en la Constitución Provincial -*artículo 312: derecho que tiene el electorado de solicitar la destitución de un funcionario electivo por mal desempeño de sus funciones antes del término de su mandato*-.
- Información Pública: La Legislatura del Neuquén sancionó el 1 de diciembre de 2016 la Ley N°3044 que reglamenta y garantiza para los ciudadanos el acceso a la información de los tres poderes del Estado. Asegura que “toda persona humana o jurídica tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna” de cualquier órgano provincial presentando un

escrito, enviando un correo electrónico o completando un formulario web, el que debe ser respondido en un plazo no mayor a 15 días hábiles y contempla sanciones disciplinarias para los funcionarios que obstruyan o se nieguen a responder.

- **Informática institucional:** por Ley N°3002 se autoriza la utilización de expedientes digitales, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, archivos electrónicos y digitales en todos los procesos y procedimientos administrativos que se tramiten ante el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, en todo el ámbito de la Provincia del Neuquén.
- **Ley Electoral:** en su última sesión del año 2016 la Legislatura de la Provincia del Neuquén sancionó la Ley N°3.053, modificatoria del Régimen Electoral, que incorpora al sistema vigente la boleta única electrónica y la paridad de género en las listas de candidatos.

Actividad Académica

- “IX Congreso de Historia Regional del Neuquén”: el tradicional evento, organizado por la Junta de Estudios Históricos del Neuquén, se llevó a cabo los días 14 al 16 de septiembre de 2016 en la ciudad de Junín de los Andes.
- “Jornada sobre Audiencias Públicas”: convocada por la Defensoría del Pueblo de la Nación para las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa. Dicha Audiencia Pública se llevó a cabo en la ciudad de Neuquén el viernes 20 de mayo de 2016 y bajo la temática: “Balances y propuestas para profundizar los derechos de las audiencias”.

RÍO NEGRO

*Douglas Price, Jorge E.**

** Profesor Titular Teoría General del Derecho I y II. Director del Centro de Estudios Institucionales Patagónico y del Proyecto “Digesto Federal de Derechos Humanos-II” – D-110 de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue.*

Medio Ambiente

El tema ha ocupado la escena de modo contradictorio. De una parte se avanza en políticas claramente dañinas para el Medio Ambiente a favor del desarrollo petrolero, como fue indicado en el informe del año 2014, por la otra en el plano de la cooperación Nación- Provincia se dan algunos avances promisorios, aunque, como veremos, en planos menos controversiales.

La expansión del "fracking"

En efecto, como señalara en su momento, la reconocida socióloga Maristella Svampa,¹ la zona rural de Allen, en el Centro del Alto Valle del Río Negro, es una zona donde avanza la actividad hidrocarbúfera con notorios perjuicios para la matriz productiva de la misma.

La intelectual expuso antes los concejales de su ciudad, la investigación que desarrollara sobre el método extractivo fracking (fracturación hidráulica)². Señalaba, ya en 2013, un retorno al extractivismo, que tiene que ver con la explotación de los hidrocarburos no convencionales en la cuenca del Neuquén, pero que involucraba al Alto Valle de Río Negro y de manera especial a Allen.

Sostenía que, en una zona con una matriz productiva tan fuerte, en la que hay una economía regional casi centenaria basada en la producción de peras y manzanas, empezaran a proliferar las torres para extraer el gas, resulta incomprensible, tanto como que el gobierno apoyara firmemente una actividad que no sólo compite con la economía regional sino que, como modelo de ocupación terri-

¹ En entrevista del diario Río Negro, por Diego Von Sprecher (19/08/13).

² El fracking es la perforación hidráulica de tres mil metros de profundidad que posteriormente avanza de forma horizontal varios kilómetros para extraer el gas y petróleo atrapado en sedimentos profundos o de poca permeabilidad. Es una técnica en la cual inevitablemente se contamina el aire, la tierra y el agua. Al fracturar la roca madre, según expresan los expertos independientes, los hidrocarburos se vierten naturalmente hacia los acuíferos.

torial, avanza y tiende a desplazarla. Ante objeciones de las petroleras (frente a las críticas al fracking), responde que si bien los hidrocarburos no convencionales son conocidos hace tiempo; la fractura hidráulica existía, pero se aplicaba de manera muy puntual. La implementación masiva es la que es altamente riesgosa. A modo de ejemplo, señala que cada pozo de fracking requiere entre 9 y 10 fracturas hidráulicas y cada plataforma tiene entre 6 y 8 pozos. También las petroleras sostienen que no se contaminarían los acuíferos porque las perforaciones están a niveles mucho más profundos, pero expertos independientes, que no trabajan para petroleras, sostiene Svampa, dicen que eso es una falacia, que aunque los pozos sean más profundos como en este caso, puede haber migración del flujo de retorno y, por ende, contaminación con los químicos que se inyectan para fracturar las rocas. Agrega que hay que pensar en escenarios de alta incertidumbre, porque se desconoce lo que puede suceder a 3.500 metros de profundidad. La fractura hidráulica estimula fallas sísmicas y puede haber una migración de ese retorno hacia otras formaciones. Trabajar sin certezas en este tema constituye casi un suicidio. El futuro presenta un escenario temible: en Allen, cerca de la costa del río, está la zona que ha sido ocupada por la industria hidrocarburífera y cuyo impacto sobre la contaminación del agua y la salud de las personas podrá notarse en el corto y mediano plazo.

Es más, en la ciudad se han registrado efectos secundarios de la explotación hidrocarburífera, como roturas de sistemas vitales de la misma, como el de suministro de agua o de fibra óptica, producto de “accidentes” en las operaciones de las petroleras que a modo de compensación ofrecen dinero al Municipio. Gabriela Sepúlveda, miembro de la Asamblea Permanente del Comahue por el Agua (APCA), en 2015 ya planteó que los incidentes que se registraron últimamente en las explotaciones petroleras en cercanías de Allen. “*No son accidentes, son delitos ambientales*”. En esa ciudad, sostuvo, se extrae una forma de gas (esquistos) que se encuentra en las rocas, lo que requiere la hidrofractura o fracking, agregaba que “*El desarrollo de esta actividad desde hace más de seis años viene trayendo consecuencias ambientales y de salud de la población*”. Ade-

más, recordó que “el control ambiental está a cargo de la secretaría de Ambiente de la provincia”, que las perforaciones “*están cada vez más cerca de la ciudad. Se contamina el aire, el agua, la tierra productiva. Las consecuencias son diversas. Muchos vecinos ribereños ya usan medicamentos para las vías respiratorias*”. Acerca del río, Sepúlveda enfatizó que “*los estudios explican la presencia de naftaleno, que es un derivado de hidrocarburo en la zona de Allen*”³.

Según publicaciones del Frente de Izquierda y de Trabajadores, a la explotación no convencional de la estación Fernández Oro se suman 6800 km² de exploración del área Chelforó que comienza en la barda norte pasando por el valle productivo hasta las inmediaciones del Río Colorado. Según lo anuncian las autoridades, tiene tres veces la dimensión del área Loma la Lata y es el área de mayor potencia hidrocarburífera de extracción no convencional de Río Negro. La firma del contrato con YPF se dio a conocer en mayo de 2016. Revelan que, para su explotación, YPF está en negociaciones con la transnacional rusa Gazprom, con la que ya realiza fracking en Allen y es la mayor productora mundial de petróleo, poseedora de la red mundial más extensa de transporte de gas y tiene la mayor reserva mundial del mismo. El área Estación Fernández Oro (EFO) ya es explotada por esta transnacional en un pacto comparable al de YPF-Chevron del 2013 que impulsó el anterior gobierno nacional para la zona de Vaca Muerta, lo que muestra una continuidad en esa materia entre sendas administraciones, pese a sus aparentes diferencias⁴.

Afirman que sólo en 2015 se produjeron cuatro derrames en el área EFO y la Corte Suprema de la Nación reconoció el creciente nivel de naftaleno en el Río Negro que los asambleístas contra el fracking denuncian como consecuencia de la explotación de hidrocarburos. Los desechos de la actividad siempre van a parar cerca de los ejidos urbanos.

³ <https://www.adnrionegro.com.ar/2015/09/fracking-en-allen-denuncian-delitos-ambientales/>

⁴ Santillán, Laura “Xiwe” ¿Qué hay detrás del fracking en Río Negro? Acuerdos con multinacionales, saqueo de los recursos naturales y contaminación. <http://www.laizquierdadiario.com/Que-hay-detras-del-fracking-en-Rio-Negro> (10/12/2016).

Como sucedió en Neuquén en el 2013, principalmente con la comunidad mapuche Campo Maripe y luego en Allen, la comunidad del Valle Medio se mantiene en alerta y comenzaron las primeras acciones para resistir el avance del fracking⁵.

Los gobiernos locales, tanto provinciales como municipales (ver informe anterior) ceden finalmente a las presiones de las petroleras, incluso la semiestatal YPF, bajo la promesa de mayor cantidad de mano de obra ocupada, regalías o “donaciones” que no son más que el reconocimiento implícito de la devastación del medio ambiente y de un recurso tan valioso para la vida como el agua.

Protocolo de ciudades sustentables

El Ministro de Medio Ambiente de la Nación, Sergio Bergman, el Gobernador Alberto Weretilneck y el intendente Gustavo Gennuso, firmaron un convenio, en el Palacio Municipal del Centro Cívico, de San Carlos de Bariloche, donde se comprometieron a trabajar de manera conjunta en temas medioambientales, tales como la aplicación de un protocolo de ciudades sustentables, a partir del cual, señalaba el Ministro nacional: “...queremos fijar estándares para nuestros intendentes, en una libre, sana, y abierta competencia, entre los ellos para que cada comunidad haga el mayor esfuerzo para ser sustentable. En tanto, la provincia y la Nación proveerán de apoyo, recursos e insumos en la medida que empiece a darse un cambio cultural, premiando esos esfuerzos de las bases”. En Bariloche los tres niveles territoriales desarrollan acciones coordinadas en temas tales como el saneamiento del lago Nahuel Huapi, en particular la remediación del vertedero, un problema de larguísima data. Se plantea el acuerdo interjurisdiccional como una “agenda proactiva, de anticipación, de consenso en políticas de estado articuladas entre las tres jurisdicciones de intervención: nación, provincia y municipio”. Bergman indicó que con el mismo esquema que se plantea el manejo de residuos, efluentes y recursos hídricos en general, se esta-

⁵ Este método de explotación llevó a comunidades indígenas de Ecuador a realizar un juicio a la empresa Chevron por devastar su territorio y agua.

blecieron las condiciones para licitar en los próximos meses la ampliación de la planta depuradora y la construcción de un nuevo colector en Bariloche, además de recursos para otros municipios de la provincia⁶.

Si bien el anuncio es sumamente plausible deja entrever un problema que Pedro Frías señaló en más de una oportunidad: la escásima cultura de la interjurisdiccionalidad que padece nuestra República. Para el Ministro nacional la ley general de medioambiente *no define de forma clara la potestad de las intervenciones, y... las provincias son las autoridades soberanas de sus recursos naturales para su administración, fiscalización, control y cuidado, (y) desde la nación solo se fijan presupuestos mínimos*, (por lo que) lo que hacen es trabajar con las provincias partiendo de ahí para lograr lo máximo”. Tales expresiones parecen omitir, por una parte, que, conforme el régimen constitucional instaurado en 1994, la competencia en materia medioambiental le es propia, en forma concurrente, a los tres niveles territoriales (en el enunciado, si bien se está celebrando un convenio donde participa un municipio, no aparece el nivel local⁷) y por la otra enhiestan nuevamente la cultura centralista que se exhibe en la insatisfacción que parece provocar en todo funcionario nacional una limitación de este tipo, que les priva de establecer “el superior interés de la nación” como sólo los funcionarios del sistema central parecen poder conocer (cultura que es transversal a todo el arco político, que constituye una verdadera “ideología de fondo” y que afecta en modo fundamental el funcionamiento de la democracia, podría decirse que es “la” cuestión del federalismo).

En la misma oportunidad, el Ministro nacional del área, anunció también la creación de una Agencia Federal de Gestión de Re-

⁶ <http://www.telam.com.ar/notas/201610/166195-bergman-y-weretilneck-firmaron-convenios-para-el-trabajo-conjunto-en-incendios-residuos-y-saneamiento.html>.

⁷ En el informe anterior dábamos cuenta de la inobservancia de este precepto (por omisión del tema medio ambiental) en una sentencia del Superior Tribunal de Justicia, respecto de la declaración de inconstitucionalidad de una Ordenanza de la ciudad de Allen que, precisamente, prohibía el “fracking”.

sidos, que tiene el propósito de permitir a cada jurisdicción armar su plan estratégico, generar consorcios, incorporar nuevas tecnologías y masas críticas de tratamiento de residuos. Destacó el trabajo asociativo como una manera de “hacer inversiones inteligentes”⁸. También anunció un programa para terminar con los basurales a cielo abierto, ayudando a buscar alternativas, financiamiento y a organizar consorcios regionales para aunar esfuerzos en busca de mejores resultados. A su vez el Gobernador destacó la iniciativa del gobierno nacional, en la que se coordinan el Ministerio de Ambiente y el del Interior. Se afirmó que en función de la propuesta Río Negro se trabaja en la transformación de los basurales de sus 39 municipios, para lo que se están analizando posibles experiencias de consorcios de manejo de residuos para el Alto Valle, el Valle Medio y la Región Sur de la provincia.

Cuestiones Fiscales

El aumento de Ingresos Brutos

El presidente de la Nación planteó durante 2016 que, con el proyecto de presupuesto 2017, se incluiría una reforma tributaria integral que contemple impuestos nacionales, provinciales y municipales. Antes de ese anuncio, el Gobernador de Córdoba, impulsó el reemplazo de Ingresos Brutos por un IVA provincial y sumó el apoyo de provincias grandes como Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, pero no sólo no se avanzó en la discusión, según señalan las crónicas, sino que este año once provincias subieron Ingresos Brutos⁹.

Los economistas coinciden en que los cambios puestos en marcha por la Nación -suba del mínimo no imponible de Ganancias, devolución de IVA a jubilados y perceptores de pagos sociales, baja o eliminación de retenciones- impactan en los ingresos de las pro-

⁸ <https://www.adnrionegro.com.ar/2016/10/convenio-entre-medio-ambiente-de-nacion-la-provincia-y-la-comuna-de-bariloche/>

⁹ <http://www.elcordillerano.com.ar/index.php/actualidad/item/41357-nacion-girara-este-ano-mas-de-37-mil-millones-a-las-provincias-por-la-devolucion-de-los-15-puntos-de-coparticipacion>

vincias y no alcanzan a ser compensados por la devolución en cuotas de la parte de la coparticipación que iba a la Anses; sostienen que, además, las gestiones por ese reintegro demuestran que *los intentos de condicionar fiscalmente a las provincias en los acuerdos con la Nación quedan abortados*. Afirman, para sostener ello, que el borrador del convenio para esa devolución de la parte de la coparticipación que se retenía para financiar a la Anses, incluía condicionalidades referidas a la necesidad de transparencia, pero fueron eliminadas. Y tampoco hay límites para el endeudamiento provincial.

Desde el Iaraf¹⁰, se señala que el impacto de Ingresos Brutos en la recaudación propia de las provincias no dejó de subir en la última década: mientras que en 2001 de cada \$ 100, \$ 57 provenían de ese tributo, y en 2014 había subido a \$ 77 pesos, con lo que concluían que: "La estructura tributaria se volvió "cada vez más procíclica y regresiva", apunta.

El especialista en impuestos provinciales y convenio multilateral Federico Favot sostiene que un IVA provincial resolvería los problemas que generan los regímenes de recaudación anticipada, pero coincide en que instrumentarlo "requiere de grandes acuerdos políticos".

Acuerdo para la devolución escalonada del 15% de coparticipación federal

El 2 de Agosto, la Provincia de Río Negro suscribió junto a otras 20 Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno nacional un acuerdo complementario para la devolución escalonada del 15% en materia de coparticipación federal.

Este convenio deriva del acuerdo por el que Nación, provincias y CABA acordaron reducir la detracción de los 15 puntos porcentuales de la masa de recursos coparticipables, con destino a obligaciones previsionales a cargo de la Anses, a razón de 3 puntos anuales y que fuera ratificado por cada una de las legislaturas provinciales (restan CABA y La Rioja), según informó el Gobierno Nacional.

¹⁰ Instituto Argentino de Análisis Fiscal: <http://www.iaraf.org/>

El mismo prevé además un préstamo a favor de las Provincias y de CABA con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), equivalente a 6 puntos porcentuales en el año 2016 del 15% de la masa de recursos coparticipables que le hubiera correspondido a cada una de las provincias si no se aplicara la detracción del 15% y de 3 puntos porcentuales para los períodos 2017, 2018 y 2019, previendo además que los intereses no se capitalizarán y se devengarán a partir del día de cada desembolso.

En este marco, el gobernador de Río Negro resaltó el *“ambiente de respeto, diálogo y tolerancia en el cual se han desarrollado las negociaciones entre Nación y las Provincias, en este tercer encuentro entre los Gobernadores y Nación”*, agregó que: *“es un hecho de suma importancia haber firmado los convenios que van a permitir a las Provincias recuperar el 15 % de su Coparticipación que hasta ahora no lo teníamos”*, adelantó también que *“por otro lado hemos firmado un acuerdo marco mediante el cual nos comprometemos a la reforma de la Ley de Coparticipación Federal, a analizar un nuevo marco fiscal-impositivo y a sanear nuestras cuentas, entre otros puntos importantes para todos”*.

En tal sentido, el Gobernador indicó que se daba un diálogo con el gobierno nacional, en igualdad de condiciones, lo que podría traducirse en lo que los economistas de cuño fiscalista han lamentado como *“ausencia de condicionalidades”*, un aspecto de la debilidad endémica del federalismo argentino que hemos reiterado a lo largo de años en nuestros informes. Ello no quiere decir que, no deba introducirse (también lo hemos sostenido), el principio de responsabilidad fiscal, pero en muchos casos las posiciones de ese tipo parecen extrañar las formas autoritarias y centralistas de comportamiento por parte del estado nacional.

Finalmente el gobernador de Río Negro señaló que, como primer punto, se encuentra el compromiso de todas las partes para discutir la nueva Ley de Coparticipación Federal y se entiende que, al asumir ese compromiso, deben discutirse todos los temas del actual régimen con todas las dificultades que tiene su implementación.

El Gobierno Nacional informó oficialmente que entre otros puntos, el acuerdo firmado al respecto prevé que el monto correspondiente al 3% de la masa de recursos coparticipables retenido desde el 1° de enero de 2016 hasta el 31 de julio de 2016 será restituido a través de ANSES en cuotas mensuales, iguales y consecutivas divididas por la cantidad de meses que resten hasta la finalización del año 2016. El 1° de agosto comenzó a hacerse efectiva la reducción de la detracción del 3% de la masa de recursos coparticipables, su restitución se efectivizará en cinco cuotas mensuales, iguales y consecutivas.

A los efectos de dar cumplimiento a la compensación de los créditos que el Estado Nacional tenga a su favor respecto de cada provincia las partes firmarán adendas con el fin de acordar entre ellos los créditos que podrán ser compensados, de ser necesario.

Además, el préstamo a favor de cada provincia previsto en el acuerdo original será otorgado en las condiciones previstas en dicho acuerdo, mediante el acuerdo que suscriban cada provincia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y la ANSES, en su carácter de administradora del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS)¹¹.

Salud

En esta materia se celebraron importantes convenios entre la Provincia y la Nación de cara a la cobertura de distintos aspectos del área, el más importante de los cuales, sin duda, asoma como el relativo al programa CUS.

Adhesión al CUS

La Provincia de Río Negro suscribió el convenio de adhesión al programa de *Cobertura Universal de Salud* (CUS), programa que im-

¹¹ Datos proporcionados por el servicio de Prensa del Gobierno de Río Negro.

plica que todas las personas y las comunidades tengan acceso, sin discriminación alguna, a servicios integrales de salud, adecuados, oportunos, de calidad, de acuerdo con sus necesidades, así como a medicamentos de calidad, seguros y eficaces en la búsqueda de que el uso de esos servicios no expongan a los usuarios a dificultades financieras, particularmente a los grupos más vulnerables.

Provisión de medicamentos para tuberculosis

El laboratorio público de producción de medicamentos de la provincia será el encargado de suministrar a la cartera sanitaria nacional los remedios necesarios para ser distribuidos en el subsector público, en el marco del cumplimiento de la Cobertura Universal de Salud¹². En efecto, al finalizar el año, la Provincia suscribió un convenio con el Ministerio de Salud de la Nación a partir del cual el laboratorio PROZOME proveerá medicamentos para el tratamiento de la tuberculosis a todo el país. Previamente los Ministerios de Salud de la Nación y de Río Negro habían suscripto una Carta de Intención para sentar las bases del acuerdo interadministrativo para la provisión de medicamentos antituberculosos, atento contar la provincia con un Laboratorio Público Productor de Medicamentos (PROZOME)¹³.

El convenio se basa en que el Ministerio de Salud de la Nación provee al subsector público de salud en forma gratuita los medicamentos de primera y segunda línea para el tratamiento de los casos de tuberculosis, tanto sensible como resistente a fármacos, que se detectan en el país desde el año 2008. Se acordó la provisión de 4.229.200 unidades que permitirán cumplir con la entrega gratuita de medicamentos al subsector público como parte de la política sanitaria contemplada en la estrategia de la Cobertura Universal de Salud (CUS).

Desde la cartera de salud rionegrina, de la cual depende PROZOME, se señaló que la firma de este convenio "es un paso gigan-

¹² <http://reliefweb.int/report/argentina/salud-firm-convenio-con-r-o-negro-para-la-provisi-n-de-medicamentos-contra-la>

¹³ <https://www.rionegro.gov.ar/?contID=34400>

tesco porque significa coronar un trabajo de 25 años". A su vez también se dio cuenta de "la importancia de tener un laboratorio nacional público que esté produciendo en un sector que el mercado ha abandonado por la baja rentabilidad que tiene, en un medicamento tan esencial", que para Río Negro es estratégico que el PROZOME, después de 25 años de estar funcionando, haya crecido tanto en calidad y en envergadura como para dar respuesta a toda la Argentina.

Desde el Ministerio provincial se advirtió que ya estaba aprobada la creación de la Sociedad del Estado y que esperaban producir los medicamentos tanto para los hospitales rionegrinos como para todos aquellos que solicite la Nación, que se podrían atender enfermedades raras, que no se tratan o cuyo tratamiento se encuentra huérfano, a la fecha; que el acuerdo "*fortalece la producción pública de medicamentos*".

Se destacó que la tuberculosis es un problema importante de salud pública en nuestro país por la morbimortalidad que genera; que la interrupción o demora en el tratamiento de dichos casos implica serios riesgos para la salud de las personas que padecen esta enfermedad, incrementa el riesgo de aparición de resistencia adicional de la micobacteria a los medicamentos que se están utilizando e implica un problema serio de salud pública por convertirse el paciente en una fuente de contagio de un microorganismo potencialmente grave. Además, señalaron, que la entrega gratuita de medicamentos al subsector público es parte de la política sanitaria contemplada en la estrategia de la Cobertura Universal de Salud (CUS) establecida, con el objeto de promover el acceso a la atención sanitaria integral, gratuita y con la adecuada calidad, jerarquizando el Primer Nivel de Atención. Los medicamentos que proveerá el laboratorio PROZOME son los denominados de primera línea; monodroga y combinados, como así también los de segunda línea. El cronograma incluye entregas de dosis en abril, agosto y diciembre de 2017, con el compromiso de ser los proveedores por tres años más. En total, se estima una producción de 12.000.000 de unidades en todo el año¹⁴.

¹⁴ [http://reliefweb.int/report/argentina/salud-firm-convenio-con-r-o-](http://reliefweb.int/report/argentina/salud-firm-convenio-con-r-o)

Seguridad

Convenio de lucha contra el Narcotráfico

El Gobierno de Río Negro firmó con Nación un convenio marco de lucha contra el narcotráfico, a través de asistencia y colaboración en la sistematización de la información vinculada al flagelo de la comercialización de estupefacientes. El Ministerio de Seguridad y Justicia provincial y su par de Nación se comprometieron a avanzar en la creación de mecanismos de asistencia, coordinación y cooperación para la lucha contra el tráfico ilícito de droga y precursores químicos.

En este caso, Río Negro suscribió para colaborar y apoyar la ejecución del plan federal de inspecciones a los operadores de precursores químicos, como así también, en lo que se refiere a la capacitación sobre las sustancias señaladas. En el marco del convenio de cooperación celebrado, Río Negro participará del Registro Único de Análisis de Narcotráfico (RUAN) el cual tiene como objetivo generar una base de datos que unifique el conjunto de denuncias, investigaciones y hechos flagrantes. La información permitirá tener un registro de los recursos químicos como pasta base, paco, clorhidrato de cocaína y precursores, para de esta manera sistematizar las investigaciones, y elaborar un mapa que determine los puntos geográficos de la comercialización de estupefacientes¹⁵.

En el marco del mismo, la Provincia recibirá de la Secretaría de Seguridad Interior de Nación que establece una asistencia financiera de \$10.000.000. La misma será destinada a la adquisición de vehículos que deberán ser asignados a las áreas de investigación y narcocriminalidad, y la implementación de tecnología para los puntos fronterizos.

El convenio celebrado se enmarca dentro de las condiciones que establece la Emergencia de Seguridad Pública -Decreto N° 228/2016- declarada por Nación, y garantiza las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación,

negro-para-la-provisi-n-de-medicamentos-contra-la

¹⁵ <http://www.rionegro.gov.ar/?contID=30309>

control y apoyo del Esfuerzo Nacional de Policía tendiente a garantizar la seguridad interior¹⁶.

Modernización del Estado

En fecha 1ro. de Marzo de 2016, el Gobierno Nacional aprobó el Decreto 434, mediante el cual, lanzó el Plan de Modernización del Estado¹⁷. En él señalaba que la matriz del Plan de Modernización del Estado se sustenta *“en ejes de trabajo para alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente, con cuerpos técnicos profesionalizados, orientados a una gestión por resultados, en un marco de plena transparencia de sus acciones y sujetos a rendición de cuentas de lo actuado, permitiendo así afianzar la confianza en la relación con la ciudadanía, la protección de sus derechos, proveyendo bienes y servicios de calidad y promoviendo eficazmente la iniciativa de las personas sin generar tramitaciones innecesarias”*.

Entre los fundamentos del Decreto se cuenta el que era preciso actualizar el Decreto N° 103/01, por el cual se aprobó el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional, pues no contemplaba los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como lo son el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto.

Que, asimismo, el Plan de Modernización del Estado tiene como objetivo colaborar con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cuales podrán adherir al referido plan en sus respectivas jurisdicciones, encomendando a la Jefatura del Gabinete de Ministros, la coordinación de las acciones que deriven del mencionado Plan, fomentando su adhesión por parte de los gobiernos provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dicho Plan de Modernización tiene entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios,

¹⁶ <http://www.rionegrotur.gob.ar/index.php?contID=34041>

¹⁷ <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/SENTdC9ON2paS2RycmZ0RFhoUThyQT09>

a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. La modernización del Estado es un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Ello supone la utilización de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral.

Dentro del citado marco, el Plan está estructurado en 5 ejes: 1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital; 2. Gestión Integral de los Recursos Humanos; 3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; 4. Gobierno Abierto e Innovación Pública; y 5. Estrategia País Digital.

El objetivo general del Plan de Modernización del Estado es alcanzar un Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios.

Para ello se plantean como objetivos específicos: a) Orientar la administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y con canales efectivos de comunicación, participación y control ciudadano; b) Promover y fortalecer el uso de las nuevas Tecnologías de Información y de las Comunicaciones para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad; c) Mejorar el desempeño de la gestión pública creando estructuras organizacionales simples y centradas en el servicio al ciudadano, que internamente se reflejen en la toma de decisiones cotidianas, articuladas con el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados; d) Profesionalizar y jerarquizar a los empleados del Estado a través del reconocimiento de la carrera pública, del mérito y a partir del fortalecimiento de los sistemas de gestión de personal y de la ejecución sistemática de actividades de capacitación específicas a la función

y aquellas orientadas a la creatividad e innovación; e) Trabajar con las provincias, municipios, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otros poderes del Estado en el desarrollo de acuerdos a efectos de compartir estructuras y servicios que permitan contribuir a la modernización de las administraciones públicas.

Breves (reiteradas) conclusiones

Desde la perspectiva de un federalismo de concertación, como proponía Pedro Frías, puede decirse que el primer año de la nueva administración nacional, ha parecido seguir caminos de acuerdo y no los habituales de imposición que han sido la constante del modelo federal argentino, tal como lo prueban las “lamentaciones” de los economistas partidarios del modelo centralista por la ausencia de un modelo de mayor “condicionalidad” en la política tributaria, tal como ha sido la constante de las políticas públicas nacionales en el pasado.

También es cierto que los momentos de fortaleza del federalismo, desde la perspectiva democrática que sostenemos, han coincidido con administraciones presidenciales débiles, o, lo que es lo mismo, con escaso apoyo en el Congreso de la Nación.

Esta no sería, pues, una excepción, y serviría para enfatizar la necesidad de reformar la Constitución para establecer un diseño institucional que induzca a este modelo político jurídico, no ya como producto de la debilidad presidencial, sino como mecanismo propio del sistema, al acuerdo entre en los niveles territoriales de gobierno, que hoy por hoy es la excepción y no la regla.

Se trata de contradecir, una vez más lo propondremos, el apogema lanzado sobre nuestro diseño institucional, por su máximo arquitecto, Juan Bautista Alberdi, quien desde las páginas del libro fundacional de la República, advertía sobre el modelo que en su concepto le era el más apropiado: “*Se atribuye a Bolívar este dicho profundo y espiritual: «Los nuevos Estados de la América antes española necesitan reyes con el nombre de presidentes¹⁸»*”, advertencia que

¹⁸ ALBERDI, Juan Bautista. Bases y Puntos de Partida para Organización

iniciaba su respuesta tranquilizante a los partidarios del gobierno unitario, que según la misma obra era el modelo a obtener, aún si las condiciones políticas vigentes por entonces obligaban a un modelo de compromiso “el término medio, que representa la paz entre la provincia y la nación, entre la *parte* y el *todo*, entre el *localismo* y la idea de *una República Argentina*” que expresaba la unidad múltiple o compleja del gobierno argentino, la que resultaba análoga, en su opinión, a las experiencias de los Estados Unidos, Alemania y Suiza (cfe. Cap. XXII y ss. obra citada).

SALTA

Colombo Murúa, Ignacio

I. Poder Legislativo

i. Violencia de Género

Teniendo en cuenta las alarmantes cifras al respecto, durante el año 2016 se reforzaron las leyes de protección a las víctimas de violencia de género. Salta es la tercera provincia en índice de femicidios, superada solo por Bs. As. y Santa Fe, según datos difundidos en junio de 2016 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Así, en esa línea se dictó la Ley Provincial N° 7.976/16, la cual modifica el código Procesal penal de Salta para limitar la aplicación de algunos institutos alternativos de solución de los conflictos penales y los criterios de oportunidad. Según la referida norma, esta restricción operará: “en los casos de que un hecho denunciado como delito se encuadrare en las conductas descriptas como violencia de género en los términos de la Ley N°26.435 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres”. Así, se excluye la posibilidad de aplicar criterios de oportunidad en estos casos; se prohíbe someter estos conflictos a mediación penal (cfr. art. 235 de la Ley N° 7.690), y se prohíbe la suspensión del proceso a prueba.

En este mismo orden de ideas, por iniciativa legislativa de la Corte de Justicia, se sancionó la Ley N° 7.954, que crea oficinas de violencia familiar y de género dependientes de la Corte de Justicia de Salta, que determinará su número y asiento para funcionar en todos los distritos judiciales de la Provincia. La función de estas oficinas será la de asesorar e, incluso, brindarle asistencia técnica letrada, a las víctimas de delitos calificados como de género.

Finalmente, se prorroga por el término de dos (2) años la declaración de Emergencia Pública en Materia Social por Violencia de Género en todo el territorio de la provincia de Salta (Ley N° 7.943).

ii. Cupo Femenino electoral

Mediante Ley N° 7.955/16, se modificó el régimen electoral de la Provincia de Salta, estableciéndose que "La postulación de precan-

didatos y candidatos deberá respetar la igualdad real de oportunidades garantizando la participación equivalente de géneros para el acceso a cargos electivos. En las listas deberán ubicarse indefectiblemente después de cada precandidato o candidato de un género otro del género distinto, y así sucesivamente, observando siempre la misma proporción. El género del candidato estará determinado por su documento de identidad independientemente de su sexo biológico. Quedan exceptuados de las presentes reglas los cargos unipersonales o cuando se eligiere un solo precandidato o candidato en la categoría. No será oficializada ninguna lista que no cumpla con los requisitos antes exigidos" (art. 38 de la Ley N° 6.444 modificado por Ley N° 7.955).

En otras palabras, establece que las candidaturas a cargos electivos, para los comicios provinciales y municipales, deberán tener paridad en sus listas 50% hombres y 50% mujeres.

La Ley N° 7.955 es una ley de orden público y se aplica a las elecciones primarias y generales para la elección de autoridades provinciales y municipales.

iii. Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. Ley N° 7.970

En diciembre de 2016, se sancionó la Ley N° 7.970 de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. La norma establece como autoridad de aplicación a la Secretaría de la Niñez y Familia (dependiente del Ministerio de la Primera Infancia), y organiza el sistema con "Delegaciones Regionales de Protección de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes", que serán asistidas por un equipo interdisciplinario de profesionales, y que estarán distribuidas de manera que aseguren la cobertura del Sistema Integral de Protección en todo el territorio de la Provincia, sin perjuicio de las obligaciones y competencias inherentes de los Municipios como organismos locales integrantes del Sistema de Protección Integral. Como novedad interesante, esta norma crea la figura del Abogado del Niño, quien deberá brindar asistencia letrada a las niñas, niños y adolescentes con edad y grado de madurez suficiente que lo soli-

citen, en cualquier procedimiento judicial o administrativo que los afecte, en los términos previstos en el Código Civil y Comercial de la Nación, sin perjuicio de la intervención del Asesor de Incapaces. En ese sentido, crea (i) tres cargos de Abogado del Niño, en el ámbito del Ministerio Público (cuyos supuestos y modalidades de intervención serán reglamentados mediante Resolución de la Asesora General de Incapaces); (ii) un Registro Provincial de Abogados del Niño en el ámbito del Colegio de Abogados y Procuradores de Salta (en el cual podrán inscribirse todos aquellos profesionales con matrícula para actuar en el territorio provincial que demuestren acabadamente su especialización en derechos del niño).

Además, se crea un cargo de Tutor Público Oficial, en el ámbito del Ministerio Público (que actuará para brindar protección cuando no haya persona que ejerza la responsabilidad parental o cuando exista conflicto de intereses con los representantes legales, en los términos de la tutela especial y general previstos en el Código Civil y Comercial de la Nación).

Finalmente, esta norma crea (i) el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, integrado por representantes del Poder Ejecutivo (autoridad de aplicación), un representante de las Delegaciones Regionales, un representante por cada Municipio que participe en el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; un representante de cada uno de los siguientes Ministerios: Educación, Ciencia y Tecnología; Salud Pública; Derechos Humanos y Justicia; y Asuntos Indígenas y Desarrollo Comunitario; dos representantes del Poder Judicial de la Provincia; dos representantes del Ministerio Público de la Provincia; dos representantes del Poder Legislativo y 3 representantes de las organizaciones de la sociedad civil debidamente inscriptas, conforme al registro creado en la presente Ley; y (ii) el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil con Personería Jurídica que desarrollen programas o servicios de asistencia, promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Estas instituciones vienen a suplir una enorme falencia normativa que existe a nivel provincial en cuanto al régimen de niños, niñas y adolescentes. Aún está pendiente la adecuación del sistema

procesal penal de la infancia, el cual se sigue rigiendo por el antiguo C.P.P. de Salta.

iv. Registro Público de Procesos Colectivos

Mediante Ley N° 7.968/16, se crea el Registro Público de Procesos Colectivos, como órgano dependiente de la Corte de Justicia, que funcionará con carácter público, gratuito y de acceso libre, y respecto de los procesos radicados ante los tribunales de todos los distritos de la Provincia.

En el mismo, deberán registrarse obligatoriamente todos los procesos colectivos, tanto los que tengan por objeto bienes colectivos como los que promuevan la tutela de intereses individuales homogéneos. La inscripción comprende a todas las causas de la especie indicada, radicadas ante el Poder Judicial de la Provincia de Salta, cualquiera fuese la vía procesal por la cual tramiten y el fuero ante el que estuvieran radicadas.

Esta norma sigue, en general, las acordadas de la CSJN en esta materia.

v. Adhesión al procedimiento de acción de protección de datos personales o de hábeas data -Ley Nacional N° 25.326-

Mediante la Ley N° 7.935/16, la provincia de Salta adhiere al procedimiento establecido en el Capítulo VII "Acción de protección de los datos personales o de Hábeas Data", de la Ley Nacional 25.326 de Protección de los Datos Personales.

En consecuencia, la acción de Hábeas Data se tramitará según las disposiciones de esta Ley y, en todo lo que no estuviere previsto, por el procedimiento que corresponde a la acción de amparo prevista en el art. 87 de la Constitución de la Provincia de Salta.

Cabe señalar que la Constitución salteña establece en la Cláusula Transitoria Décimo Séptima que "hasta tanto no se reglamente el Hábeas Data, esta garantía se ejercerá a través de la Acción de Amparo". Con lo cual, esta adhesión viene a complementar la regulación del Habeas Data y a separar esta garantía del Amparo.

vi. Código Contravencional

La Ley N° 7.914, publicada el 30 de diciembre de 2015, reforma en aspectos esenciales la ley contravencional salteña¹. Destaca en ese sentido que se le ha quitado las facultades sancionatorias al Jefe de la Policía de la Provincia, y se ha derivado todo el proceso contravencional al Poder Judicial (Jueces de Garantías) y al Ministerio Público Fiscal. Esto ha significado, sin dudas, un avance institucional, aunque sería conveniente la creación de juzgados contravencionales para el cumplimiento de dichas funciones.

II. Poder Judicial

i. Plan Estratégico

Durante el año 2016 destaca la implementación de políticas de gestión a nivel del Poder Judicial. Así la Corte de Justicia de Salta comenzó a elaborar el Plan Estratégico de la Justicia de Salta 2017/2027. Así por la Acordada 12345² se establece que en dicho plan “se promueve el establecimiento e implementación de una Política de Estado de Planificación Estratégica basada en la mejora continua de la gestión judicial, busca seguir avanzando en el cumplimiento del mandato constitucional de brindar una tutela jurisdiccional eficaz y oportuna (art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional)”.

ii. Oficina de Gestión de Audiencias

En la misma línea se puso en funcionamiento, en el ámbito de la Justicia Penal local, la Oficina de Gestión de Audiencias (OGA)³.

¹ En el informe anterior se refirió a este nuevo Código Contravencional, sancionado en septiembre de 2015, y puesto en funcionamiento en enero de 2016.

² Cf. <http://www.justiciasalta.gov.ar/plan-estrategico-poder-judicial-salta.php>

³ Cf. <http://www.justiciasalta.gov.ar/noticia-poder-judicial-salta.php?iId-Noticia=3350>

La Oficina de Gestión de Audiencias (OGA) se creó por Ley N° 7.853/15 para procurar una equitativa distribución del trabajo entre los tribunales y juzgados en las audiencias de debate. La acordada 12035/16 establece la estructura y la integración de la misma. A la vez fija los criterios de distribución de tareas y el cronograma de las audiencias que llevarán a cabo los jueces de los tribunales de juicio y de garantías, actuando en su función de jueces unipersonales. La OGA dependerá de la Corte de Justicia y tiene como finalidad “colaborar con la agenda judicial del fuero penal coordinando el cronograma de las audiencias de debate”. La Acordada establece que los criterios de prioridad de la OGA para la realización de audiencias serán los establecidos en el artículo 2 inciso b de la Ley 7853, es decir causas con personas privadas de su libertad, las que se tramiten bajo proceso sumarísimo y las causas por estupefacientes que sean de competencia provincial.

iii. Atención Continua

La Acordada 12241/16 prevé la ejecución de un plan piloto de atención continua para el año 2017. Dicho plan consistirá en seleccionar juzgados para la atención continua al público de 8:00 hasta 17:30 horas. Esta iniciativa toma como fundamento mejorar el acceso a la justicia

iv. Normas de calidad de gestión

Por impulso de la Corte de Salta, se puso en marcha un plan piloto para la implementación paulatina de las normas ISO 9001 en la Justicia de Salta. El primer período comprenderá la tarea de planificación y acreditación de once juzgados de primera instancia, en un trabajo conjunto con el Ministerio de Justicia de la Nación.⁴ Se capacitará a jueces y funcionarios en gestión de calidad y se comenzará a trabajar a partir del año 2017.

⁴ CF. <http://www.justiciasalta.gov.ar/noticia-poder-judicial-salta.php?iId-Noticia=4660>

v. Jurisprudencia

A nivel jurisprudencial no se presentaron pronunciamientos relevantes. Destaca, sí, el fallo de la CSJN de diciembre de 2015, en el cual revoca un pronunciamiento de la Corte de Justicia de Salta, y manda a dictar una nueva sentencia ajustada a la revisión operada. La Corte salteña había entendido que, en un caso en donde se imputaba a un intendente del interior de la provincia (por distintos delitos contra la Función Pública), había operado la extinción de la acción penal por el cumplimiento del plazo razonable (la causa llevaba 11 años abierta). La CSJN en “Ramos, Sergio O. s/Causa N° 36.298/13”, 15/12/2015, estableció que no había operado la prescripción puesto que se debía aplicar el segundo párrafo del art. 67 del C.P., norma que suspende la prescripción en los casos de funcionarios públicos mientras continúen en funciones.

III. Poder Ejecutivo

i. Ministerios

En diciembre de 2015 se sancionó la Ley N° 7.905, de Ministerios. Como dato novedoso, se destaca que en ella se crea un nuevo ministerio, único en el país: Ministerio de Asuntos Indígenas y Desarrollo Comunitario, que entró en funcionamiento en el año 2016. Este Ministerio novedoso se suma al Ministerio de la Primera Infancia, creado en diciembre de 2014 mediante Ley N° 7.858, y también es único en el país.

IV. Provincia-Nación

i. Ley N° 7.930. Acuerdo Nación/Provincias. Coparticipación federal

Por Ley N° 7.930/16⁵ se aprueba el Acuerdo Nación - Provincias suscrito entre el Gobernador de la Provincia y el Ministro del In-

⁵ http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewDetalleLeyes.php?nro_ley=7930

terior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, con fecha 18 de Mayo de 2016.

En dicho acuerdo se pacta dejar, gradualmente, sin efecto, la detracción del 15% de la masa federal coparticipable que se había dispuesto, sin participación de las provincias, por el artículo 76 de la Ley N° 26.078 para la financiación de la ANSES. Todo ello como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad que de dicho artículo efectuara la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las causas “Santa Fe, provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” y “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos” (2015).

Se pactó, entonces, el cese de la detracción del 15% dispuesta por el art. 76, estableciéndose un sistema de compensaciones y préstamos a las provincias.

Es destacable, en lo que respecta al nivel local, que el artículo 4° de la Ley N° 7930, dispone un sistema automático de remisión de fondos coparticipables a los municipios. Así, señala que *“El monto correspondiente a la participación a los Municipios de los nuevos recursos que ingresen a la Provincia, a partir de la efectiva materialización de la reducción en la detracción establecida en el artículo 1° del Acuerdo Nación - Provincias, en los plazos y porcentajes acordados, se hará de la siguiente manera:*

a) El 12% de acuerdo a lo establecido en el primer párrafo del artículo 2° de la Ley N° 5082.

b) El 3% restante, correspondiente al Fondo de Convergencia Municipal, en su totalidad de acuerdo a los parámetros establecidos en el punto a) del artículo 2° de la Ley N° 5082”.

SAN JUAN

Sánchez, Alberto M.

El año 2016 ha sido un período de transición para San Juan, con un nuevo gobernador, aunque del mismo signo político de quien finalizara su mandato. Habrá que esperar un tiempo más para saber si se trata de una continuidad o si se modificará el rumbo. Hasta el momento, no se advierten señales que permitan predecir esto último.

Básicamente San Juan, como la gran mayoría de las provincias argentinas, no logra asumir una posición propia en el esquema federal que el país define constitucionalmente. Demasiada dependencia de la Nación y demasiada referencia a la Nación a la hora de explicar las causas de lo que no marcha bien. Decía, en 1971, el recordado y querido maestro Pablo A. Ramella: "... inoperancia de las provincias para resolver sus propios problemas. Así como en el orden internacional es fácil recurrir al cómodo expediente de achacar al imperialismo norteamericano la incapacidad para resolver nuestros problemas políticos y económicos, en el orden provincial se paraliza toda acción atribuyendo esa inactividad a la absorción de Buenos Aires. Pero me pregunto para poner un ejemplo: ¿Ha sido el centralismo del gobierno federal el que ha impedido en San Juan la creación de una biblioteca provincial, la organización moderna de la justicia, del registro de la propiedad, del registro civil, la urbanización de nuestros municipios y tantas otras cosas más que pudieron resolverse sin erogaciones extraordinarias por la propia provincia?" (RAMELLA, Pablo A. Replanteo del federalismo. Depalma. Buenos Aires. 1971. Pág. 47). Más de cuarenta años después, el análisis conserva plena actualidad.

Ya es imperioso comenzar a gestar en serio ese camino de doble vía que señalara el también añorado maestro Pedro J. Frías: un federalismo de concertación que, por un lado, promueva al diálogo y el consenso entre las jurisdicciones, de manera de incrementar y fortalecer las relaciones interjurisdiccionales y, por otro lado, la asunción responsable y eficiente de las propias competencias, abandonando posturas mendicantes, ancestrales fatalismos y complejos de inferioridad.

Señalo a continuación algunos hitos referentes a la materia que ocupa esta Memoria, destacando especialmente en este período el avance respecto del Corredor Bioceánico y los acuerdos con la Nación para la construcción de la autopista hacia Mendoza.

Relaciones Nación-Provincia

- Decreto N° 99: Aprueba el Acta suscrita entre los Ministerios de Salud Pública de la Nación y de San Juan para la puesta en marcha del Programa Nacional de Salud Escolar (PROSANE).
- Decreto N° 108: Ratifica el Acta Complementaria “Jóvenes Investigadores”, suscrita entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación y la UNSJ.
- Decreto N° 114: Ratifica Convenio de Comodato celebrado entre el CONICET, la UNLP, la UNC, la UNSJ y la Provincia de San Juan sobre un inmueble de dominio de la provincia para la instalación y funcionamiento del Complejo Astronómico El Leoncito.
- Decreto N° 362: Ratifica el Convenio celebrado entre los Ministerios de Educación de Nación y Provincia para la implementación del Proyecto Centro de Actividades Infantiles.
- Decreto N° 468: Aprueba el compromiso anual Nación – Provincia que tiene como objeto la atención médica integral de los afiliados al Programa Federal (INCLUIR SALUD).
- Decreto N° 553: Ratifica Convenio entre el Gobierno de San Juan y el SENASA sobre nuevas formas y mecanismos planteados por la actual realidad global de la producción y el comercio agroalimentario nacional e internacional.
- Decreto N° 561: Ratifica el Convenio Marco 02/2016 suscripto por el Ministerio de Agroindustria de la Nación, la Provincia de San Juan y el INV para la reducción de existencias vínicas excedentes.
- Decreto N° 886: Ratifica el Acuerdo Nación Provincias entre el Estado Nacional y la Provincia de San Juan sobre Coparticipación.
- Decreto N° 993: Aprueba Convenio Marco entre Dirección Nacional de Vialidad y Dirección Provincial de Vialidad para la realización de la Obra Ruta Nacional 40 tramo Límite Mendoza/San Juan.

- Decreto N° 1109: Ratifica el Acta Compromiso de adhesión a la Emergencia de Seguridad Pública declarada por el PEN.
- Decreto N° 1391: Aprueba Compromiso Anual Nación-Provincia, el que tiene por objeto la atención médico-integral de los afiliados al Programa Federal INCLUIR SALUD.
- Decreto N° 1437: Ratifica el Convenio de Cooperación y Financiación para la construcción del Hospital Público Santa Rosa, departamento 25 de Mayo, celebrado entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación y el Ministerio de Planificación e Infraestructura de San Juan.
- Decreto N° 1659: Ratifica Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, la Secretaría de Vivienda y Hábitat de la Nación y la Provincia de San Juan, para la construcción de viviendas, urbanización de barrios vulnerables y mejoramiento del hábitat.
- Decreto N° 1722: Aprueba el Convenio de Ejecución Plan Nacional de Seguridad Alimentaria entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social de San Juan, que tiene como objeto financiar acciones tendientes a garantizar la seguridad alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social económica, alimentaria y nutricional.
- Decreto N° 1943: Ratifica el Convenio Marco de Cooperación celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Gobierno de San Juan para la realización conjunta de acciones, proyectos y actividades en el marco del Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear.
- Decreto N° 1970: Ratifica el Convenio Tripartito de Bonificación de Tasas de interés Línea de Créditos para la reactivación productiva, celebrado entre el Ministerio de Turismo de la Nación, la Provincia de San Juan y el CFI.

Relaciones con otras Provincias

- Decreto N° 1760: Ratifica el Convenio Marco de Cooperación y asistencia técnica entre la Provincia de San Juan y la Provincia de Formosa.

Relaciones con Municipios

- Decreto N° 429: Ratifica Convenio firmado entre los Ministerios de Hacienda y Finanzas y de Gobierno de San Juan y las Municipalidades de la Provincia sobre transferencia de fondos y asistencia técnica e institucional tendiente a la eficientización en la recaudación de sus recursos.
- Decreto N° 760: Ratifica Convenio de Desarrollo de Parque Turístico Deportivo celebrado entre el Ministerio de Planificación e Infraestructura de San Juan y la Municipalidad de Albardón.

Relaciones con Instituciones

- Decreto N° 404: Ratifica el Convenio Marco de Cooperación entre el Gobierno de la Provincia de San Juan y el Instituto Geográfico Nacional.
- Decreto N°407: Aprueba el Acta Complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación Mutua entre el Gobierno de San Juan y la UNSJ para realizar el “Control de Estado, Operación y Mantenimiento del Instrumental Sísmico instalado en la Presa Caracoles”.
- Decreto N°647: Ratifica la Resolución 339-SECITI-2014, por la cual se aprueba el Proyecto “Feria Tecnológica Inclusiva para personas con discapacidad”, en el marco del Convenio suscripto entre el Gobierno de San Juan y la UNSJ.
- Decreto N°815: Ratifica Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Turismo y Cultura de San Juan y el I.N.C.A.A., por el que se acuerda establecer la Sede Regional de la

Escuela de Experimentación y Realización Cinematográfica en la Provincia de San Juan.

- Decreto N°991: Ratifica Convenio Marco entre el Gobierno de la Provincia y el Foro de Abogados de San Juan, de mutua asistencia técnica para satisfacer necesidades de orden académico, científico, de asesoramiento técnico y capacitación.
- Decreto N°992: Ratifica Convenio Marco entre el Gobierno de la Provincia y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de San Juan, de mutua asistencia técnica para satisfacer necesidades de orden académico, científico, de asesoramiento técnico y capacitación.
- Decreto N°995: Aprueba Convenio Marco celebrado entre el Gobierno de San Juan y la Corte de Justicia de San Juan a fin de coordinar acciones tendientes al desarrollo e implementación gradual de los mecanismos para lograr el monitoreo, supervisión y control de la población penal extramuros.
- Decreto N°1174: Ratifica Convenio Marco entre el Gobierno de San Juan y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria sobre “Estudio de la disponibilidad hídrica para el desarrollo agropecuario del Campo Caballo Anca”.
- Decreto N°1235: Aprueba Acta Complementaria del Convenio de Asistencia y Cooperación Mutua entre el Ministerio de Turismo y Cultura, la UNSJ y la Municipalidad de Valle Fértil por la que se acuerda implementar a partir del año 2016 el 4° y 5° año de la carrera de Licenciatura y Turismo en el Departamento Valle Fértil.
- Decreto N°1614: Ratifica el Acta Complementaria firmada entre la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación de San Juan, el Ministerio de Educación de San Juan y la UNSJ para la construcción de cinco impresoras 3D.

Relaciones Internacionales

- Decreto N°1088: Ratifica Acta Compromiso de Conformación de la Mesa Interinstitucional del Corredor Bioceánico Central de la Región de Coquimbo, por la cual se establece la voluntad de impulsar la integración binacional.

SAN LUIS

Viñals Soria, Luz M.

Poder Legislativo

Se destaca la aprobación de las siguientes leyes:

Ley N° XV-0941-2016. Declaró en “Estado de emergencia” al sistema de seguridad en todo el ámbito de la provincia de San Luis. En vigencia desde agosto, la situación fue declarada por un año y prorrogable, con la finalidad primordial de lograr y garantizar la paz social, la convivencia social armónica, la protección integral de la vida y los bienes de las personas. Involucró a la Policía de la Provincia, los Programas de Seguridad Vial, de Concertación con la Comunidad y San Luis Solidario, al Servicio Penitenciario e instituciones de formación en seguridad y otras organizaciones e instituciones que directa o indirectamente influyen sobre la seguridad. Entre las medidas previstas se incluyó la posibilidad de reasignar funciones y destinos a todo el personal de los mencionados organismos, de poner en disponibilidad al personal de la Policía y del Servicio Penitenciario, y convocar y reincorporar al personal de la Fuerza retirado y/o jubilado.

Ley N° VIII-0945-2016. Ley de capacitación y fomento de empleo. Fomenta la capacitación, formación, educación e instrucción, a fin de promover la generación de nuevos puestos de trabajo en todos los sectores de la economía de la provincia de San Luis, para los beneficiarios del Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”¹. Los beneficiarios del Plan podrán ser capacitados por empleadores del sector público o privado, por un plazo máximo de 3 meses. Cumplido este podrán ser contratados, en las condiciones establecidas por la legislación laboral, recibiendo por parte del Estado los empleadores beneficios consistentes en colaboración económica o crédito fiscal², respectivamente, que se hará efectiva en caso de que se concrete la incorporación del beneficiario del Plan. Se persigue, con la sanción de la norma, la implementación de políticas de fomento del empleo y la incorporación de los trabajadores del Plan a la economía formal mediante un sistema de incentivos.

¹ Por Ley N° I-0953-2016 se dispuso en noviembre la continuidad del Plan de Inclusión Social.

² La colaboración económica con una vigencia de 12 meses, disminuyendo progresivamente por tercios desde el 100% a 0%, y el crédito fiscal aplicable a 12 meses el segundo con una validez de 36.

Ley N° II-0947-2016. Creó la Agencia San Luis Ciencia, Tecnología y Sociedad como ente descentralizado, autárquico, con personería jurídica propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y privado para la ejecución de la política científica y tecnológica del Gobierno de San Luis, impulsando el desarrollo y la promoción, difusión y formación de recursos humanos en ciencia, tecnología e innovación, en todos los sectores de la sociedad sanluiseña.

Ley N° V-0951-2016. Modificó la Ley de Ministerios, disponiendo la conformación de la estructura administrativa gubernamental con una Secretaría General de la Gobernación, diez carteras ministeriales, a saber: Ministerios de Hacienda Pública, de Gobierno, Justicia y Culto, de Obras Públicas e Infraestructura, de Seguridad, de Educación, de Desarrollo Social, de Ciencia y Tecnología, de Salud, de Medio Ambiente, Campo y Producción y de Turismo. Además, dispuso el funcionamiento de 6 Secretarías de Estado, bajo la dependencia administrativa de la Secretaría General, Secretarías de Estado de la Mujer # Ni Una Menos, de Vivienda, de Deportes, de San Luis Logística, de Transporte y de Urbanismo y Parques.

Ley N° I-0955-2016. En el mes de noviembre se dispuso la creación de la Oficina de las mujeres víctimas de violencia, en órbita de la Secretaría de Estado de la Mujer # Ni Una Menos. Tiene por objeto la planificación e implementación de políticas públicas de carácter interinstitucional para el abordaje integral de la violencia contra la mujer, sobre la base de los principios de prevención, protección, intervención a tiempo y reconstrucción de la vida de la víctima.

Ley N° IX - 0958-2016. Dispuso la prohibición de la aplicación en cultivos productivos de glifosato y/o herbicidas equiparables y/o cualquier tipo de agroquímicos en zonas ubicadas a una distancia menor de 1.500 m del límite de los centros urbanos o desde la última línea de edificación de centros poblados o espacios públicos definidos por los Municipios, o de la última línea de edificación a la última calle pública del trazado urbano si no hubiere edificación. Prohibió la aplicación de las mencionadas sustancias en cultivos

productivos en zonas ubicadas a una distancia menor a 300 m de toda casa o recinto habitado y ubicado en áreas rurales. Luego, para efectuar la aplicación de dichos productos a una distancia mayor a la referida y hasta el límite mínimo previsto mencionado con anterioridad, se deberá evacuar preventivamente a sus habitantes por el tiempo que resulte necesario para evitar cualquier riesgo de contaminación o envenenamiento.

Asimismo, prohibió la disminución de cualquier distancia o medida de restricción de uso o aplicación de dichos productos, establecida en la normativa vigente, como asimismo la regresión en cualquier estándar ambiental alcanzado en la Provincia. Con todo, dispuso que productor, propietario, usufructuario, aplicador y/o persona jurídicamente responsable de un inmueble en el cual se apliquen aquellos, serán solidariamente responsables de los daños ocasionados. Estableció el correspondiente régimen de sanciones.

Ley N° VIII-0963-2016. Registro de Empleo Puntano. Sancionada a fines de noviembre y promulgada el 22 de diciembre por decreto 8429-MHP-2016 del PE, es una ley controversial, ya que, con el objetivo de promover el acceso al empleo de las personas nacidas en la Provincia, dispuso la creación de dicho Registro en el que deberán inscribirse quienes ostenten la calidad de empleador (personas humanas o jurídicas)³. Establece que todo empleador deberá abonar al Registro, una tasa mensual equivalente al 10% de la remuneración bruta mensual, por cada empleado en relación de dependencia. Luego en el art. 6° se exceptúa de esta obligación por el personal nacido en la Provincia o que tenga como mínimo 5 años de residencia en ella; o aquel que posea especialidades de comprobada escasez en la Provincia; o que se encontrare declarado al momento de entrada en vigencia de la presente Ley; o personal de Escuelas Técnicas, Institutos de Formación Superior, Universidades Provinciales y Universidades Nacionales radicadas en el territorio de la Provincia. La presentación del proyecto oficial ante el Senado Provincial motivó denuncias de la oposición ante el INADI.

³ Salvo el Estado en sus distintos niveles, dependencias y reparticiones autárquicas y descentralizadas, a excepción de sus operaciones industriales, comerciales, bancarias o de servicios a título oneroso; y los empleadores del personal de servicio doméstico.

Proyecto de Ley para implementar Boleta electoral Única Electrónica. En el mes de mayo el Senado dio media sanción a la iniciativa, que finalmente no fue aprobada durante el período de sesiones de 2016. La iniciativa, que implicaba una modificación del Código Electoral vigente, habilitaba al Poder Ejecutivo, en los términos del proyecto, a "implementar para la emisión y escrutinio de sufragios los Sistemas de Voto Electrónico y/o Boleta Única Electrónica de Sufragio. Estos procedimientos podrán coexistir con el sistema tradicional de emisión de voto”.

Poder Judicial

Durante el año 2016, se afianzó el proceso de digitalización en la tramitación de causas y expedientes judiciales con el objetivo de alcanzar la despapelización completa y, así, constituirse en el primer Poder Judicial del país que tramita todos los expedientes en soporte electrónico y sin respaldo papel (Reglamento General de Expediente Electrónico Acuerdo N° 360/2015 y modif.).

Se crearon y modificaron juzgados en pos de una mayor organización y eficiencia en el servicio de Justicia. A saber:

- Creación del Juzgado de Ejecuciones Fiscales y Juzgados Multifueros con jurisdicción en los Departamentos Gobernador Dupuy y Ayacucho (Ley N° IV-0948-2016).

- Creación del Juzgado Multifuero con jurisdicción en el Departamento Libertador General San Martín y con asiento en la localidad de San Martín de la Tercera Circunscripción Judicial de la Provincia (Ley N° IV-0952-2016).

- Transformación de los actuales Juzgados de Familia y Menores en Juzgados de Familia;

- Creación de un Juzgado de Niñez y Adolescencia;

- Creación de un Juzgado de Violencia en cada una de las tres circunscripciones judiciales de la Provincia (Ley N° IV-0956-2016).

- Modificación y creación de Juzgados Correccionales y Con-
travencionales (Ley N° IV-0962-2016).

En cuanto a la integración del Superior Tribunal de Justicia, fue nuevamente designada la Dra. Lilia Novillo. A partir del mes de septiembre, tras la jubilación del Dr. Oscar E. Gatica, quien fuera Ministro por 23 años, quedó integrado por tres miembros, a la espera de ser completado por el mecanismo constitucional dispuesto por el art. 196 CPcial. En caso de ser necesario, integrado provisoriamente con Jueces de Cámara.

Poder Ejecutivo

El año 2016 con la reedición de un período gubernamental de Alberto Rodríguez Saá, se caracterizó por el denodado intento de diferenciación de la nueva gestión con la gestión saliente, con publicidad que se destacó por la exaltación de “la puntanidad” (como conjunto de valores en alusión al puntano), con el lema de gestión “San Luis es la llave”. Escenario político local claramente atravesado por el nuevo contexto político nacional y concentrado en la dinámica del reposicionamiento de los dirigentes provinciales de cara a las elecciones intermedias del próximo año.

Parque La Pedrera

Desde el mensaje inaugural de las sesiones ordinarias de la Legislatura provincial, la proyección y construcción del Parque La Pedrera en la ciudad de Villa Mercedes, la segunda en importancia provincial, fue el proyecto central de la obra pública oficial. Se comenzó a construir en abril, previa realización de un foro consultivo, cuyo resultado fue positivo.

En 2016 se destinó un presupuesto de **\$1.571.201.563,44, según información oficial, para construir en una extensión de 66 hectáreas, el megaproyecto que se describe como “integrador y único en el país”**. Así, comprende un estadio de fútbol, canchas para la práctica de deportes varios, y a mediano plazo un hospital y cinco escuelas de libre innovación; espacios verdes, espejos de agua, de-

pendencia policial, caballerizas para equinoterapia, un anfiteatro para 5000 personas, autódromo internacional, entre otros. Se prevé la inauguración de la primera etapa para el mes de julio de 2017.

Violencia de Género y otras. Medidas

Alarma puntana. En agosto se presentó este sistema para dar alerta de episodios que involucren seguridad, bomberos, salud, violencia o bullying. Consiste en una aplicación para celulares que establece un vínculo directo con el 911, a la vez, emite una señal que aporta las coordenadas georeferenciadas del lugar desde donde se emite, lo que facilitará la atención eficiente del problema por las autoridades.

Asistencia gratuita oficial a víctimas de violencia. El Gobernador instó, en el mes de agosto, a la totalidad de los abogados que integran la administración pública provincial para que, de forma voluntaria, gratuita y previamente inscriptos a tal efecto, patrocinen a víctimas de violencia de género, casos que abarca la cartera creada a partir de la actual conducción denominada “Secretaría de la Mujer #Ni Una Menos”.

Convenios. El Ministerio de Educación y el Poder Judicial en el mes de mayo suscribieron un convenio marco de cooperación y colaboración para encuadrar diversas acciones, en el marco de la campaña “Bullying Cero”, implementada por ese ministerio. En el mes de junio hizo lo propio con la UNSL, con el propósito de abordar a través de las Facultades cuestiones de aprendizaje en el aula hasta violencia, bullying, discriminación, y mediación escolar.

Seguridad: Comisaría Virtual. En octubre se realizó la presentación, a través del sitio Vecinos en Alerta⁴. A través de esta plataforma podrán efectuarse diversos trámites corrientes en línea, además de exposiciones, denuncias e, incluso, aportar fotografías.

Escuelas generativas. Es una política educativa novedosa del Ejecutivo, se insertan en un nuevo paradigma educativo con eje en el proyecto educativo de cada institución, a partir de temáticas, pro-

⁴ www.va.sanluis.gov.ar

blemáticas y/o actividades (deporte, cultura, arte, entre otros) como práctica de aprendizajes centrados en el interés y la autonomía del alumno. Pueden funcionar en ONG, clubes de barrio, iglesias, parques, etc. La propuesta educativa es flexible y personalizada, y cada escuela tiene su propio proyecto, permanecen abiertas todo el año. En el mes de setiembre se inauguró la primera en el Club Victoria de la ciudad de San Luis.

Plan PIE. En el año 2016, egresaron del Nivel Secundario en el marco del Plan de Inclusión Educativa, implementado por la gestión gubernamental anterior, más de 1800 estudiantes residentes de distintas localidades de la Provincia. La nueva gestión, según se anunció, no reeditará este Plan.

Refugiados. Las autoridades anunciaron que San Luis sería una de las localidades argentinas que albergaría a refugiados del país sirio. Pare ello, se inició el empadronamiento voluntario de familias sanluisienses de origen sirio para acoger a los refugiados en una primera etapa hasta que se defina su localización definitiva en viviendas dispuestas al efecto, se espera que este proceso beneficie el diálogo intercultural necesario para que la localización sea un éxito. El Gobernador, invitado por la Pontificia Academia de Ciencias para participar en una reunión en el Vaticano en el mes de diciembre junto a otros ediles europeos, describió los principales aspectos del proyecto en marcha, iniciado en 2015 a partir de contactos con la Dirección Nacional de Migraciones, con Acnur, y con la agencia de la ONU para los refugiados, para la implementación de un “corredor humanitario” que prevé la recepción de un número de 30 a 40 familias, con la disposición de alojamiento, enseñanza del idioma e integración de los menores en edad escolar en las nuevas escuelas generativas.

Municipios del interior

En mayo, la Cámara de Diputados aprobó la creación de concejos deliberantes en cuatro localidades de la Provincia, con esta media sanción, la iniciativa pasó para su tratamiento en el Senado. Conforme la Constitución de San Luis (arts. 256 y 257), las localidades

de Potrero de los Funes, El Trapiche, Carpintería y El Volcán y sobre la base del último relevamiento debían contar con concejos deliberantes integrados con cuatro representantes.

Se prevé que el primer mandato de los concejales sea un cargo no rentado será ad-honorem. En 2017 se elegirán representantes de la localidad mencionada en primer lugar, y en 2019 se concretarán las de las restantes.

Se presentaron situaciones de anormalidad institucional en cuatro comunas. La Intendencia de Nogolí quedó acéfala luego de que en las elecciones de 2015 se denunciara fraude y la Junta Electoral Nacional de Distrito determinase la anulación de los comicios y la necesidad de convocar a nuevas elecciones. Este estado de acefalía no se modificó durante el año 2016. Fue puesta a cargo la funcionaria responsable del Programa de Asuntos Municipales dependiente del Poder Ejecutivo Provincial.

En febrero el Ejecutivo dispuso la intervención del Municipio de Renca hasta la realización de nuevas elecciones. El intendente electo renunció tras ser procesado por la comisión de un hecho delictivo, luego dimitió su suplente. En marzo el Intendente de la localidad de La Calera procesado por el delito de homicidio de su esposa, fue suspendido en sus funciones por la Legislatura, quedando a cargo de la Comuna su suplente.

También fue intervenida la intendencia de Potrero de los Funes, en agosto, fecha en la que por Decreto se dispuso la entrega de la misma al programa de Asuntos Municipales. El Intendente Comisionado de la Localidad asumió como Ministro de Turismo y Las Culturas y su suplente renunció.

Situación medioambiental

Emergencia: La Cuenca de El Morro. En la última década se produjo la aparición de un curso de agua principal y afluentes, fenómeno que inicialmente fue denominado río nuevo, en una zona ubicada en el centro oriental de la Provincia, cercana a la ciudad de Villa Mercedes. El fenómeno está en plena actividad.

La región afectada se encuentra en el Departamento General Pederñera y comprende 2600 km², los nuevos cursos de agua drenan hacia el río Quinto, al sudeste. Según especialistas, la causa principal de este proceso “es un cambio en el balance hídrico, en el cual los nuevos excesos hídricos serían producto de un aumento en las precipitaciones y una disminución de las pérdidas evapotranspirativas, producto de los cambios de cobertura vegetal en la cuenca”, ello a la par de una configuración geológica y geomorfológica de la cuenca que favorece el proceso en marcha⁵.

Se han presentado consecuencias concretas como afectación de explotaciones agrícolas, accesos viales y en barrios de la mencionada ciudad, pero se prevén mayores efectos del desequilibrio hídrico, con respecto a probables aluviones, así como a la afectación de terrenos productivos, entre otros. Por ello se han propuesto medidas para mitigar el fenómeno, definidas, en pos del reequilibrio hídrico de la región, lo que será posible a largo plazo y con reales políticas de estado ambientales.

Por ello se aprobó en mayo de 2016 la Ley N° IX-0939-2016, que declara la emergencia pública ambiental, en la superficie de la Cuenca y su Área de Influencia, por el término de 5 años, prorrogable por igual término.

El propósito principal de la ley fue dar curso a diversas acciones para mitigar y detener los procesos de erosión, agotamiento, degradación y desbalances hídricos del suelo de la Cuenca y de su Áreas de influencia. Para ello, se fija el control por el PE de cultivos que se desarrollen en la zona. Así también faculta al Estado provincial para proponer medidas estratégicas de prevención, mitigación y cuidado, a través de diversas acciones inclusive la expropiación de tierras.

⁵ Consejo Provincial de Ciencia, Técnica, Desarrollo e Innovación, “Los nuevos cursos de agua en La Cuenca de El Morro: Descripción del proceso y pautas para su gestión”. Grupo de Estudios Ambientales-IMASL, CONICET-INTA San Luis- Ministerio del Campo del Gobierno de la Provincia de San Luis-Universidad Nacional de San Luis, Consultor externo UBA. 2015. En http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_informe_nuevos_cursos_de_agua_.pdf

Estableció la obligación de los propietarios, poseedores y/o explotadores de predios comprendidos en la zona, de forestar o reforestar sus predios hasta cubrir el 5% del total de la superficie.

Entre las acciones implementadas, a partir del 1 de agosto a través del Ministerio de Medio Ambiente, Campo y Producción, se comenzó la forestación intensiva en rutas de la Cuenca y áreas de influencia. Prevista hasta febrero de 2017, esta campaña se propuso plantar más de 3 millones de árboles a la vera de las rutas provinciales N° 33 y N° 1 y autopista N° 55.

Suspensión del emprendimiento minero “Géminis”. La misma fue dispuesta por Resolución N° 37/116 de Fiscalización Ambiental. El proyecto minero se encuentra en cercanías de San Francisco. La medida obedeció al incumplimiento de la Empresa de los requerimientos de Fiscalización Ambiental, por lo que se le revocó el Certificado de Aptitud Ambiental, aunque la empresa conservó su permiso de explotación de Minería. Con todo, los vecinos se habían movilizado en oposición preocupados por el impacto ambiental y el deterioro del paisaje natural de la zona, cuyo ingreso sustantivo es el turismo.

Incumplimiento de la Ley General de Ambiente. En el mes de marzo la Defensoría del Pueblo de la Nación emitió un documento por el que exhorta al Ministerio de Medio Ambiente, Campo y Producción de la Provincia de San Luis, a instrumentar los mecanismos de participación ciudadana en los términos de dicha Ley, en orden al impacto ambiental, bregó además, por el acceso a la información, de modo previo y suficiente. Este se originó en la intervención del Organismo solicitada por un ciudadano ante la falta de respuesta sobre el proyecto denominado “Ampliación del Sistema Eléctrico Provincial – Lic. N° 06/2013” que comprendía la construcción de una línea de alta tensión (LAT) y una estación transformadora (ET). No obstante ya encontrarse finalizado dicho proyecto, la Defensoría advirtió que no se había dado cabal cumplimiento a la normativa, y aún predisuestas consultas, no se habían observado las pautas de participación previstas.

Derechos de los pueblos originarios

En el mes de mayo se realizó un encuentro de culturas originarias, en cuyo documento final se reiteró el respaldo de los principales caciques y referentes del país de restitución del territorio de las Sierras de las Quijadas al Pueblo Nación Huarpe. Este reclamo ha sido acompañado por el Ejecutivo, a través de Fiscalía de Estado que promovió la expropiación de 150 mil hectáreas a Parques Nacionales, la causa se halla en la Corte Suprema.

Índices negativos

Durante el año, según índices oficiales, se produjo una disminución en el empleo del sector privado en la Provincia. En enero el número relevado fue de 59.246 puestos de trabajo en blanco cayendo en diciembre a 56.591.

A fines de noviembre cerró la fábrica Herzo S.A. que fabricaba accesorios para la firma Puma, en la localidad de Concarán. Aproximadamente 200 familias dependían de ese empleo.

Libertad de prensa

En el mes de marzo 90 trabajadores de medios de comunicación de la Provincia suscribieron un documento que dieron a difusión, titulado “Basta de atropellos a la libertad de expresión, exigimos respeto al ejercer nuestra profesión”. Dirigido a la sociedad en general, dando alarma ante casos -cada vez más frecuentes- de cercenamiento, hostigamiento, discriminación, o falta de respeto a la labor de los profesionales de los medios, públicos y privados; así como dificultades en el acceso a la información pública, la distribución de la información gubernamental y la dinámica de las conferencias de prensa, e, inclusive, el accionar policial. Finaliza el documento “no vamos a permitir que se naturalicen hechos de violencia que no deberían existir, ni se estigmatice una profesión que garantiza

los derechos de libertad y contribuye a fortalecer los pilares de la Democracia...”.

Fuentes online consultadas

- [http://sanluis.gov.ar/;](http://sanluis.gov.ar/)
- <http://www.periodicojudicial.gov.ar;>
- [http://www.justiciasanluis.gov.ar/;](http://www.justiciasanluis.gov.ar/)
- <http://www.diputadosanluis.gov.ar;>
- [http://agenciasanluis.com/;](http://agenciasanluis.com/)
- <http://www.periodistasenlared.info;>
- <http://www.eldiariodelarepublica.com;>
- [http://www.boletinoficial.gov.ar/;](http://www.boletinoficial.gov.ar/)
- [http://www.sanluisnoticia.com.ar/;](http://www.sanluisnoticia.com.ar/)
- [http://sanluis24.com.ar/;](http://sanluis24.com.ar/)
- <http://www.infobae.com;>
- www.pagina12.com.ar;
- <https://elchorrillero.com;>
- <https://telam.com;>
- [http://lagaceta-digital.com.ar/;](http://lagaceta-digital.com.ar/)
- [http://www.sanluistodo.com.ar/;](http://www.sanluistodo.com.ar/)
- [http://www.csjn.gov.ar/;](http://www.csjn.gov.ar/)
- [http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/;](http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/)
- <http://www.infomerlo.com>

**MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO
DE FEDERALISMO CORRESPONDIENTES AL AÑO 2016**

*Actividades efectuadas por el Director del Instituto
Dr. Antonio María Hernández*

I. PUBLICACIONES

“Cuaderno de Federalismo N° XXIX”, 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, Córdoba, 2016. Publicado online, en la pág. Web del Instituto.

II. EVENTOS NACIONALES

Participación del 19° Seminario de Federalismo Fiscal.

III. ACTIVIDADES Y PUBLICACIONES DEL DIRECTOR

Coordinador y Coautor de Libro

“Segunda Encuesta de Cultura Constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, Coordinado junto a los Dres. Daniel Zovatto y Eduardo Fianza, y editado por Eudeba, Buenos Aires, 2016.

Autor de Capítulos de libros

“Situación actual y perspectivas del constitucionalismo latinoamericano”, en el libro coordinado por José Guillermo Vallarta Plata, “Paradigmas del constitucionalismo del siglo XXI”, en homenaje al Centenario de la Constitución de 1917, editado por el Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus municipios, Guadalajara, Méjico, abril 2016.

“Análisis comparado de la historia constitucional de las federaciones argentina y mejicana”, en el libro en 3 Tomos sobre “Antecedentes constitucionales de la Constitución de Querétaro”, dirigido por el Maestro Jorge Fernández Ruiz, y editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Méjico, 2016.

“La cláusula federal del Pacto de San José de Costa Rica”, en la obra “Constitución de la Nación Argentina”, Tomo 5, Director Daniel Sabsay, Coordinador Pablo Manili, Hammurabi, Buenos Aires, 2016.

Artículos publicados

“Reformas constitucionales y los sistemas presidenciales en América Latina”, en La Ley, diario, de fecha 19 de febrero de 2016, Buenos Aires.

“Los fallos de la CSJN sobre detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista”, en La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional, abril 2016, Doctrina, Buenos Aires.

“Los fallos de la CSJN sobre los reclamos provinciales de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista”, en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Vol. VII, N° 2, Nueva Serie II (2016), págs. 21 y ss.

“Para qué sirve y qué cambios trae la autonomía municipal”, en la publicación “Rosario y la autonomía municipal. Debates y desafíos”, junto a las disertaciones de la Intendente Mónica Fein, el Dr. Néstor Sagüés y el Dr. Oscar Blando, correspondientes a las Conferencias de 2016 y editadas por el Consejo Económico y Social Rosario.

Artículos periodísticos

“HACIA UNA AUTONOMÍA PLENA DE LA CIUDAD”, en La Nación, Opinión, pág. 19, martes 19 de enero de 2016.

“APUNTES SOBRE LA REFORMA POLÍTICA”, en La Voz del Interior, pág. 4 A del viernes 29 de enero de 2016.

“EL PROBLEMA ESTÁ EN LA PERSISTENCIA DEL CENTRALISMO”, en Clarín, Opinión, domingo 7 de agosto de 2016, Buenos Aires.

Exposiciones y conferencias

Expositor sobre “Institutos de democracia semidirecta” junto al Agregado Político de la Embajada de Suiza, Lic. Daniel Ryf y al Intendente Municipal en la Jornada organizada por la Municipalidad de Villa General Belgrano de presentación de la ordenanza sobre consulta popular para determinar el lugar de la “Oktoberfest”, en el Salón del Bicentenario de Villa General Belgrano, con fecha 16 de febrero de 2016.

Expositor sobre “El federalismo argentino en el Bicentenario”, en las Jornadas sobre aspectos comparados del federalismo argentino y canadiense”, organizadas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral y la Embajada de Canadá, en la sede de la Facultad, en la Ciudad de Santa Fe, con fecha 29 de marzo de 2016.

Expositor en el Panel de Conclusiones de las Jornadas sobre Aspectos comparados del federalismo argentino y canadiense”, organizadas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral y la Embajada de Canadá, en la sede de la Facultad, en la ciudad de Santa Fe, con fecha 31 de marzo de 2016.

Expositor en la Jornada sobre “Mendoza y la coparticipación impositiva federal”, organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo y CEFAL (Centro de estudios fiscales argentinos y latinoamericanos), en la sede de la Facultad, con fecha 7 de abril de 2016.

Expositor en las Jornadas de Homenaje a la Reforma Constitucional de Mendoza de 1916, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo y el Centro Argentino de Estudios Políticos y Constitucionales, en la sede de la Facultad, con fecha 8 de abril de 2016.

Expositor sobre “La Constitución de los Derechos”, en la Jornada organizada por el Observatorio de Derechos Humanos del Senado de la Nación Argentina, en el Salón Illia del Senado de la Nación, con fecha 26 de abril de 2016, junto a Daniel Sabsay, Graciela Fernández Meijide y Alberto García Lema, en la ciudad de Buenos Aires.

Expositor sobre “Reforma política”, en el Seminario organizado por la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, en el Salón Anexo de la Cámara, con fecha 26 de abril de 2016, en la ciudad de Buenos Aires.

Expositor en la Apertura del VII Simposio de Ética y Filosofía Política, sobre “Federalismo argentino: dimensiones ético-políticas y jurídicas”, organizado por el Prof. Dr. Hugo Seleme, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, con fecha 23 de mayo de 2016.

Expositor en la Jornada sobre “Proyecciones de la Constitución Nacional, a partir de la reforma de 1994”, organizada por el Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza, Provincia de Buenos Aires, con fecha 1 de junio de 2016, en el Auditorio Grande de dicha Universidad.

Expositor sobre “Los fallos de la CSJN sobre los reclamos de las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba por las detracciones de la masa coparticipable”, en Sesión de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, con fecha 14 de junio de 2016.

Expositor en la Mesa Redonda sobre “Visiones políticas, jurídicas y económicas del federalismo fiscal”, en el 19º Seminario de Federalismo Fiscal, organizado por el Instituto de Federalismo Fiscal de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, entre otras instituciones entre las que se encuentra el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba, en la sede de dicha Facultad, con fecha 22 de junio de 2016.

Expositor en el “Seminario Internacional sobre las fuentes históricas de la Constitución mexicana de 1917”, en la Mesa Redonda sobre “Derecho comparado y antecedentes constitucionales de México”, realizada el día 24 de junio de 2016, en el Salón Legisladores de la República, de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho Seminario fue organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, representado por el Maestro Fernández Ruiz, en la Cámara de Diputados de los Estados Mexicanos, con la representación de César Camacho, Presidente de la Junta de Coordinación Política.

“Experiencia de la Ciudad de Córdoba. Aspectos a considerar para el proceso de la autonomía y el dictado de la Carta Orgánica Municipal”, en la Jornada sobre “¿Para qué sirve y qué cambios trae la autonomía municipal?”, organizada por la Municipalidad de la Ciudad de Rosario, en el 164 Aniversario de la Declaración como Ciudad, con fecha 5 de agosto de 2016.

Conferencia Magistral sobre “La autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires”, en las Jornadas de Conmemoración de los 20 años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, organizadas por la UCES, en la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de agosto de 2016.

Conferencia sobre “La autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires con especial referencia al Poder Judicial”, con la organización del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la sede del mismo, con fecha 9 de agosto de 2016.

Expositor en la Comisión de Régimen Municipal de la Cámara de Diputados de la Nación sobre “La autonomía municipal en Argentina”, en la Jornada organizada en la Cámara de Diputados, por la Presidente de la Comisión, Diputada María Soledad Carrizo, con fecha 13 de septiembre de 2016, en el Salón Anexo, en la ciudad de Buenos Aires.

Disertante sobre “Coparticipación federal y provincial-Poder de policía de los Municipios en la Jurisprudencia de la Corte Suprema”, en la carrera de Especialización y Técnica del proceso Judicial”, en la ciudad de Corrientes, los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2016.

Expositor sobre “La autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires”, en las Jornadas de Conmemoración del 20 Aniversario de la Sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la sala de la Legislatura de la Ciudad, con fecha 4 de octubre de 2016.

Expositor sobre “Novedades del control de constitucionalidad y del control de convencionalidad”, en la Jornada organizada por la Universidad Blas Pascal, en la sede de la misma, en la ciudad de Córdoba, con fecha 14 de octubre de 2016.

Expositor sobre “A 100 años a la Ley Sáenz Peña. Fortalezas y debilidades en la vigencia de la Constitución”, en la Jornada de celebración del Día del Legislador, organizada por el Círculo de Legisladores de la Nación Argentina, en su sede de la ciudad de Buenos Aires, con fecha 20 de octubre de 2016.

Expositor sobre “La autonomía municipal en la Provincia de Tucumán”, con la organización de la Municipalidad de la Capital, en la sede de la misma, en la ciudad de Tucumán, con fecha 21 de octubre de 2016.

Expositor sobre “Federalismo y el poder constituyente local” en la Jornada sobre la Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos Aires, organizada por la Vicegubernación de la Provincia de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata, con fecha 25 de octubre de 2016.

Expositor sobre “Perspectiva comparada de la descentralización del poder y de la autonomía municipal”, en el Curso de Posgrado organizado por el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú, “Constitución, descentralización y derecho municipal”, con fecha 2 de noviembre de 2016, en la sede de dicho Centro.

Expositor sobre “Reforma política y electoral” en la Jornada organizada por la Facultad de Ciencias Política de la Universidad Católica Santa María, en Arequipa, Perú, con fecha 4 de noviembre de 2016 en dicha Universidad.

Expositor sobre “La regionalización y la autonomía municipal en el Perú”, en el Segundo Congreso Nacional Peruano de Derecho Municipal, organizado por la Asociación Peruana de Derecho Municipal y el Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa, en la sede del Colegio en Arequipa, con fecha 5 de noviembre de 2016.

Expositor designado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba para recibir en su nombre en el Acto de Incorporación al nuevo Miembro Correspondiente en la República de Venezuela, Prof. Dr. Carlos Ayala Corao, en la sede de la institución, con fecha 16 de noviembre de 2016.

Presidente del Panel sobre “Alcances constitucionales y administrativos de la autonomía municipal” y expositor sobre los fundamentos del Código de Convivencia, en la “Primera Jornada sobre

derecho y convivencia ciudadana”, organizada por la Municipalidad de Córdoba, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, con fecha 17 de noviembre de 2016.

Expositor en la presentación de la obra “Segunda Encuesta de Cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, en su carácter de Compilador de la misma, junto a los Dres. Daniel Zovatto y Eduardo Fidanza, en la sede del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 23 de noviembre de 2016.

Conferenciante en el “XVII Seminario Internacional de Ética en la Gestión. Ética, Democracia y Derechos Humanos”, organizado por la Comisión de Ética Pública de la Presidencia de la República de Brasil, entre los días 29 y 30 de noviembre de 2016, en Brasilia, capital de Brasil.

Cursos de posgrado

Profesor en la Especialización de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, dirigida por el Prof. Daniel Sabsay, con exposiciones sobre Federalismo, de acuerdo al programa presentado para las clases de noviembre y diciembre de 2016.

Índice

Autoridades.....3

Doctrina.....9

Región del Norte Grande Argentino

DÍAZ RICCI, RAÚL M.....11

El federalismo sanitario en la República Argentina. Un estudio de caso: La provincia de Córdoba

ORTEGA, JOSÉ E. | ESPÓSITO, SANTIAGO M.....31

Federalismo y educación en el proyecto constitucional argentino

BERNAL, MARCELO.....59

MEMORIA FEDERAL 2016.....81

Informe sobre el federalismo argentino

HERNÁNDEZ, ANTONIO M.....83

INFORMES SUBNACIONALES.....97

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

PALAZZO, EUGENIO L.....99

Provincia de Buenos Aires

PULVIRENTI, ORLANDO D.....105

Provincia de Chaco

GRILLO, IRIDE I.....113

Provincia de Córdoba

BELISLE, JOSÉ.....121

Provincia de Corrientes

DOTTI, OSCAR E.....127

Provincia de Entre Ríos

ACEVEDO MIÑO, MARTÍN | D´AGOSTINO, JORGE M. | KELLER, SOFÍA
M. G.....139

Provincia de Mendoza

ABALOS, MARÍA G.....147

Provincia de Misiones

PANCALLO D´AGOSTINO, MARTÍN R.....157

Provincia de Neuquén

MÁRQUEZ, ARMANDO M.....165

Provincia de Río Negro

JORGE E. DOUGLAS PRICE.....179

Provincia de Salta

IGNACIO COLOMBO MURÚA.....197

Provincia de San Juan

ALBERTO SÁNCHEZ.....207

Provincia de San Luis

LUZ MARÍA VIÑALS.....215

**MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO CORRESPONDIENTES
AL AÑO 2016.....229**

