

CUADERNO DE FEDERALISMO
INSTITUTO DE FEDERALISMO
ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES DE CORDOBA

Año Académico 2001

Cuaderno de Federalismo XV

Córdoba 2002

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

Autoridades

Dr. OLSEN A. GHIRARDI
Presidente

Dr. RICARDO HARO
Vicepresidente

Dr. ERNESTO REY CARO
Secretario

Dr. EFRAÍN HUGO RICHARD
Tesorero

Dr. HUMBERTO VÁZQUEZ
Director de Publicaciones

Dirección: Gral. Artigas 74 - 5000 - Córdoba
Tel. (0351) 4214929 - FAX 0351-4214929
e-mail: acader@arnet.com.ar

CUADERNO DE FEDERALISMO

AÑO 2001

XV

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

Director: Académico Pedro J. Frías

SUMARIO

MEMORIA FEDERAL 2001

- MEMORIA NACIÓN-PROVINCIAS

Informe general, *por Pedro J. Frías*

Informes provinciales, *por los miembros correspondientes del Instituto*

Noticias federales, *por Pedro J. Frías y Matilde Tagle de Cuenca*

Voces

- MEMORIA REGIONAL

Relaciones internacionales e integración regional de San Juan, *por Ernesto Lloveras*

La región en nuestra organización federal, *por Federico J. Robledo y Rosa A. Ávila Paz de Robledo*

- MEMORIA CONSTITUCIONAL PROVINCIAL, *por Pedro J. Frías*

DOCTRINA

Federalismo en Argentina y Canadá, *por Stephane Dion*

Los poderes locales en el mundo global, *por Pedro J. Frías*

Una cuestión de representación, *por Luis Martínez Golleti*

El principio de indestructibilidad de las provincias, *por Ricardo Mercado Luna*

Incumplimiento del Estado nacional en la coparticipación, *por Alejandro Pérez Hualde*

El tema impositivo en la integración regional y en la renovación del federalismo, *por Carlos Hugo Valdez*

CRÓNICA

Premios, concursos y actividades

RECENSIONES

ARCHIVO DEL INSTITUTO

MEMORIA FEDERAL 2001

Memoria Nación – Provincias

INFORME GENERAL

por PEDRO J. FRÍAS

LAS PROVINCIAS EN 2001

Plazo vencido. La ruptura de la cadena de pagos y créditos mantuvo este año en insolvencia a todos los niveles de gobierno. Vencía el plazo para los acreedores, los jubilados, los sueldos y las inversiones. El mal menor fue el "déficit cero" para acostumbrarnos a vivir con lo que tenemos. No sin gran resistencia, y alguna vez justificada.

Declaraciones contradictorias sobre el cumplimiento del Pacto Fiscal con recursos de coparticipación concluyeron en la retención de parte de ellos, que unificaron la queja de los gobernadores justicialistas y radicales.

Pero las provincias estuvieron en un plano de exposición pocas veces visto. Los medios de comunicación divulgaron sus presupuestos, sus déficits, el costo de su política y de sus legislaturas, que obligaron a algunas correcciones para atenuar la crítica y diríamos la indignación de la sociedad.

El "plazo vencido" afectó también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que lo incumplió en la creación de alcaldías para una efectiva descentralización administrativa.

Las elecciones. Aunque el tema electoral no integra las relaciones federales entre provincias y Nación, no podemos ignorarlo esta vez. El 14 de octubre dio el triunfo al justicialismo en 18 provincias y en 5 al radicalismo o partidos provinciales como el neuquino. El gobierno nacional tiene el Congreso en contra, lo que obligará a políticas de consenso. No se prevé eliminar ni la convertibilidad ni el déficit cero, que es aprobado por el 69 % de los encuestados.

El Senado nacional fue renovado íntegramente, con la esperanza de que ese cambio llegue más profundamente. Pero no bien recibido el juramento de los electos, reapareció el alineamiento partidario. Eligieron como presidente provisorio, primero en el orden de sucesión, al justicialista Puerta, de Misiones. Pero ¿será el Senado verdaderamente una Cámara de las autonomías?

Bailando en el Titanic. La expresión es acertada con referencia al acuerdo Nación-provincias, porque de él dependía la superación de la gravísima crisis que afecta a todos los gobiernos del país. Las negociaciones extenuantes obtuvieron el 8 de noviembre sólo la conformidad de nueve provincias gobernadas por la Alianza, y también de Neuquén.

En la síntesis de Florencia Carbone ("La Nación", 9/11), los principales puntos del acuerdo son:

- A partir del 1° de enero próximo, las provincias podrán recibir hasta el 13 % menos en los fondos de coparticipación. Como compensación, la Nación se compromete a

pagar la diferencia en títulos públicos para las provincias no endeudadas y reconocerla como crédito para el cumplimiento de otros préstamos con organismos internacionales para los distritos con deudas.

- El Estado se compromete a gestionar ante los Bancos una refinanciación de las deudas provinciales para reducir la tasa de interés al 7 %.
- El impuesto al cheque, que se prorrogará hasta el 2031, será afectado como garantía para la conversión de deuda nacional y provincial.
- Los fondos que los distritos reciben en concepto de coparticipación serán pagados, a partir del mes actual, un 60 % en efectivo y el resto en Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (Lecop).
- Las deudas por el incumplimiento del piso de las transferencias entre julio último y diciembre próximo serán pagadas íntegramente en Lecop.
- El Gobierno se compromete a colaborar con las provincias que retiren Lecop durante este mes y el próximo para "lograr que los grandes contribuyentes de impuestos nacionales los canjeen por pesos hasta 300 millones". La petrolera YPF-Repsol ya anticipó su disposición.

Las provincias justicialistas no cedieron y desafiaron al gobierno nacional con su contrapropuesta.

Festival de bonos. Pero finalmente todas firmaron, a veces con un trato bilateral desde la situación particular de cada una. El gobierno nacional podrá exhibir el indispensable acuerdo político para obtener el canje de deuda con apoyo de bancos, organismos internacionales y EE.UU.. Pero los bonos cubren gran parte del país.

Las restricciones en el uso de efectivo facilitarán la circulación de los bonos. Pero no sin esperanza, a pesar de la incertidumbre.

INFORMES PROVINCIALES

• CATAMARCA, *por Armando Raúl Bazán*

En la Argentina existe un divorcio entre las normas imperativas de la Constitución y las decisiones políticas que se improvisan para paliar problemas conjeturales. El pregonado Estado de derecho prácticamente no existe, con excepción de la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo según el calendario comicial prescripto. Esta es la preocupación dominante para el sistema partidocrático que ha subrogado a la verdadera democracia. El pueblo vota pero no gobierna; sí lo hacen los partidos que seducen al electorado con programas que no cumplen y privilegiando intereses sectoriales con perjuicio del bien común. Los ciudadanos votan a mandatarios que una vez elegidos no sienten problemas de conciencia para hacer todo lo contrario de lo que prometieron. En tales condiciones, la nación argentina carece de un destino previsible en un mundo globalizado atado a nuevas formas de imperialismo político, económico y cultural.

Así, pues, invocar el federalismo adoptado como forma de gobierno por el art. 1º de la Constitución resulta una utopía. El gobierno federal avanza sobre las autonomías provinciales sin encontrar apropiada resistencia. Y esta deformación institucional se complica y agrava por la pérdida de la soberanía nacional originada en el colosal endeudamiento externo que somete la nación a medidas de política financiera en forma de ajustes sucesivos que postergan el desarrollo social y económico.

El flanco más vulnerable de las provincias radica en la distribución de los impuestos coparticipables. La reforma constitucional de 1994 fijó normas muy precisas al respecto. El art. 75 inc. 2 ordenó al Congreso la sanción de una ley convenio en la materia basada en los principios de equidad y solidaridad. Ese nuevo régimen debía ser aprobado antes de finalizar 1996. Han transcurrido cinco años y nada se hizo al respecto. En vez de coparticipación, las provincias se allanaron a suscribir pactos fiscales con la Nación que fijaron techos para la transferencia de impuestos. Esos acuerdos se cumplieron hasta promediar el corriente año pero la promulgación de la ley denominada de "déficit cero" promovió una laboriosa negociación Nación-provincias que epilogó con la aceptación de una quita del 13 % sobre las transferencias comprometidas de 1.364 millones mensuales a cambio del giro de bonos Lecop (letras de cancelación de obligaciones provinciales). Y con la promesa de que la Nación gestionaría el refinanciamiento de las deudas provinciales con el sistema bancario a una tasa de interés del 7% anual.

La Nación no ha cumplido con ese compromiso. Esto ha creado a la provincia de Catamarca una situación verdaderamente crítica. El ministro de Economía ha admitido que "el actual ingreso de coparticipación es una herida de muerte para Catamarca". Explicando su dramática definición, el funcionario ha proporcionado datos muy elocuentes. La Nación todavía no saldó la deuda del mes de noviembre, y en el curso de diciembre el monto de las transferencias cayó de manera estrepitosa, habiéndose hecho solamente en bonos Lecop.

Hay una circunstancia agravante. En las previsiones financieras de Catamarca se quiere reemplazar con Lecop los bonos provinciales que sirven parcialmente de medios de pago a proveedores y agentes de la administración pública. Pero la mayoría de las empresas de servicios: teléfonos, gas, combustibles, bancos, tarjetas de crédito no aceptan los Lecop y exigen cancelar obligaciones con dinero efectivo. Otra de las consecuencias que acarrea esta crisis financiera es la imposibilidad en que se halla el Estado provincial de elaborar el presupuesto para el ejercicio 2002.

Catamarca es la provincia con el mayor índice de desocupación del país, 22 %. El cierre de fábricas instaladas merced al régimen de radicaciones industriales, la caída de las ventas en el sector comercial son factores que determinaran el agravamiento de ese flagelo social. Y la crisis del sistema monetario genera gran incertidumbre en una provincia que depende principalmente del gasto fiscal para costear su funcionamiento.

• CÓRDOBA, *por Pedro J. Frías*

Tres estrategias conducidas por el gobernador De la Sota parecen útiles: primero, la rebaja del 30 % de los impuestos, que ha obtenido leve mejora en la recaudación; segundo, el espíritu de negociación con el gobierno nacional de la Alianza, y tercero, el no apurar sus aspiraciones a la presidencia, si las hay.

En su mensaje a la Legislatura al abrir sus sesiones el 1º de marzo, manifestó el gobernador que si el justicialismo gana las próximas elecciones legislativas, propondrá la reforma parcial de la Constitución que instalará una Legislatura unicameral de 70 miembros, en lugar de las dos Cámaras actuales con 134 representantes.

El nuevo ministro de Economía, Ricardo López Murphy, exigirá a las provincias la congelación de sus gastos y el equilibrio en el 2005. "La Voz del Interior" sintetiza la nueva relación de Córdoba con la Nación en estos términos:

"- La falta de cumplimiento por parte de la Nación de su compromiso para financiar parte del déficit de la Caja de Jubilaciones de Córdoba, será uno de los temas

dominantes en la relación entre el gobierno provincial y el nuevo ministro de Economía, Ricardo López Murphy.

- Un mejoramiento en la macroeconomía, beneficiaría directamente el proceso de privatizaciones encarado por José Manuel de la Sota y a su política de recaudación impositiva.
- El futuro régimen de coparticipación y el ajuste de los gastos provinciales también tendrán una alta incidencia en la relación López Murphy - De la Sota.
- Córdoba necesita el acompañamiento de la Nación para refinanciar sus deudas. El nuevo ministro deberá avalar la búsqueda de fuentes de créditos.
- La continuidad del plan de Infraestructura, donde estaba presupuestada la segunda parte de la autopista a Rosario, deberá ser ratificada".

Después de la asunción de Ricardo López Murphy en el Ministerio de Economía el gobernador De la Sota dijo que debían respetarse las obligaciones de la provincia y de la Nación ya pactadas. Los gobernadores justicialistas anunciaron además que no aceptarían restricciones en la coparticipación impositiva ni en los planes sociales administrados por las provincias.

"La Voz del Interior" (12/3) sintetiza las obligaciones entre la Provincia y los municipios: "El 2001 es el año de los municipios. Al menos así lo han repetido con insistencia los funcionarios de Gobierno y de Finanzas.

El Pacto de Saneamiento Fiscal les permitió a 415 municipios y comunas de las 427 que existen en Córdoba sanear deudas con Títulos de Apoyo Municipal por un total de 245 millones de pesos. El 35 por ciento de esas deudas están contraídas con el Banco de Córdoba y el 24 por ciento con la Caja de Jubilaciones, además de otros organismos del Estado. Fuentes del Ministerio de Gobierno aseguraron que en 60 días los títulos estarán terminados. "Se procederá a una emisión única por el total de la deuda reprogramada", dijeron. Para evitar que los municipios vuelvan a endeudarse, la Provincia les envía la coparticipación con los descuentos ya realizados. Primero, retiene el pago de los servicios financieros del Titam (600 pesos cada 100 mil pesos de deuda reconocida) y en segundo término, los aportes a la Caja de Jubilaciones, el Ipam y la Dirección de Seguro de Vida y Resguardo del Automotor.

La Provincia está monitoreando los presupuestos aprobados para el 2001, que deben cumplir una serie de condiciones según establece el Pacto:

- El monto anual de las dietas destinadas a los concejales no puede exceder el dos por ciento del monto total del presupuesto municipal.
- Deben implementar programas de fortalecimiento institucional (becas y pasantías) con la obligación de brindarles capacitación a sus beneficiarios. El valor de estos programas no puede superar el 15 por ciento del total de la partida de personal.
- Además, deben formar parte permanente de entes o asociaciones intermunicipales, que deben tercerizar el cobro de las tasas y contribuciones.
- Apenas un agente alcance la edad reglamentaria para jubilarse, obtendrá su jubilación y su cargo será congelado. Lo mismo sucederá en caso de que el empleado renuncie o fallezca".

Con la idea de desactivar el aumento automático por antigüedad, el gobierno provincial propondría un estatuto laboral único para los 249 municipios y 178 comunas.

Un tiempo atrás se conformaron entre los municipios y comunas 25 entes recaudadores. El gobierno provincial les propone un cronograma y un pliego para la licitación "homogénea" de la "tercerización" de la recaudación. El modelo ha sido preparado por

el IERAL de la Fundación Mediterránea y discutido en la unidad de trabajo provincia-municipios.

Mientras sigue en ejecución el Plan de Saneamiento Fiscal, entre los intendentes de Córdoba y en el gobierno provincial crece la preocupación a medida que se acerca fin de mes por la situación financiera de los municipios; el ministro de Gobierno de la Provincia, Oscar González, responsabilizó en parte a la Nación por la imposibilidad de auxiliar financieramente a algunas intendencias. "Ha complicado el panorama el hecho de que la Provincia había negociado con la Nación un programa de reformas mediante un crédito que, a su vez, se represtaba a municipios. Esto se firmó, pero desdichadamente esos fondos nunca llegaron", dijo González.

Un dato auspicioso para la provincia de Córdoba es que es el Estado menos sobredimensionado en el país, con sólo 6,31 empleados cada 100 habitantes económicamente activos. Es la relación más baja de la Argentina.

La noticia más importante del año nace de la consulta popular que apoyó la Cámara única en lugar de las dos que suman 113 legisladores. Reproducido el proyecto de reforma de la Constitución limitado a la disminución del Poder Legislativo, cuando se daba por cierta la oposición radical, el Senado votó por unanimidad la ley que permitirá votar convencionales el 2 de setiembre. El 10 de diciembre todos los legisladores se comprometen a renunciar para permitir la instalación de la Cámara única de 70 miembros, elegidos por doble sistema electoral para que los partidos estén representados con su caudal electoral y para que haya representación geográfica de un diputado por departamento. Quedará de hecho unificado el mandato del gobernador y del legislativo. La noticia fue considerada ejemplar en el país.

Se emitirán bonos para pago de deudas provinciales. Córdoba sólo las usará para el pago a los proveedores, o sea, que sueldos y jubilaciones se pagarán en efectivo. Damos algunas precisiones.

Lecop (letras de cancelación de obligaciones provinciales)

Emisor. El Banco Nación, como administrador del Fondo Fiduciario, las emitirá por cuenta y orden de las jurisdicciones provinciales.

Fiduciante. Las provincias que adhieran al programa de emisión.

Cantidad de títulos a emitir. Un título único de hasta 1.000 millones de pesos. Podrá emitirse en una o varias series. No devengan intereses.

Garantías. Coparticipación federal de impuestos.

Objeto. Emitir deuda para afrontar el pago de sueldos y proveedores sin recurrir a la toma de créditos y avanzar hacia el déficit cero.

Permanencia. Cinco años. Pueden rescatarse anticipadamente. Las provincias abonarán al Fondo Fiduciario una suma en moneda de curso legal equivalente al valor de las Lecop que suscriba.

Las elecciones del 14 de octubre para la designación de 70 diputados de la Cámara única, 3 senadores y 9 diputados nacionales, dieron el triunfo a Unión por Córdoba, como era previsible. El P.J. se adjudicó dos senadores y la U.C.R. uno, pero Martí triunfó en la ciudad capital. En la Cámara única, Unión por Córdoba obtuvo mayoría propia, pero no los tercios. Estará compuesta por 40 diputados oficialistas, 19 radicales, 5 del ARI (Elisa Carrió), 4 el Movimiento de Acción Vecinal y 2 de Izquierda Unida.

"Al 18/10/01 unos 40 municipios de esta provincia ya aplican procedimientos de emergencia para equilibrar las finanzas públicas, según reveló el secretario de Asuntos Institucionales del Ministerio de Gobierno, Alejandro Mosquera. Otros 15 evalúan medidas similares.

La emergencia incluye recortes salariales que van del 10 al 30 por ciento, eliminación de secretarios y no renovación de contratos. Los acuerdos individuales fueron suscritos por los intendentes y el sindicato local, con la supervisión de la Provincia y de la Federación de Municipales.

Tienen una duración de uno o dos años, aunque Mosquera admitió que la emergencia podría renovarse. La intención de la Provincia es que los municipios cumplan con el déficit cero".

"1. Recursos: mensualmente, la Nación le envía 82 millones de pesos. Desde agosto, cuando comenzaron los atrasos, acumula una deuda de 80 millones. La cobraría en Lecop, que servirían para agilizar el pago a proveedores.

2. Si la Nación le envía al menos 65 millones mensuales, Córdoba garantiza el pago de sueldos y jubilaciones en efectivo. El 66 % de la deuda con los bancos está concentrada en los próximos dos años. Con la propuesta de la Nación, la refinancia al 2004.

3. Córdoba reclama 104 millones por la diferencia del IVA, que será pagada con certificados".

Casi al término de la negociación más prolongada y tensa entre la Nación y las provincias, Córdoba recibió 70 millones en Lecop (letras de cancelación de obligaciones provinciales), a 5 años de plazo, que no devengan interés a favor del tenedor. Serán para el pago a proveedores y contratistas. Algunos gobernadores entendieron que el gobierno nacional está favoreciendo a las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Pero no obstante la prohibición de la ley 1004/01 para emitir sus propios bonos cuando se reciben Lecop, Córdoba puso en circulación los Lecop Córdoba, impresos secretamente en la Casa de Moneda de Chile, por un monto de 100 millones de pesos. El radicalismo opuso el reparo de ilegalidad, por no haber sido declarada la emergencia por ley. El gobierno provincial dispuso el misterio aclarando lo siguiente, conforme a "La Voz del Interior" (12/11/01):

"Emergencia. Se decreta la emergencia económica, financiera y social de la Provincia.

Lecop Córdoba. Eso permitirá emitir letras de cancelación de obligaciones de la provincia de Córdoba (Lecop Córdoba) por 100 millones de pesos.

Finalidad. Según De la Sota, Córdoba emitirá su propio bono para "continuar con los programas de empleo y el Paicor, como también para auxiliar a los municipios que están en grave crisis". Según esto, no se pagarían sueldos y jubilaciones con los títulos.

Tasa y plazo. Los Lecop Córdoba estarán garantizados por la coparticipación impositiva, rendirán un siete por ciento anual y serán rescatados en octubre del 2004.

Usos. Servirán para pagar impuestos provinciales y tasas municipales.

Recorte. El gobierno reducirá en 30 por ciento sus gastos operativos, achicará a la mitad ministerios, secretarías y direcciones e impondrá al Poder Judicial un recorte de gastos del 10 por ciento que deberá ser determinado por el Tribunal Superior de Justicia".

Después se supo que la emisión provincial puede llegar a 300 millones en bonos con distinto destino.

El 14/11 Córdoba firmó finalmente el pacto fiscal con estas ventajas y desventajas ("La Voz del Interior", 15/11):

"Córdoba acepta un 13 % menos de coparticipación.

Córdoba acepta de la deuda por coparticipación (103,9 millones) el pago en Lecop Nación.

A cambio, la Nación se compromete a financiar el déficit global de la Caja de Jubilaciones. Mientras se determine el monto, Córdoba recibe 30 millones en Lecop.

La Nación también gestionará ante el Banco Mundial el desembolso de 202 millones para la privatización del Banco de Córdoba.

Economía no objetará la circulación de Lecop por una suma máxima de 300 millones. Córdoba se compromete a no emitir más.

La deuda por IVA no liquidado a las provincias (105 millones en el caso de Córdoba) se documentará en dólares.

Se refinancia la deuda con bancos".

La frustración de las privatizaciones del Banco de Córdoba, de la Empresa Provincial de Energía y de la Lotería son ajenas a las responsabilidades del actual gobierno de la provincia y ajenas también a este informe, que privilegia las relaciones federales.

• CHACO, por Antonio Besil

En el 2001 la situación económica en la provincia del Chaco, se ha agravado aún más, dentro del marco de la más prolongada crisis de la economía nacional.

Como consecuencia de ello, la actividad productiva ha agudizado su proceso de terciarización:

AÑO	SECTORES		
	Primario	Secundario	Terciario
1965	31	29,20	39,80
1970	27,09	22,61	50,30
1980	11,06	27,30	61,64
1990	18,70	17,40	63,90
1999	6,40	11,40	82,20

Los sectores productores de bienes (primario y secundario) que en 1965 representaban el 60,20 % del PGB provincial, descendieron al 17,80 % en 1999; *a contrario sensu*, el sector servicios (terciario) pasó en el mismo período del 39,80 % al 82,20 %.

Las cifras demuestran claramente la declinación de los sectores más dinámicos de toda la economía.

Durante la década del '90 el presupuesto provincial cerró con déficit, siendo el mayor el de 1999, que ascendió a \$ 224 millones. Estos fueron solventados con endeudamiento; la deuda pública del Estado provincial pasó de \$ 513,9 millones en 1995 a \$ 1.409,9 millones en el 2000. La recaudación provincial en el 2000 apenas alcanzó al 11,90 % de los Ingresos del Estado Provincial, lo que evidencia la fuerte dependencia de los recursos federales.

La producción algodonera del último año agrícola alcanzó a 270.000 tn., el 66 % de la producción nacional; los precios fueron extremadamente bajos, lo que agravó el ya fuerte endeudamiento del sector agrícola-algodonero, que fue asistido para la siembra

con un "préstamo de honor" de la provincia y finalmente con un subsidio nacional de \$ 50.000.000, aún no efectivizado totalmente.

La situación social se corresponde totalmente con la situación financiera del sector público y provincial.

La disminución de los fondos coparticipados y la baja recaudación local, obligó a la emisión de un bono, denominado "quebracho" pese a los reiterados anuncios del gobierno de que no se llegaría a esa situación.

La Constitución Provincial reformada en 1994, señala en su art. 76, 3^{er} párrafo, que "la ley no podrá disponer quitas esperas remisión o pagos que no fueren con moneda de curso legal, de deudas por daños a la vida, la salud o la moral de las personas, indemnizaciones por expropiación, y remuneraciones de sus agentes y funcionarios".

Hasta el momento de escribir este informe no se había abonado el medio aguinaldo del mes de junio; a los prestadores de salud de la obra social de la provincia se les debe varios meses y la casi totalidad de los municipios enfrentan paros por mora en el pago de salarios o por rechazo de los pagos con "quebrachos". La ciudad capital no es sólo testigo de permanentes manifestaciones de empleados públicos sino también de continuos cortes de rutas en sus accesos, los que se producen también en el interior del Chaco.

El comercio y la industria claman por "leyes de emergencia" sin que se vislumbre por ahora una salida a esta crisis. Las perspectivas para el año 2002 no son por cierto halagüeñas.

- *CHUBUT, por José Raúl Heredia*

1. Señalamos como relaciones federales las que dan cuenta especialmente las siguientes leyes 1: 4693, sancionada el 5 de enero de 2001 ² por la que se ratifica el convenio de asistencia financiera entre la provincia del Chubut y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial; 4694 (24/1/01) de adhesión de la Provincia al decreto nacional de necesidad y urgencia N° 1299/00, referido al Régimen para la Promoción de la Participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura; 4697 (8/3/01) que aprueba un convenio suscripto con la Secretaría de Deporte y Recreación del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, por el cual se implementa en la Provincia el Programa de Juegos Deportivos Nacionales 2000 ratificado por el decreto 095/01; 4698 (20/3/01) que aprueba el convenio marco de cooperación suscripto con la Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social de la Nación con el objeto de establecer un marco de cooperación mutua a fin de aunar esfuerzos y competencias específicas en su interacción con las organizaciones de la sociedad civil; 4699 (20/3/01) que aprueba el Convenio con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación con objeto de asegurar el cumplimiento del beneficio de la compensación económica para productores laneros minifundistas que han sido declarados en emergencia y/o desastre agropecuario; 4700 (20/3/01) que aprueba un convenio con el Instituto Nacional de Semillas cuyo objeto es asegurar al productor los beneficios derivados de la efectiva aplicación de la ley de semillas y creaciones fitogenética; 4702 (20/3/01) que aprueba el convenio entre la Secretaría de Deporte y Recreación de la Nación y la Dirección de Deportes de la Provincia con el objeto de implementar el Programa de Escuelas de Formación Deportiva; 4721 (31/5/01) que aprueba el convenio marco 2000, suscripto por el Banco de la Nación Argentina, en su carácter de coordinador y organizador, los bancos de Galicia y Buenos Aires S.A., Hipotecario S.A. y de la Ciudad de Buenos Aires, en su carácter de aportantes, y el gobierno nacional y

los Institutos Provinciales de Vivienda de Chubut, Chaco, Mendoza y Misiones, para el Programa de Desarrollo y Financiación de la Construcción y Venta de Viviendas; 4723 (31/5/01) que aprueba el convenio marco N° 156/00 y el acta complementaria N° 157/00, suscripto con el Ministerio de Educación de la Nación, por los que se consolida una política de apoyo a las redes en las que se desarrolla la formación docente y se conviene la implementación de cuatro sedes del Proyecto Polos de Desarrollo en la Provincia; 4731 (12/6/01) que aprueba el convenio suscripto con Ministerio de Infraestructura y Vivienda de la Nación para la realización de obras de defensas de crecidas en distintas localidades de la provincia; 4746 (14/8/01) que aprueba el convenio marco de asistencia y cooperación y su anexo suscripto con el Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia que tiene por objeto promover la creación de programas alternativos a la institucionalización de niños y adolescentes en el marco del Plan Nacional de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño; 4747 (14/8/01) que aprueba el convenio celebrado con la Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación que tiene por objeto la implementación del Plan de Cooperación y Disseminación Técnica en el marco del Programa Participativo de Desarrollo Social que lleva adelante el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO); 4748 (14/8/01) que aprueba un convenio con el Instituto Nacional de Estadística y Censos que tiene por objeto dar cumplimiento al Programa de Estadística correspondiente al período 1° de enero al 31 de diciembre de 2001; 4751 (14/8/01) que aprueba el convenio celebrado con el Ministerio de Educación de la Nación para la asistencia financiera con destino al Plan Global de Capacitación Docente; 4764 (12/9/01) de aceptación de la cancelación por el Estado Nacional de la deuda en concepto de garantía del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) Ejercicio 1999 en Bonos Consolidación Tercera Serie (PRO 6); 4775 (1/11/01) que ratifica el "Compromiso por la Independencia" suscripto entre el Gobierno de la Nación y el de la Provincia del Chubut y ratifica en todos sus términos el convenio de suscripción del Programa de Emisión de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (Lecop) entre la Provincia y el Banco de la Nación Argentina.

El 22 de noviembre, en la Casa del Chubut de la Capital Federal, se suscribió un convenio marco de cooperación y asistencia técnica entre el Gobierno de la Provincia y UNICEF de Argentina, que implica retomar las líneas de cooperación iniciadas a partir de la sanción de la ley 4347 (16/12/97) de *Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la Familia* por la que se procuró en Chubut adecuar la legislación a la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Dicho convenio a la fecha en que esto escribo pende de ratificación legislativa.

2. Según se sabe, a mérito de la ley 24.623 y mediante el decreto 286/95, modificado y complementado por los decretos 445/95, 1289/98, 918/99, 181/00 y 724/00, el Poder Ejecutivo Nacional constituyó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial con la finalidad, entre otras, de asistir a las provincias y municipios en programas que contemplen el saneamiento de sus finanzas públicas, incluyendo la renegociación y/o cancelación de sus deudas, siempre que las provincias y los municipios cumplan las condiciones y adopten las medidas previstas en los instrumentos constitutivos del citado Fondo y el Contrato de Fideicomiso celebrado entre el Estado Nacional y el Banco de la Nación Argentina con tal propósito; por decreto 1397/01 se sustituyó el art. 2° del decreto N° 1004/2001, que quedó redactado del siguiente modo: "Art. 2°.- El Banco de la Nación Argentina, como fiduciario del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, emitirá, por cuenta y orden de las Jurisdicciones, títulos de deuda que se

llamarán letras de cancelación de obligaciones provinciales (Lecop), cartulares, denominadas en pesos, por un monto total que no podrá exceder la suma de pesos un mil trescientos millones (\$ 1.300.000.000), que podrán emitirse en una o varias series, tendrán vencimiento en un plazo máximo de cinco (5) años contados desde la fecha de su emisión, podrán rescatarse anticipadamente, y no devengarán intereses. Ninguna Jurisdicción podrá recibir o suscribir letras de cancelación de obligaciones provinciales (Lecop) por un monto superior a la suma correspondiente a la nómina salarial normal mensual de dicha Jurisdicción, informada a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía al tiempo de celebrarse el convenio al que se refiere el artículo siguiente del presente decreto...".

Las difíciles negociaciones entre el gobierno federal y las provincias se reflejaron en la postergación en el tiempo de los acuerdos y en la suscripción no simultánea de éstos por los gobernadores. Chubut se insertó en la denominada *Segunda Addenda al compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal* de 8 noviembre de 2001 dada con el objeto de complementar el "Compromiso por la Independencia" de fecha 15 de julio de 2001 y el acuerdo de "Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina" de fecha 17 de julio de 2001 de modo de hacerlos compatibles con el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" y su Addenda, ratificado por la ley 25.400.

Dicho acuerdo, según lo previsto en su art. 12º, debió ser comunicado al Honorable Congreso de la Nación por el Poder Ejecutivo para su ratificación, y de igual modo debieron proceder las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

3. Deseo dejar reflejado el sentido homenaje que se tributó a la memoria del profesor Dr. Alberto Antonio Spota en el ámbito de las Jornadas de Derecho Constitucional - Centenario de Comodoro Rivadavia, celebradas durante el 19 y el 20 de octubre de 2001, organizadas por el Centro de Capacitación Judicial y el Superior Tribunal de Justicia de Chubut, que contaron con el auspicio de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y el sostenido impulso del querido maestro desaparecido. Concurrieron los profesores Ricardo Haro, Antonio María Hernández, Carlos Colautti, Néstor P. Sagüés, Alberto Zarza Mensaque, Susana Cayuso, Pablo María Garat, Eugenio Palazzo, Pablo Manili, María Gabriela Abalos y Andrés Gil Domínguez.

● FORMOSA, por Ramón Ulises Córdova

1. *Legislación.* Relativas a cuestiones o con efectos interjurisdiccionales se aprobaron las leyes: 1350: sobre sanidad animal (prohibición transitoria -por 60 días- de ingreso de animales en pie y productos cárnicos); 1351: convenio entre la Nación y la provincia de Formosa referente a venta de activos acciones y/o cánones por concesiones de bienes (los montos transferidos serán destinados a la obra Edificio del Poder Judicial); 1352: Presupuesto General de la Administración Pública provincial; 1353: transfiere a la Caja de Previsión Social las prestaciones jubilatorias ley 384 (ex legisladores); 1364: dispone suspender los cortes de energía eléctrica (por falta de pago) por parte de la empresa de Electricidad de Formosa S.A.; 1365: Crea en la Defensoría del Pueblo el registro de deudores alimentarios en mora.

2. *Presupuesto general de la administración provincial 2001.* Las erogaciones se fijan en 718.165.867 (154.481.203 pesos para amortización de deudas -en su mayoría intereses-). Estimase en 243.994.000 pesos la necesidad de financiamiento. Los recursos se estiman en 628.653.070 pesos. En 32.512 los cargos de planta permanente del Poder Ejecutivo y organismos descentralizados y en 7.000 la planta de personal temporario. En el Poder Legislativo: planta permanente 292. En planta temporaria revistarían alrededor de 1.600.

3. *Deuda pública provincial.* Sería de alrededor de 1.300.000 pesos. Es enorme para una provincia pobre, sin grandes industrias y con el agro en crisis. Las retenciones que se efectúan directamente de la coparticipación federal a favor de los acreedores (bancarios y financieros) en pago de intereses, unidas a la mora de la Nación en enviar lo que por diversos conceptos adeuda a la provincia, llevó a ésta a un estado de virtual cesación de pagos. Al 5 de diciembre -fecha de este informe- la totalidad de empleados y jubilados no han percibido sus remuneraciones de octubre y noviembre y el medio aguinaldo del primer semestre. Se adeuda también a proveedores y contratistas.

4. *Coparticipación federal.* Correspondiente a Formosa: Estaría afectada en alrededor del sesenta por ciento (60 %). La Constitución Provincial en su art. 65 sólo permite hasta un veinticinco por ciento (25 %). ¿Y los órganos de contralor? ¿Y los responsables? No trascendió que exista investigación judicial o parlamentaria en curso por este imprudente endeudamiento que trasladó sus efectos nocivos a los municipios y toda la comunidad.

5. *Gestión del Poder Legislativo:* Falto de ejemplaridad. No sesionó luego del 16 de agosto. Es corresponsable del excesivo endeudamiento provincial, por acción u omisión. Debe retribuírsele sólo en la medida en que asisten al trabajo de comisiones y/o plenario. No se informó sobre descuentos en las retribuciones por inasistencias. El descrédito de los políticos gobernantes por su decepcionante desempeño es grande. Disminuyó su presupuesto (aunque no todo lo necesario) y con fecha 30 de noviembre ppto. el presidente nato Dr. Floro Bogado dejó sin efecto la planta de personal temporario (cesan alrededor de mil seiscientos empleados).

6. *Gestión del Poder Ejecutivo:* Las administraciones de 1988 a la fecha, contribuyeron al excesivo endeudamiento. Ahora procura mitigar el sufrimiento de la población. A ese fin dispuso la emisión de Bonos de Cancelación de Deudas de Formosa (con los que se pagan hasta el 50 % de los haberes de los activos, jubilados y pensionados) y el decreto 815 del 6/11/01 (*ad referendum* de la Legislatura) que dispone la aceptación obligatoria de éstos, Lecop o cualquiera que lo sustituya, como medio de pago, en un 100 %, en paridad uno a uno con el peso, por parte de bancos públicos o privados que tengan su sede o sucursales en la provincia, entidades públicas o privadas, municipales, comerciales, financieras crediticias, empresas de servicios públicos, tarjetas de crédito, débitos, transportes de pasajeros públicos y privados y toda otra actividad económica y financiera. Se fundamenta en el "estado de necesidad" y "la defensa de la comunidad". Si se gobernara con prudencia, sabiduría y austeridad no se hubiera llegado a esta situación, ni sería necesaria esta defensa. Diversos recursos de inconstitucionalidad contra este decreto se encuentran en trámite.

7. *Acuerdo sobre la coparticipación federal impositiva y deuda.* Formosa adhirió al nuevo esquema fiscal y a la operatoria de canje de títulos lanzados por la Nación.

8. *Aborígenes.* Exigen participación en entes de decisión y gestión de políticas y proyectos del río Pilcomayo: En el remoto paraje "El Potrillo" se realizó en la segunda quincena de octubre, el primer taller de la "Comisión de los Pueblos Indígenas de la Cuenca del Río Pilcomayo". Asistieron delegados de Tarija (Bolivia), Salta y Formosa de las comunidades Wichi, Toba, Pilagá, Asociación Lhaka Honhart y directivos de Orcawata. La Comisión (por mandato de la Asamblea) representará a los diferentes pueblos (en todo lo relacionado a la cuenca) ante los representantes de los gobiernos y/o comisiones de organismos internacionales (comisiones trinacionales, Unión Europea, Banco Mundial, etcétera). En la declaración final piden participar en las decisiones que les afectarán directamente (habitan las márgenes del río y zonas adyacentes).

• *MISIONES, por Martín R. Pancallo D'Agostino*

Proyecto Energético del Mercosur. La provincia y el Estado brasileño de Paraná firmaron en Curitiba, Brasil, el 16/5/01, un acuerdo para la construcción de una central termoeléctrica mixta, que exportará energía a territorio brasileño, en el marco del proyecto energético del Mercosur. La central termoeléctrica regional se construirá en Puerto Iguazú, Misiones, y demandará una inversión de 2.900 millones de dólares para exportar 3.000 megavatios anuales de energía a territorio brasileño.

Este proyecto energético contempla además la construcción de un gasoducto que transportará gas natural desde el sur de Bolivia hasta Puerto Iguazú, donde se instalará la citada central termoeléctrica. Este convenio tiene una duración de 20 años y es desarrollado por la estatal Compañía Paranaense de Electricidad (Copel) y la privada Tradener del Brasil, juntamente con capitales argentinos. Durante el lapso de 20 años, la empresa brasileña Tradener, principal responsable de la obra, tendrá facultad de importar energía y comercializarla en el mercado mayorista brasileño.

Represa hidroeléctrica. El 27 de noviembre la Comisión Mixta Internacional Argentino-Paraguaya firmó la adjudicación del estudio de impacto ambiental para construir la represa hidroeléctrica Hábeas, con posibles asentamientos en Pindoi e Itacurubí. El trabajo lo hará la empresa Harsa International asociada a Iatasa de Argentina y Tecma de Paraguay. Los estudios se harán en un plazo de 6 meses y su costo es de 681.000 pesos. Dada la inclinación política del gobierno argentino hacia la realización de esta obra, se descuenta que este informe la favorecerá ampliamente.

Sin embargo, con las experiencias sufridas a raíz de la construcción de Yacyretá, una gran parte de la población misionera no es favorable a un nuevo emprendimiento.

No obstante, el gobierno provincial ya está programando un nuevo plebiscito para el año próximo, a fin de agilizar el trámite institucional. En 1996, la población de la provincia se pronunció con casi el 90 % de sufragios por la negativa.

El resultado de este estudio de impacto ambiental, seguramente servirá para dar vía libre a la construcción de otras represas hidroeléctricas sobre el río Uruguay, como ser la de Roncador, etcétera. De realizarse éstas, los saltos del Moconá prácticamente desaparecerán.

Saltos del Moconá. El gobierno argentino ha iniciado los trámites ante la UNESCO para que este maravilloso accidente geográfico, ubicado en el río Uruguay, sea declarado patrimonio natural de la humanidad. Creemos, luego de consultar con un funcionario

del Ministerio de Ecología de Misiones, que si la gestión ante el organismo internacional se completa rápidamente, se evitará la construcción de represas sobre el río Uruguay y se preservará gran parte del actual paisaje costero, junto con los ecosistemas y microclimas de la zona.

Presupuesto: A la fecha de elaborarse este informe, no se aprobó todavía el presupuesto general de gastos y recursos para el año 2002. La grave situación económico-financiera que padece nuestra provincia, al igual que las demás, hace que las previsiones presupuestarias sean imposibles de precisar. Esta vez se hará un presupuesto anual.

La actividad económica está prácticamente paralizada, el sector productivo primario de la agricultura está sufriendo la peor parte. La desocupación tiene su vidriera y escenario de espectáculo en distintos lugares de la provincia; y los docentes están en franca rebeldía, habiéndose adelantado el cierre del ciclo lectivo ante el desinterés por proseguir la actividad en las escuelas.

Deuda provincial: La deuda provincial declarada por el gobierno asciende a 1.055 millones de pesos, a los que se deben sumar otros 100 millones en concepto de deuda flotante. El año 2002, la provincia deberá afrontar 81 millones y otros 15 millones para atender la amortización.

Consejo de la Magistratura: Tal como habíamos anunciado en la Memoria Federal 2000, la Legislatura dictó el 8 de mayo de 2000 la ley 3651, por la que enmendó el art. 116 inc. 10 de la Constitución Provincial, por la que introdujo la participación del Consejo de la Magistratura para la selección de postulantes a magistrados y funcionarios del Poder Judicial.

Esta enmienda fue sometida a referéndum en las elecciones del 14 de octubre pasado. Pero no se logró la participación del 50 % del electorado que exige el art. 179. En realidad, el SÍ y el NO llegaron a sumar apenas el 24 % (140.638 sufragios), mientras que los votos en blanco y nulos totalizaron 280.999 sobre un padrón de 574.138 electores.

No obstante, mediante una interpretación artificiosa, el gobierno provincial tomó como válidos emitidos los votos en blanco y nulos, y los sumó a los SÍ y los NO, dando el interesante porcentaje de 73,47 % de participación.

Evidentemente, se ha violado la base jurídica del poder constituyente. Lo cierto es que con ésta ya son dos las enmiendas que se hacen a la Constitución de Misiones sin el quórum mínimo de participación del electorado. La anterior fue en 1989 en que se reformó el art. 110 permitiendo, en la misma forma, la reelección del gobernador y vice.

En ambos casos, no ha sido el poder constituyente derivado el reformador, sino el poder político.

Misiones es una de las provincias que no ha reformado su Constitución.

- **RÍO NEGRO**, por Jorge E. Douglas Price y Paula Sokol

Esta relación durante el año 2001, al igual que en el bienio anterior puede ser caracterizada, por la profundización de la "condicionalidad" y la "standarización", entendida como una homogeneización de las relaciones entre la Nación y las Provincias, tendiente a definir un modelo fiscal único.

En efecto: tal como dijéramos en el informe del año pasado, durante el presente año se mantuvo el auxilio fiscal destinado a la estabilización de la situación financiera de la

Provincia particularmente en orden a financiar el déficit "secundario", desde que una de las condicionalidades impuestas ya en el Convenio de Asistencia Financiera de abril de 1999, era el de la obtención de superávit primario, meta que la Provincia parece haber logrado ³.

Este marco ha sido, como también decíamos en el informe 2000, correlativamente opuesto a una gran sujeción de la Provincia a las macropolíticas fijadas por la Nación, desprendidas, a su vez, en su mayor parte de los pactos condicionales suscriptos por ésta con la banca multilateral de crédito, particularmente aquellas tendientes a obtener en un plan plurianual el equilibrio fiscal mediante la racionalización del gasto público, en particular en el gasto vinculado a personal; un incremento de los ingresos públicos, particularmente mejoras en el sistema recaudador y desarrollo de acciones pertinentes para lograr la adhesión de los Municipios al Programa de Reformas y Desarrollo de los Municipios Argentinos.

El 22 de febrero de 2001 se firmó entre la Provincia de Río Negro, el fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial representado por el Banco de la Nación Argentina y la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía el ***Convenio de Asistencia Financiera entre la Provincia de Río Negro y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial***, el que se celebró, precisamente *"Teniendo en cuenta que la Provincia profundizaría el programa de saneamiento fiscal y financiero iniciado en el año 2000 y hasta el año 2005 mediante la puesta en marcha de nuevas políticas que, sin afectar los objetivos de equilibrio presupuestario y mejoramiento del perfil de la deuda provincial contemplados en el programa de referencia, tiendan a evitar distorsiones y efectos adversos en la producción, en empleo y en la propia gestión de sector público generados en las fluctuaciones en el nivel de la actividad económica"*, lo que referenciaba claramente la preocupante profundización de la recesión en el país y en la provincia.

Basándose en el compromiso federal de 1999 (ley 25.235) y en el "Compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal" de 2000, donde se contemplaba la instrumentación de un programa de asistencia financiera destinado a las provincias; ambas partes convinieron que Fondo Fiduciario continúe asistiendo financieramente a la Provincia a fin de continuar con las medidas implementadas en el Convenio Complementario de Asistencia financiera celebrado en marzo del año 2000 ⁴.

La principal *finalidad* del Convenio es la de asistir y financiar el plan de saneamiento de las finanzas públicas de la Provincia entre el 1º de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2001. El Fondo se compromete a entregar en préstamo a la Provincia, hasta la suma máxima de doscientos treinta y cuatro millones de dólares estadounidenses (US\$ 234.000.000).

Ahora bien, tal como lo venimos señalando, la contrapartida del auxilio consiste en la afirmación y profundización de ciertas *condicionalidades*, ellas son: a) que la Provincia se compromete a continuar con el plan de saneamiento de sus finanzas públicas iniciado en el ejercicio 2000, incorporándose en este convenio las siguientes medidas (Anexo II); b) también deberá aumentar la recaudación de recursos tributarios provinciales sustentado en mejoras en los valores de referencia de las bases catastrales y en la adecuación de los coeficientes de actualización de dichos valores en lo referido al impuesto inmobiliario y de los demás impuestos que administra la Dirección General de Rentas por un monto que se ubica entre los 5 y 7 millones de pesos; c) deberá mejorar la fiscalización de contribuyentes de recursos no tributarios provinciales por parte de las autoridades de aplicación de los distintos fondos específicos; d) incrementar la percepción de regalías hidrocarburíferas; instrumentar mecanismos que posibiliten mejoras en el recupero de préstamos, fundamentalmente a través del Instituto de

Planificación y Promoción de la Vivienda; e) dictar y poner en marcha un nuevo estatuto escalafón que incluya la eliminación de promociones automáticas y establezca niveles de recuperación acordes con los grados de eficiencia en la gestión en la administración pública provincial; f) mantener el gasto de bienes de consumo y servicios bajo mecanismos de programación financiera y controles de ejecución; g) mantener los niveles de transferencias a empresas públicas provinciales; h) promover el desarrollo de los sectores productivos provinciales; g) instrumentar durante el ejercicio 2001 un programa que permita el acceso a los mercados de capitales a partir de un uso más eficiente de garantías, de modo de reducir intereses, y obtener una gracia para el pago del capital, un estiramiento de los plazos y una reducción de las afectaciones sobre las garantías de la provincias, en especial las provenientes de la coparticipación federal de impuestos, con el apoyo del Ministerio de Economía de la Nación

Además de todo ello, la Provincia deberá presentar a la Subsecretaría de Relaciones con Provincias del Ministerio de Economía de la Nación, al finalizar el primer semestre del año 2001 la proyección de presupuestos plurianuales que incluyan la programación fiscal hasta el año 2005.

Previo a hacerse efectivo el último desembolso, la Provincia deberá acreditar a la SSRP haber puesto en funcionamiento el sistema de Identificación Nacional Tributario y Social, así como también la suscripción de convenios entre la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Administración Provincial de Ingresos Públicos o DGR para la transferencia y puesta en marcha del sistema de recaudación OSIRIS u otro similar.

La Provincia también se compromete a sancionar con un cronograma establecido en el convenio: 1) La normativa legal que permita la instrumentación del plan de saneamiento de las finanzas públicas provinciales; 2) una ley de administración financiera compatible con la ley nacional 25.152 y sus modificatorias; 3) una ley de presupuesto provincial para el ejercicio fiscal 2001 (compatible con aquellas metas).

Obligaciones a cargo de la Provincia: A partir del primer desembolso, los cuales serán trimestrales, la Provincia debe suministrar a la SSRP, en forma trimestral la siguiente información, a los efectos de hacer un seguimiento de la evolución de sus finanzas públicas: ejecución presupuestaria de la administración provincial presentada en esquema de cuentas de ahorro-inversión-financiamiento base devengado, desagregada en administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social; ejecución presupuestaria de la administración provincial presentada en esquema de cuentas de ahorro-inversión-financiamiento base caja, desagregada en administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social; estado de movimientos de Tesoro; stock de deuda provincial; evolución de la deuda provincial; apertura del gasto por finalidad y función; planta de personal ocupada; nómina salarial devengada; gasto salarial a través de cargos testigos.

También la Provincia queda comprometida a remitir información adicional que requiera la SSRP para efectuar el seguimiento de la cuenta de financiamiento, la cual incluye el estado base caja y la posición de las cuentas bancarias públicas que tengan todos los organismos de la administración provincial.

Del mismo modo la Provincia se compromete a adecuar su nivel de gasto primario conforme lo convenido por el compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal (1711/00). A partir de la fecha de efectivización del primer desembolso y hasta el 31 de diciembre de 2001 la Provincia sólo podrá concretar operaciones de crédito para reestructurar deuda, en condiciones más favorables para la Provincia sin que ello implique un aumento de su stock. Sólo podrá incrementar sus deudas por las necesidades de financiamiento aprobadas en las metas comprometidas (Anexo II) y por

los compromisos asumidos con organismos internacionales de crédito. Tampoco podrá incrementar la deuda flotante por encima de un límite máximo establecido (Anexo IV).

El préstamo consolidado será reembolsado por la Provincia al Fondo en cuotas mensuales y consecutivas en un plazo de diez años con un período de gracia para el capital de nueve meses contados a partir de la vigencia del préstamo consolidado.

Garantías: Para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de reembolso del préstamo, del préstamo consolidado y de los intereses que ambos devenguen, la Provincia cede *pro solvendo* irrevocablemente al fondo, el tres por ciento (3%) de sus derechos sobre las sumas a percibir por el régimen de coparticipación federal de Impuestos; el cincuenta por ciento (50 %) de la participación correspondiente a la Provincia en el Fondo Nacional de la Vivienda; los excedentes que pudieran existir de las garantías preexistentes otorgadas oportunamente por la Provincia en virtud de la asistencia financiera recibida en el marco del Convenio Complementario de Asistencia Financiera (16/3/00) y las futuras habilitaciones de fondos que el FFDP puede realizar en el futuro hasta la total cancelación del capital con más los intereses debidos. En caso de que los fondos *pro solvendo* no alcancen a cubrir las sumas adeudadas, la Provincia faculta irrevocablemente al fondo a solicitar su retención sobre los demás recursos que por cualquier concepto tenga a percibir de cualquier organismo, repartición o empresa nacional, provincial o municipal.

Ratificación del Convenio de Asistencia Financiera: El 15 de marzo de 2001 se sancionó la ley 3503, por la que se ratificó el Convenio antedicho.

Segunda Addenda al Compromiso Federal por el crecimiento y la disciplina fiscal: Por los motivos de público y notorio conocimiento que afectan a la economía nacional, la Provincia suscribió el 8 de noviembre de 2001 con el Estado Nacional y los restantes gobiernos provinciales, con el objeto de complementar el "Compromiso por la independencia" (15/7/01) y el "Acuerdo de Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina" (17/7/01), de modo de hacerlos compatibles con el "*Compromiso Federal por el crecimiento y la disciplina fiscal*" y su addenda, ratificados por ley 25.400.

Se acordó que los saldos impagos resultantes a favor de las jurisdicciones respectivas por la garantía establecida en el "Compromiso Federal por el crecimiento y la disciplina fiscal" y su Addenda (ratificados por ley 25.400) que se produzcan en el período desde el 1º de julio hasta el 31 de diciembre de 2001, serán reconocidos por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial como créditos en favor de cada una de las jurisdicciones, en la promoción correspondiente, con vencimiento simultáneo al de las letras de cancelación de obligaciones provinciales (Lecop) previstas en los decretos 1004 (9/8/01) 1397 (4/11/01) y con cargo a los activos de dicho fondo. Que aun cuando el monto percibido por la Nación en Lecop por pago de impuestos nacionales exceda el 40% del monto mensual establecido en el "Compromiso Federal para el crecimiento y la disciplina fiscal", las transferencias diarias y automáticas que se realicen en Lecop a la Provincia en concepto de coparticipación no podrán exceder ese 40 %; es decir que en ningún caso, las transferencias en pesos por estos conceptos serán menores al 60 % del total transferido. Que el Estado Nacional podrá, con el acuerdo de la Provincia, cancelar cualquier otra obligación que tuviere con ésta con el procedimiento acordado en esta Addenda.

También se establece que a partir del 1º de enero de 2002 las transferencias previstas en el "Compromiso Federal por el crecimiento y la disciplina fiscal" se reducirán en la

misma proporción en que disminuyan los créditos presupuestarios destinados al pago de haberes provisionales y salarios correspondientes al sector público nacional. Esta no podrá ser mayor que el 13 %.

Al mismo tiempo la Provincia se compromete a que en su ámbito se apliquen mecanismos e instrumentos financieros de liquidación de los fondos de coparticipación con los municipios similares a los establecidos entre la Nación y las provincias durante la vigencia de este acuerdo.

También prevé que la Provincia puede encomendar al Estado Nacional la renegociación de la deuda provincial instrumentada en la forma de títulos públicos, bonos, letras del Tesoro o préstamos, que éste acepte, de modo que conviertan en préstamos garantizados con recursos nacionales a ser..... por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, asumiendo con dicho Fondo la deuda resultante de la conversión que se garantizará con recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos.

Por otro lado, la amortización del capital de los préstamos garantizados con recursos nacionales asumida por el Fondo Fiduciario para el desarrollo provincial, de los años 2001, 2002 y 2003 se realizará a partir del 2004.

En una nueva *tour de force* de las líneas de condicionalidad y standarización señaladas al comienzo, el pacto establece que en *caso de convertir su deuda, la Provincia queda sujeta a la auditoría fiscal y financiera que designe el Estado nacional, pudiendo utilizar al efecto los servicios del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo.*

Se acuerda propiciar la prórroga hasta el 2003 del impuesto a los débitos y a las transacciones financieras (ley 25.413) como impuesto afectado al fondo de crédito público durante toda su vigencia, dado que será la fuente de garantías y pagos de las operaciones de conversión de deuda nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires

Los pagos a cuenta de I.V.A. y ganancias, incluso los de impuestos de afectación específica, serán computados como masa coparticipable a los efectos del cálculo del promedio trimestral recaudado coparticipable establecido en el compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal para el período 2003, 2004 y 2005.

La Nación, a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, colaborará con las provincias que retiren Lecop durante los meses de noviembre y diciembre de 2001, con la finalidad de darle tiempo a la Provincia para organizar el pago directo de sus obligaciones con Lecop.

Hasta el presente informe, iniciado el mes de diciembre, la Provincia ha tenido notorias dificultades para hacerse en término de los bonos Lecop y ello ha derivado en nuevas dificultades con los empleados públicos y en un aumento del clima recesivo de la economía provincial.

Ratificación de la Segunda Addenda al Compromiso Federal por el crecimiento y disciplina fiscal: Por ley 3942 (14/11/01) se ratifica la Segunda Addenda al Compromiso Federal por el crecimiento y la disciplina fiscal (8/11/01) entre el Estado Nacional y los estados provinciales.

En el orden interjurisdiccional se celebró el *Convenio de cooperación y asistencia técnica entre la Legislatura de la Provincia de Río Negro y la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:* el 30 de octubre de 2001, se firmó un convenio por el que se vinculó a la Dirección de Información y Archivo Legislativo (CEDOM), dependiente de la Secretaría de Cooperación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y la Dirección de Información y Archivo Legislativo de la Legislatura de la Provincia de Río Negro. El convenio tiene una duración de dos años y sus finalidades son: a) la

realización de actividades de formación para sus respectivos recursos humanos; b) el asesoramiento e intercambio de información y cooperación en materia legislativa, de carácter bibliográfico y documental permanente y c) la asistencia y colaboración en materia editorial.

- SAN JUAN, *por Alberto M. Sánchez*

Cada vez que le pongo punto final a un Informe de San Juan para la Memoria Federal, me consuelo pensando que el año entrante tendré mucho más para comentar y ofrecer a la comunidad nacional. Sin embargo, el informe siguiente suele ser más escueto que el anterior. ¿Será el papel que nos tiene asignado el destino, a quienes somos cordialmente invitados por el querido maestro Pedro J. Frías, el de acusar cada año menos actividad interjurisdiccional, menos logros, menos políticas de alto vuelo, menos relacionamiento?

El año que culmina ha tenido la peculiaridad de ser sustancialmente más largo que los precedentes, y habida cuenta de los días que aún le restan de vida, parece querer prolongarse más allá de lo deseable. Ha sido un año durísimo para los hombres "de derecho", o sea, para aquellos que creemos que son las normas (las virtudes y las leyes) las que deben regir la vida social y no los meros postulados pragmáticos. En nombre de supuestas "razones políticas" y del "mal menor", el derecho ha sido profusamente vejado, hasta convertirse casi en un estorbo.

La relación Nación-Provincias ha llegado a límites de tensión inéditos, desnudando así uno de los grandes males de nuestra vida institucional: la escasa vigencia real del federalismo como sistema de responsabilidades y coresponsabilidades. Se ha profundizado en la filosofía de "deriva hacia delante todo lo que no sepas resolver hoy"; se ha seguido mirando hacia atrás o hacia el costado a la hora de asignar culpabilidades; se ha adoptado una posición autista ante una coyuntura que exige medidas de saneamiento sustanciales y no cosmética del poder; se está perdiendo la oportunidad de buscar los consensos mínimos que permitan definir claramente políticas de Estado, ésas en las que podemos empeñarnos todos sin "temor" a beneficiar al otro.

¿Cuándo sino hoy son más necesarias las relaciones interjurisdiccionales, a fin de tejer, en la riqueza del intercambio cotidiano, las redes de contención de un país que está, como nos decían nuestros obispos hace algunos años, "agotado, sin identidad y sin rumbo"? ¿Qué mejor que las relaciones interjurisdiccionales para complementar capacidades propias con ajenas y superar carencias y debilidades? ¿Qué instrumento más apto que el relacionamiento institucional para pulverizar recelos y egoísmos e inaugurar una era de colaboración y grandeza de miras?

¿Es esto una utopía? No lo fue para Robert Schuman, quien apenas un lustro después de la Segunda Guerra Mundial se atrevió a soñar con una Europa unida y comenzó, nada menos, que con Francia y Alemania.

¿Qué mostrarles, entonces, de San Juan en este 2001?

- *Relación Nación-Provincia:* Convenio marco entre la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación y la Dirección Provincial de Vialidad de San Juan (decr. 208-OSP-01); Convenio para la Ejecución de Programas de Empleo y Sociales (decr. 282-G-01); Convenio entre la Secretaría de Cultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación y la Secretaría de Desarrollo Económico de San Juan para la Ejecución del Proyecto de Sistema Integrado de Información Agropecuaria (decr. 775-ME-01); Convenio entre el Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio de

Educación de la Provincia relativo a infraestructura educativa (decr. 778-E-01); Convenio entre el Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia para la instalación de Centros de Actualización e Innovación Educativa (decr. 786-E-01).

- *Relaciones con provincias:* Acta Acuerdo Vitivinícola entre los gobiernos de San Juan y Mendoza (dec. 309-E-01); Convenio entre las provincias de San Juan y La Rioja para la efectiva inserción de ésta en la Región del Nuevo Cuyo en los sectores producción, servicios y promoción (decr. 1026-E-01).

- *Relaciones con municipios:* Convenio de Cooperación Técnica entre la Dirección de Geodesia y Catastro de la Provincia y la Municipalidad de la Ciudad de San Juan (decr. 165-G-01); Convenio de Asistencia y Cooperación Mutua entre el Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente y la Municipalidad de la Ciudad de San Juan (decr. 327-OSPyMA-01); Convenio entre la Provincia de San Juan y la Municipalidad de la Ciudad de San Juan, para la devolución a la primera del Parque de Mayo (decr. 1342-OSPyMA-01).

- *Relaciones con instituciones y organismos:* Convenio de asistencia financiera entre el gobierno de la Provincia y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (decr. 168-E-01); Convenio entre el Gobierno de la Provincia y el CFI para la implementación de los Programas Conectividad y Red Federal de Información (decr. 233-E-01); Convenios de Colaboración entre el Gobierno de la Provincia y el Instituto Nacional de Vitivinicultura para la realización de arqueos de vinos y mostos (decr. 237-E-01) y para realizar contralor de los certificados de propiedad de vinos y mostos e implementación del Registro de Contratos de mostos y vinos (decr. 238-E-01); Convenio entre la Provincia de San Juan y el CFI relativo a créditos para las líneas de microempresarios, promoción de exportaciones y misiones al exterior y para la línea de Pymes (decr. 1019-E-01).

- *Relaciones internacionales:* En este ítem se encuentra, sin dudas, la "buena noticia". Destaco así la labor que cumple la *Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional*, en el marco de la gestión de su titular, Dr. Ernesto Lloveras. Después de mucho tiempo, puede decirse que San Juan cuenta con una agenda a nivel internacional y una planificación de relaciones *ad extra*. Prueba de ello son las múltiples actividades organizadas en este período, entre las que se encuentran la participación en el "Comité de Frontera"; el manejo del "Operativo Veranadas"; los lazos de intercambio con otros países, como por ejemplo Chile e Italia y con distintas sedes diplomáticas; las actividades de cooperación bilateral y multilateral; la incorporación de la Ciudad de San Juan a la Red de Mercociudades; las tareas inherentes al Corredor Bioceánico Central Porto Alegre - Coquimbo; la firma de diversos convenios con instituciones académicas y organismos extranjeros; la asistencia a colectividades extranjeras; entre otras. Indudablemente, se encuentra en este ámbito lo más destacable que ocurrió en San Juan en la materia que nos ocupa durante 2001.

- SANTA CRUZ, por Gustavo Carranza Latrubese

El año 2001, inicio de un siglo cargado de esperanzas y frustraciones, es también para Santa Cruz un año electoral y de marcados enfrentamientos con el gobierno nacional. En lo político, su gobernador intenta acrecer en el concierto de pretendientes de "presidenciables" para el año 2003 y asiste en Neuquén al cierre de campaña de su partido en las elecciones de octubre. En lo social, el INDEC informa que el índice de desocupación asciende, en Río Gallegos, a sólo 2,1 %; inmediatamente el gobierno

advierte del "peligro de corrientes migratorias"; el censo nacional de población arroja 197.000 habitantes. Hay un marcado enfrentamiento con la Nación por los recursos de la seguridad social; el viceministro de Desarrollo Social de la Nación no es recibido por las autoridades provinciales ni por las municipales del signo político gobernante. El proyecto del senador nacional por Santa Cruz, señor Arnold, se convierte en ley de la Nación; crea un fondo anticrisis para el sector pesquero y portuario y el Area Especial de Pesca del Atlántico Sur, entre los paralelos 37 y 48 y las millas 170 y 200 de la zona del mar continental. Generará luego discrepancias en su aplicación con las empresas que no fijan sus plantas en tierra. La Provincia se enfrenta nuevamente con la Nación por el "nuevo" Pacto Federal, que no suscribe; la mayoría opositora y los partidos provinciales en la Cámara de Diputados logran afectar el impuesto al cheque a la coparticipación. La situación financiera de la Nación conmueve a los pobladores de la provincia con la amenaza de la supresión de la exención impositiva a los combustibles y el subsidio al gas en la Patagonia. Al mismo tiempo, la Defensoría del Pueblo de la Nación denuncia una evasión impositiva del orden de los mil millones en el sector del gas y una transferencia de recursos por ganancias indebidas de las principales petroleras que operan en el país por unos cuatro mil quinientos millones de pesos. El gobierno provincial recuerda que en el 2017 vencen los plazos de las regalías por las riquezas del subsuelo. Se logra la derogación del decreto nacional 804/01 que excluía la financiación por la ampliación del Plan Federal de Transporte Eléctrico, que llevaría el interconectado hasta Pico Truncado. La Provincia celebra un convenio con la Universidad de Lanús sobre temas de salud; genera complicaciones la aplicación del convenio firmado el año anterior por la Provincia con siete municipios de la Provincia de Mendoza para la comercialización de productos frutihortícolas y turismo, tal vez lo más auspicioso en las relaciones entre dos provincias que no tienen límites comunes. Dos nuevas ciudades se incorporan a las centenarias: San Julián y Caleta Olivia.

- SANTA FE, por José Manuel Benvenuti

Proyectos de Reforma de la Constitución: En general, ha existido coincidencia en los partidos políticos de promover la reforma del texto constitucional vigente (1962), del cual en el próximo año se cumplen cuarenta años de su sanción (los que serán recordados en el marco de unas jornadas a realizarse en esta ciudad con el patrocinio de nuestra Asociación Argentina de Derecho Constitucional, organizadas por la F.C.J. y S. de la U.N.L. y el Colegio de Abogados).

Pero no se ha avanzado mayormente pues los disensos surgen al momento de determinar las materias susceptibles de incorporarse en la ley declarativa de la necesidad de la reforma. En definitiva, su amplitud.

Ochenta aniversario de la sanción de la Reforma de 1921. El 13 de agosto próximo pasado se cumplió el ochenta aniversario de la sanción del texto constitucional resultante de la ley declarativa de la necesidad de la reforma (203/920) y que motivara un decreto del entonces gobernador de la Provincia, Dr. Mosca, del 27/8/21, por el que no se reconoció valor alguno a los actos realizados por la Convención Reformadora. Al margen de las discusiones planteadas en torno al desarrollo de la Convención, que llegaran hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, merecen destacarse los aspectos más relevantes de tan importante reforma: neutralidad religiosa (art. 6°); constitucionalización del *habeas corpus* (art. 8°); estabilidad del empleado público mientras durare su buena conducta (art. 15); consagración para los extranjeros y las

mujeres del derecho electoral tanto pasivo como activo en los cargos de carácter local en la forma y modo que la ley y las respectivas cartas municipales lo determinaren (art. 36 inc. 1); se instituye como cabeza del Poder Judicial a la Corte Suprema de Justicia, estableciéndose el procedimiento de jury de enjuiciamiento para los magistrados inferiores (arts. 109 y 115); se establecen distintas categorías municipales, facultándose a los de primera categoría a dictarse sus propias cartas (art. 138 y ss.); se autoriza a crear recursos permanentes o transitorios que podrán recaudar o invertir libremente (art. 142 incs. 2 y 3); confiriendo a sus cuerpos electorales los derechos de iniciativa, referendum y revocatoria (art. 145); instituye la educación obligatoria, gratuita, integral y laica (art. 161); en materia de reforma constitucional dispuso que, en caso de ser parciales, podría adaptarse el denominado "sistema de enmiendas" (art. 175).

Esta Constitución que con el triunfo del Partido Demócrata Progresista en noviembre de 1931 y la asunción como gobernador del Dr. Luciano Molinas, fue puesta en vigencia, significó en su momento -en el campo del derecho público provincial- un importante progreso.

Conflictos hídricos: Continuó desarrollándose en términos muy duros la crisis hídrica vinculada con la laguna La Picasa (que en los últimos días se ha desbordado), debiendo recordarse que el tema involucra a tres provincias (Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires) afectando a unas 550.000 has, destacando que La Picasa es hoy un espejo de agua de más del 80.000 has., con una cota de 104,7 sobre el nivel del mar y que se intenta encontrar una solución con el asesoramiento de organismos nacionales, en el marco de acuerdos interjurisdiccionales

Legislación electoral: Desde distintos sectores de la oposición, se ha intentado (en especial el radicalismo y la democracia progresista) derogar la denominada ley de lemas que en las últimas elecciones produjo verdadera confusión en el electorado, especialmente, en el ámbito de las ciudades de Rosario y Santa Fe, no encontrando eco en el Partido Justicialista que, en general, vincula el tema a la reforma constitucional.

- SANTIAGO DEL ESTERO, *por Julio César Castiglione*

Fija también la coparticipación de impuestos y fondos específicos a las provincias para los años 2001 y 2002. Los recursos a transferir a las provincias durante los años 2003, 2004 y 2005 serán el promedio de lo recaudado coparticipable en los tres años anteriores a cada uno de ellos. Se fija una transferencia mínima de \$ 1.400.000.000 para el 2003, de \$ 1.440.000.000 para el 2004 y de \$ 1.480.000.000 para el 2005.

Addenda al Convenio N° 35/00 para modificar y ampliar las medidas de asistencia a los productores agropecuarios en emergencia y desastre agropecuario

Cargo Nación: Firmado con el secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación. Fecha: 6 de marzo de 2001.

Objeto: Modificar y ampliar los alcances de las medidas instrumentadas para asistir a pequeños productores agropecuarios en la zona rural que han sido declarados en emergencia o desastre durante la campaña 1999/2000 por lluvias, inundación y desbordes de ríos y especialmente a los que además se vieron afectados en 1999 por

diversos fenómenos, coordinando criterios comunes para la aplicación y la supervisión general de la ayuda.

Convenio marco de asistencia y cooperación recíproca. Cargo ambas partes: Firmado con el director nacional de Gendarmería Nacional. Fecha: 9 de marzo de 2001.

Objeto: Protección del medio ambiente, recursos naturales, conservación del patrimonio natural y cultural. Apoyo a la Provincia en casos de catástrofes naturales u otros fenómenos naturales. Colaboración mutua y coordinación de acciones de Defensa Civil. Ejecución e instrumentación de planes y programas conjuntos destinados al apoyo de la actividad turística mediante controles de rutas en apoyo al turista que visita la provincia. Control de tránsito tendientes a disminuir los índices de lesiones, muertes e incapacidades, perjuicios económicos y sociales para la comunidad.

Convenio para ejecución de programas de empleo y sociales. Cargo Nación: Firmado con el jefe de Gabinete de Ministros y el ministro de Economía de la Nación. Fecha: 17 de mayo de 2001.

Objeto: Implementar programas de empleo y sociales durante el ejercicio 2001 en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo décimo sexto del Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal. El Gobierno Nacional destinará la suma de \$ 9.490.377,31 los que serán transferidos en ocho cuotas mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento la primera de ellas hasta el 10/5/01 y las siguientes el día 10 de cada mes.

De este importe se imputará el 80 % para programas de empleo y el 20 % para planes sociales.

Convenio de participación en el Permer. Cargo ambas partes: Firmado con el secretario de Energía y Minería de la Nación. Fecha: 13 de junio de 2001.

Objeto: En el marco del Convenio de Cooperación para el Uso de Energías Renovables firmado con fecha 23/5/97, se firma el presente Convenio de Participación en el proyecto Permer y cuyo alcance se especifica en los Anexos 1 y 2 de este acuerdo.

La Secretaría transferirá los fondos necesarios, en carácter de donación, para el financiamiento parcial de la provisión del equipamiento de generación con destino a los usuarios del mercado rural disperso.

La Provincia aportará fondos complementarios, para incrementar el financiamiento parcial del equipamiento, proveniente de los fondos eléctricos que le corresponden.

Acuerdo de cooperación y coordinación entre las provincias de Sgo. del Estero y Tucumán sobre la contaminación de la Cuenca del río Salí - Dulce. Cargo ambas partes: Firmado con el gobernador de la Provincia de Tucumán. Fecha: 25 de junio de 2001.

Objeto: Ambas provincias se comprometen a mantener un sistema de cooperación y coordinación, para implementar acciones destinadas a solucionar los problemas de contaminación de las aguas y colmatación por sedimentos de la Cuenca Salí - Dulce.

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

Objeto: Asistencia financiera para la ejecución de obras de provisión de agua potable a escuelas, asentamientos rurales o núcleos urbanos periféricos, especialmente aquellos afectados por contaminación de agua por arsénico y cuya población se encuentre comprendida en el Reglamento PROPASA para su elegibilidad. La Provincia se hace

cargo de las obras de captación y el Ministerio aporta los recursos para las obras de almacenamiento, tratamiento y distribución, conforme al reglamento y organización del Programa PROPASA.

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

1. Los representantes de las Uniones Industriales del NOA han propuesto la concreción de importantes medidas de infraestructura, entre otras, la construcción de la línea eléctrica NOA-NEA, el gasoducto de la Puna y la reactivación de los servicios de cargas ferroviarias

junto con soluciones prácticas como la habilitación de servicios rodoferroviarios. En esta ronda de trabajo también se apoyó la iniciativa de crear un fondo federal compensador de fletes a través de un mecanismo que destine un porcentaje del flete como crédito fiscal del I.V.A. o de aportes patronales a partir de los 250 kilómetros.

2. La Provincia ha acordado con la Nación un conjunto de medidas en apoyo de la actividad turística, por las cuales las agencias de turismo y los servicios de alojamiento tendrán una alícuota máxima del 1,5% sobre ingresos brutos; además de eximir en un 100% el consumo de servicios turísticos realizado por turistas extranjeros. Se exige al sector del impuesto a los sellos, se reduce en un 50% el impuesto inmobiliario para las propiedades inmuebles afectadas, y se impulsa la eliminación de tasas municipales. A estas medidas se suma la buena noticia de que Tafí del Valle está entre los diez lugares más convocantes del país según una encuesta realizada por el gobierno nacional.

3. La relación Nación-Provincia ha estado dominada por un intrincado juego de intereses entre el acercamiento del gobernador Miranda al presidente De la Rúa para destrabar el enredo del pacto fiscal federal a cambio de que los legisladores radicales provinciales faciliten el proyecto reeleccionista del jefe del P.E. encubierto en el ropaje de la necesidad de la reforma de la Constitución Provincial. Este hecho ha despertado serias inquietudes en los sectores intelectuales, empresarios y jurídicos por hechos de manifiesta persecución al ministro fiscal de la Corte Suprema de Justicia y al fiscal Anticorrupción que tienen a su cargo el análisis de casos de hechos sospechados de corrupción en áreas del P.E..

4. Finalmente el ministro fiscal fue absuelto por el Tribunal de la Legislatura porque al oficialismo no le alcanzaron los votos para poder destituirle en base a las acusaciones de "ignorancia inexcusable del derecho" y "negligencia en el ejercicio de sus funciones". Este hecho significó una bocanada de aire fresco para una comunidad provincial agobiada por una verdadera fatiga moral. El propio presidente del Tribunal de Juicio Político quien votó en contra de la destitución señaló que "hubiese sido una atrocidad".

5. Un hecho auspicioso nacido de la cooperación internacional y regional lo constituyó la inauguración del Euronorte, que actuará como una delegación del Eurocentro Córdoba. La entidad que podrá cumplir un importante papel de asesoramiento integral y de contactos para expandir las actividades, comerciales de las empresas de la región con empresas de la UE, nació como una alianza estratégica entre la Unión Europea, la Fundación de Empresas de Córdoba y la Fundación del Tucumán.

6. Como parte de lo pactado con la Nación, Tucumán ha incorporado una moneda más al circulante existente. Aquí también se cumple la "ley de Gresham": la moneda mala desplaza a la buena. A los \$ 98 millones de Bocade que circulan se le han agregado \$ 43 millones de las Lecop en una plaza que tiene un circulante de \$ 200 millones. Para convertirlos en pesos se paga hasta un 10% de descuento. Esto plantea problemas a nivel familiar por la rebaja de ingresos y a nivel de empresas que trabajan con mercaderías o insumos extraprovinciales por la necesidad de canjear esta moneda por pesos con un alto costo financiero, que esta reflejando la escasez del dinero de curso legal.

7. Más de 90.000 tucumanos (15% de los que participaron en los comicios) optaron por sufragar en blanco o anular voluntariamente su voto como una manera de rechazo a todos los candidatos y a la actividad política en general. La cifra fue récord, como en casi todo el país.

8. Durante este año no se registraron actividades significativas del Parlamento del NOA ni de los gobiernos provinciales destinadas a fortalecer la idea de institucionalizar la región. Las urgencias generadas por la depresión, la baja en la recaudación y la necesidad del refinanciamiento de la deuda pública, han hecho perder de vista objetivos de integración y crecimiento en el largo plazo.

NOTAS

¹ Sobre la base de la información suministrada por la Secretaría de Enlace de la Legislatura de Chubut al 23/11/01.

² Se indica en cada caso la fecha de sanción.

³ La información de la ejecución provincial se hace de difícil interpretación ante la variedad de circunstancias que continuamente alteraron el curso de la misma durante el presente año. Máxime cuando desde mitad de año en adelante se retrasaron aún más los pagos salariales que van de 15 a 40 días según los sectores del Estado provincial.

⁴ Ver informe 2000.

NOTICIAS FEDERALES

por PEDRO J. FRÍAS Y MATILDE TAGLE DE CUENCA

Primer trimestre

- Según un informe de la consultora Equis, los 1.248 legisladores provinciales y de la ciudad de Buenos Aires reciben 1.550 veces más de ingresos para sus gastos mensuales que los 3.700.000 ciudadanos más pobres del país.

Es decir que mientras que el 10 por ciento de la población más indigente de la Argentina dispone de 34 pesos mensuales para afrontar todos sus gastos, cada legislador provincial representa un promedio de 52.705 pesos al mes.

El informe de la consultora Equis, al que tuvo acceso "La Nación", obra en poder del gobierno y al parecer fue remitido a cada provincia para poner en marcha un convenio nacional destinado a acotar el nivel de gastos de las legislaturas y los tribunales de todo el país.

- El notable aumento de las exportaciones de la Patagonia introduce un estímulo y una sólida razón de optimismo.

- Una encuesta revela que sólo el 18 % de los argentinos confía en la justicia.

- El Poder Ejecutivo Nacional firmó 26 decretos para impulsar el empleo, recortar gastos públicos y mejorar el humor social.

- La reducción del costo de la política ("sin desmedro de la política, sino para hacer más eficiente su gasto", aclara el jefe de Gabinete, Crhystian Colombo), es uno de los compromisos que firmaron la Nación y las provincias. Entre esos gastos a reducir, están los de las legislaturas provinciales, que a juicio del jefe de Gabinete son decisiones que deberán tomar las propias provincias. Pero en función de ello, su cartera elaboró un estudio con un ranking de provincias cuyas legislaturas tienen un costo bajo, medio o alto. El Poder Legislativo de Córdoba está en la categoría de "costo medio". Con 50.561.524 pesos, 117 legisladores y un gasto anual de 437.150 pesos cada uno, el porcentaje con relación al Presupuesto es de 1,85. La misma categoría tiene Río Negro, pese a ser de 3,04 por ciento el gasto sobre el Presupuesto. El costo más bajo lo ostenta Mendoza con 1,43 por ciento en relación al Presupuesto, mientras que Formosa es el más alto, con 6,81 por ciento del Presupuesto.

- Aunque el Ministro de Economía juró... y renunció, no podemos ignorar sus anuncios en cuanto se refiere a las provincias. Afectan las relaciones federales y provocaron reacciones. El deseo de todos es que nuestras provincias recuperen el equilibrio fiscal y cooperen con la Nación entera para construir un nuevo futuro a la Argentina.

Veamos: a) Se proponía reducir los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) en 100 millones este año y el próximo. El ministro de Economía en su discurso aludió a lo que todos sabemos: se han usado discrecionalmente a favor de La Rioja; b) Se eliminaba el subsidio al gas patagónico, lo que no deja de doler, con una economía de 70 millones este año y 100 el 2002; c) Se eliminaba el fondo de Salto Grande. El total de las economías es de 198 este año y 228 el próximo.

Lo único que es inamovible en la relación Nación-provincias son las partidas de coparticipación y la administración provincial de los planes sociales ya pactados.

La crisis de gabinete y las murmuraciones inoportunas en la Alianza sólo demostraron que se esperan reacciones duras y que hay políticos que no tienen sentido de la gravedad de la hora y del poder político que pierde el gobierno.

Segundo trimestre

- El nuevo ministro del Interior, Ramón Mestre, ex intendente y gobernador de Córdoba e interventor en Corrientes, mantendrá las relaciones con los gobiernos provinciales de modo directo.

- En el marco de negociaciones que se insinúan en todo el país para fusionar municipios y comunas próximas, el intendente de Villa María ha propuesto la unión con la contigua Villa

Nueva. Opinar no significa perder autonomía. A propósito, Roberto Battaglini, en "La Voz

del Interior" (3/5/01) escribe de un modo más general:

"El debate sobre la regionalización aparece como un imperativo para adecuar el mapa político a la realidad.

Hay dos planos: división departamental y municipios. Los actuales límites departamentales sólo sirven para elegir senadores, ya que hay zonas con las mismas características geográficas, económicas y culturales que están separadas hasta en cuatro departamentos. Por otro lado, en Córdoba hay 427 municipios y comunas, 220 más que la provincia de Buenos Aires, un distrito que tiene el triple de habitantes.

La cantidad de municipios y comunas tiene la ventaja de acercar las unidades de decisión política al ciudadano, pero tiene muchas desventajas, como superposición de funciones, atomización de resoluciones y mayores erogaciones.

Muchos de estos distritos están en el mismo lugar, tienen las mismas características, padecen los mismos problemas, pero toman decisiones por separado, además de mantener estructuras administrativas propias. Hay numerosos ejemplos: en el perillago del Embalse de Río Tercero hay nueve municipios y comunas, que toman cada uno sus propias iniciativas sobre el mismo recurso natural; en Punilla, hay decenas de municipios y comunas sobre la ruta 38, con los mismos recursos naturales y con criterios diferenciados para explotar el principal recurso de la zona: el turismo.

El Pacto de Saneamiento Fiscal planteó la formación de entes para la recaudación de impuestos. Paralelamente, hay otros intentos, como el Eincor en el norte y el Adesur en la zona de Río Cuarto. Estos ejemplos pueden servir de base para que, en tiempos en los que el mundo avanza hacia bloques de integración, Córdoba abandone las estructuras políticas del siglo 19".

- "El gobernador bonaerense, Carlos Ruckauf, propuso reducir a la mitad unos 300.000 cargos de legisladores provinciales y concejales municipales de todo el país, "para bajar el costo a la política".

Paralelamente, el jefe de Gabinete, Chrystian Colombo, y los ministros de Economía, Domingo Cavallo, y del Interior; Ramón Mestre, se reunirán el martes próximo con los mandatarios provinciales aliancistas para avanzar en un proyecto de ley que fije topes de gastos en lo referente a la política y que establezca una erogación proporcional al porcentaje del PBI de cada área electoral".

- "Mientras el gobierno nacional, las provincias, los fabricantes de bienes de capital y los gremios del sector estamparon la firma al primer programa de competitividad de los anunciados por Domingo Cavallo, la industria automotriz acusó recibo de la rebaja del IVA al 10,5 por ciento decretada para utilitarios y camiones y ayer comenzó a pedir a sus concesionarios que trasladen el beneficio a los compradores".

- "El gobernador de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, insistió ayer en la necesidad de llegar a un acuerdo entre el presidente Fernando de la Rúa y las provincias a fin de 'hacer una reforma política integral'.

Ruckauf resumió su idea: 'Es muy importante un acuerdo entre el Presidente y los gobernadores para hacer una reforma política integral que elimine las listas sábanas, baje el costo de la política en todas sus partes y transfiera fondos para crear puestos de trabajo'.

Por la misma cuestión, el ministro del Interior, Ramón Mestre, convocó para el martes próximo a los gobernadores de la Alianza, al jefe de Gobierno porteño y al interventor en Corrientes, para profundizar la discusión sobre el tema".

- Tanto en Córdoba como en la Nación se negocian y se estudian las estrategias para la reforma política que disminuya el costo según una persistente demanda de la opinión y agregue transparencia a las elecciones. El gobierno nacional podría obtener que se rebajara de \$ 3 por voto a \$ 1 en su aporte a los partidos.

- Mientras unos pocos gobernantes reducen o renuncian a su sueldo para bajar el costo de la política, el Congreso de la Nación no dio quorum para tratar el trascendente proyecto de reforma política. La iniciativa de garantizar las deudas con la recaudación, que ponía en peligro el pago a los jubilados, etcétera, fue desistida.

- "Los gobernadores peronistas se fueron ayer del Ministerio de Economía con una promesa que permitiría desahogar sus preocupaciones de corto plazo.

El titular del Palacio de Hacienda, Domingo Cavallo, les aseguró que, entre junio y diciembre, les pagará en siete cuotas iguales los \$ 225 millones comprometidos por el pacto federal para planes sociales. De todos modos, una fuente de Economía aclaró a "La Nación" que 'hasta ahora la premisa es pagarles en junio una doceava parte de los \$ 225 millones y luego veremos qué ocurre con las cuotas atrasadas'.

Por la mañana, los técnicos provinciales habían determinado en el CFI que la deuda de la Nación con las provincias asciende a \$ 1.384,7 millones. Los planes sociales se llevan la mayor parte, con \$ 172,7 millones. De los \$ 225 millones, la Nación sólo pagó unos \$ 10 millones, aunque se devengaron \$ 50 millones.

Luego siguen \$ 55 millones en deudas del Fonavi, \$ 69,5 millones del fondo fiduciario, \$ 13,1 millones del fondo de desarrollo eléctrico y \$ 1.000 millones en diversas áreas".

("La Nación", 24/5/01)

- "Según un relevamiento nacional realizado por la Confederación de Obreros y Empleados Municipales Argentinos (Coema), el 70 por ciento de las 2.000 comunas de todo el país se encuentra en un estado financiero y laboral 'severamente crítico'.

A la luz de los últimos datos suministrados por los gremios municipales nucleados en Coema, los empleados municipales de más de trece provincias tienen problemas para cobrar a tiempo sus salarios (en algunas comunas hay un retraso de pagos de más de tres meses), han sufrido importantes recortes en sus haberes, fueron despedidos o no recibieron aguinaldo en los últimos años.

Como si todo ello fuera poco, las expectativas de mejora de los aproximadamente 450.000 empleados comunales de todo el país son inciertas. Según los datos oficiales aportados por el Ministerio del Interior, un 'elevado e impreciso' número de municipios tiene problemas de endeudamiento financiero.

Un detallado relevamiento nacional confeccionado la semana pasada por el gremio de los municipales, al que tuvo acceso "La Nación", advirtió que las comunas que sufren en mayor medida las secuelas de la crisis económica o que han sido objeto de desmanejos financieros corresponden a las provincias de Buenos Aires, Formosa, Entre Ríos, Salta, Catamarca, Chubut, Río Negro, Santiago del Estero, Córdoba, Jujuy, Chaco, Corrientes, Santa Fe y Tucumán".

Con un bono, la Nación saldará la deuda de 178 millones por el Fondo de Vivienda. Antes de fin de mes, remitirá la primera cuota de partidas sociales".

("La Nación", 10/6/01)

- El gobierno nacional anunció que las elecciones legislativas de octubre costarán un 36 % menos que las últimas, al reducir el aporte a los partidos y reestatizar algunos servicios.

- "Buenos Aires: la provincia liderada por el justicialista Carlos Ruckauf finalmente aceptó hacer un recorte de 1.000 millones anuales en el gasto primario. De esa cifra, 500 millones deberán ser eliminados en el segundo semestre del año.

Recorte: según consta en el convenio suscripto, la baja adicional en el gasto se realizará de partidas presupuestarias de personal y transferencias corrientes vinculadas (280 millones) y 220 millones de las partidas de transferencias, bienes y servicios y erogaciones de capital.

Fondo Fiduciario: las once provincias que lo integran deberán reducir 300 millones de pesos totales y a cambio recibirán \$ 140 millones que serían enviados hoy, según informó Economía".

Tercer trimestre

El equilibrio fiscal: déficit cero

por PAULA MARTÍNEZ Y ALEJANDRO CARRIZO (especial)

"Finalmente, la hora del ajuste llegó para todos y de la peor manera posible. El corte del crédito voluntario obligó al gobierno nacional a ajustar su nivel de gastos a sus ingresos y, en la misma medida, embarcó a las provincias.

Todos son conscientes del costo político que traerá aparejado un recorte salarial y de jubilaciones (y sobre todo en vísperas de las elecciones de octubre), pero el ajuste era inevitable y la Nación debe ahorrar 1.750 millones este año. De otro modo, el terremoto financiero alcanzaría por igual a Nación, provincias y municipios, además del sector privado. "Cuando no hay acceso al mercado de deuda, quedan dos opciones: no pagar o ajustar", señaló Hernán Hirsch, del Estudio Broda. De todos modos, el ajuste del cinturón en las provincias no será tan asfixiante como el que le toca a la Nación, salvo en Buenos Aires, que debe recortar 500 millones. El gobierno central creará un fondo fiduciario para financiar a las jurisdicciones más comprometidas con el objetivo de eliminar el déficit en un año. Durante el 2000, el desequilibrio del conjunto provincial llegó a los 3.200 millones. Los gobernadores podrán emitir bonos para pago de sueldos y proveedores.

Los equilibrios pendientes

A diciembre del 2000 (en miles de pesos)

	Resultado fiscal	Deuda pública
CIUDAD DE BUENOS AIRES	115.007,44	804.930,00
BUENOS AIRES	- 1.924.557,15	4.679.581
CATAMARCA	- 15.970,89	480.884
CÓRDOBA	- 113.075,88	1.201.414
CORRIENTES	6.713,58	875.045
CHACO	-170.737,80	1.321.506
CHUBUT	-3.326,35	396.247
ENTRE RÍOS	- 144.874,79	834.713
FORMOSA	-98.823,51	1.076.461
JUJUY	- 70.019,01	833.878
LA PAMPA	- 2.818,82	97.443
LA RIOJA	- 74.724,09	366.794
MENDOZA	- 206.441,76	1.123.330
MISIONES	- 133.627,70	985.502
NEUQUÉN	- 25.969,97	646.472
RÍO NEGRO	- 86.756,53	1.012.466
SALTA	- 65.969,27	708.648
SAN JUAN	- 146.221,17	662.871
SAN LUIS	68.068,50	66.288
SANTA CRUZ	- 39.680,01	220.462
SANTA FE	- 105.876,93	736.121
SANTIAGO DEL ESTERO	47.590,64	289.262
TUCUMÁN	- 25.671,39	1.099.245
TIERRA DEL FUEGO	8.844,73	472.124
Total consolidado	- 3.208.918,13	20.991.687,00

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía de la Nación.

El ajuste provincia por provincia ("La Voz del Interior", 22/7/01).

Buenos Aires

Carlos Ruckauf (PJ): Prevé recortar 500 millones antes de fin de año. La Legislatura trata la propuesta de una rebaja salarial de entre 1,9 y 32,5 por ciento para los empleados y funcionarios con sueldos superiores a los mil pesos y de la emisión de bonos Patacones para pagar sueldos mayores a 700 pesos. Los títulos tendrán un interés del siete por ciento y un año de vigencia. También emitirían bonos para proveedores a cinco años con un rendimiento del 12 por ciento.

Córdoba

José Manuel de la Sota (PJ): No quiere recortar haberes de activos o pasivos, pero jubilará a cinco mil estatales este año y otro tanto el que viene. Sólo renovará 1.500 de estos puestos en el 2001. No emitirá títulos pero no descartó adherir a un bono federal.

Santa Cruz

Néstor Kirchner (PJ): Sostuvo que la Nación debe saldar la deuda que tiene con su provincia, que sería de 112 millones. Asegura que sus cuentas tienen "déficit cero".

Santa Fe

Carlos Reutemann (PJ): Tampoco avala el recorte de sueldos y jubilaciones. Pide que la Nación cumpla con el compromiso de cubrir el déficit de la caja provincial. El jueves último el Banco Mundial aprobó un crédito de 330 millones para financiar reformas en salud, educación, finanzas públicas y proyectos de desarrollos privados.

Mendoza

Roberto Iglesias (Alianza): Analiza pagar parte de los sueldos de los agentes públicos en bonos. Recortará los salarios de manera progresiva, pero sin afectar los de menores ingresos. Pedirá un esfuerzo similar a la Legislatura y al Poder Judicial.

Río Negro

Pablo Verani (Alianza): Analiza cómo recortar entre 18 millones y 19 millones. Pagaría entre el 10 y el 20 por ciento del sueldo en tickets canasta. Esta semana definirá los pasos a seguir.

Jujuy

Eduardo Fellner (PJ): Estudia la opción de emitir bonos, que sería la tercera emisión en los últimos 15 años. Los agentes aún no cobraron el mes de junio ni el medio aguinaldo.

Tucumán

Julio Miranda (PJ): Debe recortar 27 millones antes de fin de año. Propone contener el gasto público, eliminar la extensión horaria, vender acciones del banco estatal e inmuebles. Implementará un retiro voluntario para agentes estatales. Quitará el 15 por ciento del sueldo de funcionarios sin tocar salarios del personal. Emitirá títulos por 35 millones. Actualmente abona parte de los sueldos con tickets.

La Rioja

Ángel Maza (PJ): Los legisladores suprimieron los gastos de bloque con lo que se ahorrará 2,8 millones de pesos por año. La Provincia fortalecerá los bonos provinciales e impulsará la venta de inmuebles estatales, el retiro de trabajadores y la reestructuración del organigrama del gobierno.

Neuquén

Jorge Sobich (PJ): Espera que la Nación le pague en bonos los 52 millones que le adeuda a la Provincia. De esta manera, no necesitaría hacer ningún recorte de gastos porque está equilibrado. Desde hace un año tiene déficit cero, luego de tomar la provincia con un desequilibrio de 278 millones. Quiere alentar la inversión privada.

Entre Ríos

Sergio Montiel (Alianza): Dio marcha atrás en la firma del acuerdo del Pacto de la Independencia porque la Nación no quiso adelantarle fondos de coparticipación. No rebajará sueldos ni despedirá empleados públicos. Estudia retiros voluntarios para 10 mil agentes para ahorrar entre 12 millones y 26 millones por año. No descarta la emisión de bonos.

Catamarca

Oscar Castillo (Alianza): No quiere que se recorten los recursos coparticipables ni los presupuestos de los programas sociales para carenciados. Se considera "un precursor" en el ajuste y asegura que el Estado está ordenado. No necesitaría podar salarios ni despedir empleados.

Chubut

José Luis Lizurume (Alianza): Sostiene que tiene su presupuesto equilibrado. El gobierno está elaborando una serie de medidas pero no habrá riesgos para los empleados públicos. Los sueldos menores no serán tocados. Se aplicará una ley para que el sueldo mayor sea el del gobernador. Quiere extenderlo a los poderes Legislativo y Judicial.

La Pampa

Rubén Marín (PJ): Asegura que el déficit cero en su provincia existe desde 1983 y que no hará ninguna reducción salarial. El gobierno nacional ya le transfirió 10 millones de una deuda de 85 millones.

San Juan

Alfredo Avelín (Alianza): Terminará de pagar sueldos y aguinaldos a los empleados públicos esta semana, para cuando espera recibir fondos nacionales.

Misiones

Carlos Rovira (PJ): Disminuirá dos horas la jornada laboral de los empleados para compensar el ajuste en los salarios superiores a los 500 pesos. La provincia debe reducir su presupuesto en 40 millones en este semestre".

- Sancionado el plan de "déficit cero" alentó los mercados pero produjo reacciones en contra por la rebaja de jubilaciones y salarios y del presupuesto de las universidades estatales, que se resisten al cobro del arancel de quienes tengan recursos. Los pactos fiscales con las provincias se cumplieron o no, se mantiene el proyecto de un bono federal, se prometen ayudas de los organismos internacionales de crédito, los países se preocupan por la situación argentina como nunca había ocurrido. Se descubren jubilaciones de favor en La Rioja, se denuncia que muchos de 120 años siguen cobrando jubilaciones o pensiones, a través de apoderados que no han denunciado la muerte del beneficiario. Los legisladores resisten suprimir las jubilaciones de privilegio que se obtienen sin la edad y los aportes ordinarios. Pero hay una luz al final del túnel.
- El aporte de 8.000 millones del FMI restableció la confianza. Las provincias siguieron proyectando recortes para cumplir con el "déficit cero", aunque se logrará difícilmente. El Estado nacional prometió no disminuir los aportes de coparticipación federal a las provincias, incluir una reforma estructural del Estado en el presupuesto próximo, suprimir las reducciones de sueldos y jubilaciones desde el 2002. Por su parte, el presidente anunció una consulta popular después de las elecciones legislativas de octubre sobre el costo de la política.
- Se presume que diez provincias lograrán el déficit cero en este segundo semestre y todas desde el año próximo. De todos modos las conjeturas sobre los giros de la Nación a las provincias a título de coparticipación, plantean interrogantes. Los gobernadores justicialistas extreman su exigencia. Jujuy demanda a la Nación. Los economistas

reiteran sus propuestas que parecen centradas en la devolución de facultades tributarias a las provincias para poner a prueba su capacidad de recaudación. Un fondo solidario mejoraría a

las provincias necesitadas, probablemente conforme a su escasez de población.

- "El gobierno considera que las provincias serán la próxima variable de ajuste para lograr el déficit cero en caso de que no se alcancen las metas fiscales para el último trimestre del año.

'Si entra dinero se reparte; se distribuirá en relación con los ingresos. Lo que está claro es que debemos trabajar con las provincias para encontrar una solución al tema de la coparticipación federal', señaló a "La Nación" el secretario de Política Económica, Federico Sturzenegger.

De acuerdo con el memorando de entendimiento firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), si la recaudación impositiva sigue por debajo de lo previsto, en el presupuesto 2001 se intentará generar un ahorro neto de \$ 900 millones en las transferencias a las provincias. Este mes la caída de los recursos tributarios alcanzó el 10 por ciento.

La intención del gobierno es no profundizar la poda salarial del 13 % para los salarios de empleados estatales y jubilados dispuesta para cumplir con la ley de déficit cero.

Hasta el momento, las provincias rechazaron la posibilidad de aceptar recortes en los fondos que les corresponden por la coparticipación federal".

- En la intervenida provincia de Corrientes, la segunda vuelta electoral para gobernador favoreció a Colombi, de la UCR con variado apoyo y acreditado como buen administrador

municipal, de perfil bajo. Fue vencido el ex gobernador e intendente Romero Feris, actualmente detenido. Concluyó así un ciclo en que la cultura política de Corrientes se caracterizó por personalismos posesivos.

Cuarto trimestre

- El 12/11 "La Nación" informa sobre el bono federal lo siguiente:

"Las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (Lecop) ya circulan por el país: nueve provincias recibieron el envío de los bonos y en total, según datos aportados por el Ministerio de Economía, se enviaron 206 millones de pesos.

Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Salta, San Juan, Misiones y el Chubut recibieron los mentados bonos. Mientras que Corrientes, Río Negro, La Rioja, Neuquén y Tierra del Fuego también se anotaron en la grilla para el saneamiento fiscal de sus cuentas.

Con esos papeles, las provincias que se adhirieron al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial podrán normalizar los pagos a proveedores, sueldos y jubilaciones y para ello, el Estado garantizó la puesta en circulación de 1.300 millones de Lecop a cambio de que se comprometan a realizar un fuerte ajuste del gasto público para lograr el equilibrio fiscal.

Los distritos que solicitaron los bonos firmaron un compromiso para pagar los títulos a su vencimiento. Si no lo hicieran, la Nación podrá descontarles el monto girado de las transferencias de la coparticipación".

- Al 14/11 ya son 19 las provincias que han pactado con la Nación, entre ellas las provincias "grandes" del justicialismo.

- En La Rioja, la Convención Constituyente comenzó a sesionar en forma *ad honorem* con el objetivo de transformar 16 artículos de la ya reformada Constitución Provincial para lograr una disminución del gasto político, una mejora en la representación popular y la posible inclusión del hábeas data. Dadas las divisiones partidarias, es incierto el curso de los trabajos y la aprobación por consenso. Se supone que la Convención concluirá antes de fin de año.

- "Sin el presupuesto no nos irá bien", es el mensaje que repite, ante oídos sordos de la administración aliancista y de la oposición, el viceministro de Economía, Daniel Marx.

"La historia del presupuesto del año próximo está teñida de pobres intereses. El gobierno estaba obligado por mandato constitucional a enviar ese proyecto de ley al Congreso antes del primer día de octubre último, pero dos semanas después debían realizarse las elecciones nacionales legislativas".

"Concluido el acto electoral, lo que prevaleció, frente a un gobierno fuertemente debilitado, fueron las declaraciones anticipatorias de sustanciales modificaciones en el proyecto de presupuesto 2002 o de su directo rechazo".

- "El escándalo quedó ayer a las puertas del nuevo Senado. La senadora Isabel Viudes (Partido Nuevo de Corrientes) renunció a su banca y dejó abierta la puerta para un conflicto

institucional de grandes proporciones, ya que el primer suplente de la lista es el ex gobernador Raúl Romero Feris, que está preso, acusado de más de 50 actos de corrupción.

Este gesto político opacó lo que se había concebido como una primera sesión de la flamante

Cámara alta cargada de señales de cambio. Así, pasaron a segundo plano la derogación del

último acto del viejo Senado, que había tomado una serie de medidas administrativas que implicaban un fuerte incremento en el gasto del cuerpo y la creación de una comisión especial que tendrá la misión de reformular el funcionamiento del Senado en un plazo de 60 días".

(La Nación, 13/12/01)

- Con la renuncia del presidente De la Rúa, después de parciales estallidos sociales, la Asamblea Legislativa designó presidente provisorio al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá y convocó a elecciones el 3 de marzo para completar el período interrumpido, hasta 2003. El ministro del Interior, Rodolfo Gabrielli, ha sido gobernador de Mendoza. Termina el año pero comienza un nuevo capítulo casi con la misma incertidumbre.

VOCES

- "Los desarrollistas argentinos de principios de los '60 solían ilustrar sus proyectos con un mapa del país en el que se resaltaba un área delimitada por un radio de 300 kilómetros alrededor de Buenos Aires.

A esa zona correspondía, de acuerdo con un cálculo aproximado, el 50 % de la población, el 70 % del transporte y el 80 % de la actividad industrial. Esa formación macrocéfala, que Alejandro Bunge había bautizado en los años 20 como "el país abanico", fue otra de las herencias de nuestra geografía.

La coincidencia espacial, puramente accidental, entre la zona más fértil del país y su puerto más apto fue determinante para esa configuración demográfica. Otra era la demografía en la época colonial, cuando el principal cliente de lo que hoy es la Argentina no estaba más allá del Atlántico, sino en Potosí.

La propuesta del desarrollismo consistía en motorizar un mercado interno asentado en centros consumidores distribuidos en todo el país, superando la dependencia respecto del comercio exterior y de su gran puerto.

Pero la desporteñización difícilmente puede lograrse de la mano del mercado interno, ya que la presencia de costos de transporte siempre hará más rentable una localización de la producción en zonas cercanas al principal centro consumidor. Al contrario, si el mercado para el que se produce es remoto, las diferencias de costos de transporte entre dos localizaciones dentro del país se hace mínima en relación con el costo total de transporte entre los puntos de producción y de consumo.

En la medida en que la economía crezca gracias a su dinamismo exportador, crecerán las regiones capaces de encontrar su destino y descubrir y desarrollar sus ventajas comparativas.

Sólo entonces, sólo así, un federalismo que en un principio fue apenas institucional, y gradualmente, gracias a los esquemas de distribución de impuestos, fue también fiscal, estará asentándose finalmente sobre una base material más sólida que garantizará su permanencia en el tiempo".

(Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, "La Nación", 17/1/01)

- "Los políticos gastan millones de pesos para aparecer en televisión, diarios, revistas y radios con el propósito de vender su imagen en las campañas. Cuando llegan al poder, la publicidad oficial también demanda inversiones millonarias, pero al Estado.

La difusión de los actos de gobierno o el auspicio de festivales son también formas de permanecer en los medios masivos de comunicación.

La publicidad oficial del presidente Fernando de la Rúa y de los gobernadores Carlos Ruckauf (Buenos Aires), José Manuel de la Sota (Córdoba) y Carlos Reutemann (Santa Fe) demandarán al Estado nacional y a esos Estados provinciales poco más de 35 millones de pesos.

Esos fondos públicos sólo representan lo que se gasta en los espacios publicitarios en televisión, radio o medios gráficos, no incluyen los costos de producción, integran el presupuesto de cada administración y son aprobados por el Congreso o las legislaturas provinciales.

Este es un año clave para los dirigentes aliancistas y justicialistas: en las elecciones de octubre próximo se elegirán por primera vez a los senadores y se renovará la mitad de la Cámara de Diputados.

Hay un dato clave este año. El Gobierno impulsa una reforma política, que debe ser aprobada por el Congreso, en la cual, entre otros puntos, se prevé un tope de 60 días para hacer campaña antes de las elecciones. Y se limitan los fondos que gastan los políticos para conseguir votos.

Si el ambicioso proyecto se concreta, los candidatos de la Alianza y del PJ tendrán dos meses para hacer campaña. Los dirigentes que ejercen cargos sólo podrán apuntalar a sus candidatos en los medios de comunicación a través de la publicidad oficial".

(Paola Juárez, "La Nación", 28/1/01)

- "Una cosa que puede ser útil es un proyecto de código de comportamiento de las multinacionales, elaborado por el Concilio Económico y Social de la ONU, en 1990, pero que la ONU todavía no ha aprobado. Es muy importante porque establece reglas de comportamiento dentro de los distintos países, y se refieren a la protección del medio ambiente, del consumidor, de las leyes fiscales y de la soberanía de los Estados. Es importante recordar que estos códigos proponen evitar la transferencia de riqueza de un país a otro, que es lo que sucede cuando se transfieren riquezas de países pobres a países ricos.

Con respecto al cumplimiento de las obligaciones fiscales, es común que las empresas de este tipo generen actividad en países pobres y transfieran las riquezas al país donde está la empresa madre en forma de royalties que en realidad son ficticios o creados para que el balance de la sociedad que está en el país pequeño no dé ganancias para no pagar impuestos".

(Francesco Galgano, "El derecho también se globaliza" "La Nación", 8/4/01).

- **Hermanamiento de ciudades**

"*Sister Cities Internacional* es una institución privada, sin fines de lucro, que desde Virginia, en Estados Unidos, mantiene una lista constante de ciudades norteamericanas deseosas de afiliarse con ciudades de América Latina y el mundo entero. Entre sus finalidades, *Sister Cities* busca el intercambio para así "profundizar el entendimiento mutuo entre las naciones. El intercambio abarca varias facetas: cultural, estudiantil, educacional, y profesional y técnica".

En la actualidad, más de 1.000 ciudades del mundo están afiliadas con comunidades norteamericanas como ciudades hermanas. En América Latina ya son 260. Las ciudades argentinas que se sumaron al hermanamiento son catorce. Una de ellas es Bahía Blanca, que se unió con Jacksonville. Esto fructificó en intercambio de estudiantes bahienses con la Universidad de Jacksonville y la venida de nada menos que 101 dentistas de la ciudad nortea hacia la localidad bonaerense. A partir de ahora, como se vio en la nota central, Jáuregui, un pueblito cercano a Luján, también tiene su hermana: Marshfield, en Wisconsin".

("La Nación", 11/3/01)

- **La agenda 2001 en Educación**

"En un contexto marcado por recursos siempre escasos y demandas crecientes, es prioritario diseñar una política educativa que se constituya en política de Estado. Los ministros de Educación del país estamos trabajando en un plan estratégico educativo para los próximos diez años, de modo que se aseguren medidas concretas a largo plazo y medios para hacerlas realidad. Entretanto, en el corto plazo, tres grandes desafíos exigen respuesta: garantizar el acceso equitativo a la educación formal y la permanencia

en el sistema educativo; mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos y las posibilidades de desarrollo profesional de los docentes, y lograr que la administración de los sistemas educativos sea más eficiente. Estos desafíos han guiado el diseño de las políticas del Ministerio de Educación de la Nación para producir cambios efectivos en el corriente año".

(Ministro de Educación Dr. Hugo Juri en "La Nación", 12/3/01)

- "La democracia, restablecida hace más de 17 años, olvidó su misión de recrear la sociedad argentina. Estos años debieron ser el momento de la política que, como necesaria mediación al servicio del bien común, propusiera a todo el pueblo y ejecutara esperanzas razonables.
 - "La acción política, uno de los más nobles servicios al hombre y a la sociedad, parece esterilizarse por la afanosa búsqueda personal y sectorial de poder y riquezas, y pervertirse cuando grupos económicos o financieros la hacen instrumento de sus intereses".
 - "Los partidos políticos se están desdibujando. No se percibe en ellos una adecuada y clara escala de valores que los rijan".
 - "Por su extensión en el tiempo y por su intensidad, la crisis de la escala de valores que padece la dirigencia y su resonancia en las instituciones hacen peligrar la identidad e integridad de la Nación".
 - "Los problemas económicos son graves y realmente nos deben preocupar. Pero más que los indicadores económicos, lo que nos hace percibir la gravedad del problema es la persistencia y extensión de la pobreza del pueblo y el desconcierto de los dirigentes".
 - "La sociedad reclama un orden justo que logre desligar a la República de las imposiciones de los grupos de poder, internos y externos al país, y que impida el avasallamiento de la dignidad propia de todo ser humano".
 - "Es necesario que todos nos convirtamos, especialmente los dirigentes, evitando el creciente divorcio con el pueblo y dejando de lado, para siempre, la búsqueda de privilegios personales o sectoriales".
 - Los obispos argentinos queremos unimos a la acción de gracias por la intensidad de la vida y la fidelidad a la misión de monseñor Angelelli, al cumplirse 25 años de su muerte".

(Párrafos del documento del Episcopado argentino publicado el 13/5/01)

- "La noticia de que siete de cada diez senadores nacionales se negaron, por distintas razones, a contestar un cuestionario solicitado por la Fundación Poder Ciudadano con vistas a la conformación de un banco de datos, no puede menos que agravar la indignación de la opinión pública con la Cámara alta, en tanto lesiona uno de los pilares del sistema republicano y representativo como la transparencia. El sondeo apuntaba a que los miembros del Senado informaran a la sociedad sobre su patrimonio personal, su ingreso, el destino que les otorgan a gastos reservados y a las pensiones, becas y subsidios que están habilitados para distribuir en forma discrecional cada año. Desde excusas inverosímiles hasta un manifiesto rechazo a colaborar recibieron como principal respuesta los encargados de la recolección de datos de Poder Ciudadano, una de las más prestigiosas entidades cívicas sin fines de lucro de nuestro país. El 76,1 por ciento de los 69 senadores que tiene actualmente la Cámara alta no contestó el cuestionario repartido en diciembre último. Apenas tres de los 37 senadores justicialistas respondieron la

encuesta, desafiando la decisión del bloque mayoritario de negarse a colaborar con el relevamiento, por entender que ya habían entregado sus declaraciones juradas a la Oficina Anticorrupción".

(Del editorial de "La Nación", 13/5/01)

- "Por eso creo necesario hacer un pacto para concretar una profunda reforma política, que incluya la eliminación de las listas sábana en los distritos de mayor población; el establecimiento de un sistema electoral que permita la emisión del voto de preferencia de los ciudadanos; el establecimiento de remuneraciones globales y únicas para afrontar la totalidad de los gastos legislativos de forma transparente, mediante la asignación de un solo monto conocido a cada legislador nacional, con el que deberá afrontar todos los gastos de personal, servicios, equipamiento y material, eliminando en consecuencia todo el gasto no afectado a tareas comunes a todos, como mantenimiento, taquígrafos, archivos, etcétera. El Senado debería reducir sustancialmente el número de sus comisiones asesoras y generalizar el mecanismo de audiencias públicas para la discusión de los temas dentro de ellas, con participación de los sectores sociales legítimamente interesados y con la difusión completa de las sesiones por una señal de televisión por cable y por Internet. De más está decir que deberán estar en la Red las declaraciones de bienes y de impuestos de cada senador y el destino de los fondos públicos utilizados por el Senado, incluyendo designaciones de personal y contrataciones de servicios, con una página obligatoria para cada senador".

(Carlos Balter, "Hacia un nuevo Senado", "La Nación", 12/9/01).

- "Como bien se ha señalado en forma reiterada, el derecho natural no es sino el mínimo ético verdadero de la convivencia humana; en consecuencia:
 - a) la inmutabilidad de sus principios es compatible con el hecho cierto de que nuestra razón imperfecta puede ir conociéndolos mejor y sacando con mayor precisión sus conclusiones;
 - b) tal inmutabilidad es igualmente conciliable con su adaptabilidad a las contingencias históricas, pues aquel carácter no impide que el principio se pliegue a las circunstancias de suyo mudables sin ser él mudable; y
 - c) corresponde a la prudencia abordar el conocimiento racional de los principios y su razonable despliegue.

Señalamos -en otra vertiente- que el iusnaturalista, pese a declarar que existe una verdad, la cual es también moral y suele tener una importancia política decisiva, en virtud de la prudencia no deja de ponderar el nivel moral de la sociedad y por esto puede entrar en ciertos compromisos incluso en lo que se refiere a problemas morales, aunque manteniendo el carácter absoluto del orden natural, y consciente de que su disposición al compromiso ha de cesar cuando los derechos esenciales del hombre pueden afectarse; ergo, al iusnaturalista le es dable admitir en ciertas materias fórmulas de compromiso jurídico (que deben ser tales que dejen abierta la orientación moral), pero jamás, por ejemplo, aprobar un crimen contra un justo indefenso como es el aborto".

(Jorge Sarmiento García, *Los principios en el derecho administrativo*, Diké, Mendoza, 2000).

Las provincias deben hacer el ajuste

"El gobierno nacional cancelará todas las deudas que mantiene con las provincias. Algunas de ellas, esta misma semana. Varios pagos serán en bonos. Las sumas no son tan altas como dicen los gobernadores. Y hay varias que también le deben a la Nación.

Esta es la síntesis del diagnóstico que hace el ministro Domingo Cavallo, que advierte que las doce provincias que tienen "significativas necesidades de financiamiento", entre las que se cuenta la de Buenos Aires, tendrán que "hacerse merecedoras de crédito", una manera elegante de decir "ajuste". Pero dejó la sensación de que la Nación también hará un recorte.

-¿Cómo se resuelven los reclamos de las provincias?

- Todas las transferencias que correspondan a deudas de la Nación con las provincias que estén devengadas e impagas van a ser pagadas. No son los montos de los que se ha hablado en las reuniones con los gobernadores. Lo vamos a mostrar mañana (por hoy) con todo detalle. Algunas de ellas van a ser pagadas esta semana. Las que se deben por años anteriores, como ciertos recursos del Fonavi, se van a pagar esta semana en bonos, como se había establecido en acuerdos anteriores.

Así que todo este asunto del que se ha hablado de grandes deudas de la Nación con las provincias no se ajusta a la realidad. Ahora también aparecieron algunos reclamos sobre derechos que las provincias creen tener. Bueno, vamos a conversar. Yo creo que muchos de esos reclamos son absolutamente injustificados, pero los vamos a discutir. Y las provincias tendrán la vía administrativa o judicial para plantearlos.

Las provincias también le deben a la Nación aportes jubilatorios, sobre todo aquellas que transfirieron sus cajas, que en muchos casos no han estado pagando puntualmente sus aportes patronales. Eso también será resuelto a la brevedad.

- Pero está el problema del Fondo Fiduciario...

- Claro, el problema está en la necesidad de financiamiento que tienen once provincias que están en el Fondo Fiduciario, más la provincia de Buenos Aires. Ellas tienen una necesidad de financiamiento para lo que resta del año y los siguientes que es significativa. Y no estamos consiguiendo que los bancos o los mercados de capitales estén dispuestos a proveer el financiamiento. Ese no es un problema de la Nación.

-¿No?

- No, en todo caso es, como mínimo, un problema de la Nación con todas esas provincias. Y yo diría que es fundamentalmente un problema de todas esas provincias. La Nación ha dicho que va ayudarlas a resolverlo. Pero lo mejor que pueden hacer ellas es ayudarse a sí mismas. No las vamos a ayudar si no se ponen en condiciones presentables como para ser merecedoras de crédito.

- Eso es pedir un ajuste y una rebaja del gasto.

- Una manera de hacerse merecedoras de crédito es demostrar que tienen una actitud muy seria frente al desajuste fiscal, que han hecho fuertes reducciones de gasto y planean hacer otras. Pero por la incredulidad que tienen los mercados financieros ya no podremos hablar de reducciones innominadas, sino que va a haber que decir qué gastos y por qué montos se hará la reducción. Y habrá que demostrar en qué y en cuánto se redujo el gasto el año último y el actual.

- Parece difícil hacer ajustes con el estallido de Mosconi y la desocupación en alza...

- Los que sufren la desocupación o los muy bajos salarios no son los empleados públicos. Si las provincias se preocupan por reducir los gastos probablemente liberarán recursos para ocuparse de los problemas de extrema pobreza y para otorgar mejores

condiciones para estimular las actividades productivas en zonas muy deprimidas. Es una mentira que para resolver los problemas de Mosconi y Cutral-Có haya que pagar más altos sueldos públicos.

- ¿Alguien quiere hacer un ajuste a tres meses de las elecciones?

- La gente está esperando soluciones genuinas, no demagogia. Mientras los dirigentes políticos pensemos que las elecciones se ganan con demagogia y clientelismo vamos a andar mal. Espero que los demagogos pierdan las elecciones.

- Stanley Fischer le reclamó a la Nación que bajara el gasto...

- Todos los días lo estamos reduciendo".

("La Nación", 2/7/01)

• "Después del 14 de este mes, el Poder Ejecutivo deberá aprender a compartir cartel con el creciente protagonismo de los gobernadores de la oposición, por eso el gobierno de Fernando de la Rúa, además de en la economía, tiene fija la mirada en su complicado horizonte político. Esa nueva escenografía viene siendo avizorada desde hace tiempo por el jefe de Gabinete, Chrystian Colombo, y por el secretario general de la Presidencia, Nicolás Gallo. Ambos consideran que el equilibrio político poselectoral (con un Senado entero y la mitad de la Cámara de Diputados totalmente renovados) necesitará más que nunca de la cooperación de los gobernadores para officiar de "mediadores" en el diálogo con los legisladores. En especial del Partido Justicialista".

("La Nación", 5/10/01)

• "Los gobernadores del Partido Justicialista presentarán hoy, ante la Corte Suprema de Justicia, una demanda contra el gobierno nacional en reclamo del pago de los fondos atrasados correspondientes a la coparticipación federal.

La resolución fue adoptada ayer en una reunión de los gobernadores que conforman el Frente Federal Solidario, que agrupa a la mayoría de los mandatarios justicialistas. Más tarde, adhirieron a la metodología de reclamo Carlos Ruckauf (Buenos Aires) y Carlos Reutemann (Santa Fe) y se espera una respuesta del cordobés José Manuel de la Sota, según explicaron los participantes del encuentro de ayer.

La clave del plan que terminaban de cerrar anoche algunos de los gobernadores consistiría en incluir un párrafo en la demanda en el que se solicitaría a la Corte una audiencia de conciliación entre las provincias y el gobierno nacional.

"Vamos a intentar una salida política", explicó anoche a "La Nación" el salteño Juan Carlos Romero. La intención de los justicialistas es que el máximo tribunal garantice el pago de los fondos o, en caso contrario, se convierta en testigo del incumplimiento de la administración central.

En caso de que fracase esa instancia, los demandantes pedirán una acción de amparo con medida cautelar de no innovar, para que el gobierno abone la totalidad del dinero de la coparticipación convenido en el Compromiso Federal, de fines del año último, y evitar así un recorte futuro".

• Por la retención de fondos de coparticipación, los gobernadores justicialistas presentaron recurso ante la Corte Suprema. A su vez, los gobernadores aliancistas acordaron ayer la aplicación de un mecanismo para evitar que, con el objetivo de cumplir el déficit cero, el gobierno pueda tocar los 1.364 millones que constituyen el piso de la coparticipación federal de impuestos, las transferencias del Fonavi y los 225 millones anuales correspondientes a planes sociales incluidos en el compromiso fiscal firmado en noviembre del año 2000. El objetivo es declarar la "intangibilidad" de esos fondos a través de una ley que además, establezca que la Tesorería General deberá

transferir diariamente al Banco Nación el monto de los recursos para que esta entidad los distribuya automáticamente entre las distintas jurisdicciones, hasta lograr la transferencia total del dinero coparticipable.

Los números

Sector público. Superávit de 125 millones, que se reduce a 108,5 millones si se tiene en cuenta el déficit de 16,5 millones que registró el Tesoro (base caja).

Subas y bajas. Los intereses de la deuda pasaron de 816,2 millones (setiembre pasado) a 451,3 millones. Los ingresos crecieron 183,2 millones y los gastos, 27,9 millones.

Cumplimiento. El número se ubica dentro de las metas del tercer trimestre convenidas con el FMI.

- Anoche, los gobernadores de la Alianza y el justicialismo consensuaron un documento

de reclamos económicos y se aprestaban a encarar la negociación política con el jefe de Gabinete, Chrystian Colombo.

1) Deuda de coparticipación. Se acordó recibir en Lecop (a cargo de la Nación) el 50 por

ciento de la deuda existente por incumplimiento de los 1.364 millones de pesos mensuales de coparticipación. Esto abarca la deuda actual -unos 550 millones- más la que se produzca hasta el 31 de diciembre del 2001. Pero hay un tope del 13 por ciento a la deuda. En buen romance: las provincias aceptan recibir 88 millones en Lecop y 88 millones en plata.

2) Serie de Lecop II. Los gobernadores piden autorización para emitir una segunda serie

de Lecop, con las mismas características que la primera: garantía de coparticipación federal y con un tope de una masa salarial por provincia. Las provincias podrán adherir o no a esta emisión, que sería de 1.300 millones.

3) Refinanciación de pasivos. Los mandatarios quieren sentarse a discutir con los bancos

acreedores la refinanciación de toda la deuda de las provincias, no sólo la del año 2001.

- "En síntesis, la meta del desarrollo regional depende crucialmente de una correcta visión y actuación estratégica. La discusión, identificación y explicitación de un rumbo para avanzar es la clave para generar y promocionar el conjunto de acciones y proyectos de desarrollo (tanto públicos como privados).

Las experiencias mundiales más exitosas de los procesos de integración regional se caracterizan por poseer una masa crítica de proyectos que promueven su desarrollo y por la interacción entre el sector gubernamental, el sector privado y las entidades del Tercer Sector.

No es posible pretender promover el desarrollo de un territorio, atrayendo inversiones, sin contar con un diagnóstico sólido y un diseño claro de la estrategia de desarrollo regional a seguir. La mayoría de los países europeos han elaborado los denominados "Libros Blancos" sobre los cuales han fundamentado lo que quieren hacer en materia de desarrollo socioeconómico regional y cómo esperan hacerlo.

El desafío que hoy enfrenta la Región Centro no consiste meramente en disponer de una visión del "ideal de Región" pretendida, sino en formular y ejecutar las acciones

concretas que brinden la esperanza de un futuro mejor. Esto es, brindar a sus habitantes la posibilidad efectiva de vivir en dicho "ideal de Región".

(Del Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba en el "Balance de la economía argentina". El equipo es dirigido por el Lic. Raúl Hermida).

Memoria Regional

ORIGEN Y ACTIVIDADES DE LA DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN REGIONAL DE SAN JUAN

por ERNESTO LLOVERAS

La Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional fue creada a través de los decretos 2221/99 y 2381/99.

Esta nueva área nace de la fusión de la Dirección de Integración Regional y de la Coordinación de Relaciones Internacionales, cuyo ex titular reportaba directamente al gobernador de la Provincia, no estando esta última estructura contemplada en el Organigrama Provincial.

Como resultado de esta fusión, y basada en las necesidades de la sociedad, la actual Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional, pasa a entender en los siguientes tres grandes rubros; los dos primeros existentes previamente y el tercero incorporado desde esta gestión:

- a. Las Relaciones Institucionales con Estados y Organismos Internacionales.
- b. Las Relaciones Institucionales Nacionales, en el marco de la Integración Regional (Nuevo Cuyo, NOA, etcétera) y Regiones Supranacionales (Mercosur, Unión Europea, etcétera).
- c. Cooperación Internacional y Asistencia Técnica Internacional: instrumento que permite la asistencia y ayuda económica, social, científica y tecnológica para el desarrollo, a través del estudio científico, el asesoramiento y la formulación y presentación de proyectos. La Dirección es considerada punto focal para la gestión y ejecución de estos proyectos.

Toda la actividad vinculada al ámbito internacional desarrollada en la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional, es sometida a consideración en sus aspectos técnico-jurídicos al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; a través de la Representación Especial de Enlace con el Congreso y las Provincias (ENCOP), ya que es necesario mantener la coherencia en cuanto a la política exterior argentina.

ACTIVIDADES

Comité de Frontera

Organización y Coordinación del Comité de Frontera "Paso de Agua Negra", el cual se realiza dos veces al año, bajo los lineamientos de las cancillerías argentinas y chilenas, foro de discusión que permite coordinar políticas de facilitación fronteriza, avances en el proceso de integración y posibilidades de comercialización e inversión, entre la VI Región de Chile y la provincia de San Juan.

En la VIII Reunión, realizada en junio de 2000, las autoridades de ambas cancillerías resolvieron nombrar a la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional, por la provincia de San Juan, y al gobernador de Elqui, por la VIª Región de Chile, como coordinadores por cada región.

Este organismo es el encargado de coordinar, a través de numerosas reuniones técnicas, la posición de San Juan en materia de aduana, infraestructura, turismo, cultura, corredor bioceánico, transporte, control fitosanitario, actividad de Gendarmería Nacional, Vialidad Nacional y Provincial, comercio internacional, pasturas y veranadas del ganado chileno.

Operativos Veranadas

La Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional tiene a su cargo el "Operativo Veranadas", cuyo objetivo es realizar un estricto control sobre el ganado chileno que ingresa a territorio argentino, desde el 1º de noviembre hasta el 30 de abril del siguiente año.

Dicho operativo se realiza en forma coordinada con la X Agrupación San Juan de Gendarmería Nacional, en especial con el Escuadrón 26 del Departamento Calingasta, y la coordinación de la Cancillería Argentina, Gobierno de Chile, Policía Internacional, Ejército Argentino y el INTA.

Las veranadas se realizan para proteger las pasturas y suelos locales de la erosión, implementar la cobranza fijada por ley por cabeza de ganado, localizar, ubicar y organizar la actividad de los criaderos, en coordinación con las autoridades chilenas. Las veranadas son regidas por leyes, tratados internacionales y por los reglamentos que son debatidos en el marco de los Comités de Frontera.

En las últimas veranadas del año 2000 se recaudaron \$ 104.084, ingresaron 46.476 cabezas y participaron 269 crianceros.

Esta oficina gestiona además ante la Corp Banca - Chile y el Citibank N.A. New York, USA, todo lo referido al cobro de tasas con ambas aduanas y al control de tornaguías.

Cooperación bilateral y multilateral

La Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional tiene a su cargo la formulación y gestión de proyectos de cooperación internacional.

La Cooperación es el mecanismo a través del cual los estados intercambian información, capacitación, tecnología, avances científicos, programas de desarrollo y proyectos de ayuda social. Siendo esta área muy poco explorada y teniendo en cuenta que es una forma efectiva de obtener financiamiento para una serie de emprendimientos que de otra manera sería imposible imaginar, la Dirección está trabajando en la búsqueda de opciones en el ámbito de la cooperación internacional.

Así, la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional es "punto focal" de proyectos de cooperación internacional.

Es de destacar que en provincias como Mendoza, Santa Fe, Neuquén, Córdoba y Buenos Aires cuentan con un área especializada en el tema desde hace más de diez años.

Hasta el momento se ha procedido a la búsqueda de información al respecto, organismos donantes de cooperación y diferentes programas en vigencia, como así también ya se han enviado proyectos a la Organización de Estados Americanos (OEA),

en el marco de programas de capacitación de recursos humanos para profesionales sanjuaninos.

Se está realizando una tarea exhaustiva ya que Argentina, desde 1992, se ha convertido en país oferente de cooperación, en vez de receptor, debido a los indicadores internacionales basados en el PBI y el ingreso per cápita y por lo tanto son escasos los programas a los que es factible acceder.

Los programas de cooperación son desarrollados en esta oficina, luego de analizar las posibilidades que brindan organismos internacionales tales como ONU, OEA, BID y los países desarrollados.

En el área de cooperación, se encuentran en análisis proyectos en materia de salud, con la ciudad de Pesaro; PYMES con Módena, ambas de Italia; Reserva de Biosfera con ONU (PNUD y UNESCO) y Embajada de Alemania.

La Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional, en el ámbito de la capacitación de recursos humanos, implementó una oficina de información sobre becas, que brinda asesoramiento sobre la oferta educativa y cultural en el plano internacional.

Intercambio con Italia

- A través del viaje realizado por el director a Italia, se logró una invitación oficial para tres médicos especialistas en sangre; dos de ellos viajarán en diez días a Pesaro, para recibir capacitación profesional en el Hospital "San Salvatore", que depende de la comuna de dicha ciudad italiana. La proyección a largo plazo del referido proyecto permitirá evaluar la factibilidad de instalar un Centro Modelo de Trasplante de Médula Osea en San Juan, con el respaldo técnico y científico del gobierno italiano. Este proyecto se realiza actualmente con la participación de la Secretaría de Salud Pública del Gobierno de San Juan.

- Participación de la Delegación Juvenil de Básquet del Club Ausonia de San Juan en el Campeonato Internacional de Básquet de Pesaro, Italia.

- En el marco de la relación establecida con la ciudad de Pesaro, Italia, y por invitación de la Dirección de Relaciones Internacionales, visitó nuestra provincia el "Trío Novitango 6", con la dirección del profesor Hugo Alseberg, grupo perteneciente al Conservatorio Rossini, el que ofreció un concierto para el público sanjuanino. A partir de esta visita, se delinearon acciones a seguir a fin de concretar un intercambio cultural, desarrollado en etapas, de músicos de ambas ciudades, tanto para perfeccionamiento como para difusión cultural.

Estancia Los Manantiales

Esta Dirección tiene a su cargo la denominada "Estancia los Manantiales", ubicada en el departamento Calingasta, con una superficie de 389.890 has. de propiedad del Ejército Argentino, pero con una posesión efectiva del Gobierno de San Juan, ya que el objetivo militar que fundamentó la expropiación de estas tierras, perdió vigencia luego de la firma del Tratado de Paz y Amistad, celebrado con Chile en 1984.

En estos momentos una cuadrilla de ocho obreros, pertenecientes administrativamente a esta Dirección, se encuentran realizando tareas de forestación, en los parajes Las Hornillas y Casas Amarillas, en un radio de 150 has.

El subdirector de esta oficina es el funcionario que tiene a cargo el mantenimiento y control de ese personal permanente, para lo cual se efectúan tres viajes mensuales a

efectos de concretar el pago de haberes y evaluar la marcha de los trabajos forestales, la compra y reparación de maquinarias agrícolas, herramientas, combustible, lubricantes y traslados del personal que sirve en zonas alejadas.

A través de una propuesta técnica de esta Dirección, se ha elaborado en conjunto con el diputado nacional Luis Varese un proyecto de ley ingresado al Congreso Nacional bajo Expte N° 4775/D/00, en el cual se argumenta sobre la conveniencia de traspasar el dominio nuevamente a la provincia de San Juan, a efectos de impulsar un plan de desarrollo agrícola, ganadero, turístico y poblacional en el área comprendida por la Estancia los Manantiales.

Una vez aprobado este proyecto, se podrá contar eventualmente con respaldo técnico financiero de organismos nacionales e internacionales, dedicados al desarrollo integral de zonas fronterizas.

Hermanamientos internacionales

Se encuentran en trámite ante las respectivas embajadas y comunas, los Hermanamientos con las ciudades de Friburgo (Alemania); Pesaro (Italia); Módena (Italia) y Tashkent (Uzbekistán) ex URSS.

El Sistema de Hermanamientos permite un estrecho acercamiento de ciudad a ciudad, abarcando las áreas de integración cultural, urbanística, científica, turística y económica. El objetivo es el intercambio de las potencialidades de cada ciudad, a efectos de lograr un mayor desarrollo en determinadas esferas.

Módena, por ejemplo, es una ciudad muy desarrollada en materia de organización y estímulo a las PYMES, cuya experiencia será de gran valor para San Juan.

Con Friburgo (Alemania) nos une una larga tradición académico-científica. Son numerosos los profesionales sanjuaninos tanto de la UNSJ como de la UCC, que han desarrollado estudios superiores en dicha ciudad, sobre todo en las áreas de energía solar, derecho penal y música.

Incorporación de la ciudad de San Juan a la Red de Mercociudades

A través de un proyecto elaborado en la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional, consensado con el Ejecutivo del Municipio de la Ciudad de San Juan, se ha logrado incorporar a nuestra ciudad capital en la "Red de Mercociudades", logro obtenido tras la participación de esta Dirección en diferentes foros de debate, realizados y convocados por la ciudad de Rosario y Buenos Aires.

La Red de Ciudades del Mercosur se crea por iniciativa de la Municipalidad de Asunción en 1995, tomando forma a través de posteriores declaraciones de los países integrantes del Mercosur.

El objetivo de esta red es participar activamente en la formulación del Mercosur, desde el aporte e integración de las ciudades más importantes que lo conforman, logrando de esta manera una firme cooperación descentralizada con aplicación regional, en las áreas de: Desarrollo Económico Local, Planificación Urbana, Medio Ambiente, Cultura, Turismo, Desarrollo Social y Cooperación Internacional.

Para obtener la incorporación de San Juan a esta red internacional, se debió fundar cada uno de los rubros arriba señalados, a efectos de justificar la viabilidad de este ingreso y compartir ahora los foros de discusión de Mercociudades, con urbes tan importantes

como Brasilia, Montevideo, Buenos Aires, Asunción, Valparaíso, Mar del Plata, Rosario, Florianópolis, etcétera.

Integración con Chile

- Con la IV Región, en particular Coquimbo y La Serena, se ha proyectado una serie de programas de integración en materia turística, cultural y comercial, potenciando como vía de comunicación el Paso de Agua Negra.

Se estudia la viabilidad de instalar oficinas de San Juan en Coquimbo y de Coquimbo en nuestra provincia para fomentar la integración de ambas regiones. La Municipalidad de Coquimbo, a través de una ordenanza, ya ha aprobado el proyecto respectivo.

En materia cultural, se proyecta la presentación de obras de teatro, exposiciones y otras manifestaciones culturales sanjuaninas en La Serena, a través de acuerdos de integración.

- Participación oficial de la "Gesta Sanmartiniana 2000" en Limarí, a través del paso utilizado por el comandante Cabot, oportunidad en la que se recibió a 20 expedicionarios cuyanos, que luego de recorrer a pie 320 kms. de cordillera, llegaron a la ciudad chilena de Ovalle, para dejar inaugurado el monumento binacional que recuerda la batalla de Socos. En la oportunidad se llevó el mensaje del gobernador Avelín, respaldando la integración binacional y la habilitación permanente del paso a Chile por Agua Negra.

- Elaboración y redacción de un prólogo y datos turísticos y económicos de San Juan, que serán incorporados en el libro *Integración Binacional*, que editará próximamente el gobierno de Chile y la Embajada de Chile en Argentina, el cual será distribuido en diversos organismos internacionales (embajadas, UNESCO, etcétera).

- Desde la oficina de San Juan se programaron una serie de reuniones con autoridades chilenas de la IV y V regiones, a efectos de avanzar en convenios bilaterales de integración comercial, turística y cultural, especialmente con las ciudades de Coquimbo y La Serena. A tal efecto se concretaron reuniones de trabajo con los alcaldes y gobernadores de dichas ciudades, y con instituciones intermedias. En toda ocasión se impulsó la concreción del paso de Agua Negra, y acuerdos culturales, turísticos y de integración.

- Se efectuaron reuniones técnicas con directivos del Puerto de Coquimbo, FERIA de Peñuelas y la empresa aérea Avant, a efectos de conocer las posibilidades de una mayor integración comercial con San Juan, de acuerdo a recomendaciones de Cancillería.

- Por expreso pedido del Consulado de Chile en Cuyo, se organizó la Agenda de Trabajo para la visita de un equipo de consultores de la Agencia Japonesa de Cooperación (JICA), funcionarios del Ministerio de Economía IV Región de Chile, y el jefe comercial del Consulado de Chile en Cuyo, los que se encuentran realizando un "Estudio para la Promoción de Inversiones y Exportaciones y un Desarrollo Económico Equilibrado de las Regiones de Chile". Se concretaron entrevistas con el subsecretario de Programación y Gestión Económica; con el secretario de Industria, Comercio e Inversiones; con la directora de Comercio Exterior, éstos en representación del Ministerio de Economía de la Provincia, funcionarios del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Medio Ambiente. Otras entrevistas fueron con empresarios de rubros diversos nucleados en las siguientes cámaras: Cámara de Comercio Exterior, Cámara de Minería, Federación Económica, Consejo Empresario de San Juan, Cámara de Productores y Exportadores de Frutas y Hortalizas, Unión Industrial y empresarios varios. Recibió a la delegación el gobernador de San Juan, Dr. Alfredo Avelín, como así

también el ministro de Gobierno, Dr. Rodolfo Colombo. El objetivo de los visitantes fue recabar información de la región en los temas referidos a economía provincial e infraestructura a fin de insertarlo en el estudio marco para el desarrollo equilibrado de Chile, con miras a lograr en el largo plazo el desarrollo de la micro-región comprendida por Cuarta Región de Chile y San Juan.

Firma de convenios

- Se realizaron numerosas reuniones técnicas con la Dirección de Relaciones Internacionales de la U.N.S.J., elaborándose un proyecto de "Convenio de cooperación recíproca" entre ésta y la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional del Gobierno de San Juan, con el objeto de facilitar la implementación de futuros convenios bilaterales, con países a través de los cuales la U.N.S.J. mantiene una fluida relación académica y científica.

Desde ese momento la organización de diferentes reuniones con las colectividades extranjeras, con quienes se trabaja en la solución de problemas sociales (pensiones, seguros de vida, etcétera), tramitación de expedientes ante embajadas y Cancillería.

- Convenio marco de cooperación cultural y científica con el Instituto Alemán A.S.I.C.A.R.A., que permitirá obtener resultados más directos con instituciones germanas. Para ello se consultaron a oficinas de la U.N.S.J., Embajada de Alemania, Cancillería, y directivos del ex Goethe Institut, instituciones que llevan una dilatada actividad de intercambio con Alemania en la provincia.

- Se han proyectado convenios de cooperación académica y científica con organismos alemanes e israelíes (DAAD y CIDIPAL), cuyos directivos viajaron expresamente a San Juan para analizar detalles de dichos convenios.

Seguimiento del Corredor Bioceánico Central Porto Alegre-Coquimbo

A través del esfuerzo conjunto de empresarios, nucleados en la Federación Económica, y diferentes áreas de gobierno (Vialidad, Obras Públicas, Economía) desde la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional se han organizado tres encuentros interregionales para impulsar el Proyecto del Corredor Bioceánico "Porto Alegre-Coquimbo": uno en San Juan, otro en Córdoba y el último en Capital Federal.

En el primero de ellos, a través de gestiones realizadas ante la cancillería argentina, se logró incorporar en la agenda binacional de la VIII Reunión del Comité de Frontera la discusión sobre el Corredor Bioceánico Central para avanzar más concretamente sobre los puntos conflictivos.

En todas las oportunidades participaron representantes de Brasil, de Chile y de las cuatro provincias involucradas.

En la sede del Congreso de la Nación, la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional organizó la presentación de un proyecto de ley para impulsar el Corredor Bioceánico, actividad que contó con la presencia del vicegobernador, los ministros de Economía y Obras Públicas, y todos los diputados nacionales, obteniéndose el apoyo del resto de los legisladores de las provincias que adhieren al proyecto. Sin duda este último ha sido el hecho más importante desde la implementación del Comité de Seguimiento del Corredor Bioceánico.

Aprobación, en el Poder Legislativo provincial, de la ley de Creación del Organismo Provincial de Seguimiento del Corredor Bioceánico Central Porto Alegre-Coquimbo, en

la que se establece expresamente que la coordinación del ente estará a cargo de la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional.

Relación con sedes diplomáticas

- Se ha recibido en la provincia de San Juan, por invitación de esta Dirección, la visita de numerosos funcionarios del cuerpo diplomático del exterior acreditados en Argentina, tanto embajadores como consejeros y cónsules, a los que además de mostrarles la realidad de la provincia.
- Se ha solicitado y luego receptado, abundante material técnico para ser aplicado en la seguridad vial, elementos remitidos a la Dirección de Tránsito y Transporte para su estudio, que permitirá decidir sobre su adecuación a nuestras necesidades. Dicho equipamiento fue enviado a través de las embajadas de Alemania y Holanda.
- Se gestionó la visita de cinco expertos en seguridad israelíes, quienes se entrevistaron con el ministro de Gobierno. Se trata de especialistas provenientes del I.M.I. (Instituto Militar Israelí), que ofertaron la elaboración de una estrategia institucional y tecnológica en materia de seguridad pública, abarcando Policía y Servicio Penitenciario Provincial, de acuerdo a las necesidades sociales y económicas de la provincia. La propuesta consiste en el estudio analítico de la legislación local vigente, equipamiento y construcción de un nuevo penal.
- Se han formalizado contactos institucionales con las embajadas de Chile, Perú y México, para interesarles en participar en la "Exposición Internacional de Artesanías" de acuerdo a lo requerido por la Subsecretaría de Cultura de la Provincia.

Asistencia a las colectividades extranjeras

La Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional está en contacto permanente con las colectividades extranjeras en la provincia cumpliendo funciones en áreas diversas tales como ferias, encuentros de colectividades, vinculación con su país de origen, trámites ante la Cancillería y toda actividad que favorezca la permanencia de los lazos efectivos con sus países de origen. Comienzan a organizarse numerosas reuniones con representantes de dichas colectividades.

En ocasión de presentarse en San Juan la Orquesta Sinfónica del País Vasco en función del Mozarteum Argentino Filial San Juan se organizó una feria de productos típicos del lugar en conjunto con productos sanjuaninos. Se mantuvieron reuniones técnicas con los profesionales que acompañaron a la delegación artística.

Trabajo relacionado con el medio ambiente

Está en etapa de elaboración el proyecto Biosfera 1 - Reserva San Guillermo, con asistencia técnica de organismos nacionales, internacionales y locales.

- Estudio de proyectos para presentar ante PNUMA y PNUD (de ONU) en áreas de control y protección medioambiental y rescate de reservas naturales.
- Proyecto de sustitución de viviendas precarias por alternativas recicladas naturales.

Para el avance técnico de estos proyectos, se recibe información y asistencia del delegado en Buenos Aires del Programa ONU para el Medio Ambiente, Dr. Rodríguez Bergé.

Relación con la Casa Argentina en Brasil

Por propuesta del Sr. Roberto Angeloni, responsable de la Casa Argentina en Brasil, se realizaron una serie de gestiones con organismos y empresarios locales a fin de concretar un *show room* en el Estado de Espíritu Santo, Brasil, como así también la posibilidad de realizar un intercambio comercial con diferentes estados del vecino país. Se generaron reuniones con funcionarios de Economía, para establecer pautas que faciliten las exportaciones de productos sanjuaninos a Brasil. Se recibió una carta de agradecimiento, por parte del Gobierno de Espíritu Santo, en la que resalta la actividad desarrollada por la Dirección.

Jóvenes para la ONU en San Juan

A través del enlace institucional que realiza la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional, se está buscando la información necesaria para concretar la instalación de esta organización en San Juan, que propicia el desarrollo integral de la juventud local y el compromiso ante otros estados. Se han formulado al respecto reuniones explicativas con sectores estudiantiles, a efectos de ilustrarlos sobre la oferta educativa y cultural internacional.

Desarrollo aborigen

La Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional implementa un área específica dedicada a la problemática aborigen propia de Latinoamérica, concretándose hasta el momento la Carrera Internacional Aborigen y diversos proyectos como "El último Huarpe 2000". Se trabaja en estrecha relación con el INAI y con organismos internacionales relacionados con esta temática. En el desarrollo de la "Posta Internacional Indígena", la Dirección organizó la recepción, traslado, hospedaje y reuniones técnicas con ONG y representantes de comunidades aborígenes latinoamericanas, que arribaron a San Juan. No hay que olvidar que la integración de los pueblos comienza con el conocimiento mutuo de la historia de los que forjaron la identidad cultural de cada país.

Relación con el Congreso Nacional

Reunión en Buenos Aires con el diputado nacional (UCR) Marcelo Stubrin, para informar sobre las prioridades de San Juan en lo referente a las relaciones internacionales. El Dr. Stubrin es presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso Argentino. Ofreció su gestión para los objetivos de San Juan relacionados con el Paso de Agua Negra, y a la integración con Chile. Está dispuesto a viajar a la provincia para explicar la política en Mercosur y cooperación internacional del gobierno argentino.

Asistencia a la Feria Internacional de Hannover

El director de Relaciones Internacionales e Integración Regional asistió a la Feria Internacional de Hannover, invitado oficialmente por el gobierno de Alemania, como único representante de la provincia integrando una delegación de cinco representantes de todo el país. Tuvo encuentros tanto con autoridades argentinas como alemanas. Trajo a la provincia de San Juan importantes aportes en materia de promoción turística, PYMES, medio ambiente y tecnología. Luego de su regreso, gestionó un viaje con productores locales, quienes partieron a Hannover para promocionar sus respectivos productos. La Empresa Almar, luego de su participación en dicha feria, logró exportar 4 mil litros de aceite de oliva.

Se realizó la *traducción de las conclusiones de la Feria Internacional de Hannover*, con el objeto de darlas a conocer al público en general, organismos del gobierno provincial y específicamente a fin de ser remitidas a la Universidad Nacional de San Juan para su utilización por el área de investigación.

Trabajo con autoridades de Mendoza (seguimiento continuo). Gestiones ante el INPRES

En forma continua se realizan reuniones con el área de Cooperación Internacional de la provincia de Mendoza, se intercambian experiencias de trabajo y están en etapa de gestación proyectos en forma conjunta.

Por solicitud del encargado del área de Cooperación Internacional del Gobierno de la provincia de Mendoza, Lic. Martín Soto, se concretó una reunión en el INPRES con su titular y directivos de Obras Públicas de Mendoza, con el objetivo de analizar la posibilidad de brindar asistencia a la vecina provincia en materia de seguridad sísmológica, como así también ofrecer la posibilidad en conjunto, al organismo nacional, de elaborar convenios en el ámbito de la cooperación internacional.

Desde la Dirección de Relaciones Internacionales se está haciendo un detallado seguimiento del tema, como así también en la implementación de proyectos conjuntos entre ambas provincias, referidos al ámbito internacional (promoción del turismo, comercio, etcétera).

Desarrollo económico

- Incorporación de la Dirección de Relaciones Internacionales a la Agencia de Desarrollo Económico organizada por iniciativa del Municipio de la Capital.
- Participación activa en la visita de empresarios y funcionarios de la IV Región de Chile, convocados por la Agencia de Desarrollo para la realización de rondas de negocios e intercambio de experiencias con empresarios sanjuaninos.

Organismos internacionales

- A través de reuniones mantenidas con la Agencia de Cooperación Japonesa (J.I.C.A.), encargada del laboratorio ambiental minero, se ha proyectado la confección de una petición formal a la Embajada de Japón en Argentina, con el objeto de solicitar subsidio y ayuda técnica para la remodelación y equipamiento del Auditorio Ing. Juan Victoria y

el Teatro Sarmiento. Para ello se han mantenido numerosas reuniones con funcionarios de la Subsecretaría de Cultura y Dirección de Arquitectura a efectos de recopilar toda información técnica posible.

- Proyecto Ambiental Internacional "*San Guillermo, rescate de nuestro patrimonio biológico*", a través de un eventual financiamiento por parte de organismos ambientales (UICN, WWF, ONU), a efectos de conservar el patrimonio genético y biótico de la reserva.

- Formulación de unas jornadas internacionales sobre "Mosca de los Frutos", juntamente con Agricultura y Ganadería, Insectario, Ciencia y Técnica, INTA, SENASA, FAO (ONU) y expertos de la República de Chile; a efectos de debatir sobre una política provincial para la pronta eliminación de la mosca y sus graves perjuicios en nuestras exportaciones.

- Seguimiento a pedido de la ONU para la instalación de una biblioteca de temas mundiales en San Juan.

- Formulación de proyectos ante el BID y OEA para "*Áreas marginales*", con el objeto de combatir la pobreza y la exclusión social dentro de los lineamientos de los programas de asistencia internacional de dichos organismos.

- La Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional organizó tres días de Talleres Técnicos, junto a la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Turismo de la Nación, con vista a la eventual declaración de "Patrimonio de la Humanidad" a Ischigualasto, por parte de la UNESCO. Las deliberaciones se desarrollaron en la órbita del Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan, participando más de diez organismos provinciales y nacionales, algunos de ellos provenientes de las provincias de La Rioja y Catamarca. Posteriormente se acompañaron las gestiones y actividades del evaluador de la UNESCO, en su reciente visita a San Juan. La labor técnica fue coordinada por la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Turismo de la Nación.

- Organización de unas jornadas sobre *¿Qué es la ONU?*, en conjunto con la Delegación en Argentina del Centro de Información de Naciones Unidas. A tal efecto visitará próximamente San Juan la Dra. Angélica Hunt, directora de dicho organismo internacional.

- Se gestionó junto a A.S.I.C.A.R.A., la visita del Dr. Albrecht von Gleicht, experto alemán en Mercosur y Unión Europea, consultor de GTZ, perteneciente al gobierno federal alemán. Se coordinaron diferentes reuniones de trabajo, entre ellas, una visita protocolar al Ministro de Gobierno.

Mercosur

- Elaboración de un estudio analítico sobre la actual situación de San Juan en el marco jurídico-económico del Mercosur, a efectos de sugerir al Gobierno de la Provincia una estrategia conveniente a los intereses locales.

- Por invitación de la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional visitó nuestra provincia el Dr. Carlos Raimundi, diputado nacional, presidente de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Su agenda comprendió la presentación de saludos al gobernador, una reunión en la Cámara de Diputados de la provincia, con su presidente, y legisladores preocupados por la problemática del Mercosur. En horario de tarde se realizó una conferencia en la Facultad de Ciencias Sociales orientada al público en general y posteriormente, en la Federación Económica de San Juan, se concretó una reunión con empresarios locales a fin de analizar las nuevas perspectivas

que ofrece el bloque de integración ante la reciente crisis que pusiera en tela de juicio su consecución. Se le remitió los puntos críticos de los empresarios locales, en referencia al Mercosur, los que se encuentran en proceso de análisis por parte del diputado Raimundi.

Nuevo Cuyo

- Preparación de reuniones del Nuevo Cuyo (convocatoria, organización y coordinación técnica) y del Corredor Bioceánico, junto a las seis provincias que componen el Comité del Centro - Oeste Argentino.
- Presentación de un proyecto, ante las autoridades del Poder Ejecutivo provincial para reiniciar el funcionamiento del Nuevo Cuyo.

Relación con la Dirección de Relaciones Internacionales de Rosario

- Reunión con el director de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario, en la ciudad de Rosario, Santa Fe, Dr. Juan Carlos Zabalza, para tratar temas relacionados con la cooperación internacional, reunión de Mercociudades y detalles de su próxima visita a San Juan.
- Reunión con la Lic. María del Huerto Romero, responsable de la Red N° 7 del Programa URBAL-UE, a fin de conseguir asesoramiento especializado para solicitar cooperación técnica de la Unión Europea. Rosario, Santa Fe.

Notas

* Titular de la Dirección de Relaciones Internacionales e Integración Regional de San Juan.

LA REGIÓN EN NUESTRA ORGANIZACIÓN FEDERAL

por FEDERICO JUSTINIANO ROBLEDO * y ROSA ANGÉLICA AVILA PAZ DE ROBLEDO **

Sumario: 1. El federalismo en nuestro país. 2. Los procesos convencionales constituyentes provinciales se anticiparon a incorporar la idea de integración regional en sus cartas fundamentales. 3. La región no es sujeto de relación federal. 4. Los arts. 124 y 125 C.N. deben ser armonizados en su interpretación y aplicación. 5. Conclusiones.

1. El federalismo en nuestro país

"La forma representativa, republicana y federal fue adoptada por nuestra Constitución Nacional en diferentes normas, con el propósito de que al ejercitar su participación en las decisiones del gobierno nacional, las provincias logren y mantengan un equilibrio en la conducción del Estado, y en desarrollo social y económico de nuestra Nación".

"Este federalismo, institucionalizado en la Carta Magna, por distintas causas sufrió un lamentable, persistente y generalizado proceso de defederalización, analizándose este debilitamiento desde distintos enfoques del derecho público, político, sociológico, económico y filosófico".

*"A los fines de fortalecer dicho federalismo, nuestros constituyentes fueron buscando ideas y luego fueron insertadas en la Ley Suprema, entre ellas la **Región**"* ¹.

Consolidada la institucionalización nacional con la sanción de nuestra Constitución Nacional el primero de mayo de 1853 y su organización con la incorporación de la provincia de Buenos Aires en 1860, comenzaba un proceso de desarrollo económico, social, humano, de integración y vivencia federal.

Sin embargo, la cuestión regional aún no había nacido, tal como la entendemos en nuestros tiempos.

No obstante ello, se incorporaron dos normas constitucionales que ilustraron los verdaderos propósitos que albergaban nuestros constituyentes, como valor superior del bienestar general para la prosperidad de nuestro país y que se conocen hoy en el derecho público, como *cláusulas de progreso*. Eran originariamente ellas los arts. 67 inc. 16... *"proveyendo lo conducente a la prosperidad del país, adelanto y bienestar de todas las provincias..."*, y 107, que pretendía colocar un programa para lograr un desarrollo equilibrado y homogéneo del muy extenso territorio nacional, sus provincias y regiones ².

La doctrina del derecho público entendió que dichas cláusulas eran operativas, y sustentaban los derechos fundamentales de nuestros hombres.

Sin embargo, la *cuestión regional* tomo un interés profundo y necesario entre nosotros recién en la segunda mitad del siglo XX.

Así, comprendimos el concepto de región como un válido instrumento de integración y a ésta como una herramienta determinante del desarrollo de las naciones ³.

En esta misma línea, la región también debe procurar -como nos enseña S.S. Juan Pablo II- el desarrollo de un *humanismo verdadero* que con sustento en los valores morales atiende a la dignidad humana y a la libertad auténtica ⁴.

Ello debe ser así porque en la región, como en el debido proceso legal adjetivo (art. 18 C.N.) se *"debe tutelar la dignidad humana, supremo valor que fundamenta todos sus derechos y deberes"* ⁵.

En efecto, *"la dignidad del hombre en el orden natural, reside en el hecho de ser persona. Por este motivo, el hombre es el principio, sujeto y fin de todas las instituciones sociales"* ⁶.

2. Los procesos convencionales constituyentes provinciales se anticiparon a incorporar la idea de integración regional en sus cartas fundamentales

No nos extraña que siendo las provincias progenitoras del Estado Nacional, hayan aportado e incorporado antes que éste, normativas claras y concluyentes tendientes a la integración regional.

A la luz del derecho público provincial comparado, esta afirmación queda confirmada con la sola lectura de las constituciones locales:

Neuquén (arts. 236 y 251) ⁷; Santiago del Estero (art. 5º) ⁸; Córdoba (arts. 16 inc. 2 y 144 inc. 4) ⁹; Jujuy (art. 3º inc. 2) ¹⁰; Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 1º) ¹¹; Chubut (arts. 15, 99 y 109) ¹²; La Rioja (art. 17) ¹³; Río Negro (art. 10)

14; Santa Cruz (arts. 44, 45 y 46) 15; Salta (art. 3° incs. 2, 4 y 8) 16; Chaco (arts. 13 incs. 3 y 5 y 53) 17; La Pampa (art. 4°) 18; Catamarca (art. 1°) 19; Formosa (arts. 6° inc. 1 y 39) 20.

Por su parte, en dichas constituciones también se incorporaron disposiciones en relación con los municipios que les agregaron nuevas funciones a sus competencias, tendientes al desarrollo integral del ser humano en lo concerniente a su salud, educación, ecología, etcétera, a saber:

Buenos Aires (art. 192 inc. 8) 21; Catamarca (art. 252 inc. 4) 22; Córdoba (arts. 190 y 191) 23; Corrientes (art. 163 incs. 5.a y 12) 24; Chaco (art. 201) 25; Chubut (arts. 235 y 237) 26; Entre Ríos (art. 195 inc. 4) 27; Formosa (art. 179) 28; Jujuy (art. 190) 29; La Pampa (art. 123) 30; Neuquén (art. 204 inc. m) 31; Salta (art. 176 incs. 14, 15, 21 y 23) 32; San Juan (art. 251 incs. 9, 12 y 17) 33; San Luis (art. 258 incs. 1.15, y 20) 34; Santiago del Estero (art. 211) 35; Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 173 incs. 12, 13, 16 y 17) 36 y Tucumán (art. 113) 37.

*"En los últimos veinte años, este proceso de afirmación regional se ha ido consolidando: la **Patagonia**, el **Nuevo Cuyo**, el **Nordeste Argentino**, el **Noroeste Argentino**; más recientemente el **Centro Litoral** y aun la **Región Metropolitana** no son precisamente realidades virtuales sino la consecuencia de firmes procesos de concertación interprovincial, que justificaron la inclusión del tema en la agenda constituyente del 94"* 38.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo la cuestión de la región en el art. 124, eso sí, no desde el enfoque del denominado "regionalismo natural" que la entiende como de existencia natural con anterioridad a la voluntad política, que no la crea, sino desde el ángulo del "regionalismo político" que afirma su nacimiento por un *acto constitutivo*.

Así, las provincias, en su calidad de personas jurídicas públicas estatales fueron expresamente habilitadas para crear regiones, y el art. 75 inc. 19 C.N. faculta al Congreso Nacional para acompañar esta creación promoviendo todas aquellas políticas que favorezcan el equilibrio en cuanto a sus actuales desigualdades.

3. La región no es sujeto de relación federal

Pedro J. Frías 39 considera que la región no es sujeto de la relación federal, por cuanto comparte y hace suyo el análisis realizado por Guillermo Barrera Buteler 40, quien sostiene que *"A pesar de su calidad de persona jurídica pública estatal, la región no es sujeto de la relación federal por su naturaleza instrumental para el desarrollo económico y social. Cuando el art. 75 inc. 19 atribuye al Congreso políticas de igualdad de oportunidades para las provincias y regiones, remite a las creadas por las provincias o a los estudios técnicos en las áreas en que las provincias no las hayan creado"*.

En otro costado, Alberto Zarza Mensaque 41 expresa que la *región es una alternativa federal*, en nuestro federalismo argentino.

Consecuentemente, en nuestra opinión, sostenemos que si este federalismo entra en crisis, afecta la región por cuanto ésta tiende a cumplir sus objetivos en el marco de aplicación de los principios de subsidiaridad y solidaridad que sustentan nuestra estructura federal.

El *principio de subsidiaridad* es uno de los principios rectores del orden social y conlleva a la aplicación de que el hombre debe realizar todo lo que implica el ejercicio de sus responsabilidades antes que el Estado, las del municipio, antes que la provincia, y las provincias y regiones antes que la nación. Es decir, la región debe procurar realizar sus objetivos antes que el Estado, y éste sólo lo que la primera no pudo o no quiso hacer.

Este principio acuñado por la doctrina social de la Iglesia Católica ⁴², durante estos últimos cien años fue explicado por el Papa Pío XI ⁴³, así: *"Conviene por tanto que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que él sólo puede realizar dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando según el caso requiera y la necesidad exija. Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes, que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de "función subsidiaria", el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficacia social, y tanto más feliz y próspero el Estado de la Nación".*

"El principio de la función de subsidiaridad tiene razón de ser cuando reconocemos que el hombre nació antes que el Estado para vivir en agrupaciones con otros hombres, y que en su seno se realiza y perfecciona como tal" ⁴⁴. Al impulsar procesos regionales de desarrollo como estructura y agrupamientos menores que el Estado, cumple objetivos tendientes al bien común, específicamente dotados de cierta autonomía que éste debe respetar y asegurar. Significa la intervención complementaria y auxiliar de estructuras sociales superiores a favor de los individuos y de las comunidades inferiores (*como en este caso, la región*). *"Es que la sociedad es para las personas y no las personas para la sociedad"* ⁴⁵.

En cuanto al principio de *solidaridad* -en nuestra opinión- implica un recíproco estar unidos y obligados en el objetivo regional, que es el bien común y tutela de la dignidad humana, dentro del Estado federal.

4. Los arts. 124 y 125 C.N. deben ser armonizados en su interpretación y aplicación

Los procesos de integración regional en nuestro país deben favorecer el desarrollo económico, social y cultural y principalmente el humano. Resulta imposible hablar sólo de los primeros, si partimos de la idea de que el hombre es el sujeto y fin del derecho y todo desarrollo está ligado indisolublemente a favorecer su plenitud como tal, garantizándole el respeto a su libertad y dignidad humana, por esa sola condición definitoria (arts. 14 bis, 15, 18, 19, 31 y 33 C.N. y arts. 4º, 23, inc. 1, 58 y 66 Const. Pcial. de Cba./87).

5. Conclusiones

Arribamos así a las siguientes *conclusiones*:

1. La Región constituye un válido y actual instrumento de integración, y ésta una herramienta determinante del desarrollo del país.
2. La Región está inserta en nuestra estructura federal y se adecua a la aplicación de los principios de subsidiaridad y solidaridad.

Además la aplicación del principio de función subsidiaria en nuestro Estado federal, conlleva a que se entienda que el hombre debe realizar todo lo que implica el ejercicio de sus responsabilidades antes que el Estado, la de los municipios antes que las provincias, y las provincias y regiones antes que la Nación.

3. La cuestión regional fue introducida primero en las normativas constitucionales de las provincias, progenitoras del Estado Nacional, y ahora en la Constitución Nacional que la estructura dentro de la organización federal.
4. Los procesos regionales de integración deben perseguir como objetivos fundamentales no sólo el desarrollo económico, social y cultural, sino fundamentalmente el humano, por cuanto el hombre es el sujeto y fin del derecho y de todo desarrollo regional.
5. El desarrollo regional implementado en la normativa constitucional de nuestras provincias y de la Nación, deben garantizar en todo momento el respeto a la libertad y dignidad del hombre, por su propia condición.
6. Es necesario atender también una armonización legislativa regional.

Notas

* Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Docente de Derecho Público Provincial y Derecho Municipal y Docente del I.E.C.A. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

** Miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Procesal. Miembro de la Comisión Directiva del A.E.A.L. (Área de Estudios de América Latina). Profesor titular de Derecho Procesal Civil y de Teoría General del Proceso de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y profesor de Derecho Procesal Civil y Laboral del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Rioja.

¹ Federico Justiniano ROBLEDO, "La normativa constitucional y los procesos de integración", ponencia presentada en el XIII Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional "Dr. Guillermo Becerra Ferrer", Córdoba, octubre de 1997, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y publicado en *Semanario Jurídico*, 1182, t. 78, 1998-A, págs. 289 a 291.

² Tiburcio LÓPEZ GUZMÁN, "Parlamento del NOA, pasado, presente y futuro" en *Cuadernos de Federalismo*, Instituto de Federalismo IX, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Ed. El Copista, Córdoba, 1996, pág. 80.

³ Federico Justiniano ROBLEDO, "La normativa...", ob. cit., pág. 289.

⁴ Diccionario de Teología y Espiritualidad de Juan Pablo II, voz "Humanismo", Punto 1436, *Humanismo y moralidad*, 1ª ed. Jubilaeum A.D. 2000, Edibesa, Madrid, España, 1997, pág. 386.

⁵ Rosa A. AVILA PAZ DE ROBLEDO, "El debido proceso legal" en *Revista de la Facultad*, vol. 6, N° 1, Nueva Serie, 1998, pág. 86.

⁶ Iglesia y Comunidad Nacional, XLII Asamblea Plenaria, 4-9 de mayo de 1981, Conferencia Episcopal Argentina, Segunda Parte, Punto I, Sub-punto I, "Ser personal", Oficina del Libro, Buenos Aires, 1990, pág. 18. citado por Rosa A. AVILA PAZ DE ROBLEDO, "El debido proceso...", ob. cit., nota 6, pág. 86.

⁷ Año 1957 - Texto ordenado año 1994 (con las enmiendas introducidas por ley 2039, aprobada por Referéndum del día 20/3/94.

⁸ Año 1997.

⁹ Año 1987.

¹⁰ Año 1986.

¹¹ Año 1991.

¹² Año 1994.

¹³ Año 1998.

¹⁴ Año 1988.

¹⁵ Año 1998.

¹⁶ Año 1998.

¹⁷ Año 1994.

¹⁸ Año 1994.

¹⁹ Año 1996.

²⁰ Año 1991.

²¹ Año 1994.

²² Año 1988.

²³ Año 1987.

²⁴ Año 1958.

²⁵ Año 1994.

²⁶ Año 1994.

27 Año 1933.

28 Año 1991.

29 Año 1986.

30 Año 1994.

31 Año 1994.

32 Año 1998.

33 Año 1986.

34 Año 1987.

35 Año 1997.

36 Año 1991.

37 Año 1991.

38 Pablo María GARAT, "El federalismo fiscal y el desarrollo regional en equidad territorial", academia nacional de derecho y ciencias sociales de córdoba, instituto de Federalismo, Separata de Cuaderno de Federalismo N° XII, Córdoba, 1998, pág. 226.

39 "La Región según la Constitución Nacional reformada", en Cuaderno de Federalismo - Memoria Federal 1996, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, X, Córdoba, 1996, pág. 70.

40 *La Provincia y la Nación*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

41 "La Región como alternativa federal", en Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.N.C., N°S 1 y 2, 1977.

42 "Principio de subsidiaridad" proviene del latín *subsidiium*, ayuda de la reserva. S.S. Papa León XIII, aunque no habla de "subsidiaridad" trata su contenido (N° 26, Encíclica *Rerum Novarum* (15/5/1891), citado por Rosa A. AVILA PAZ DE ROBLEDO, "Proceso, mediación y Mercosur - En el vivir universitario", Marcos Lerner Editora, Córdoba, 1997, nota 3, pág. 11.

43 S.S. Pío XI, Encíclica *Quadragesimo Anno* (15/5/1931), N°S 6 y 80.

44 Encíclica *Quadragesimo Anno*, ob. cit., N° 79.

45 Encíclica *Quadragesimo Anno*, ob. cit., N° 79.

Memoria Constitucional Provincial

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE CÓRDOBA

por PEDRO J. FRÍAS

Escribo cuando 80 constituyentes en ausencia de la oposición de Córdoba juran la reforma parcial de la Constitución de la provincia, que data de 1987. No sin sobresaltos, Córdoba ha podido adaptarse a la velocidad de nuestro tiempo. Decidido a reducir el costo de la política, el gobernador José Manuel de la Sota propuso sustituir las dos Cámaras de 133 miembros por una Cámara única de 70.

No es propiamente la supresión del Senado ya que la Cámara Única lo "lleva puesto" a través de 26 diputados departamentales. Los 44 restantes son los "proporcionales", porque se eligen por el sistema proporcional D'Hont. Esto quiere decir lo que pocos entienden. La Cámara Única sólo es legítima si se integra con un doble sistema electoral como en San Juan o Córdoba: por circunscripción, o sea por departamento aquí, en representación geográfica, un diputado y un suplente, a mayoría de sufragios. Los restantes, proporcionalmente para que haya mayoría y minorías.

Elegidos el 2 de setiembre, en una semana y gratuitamente, han concluido aprobando el proyecto de Unión por Córdoba, gracias a su mayoría propia. Pero esa mayoría de dos ejemplos que no podemos pasar por alto. Por una parte, renunció a disminuir, como estaba previsto, el cupo proporcional, quitándole 9 diputados para duplicar la representación de los departamentos más poblados, con lo que debilitaba las minorías y parecía interesada en lograr el "unicato". Por otra parte, también renunció a la llamada "cláusula de gobernabilidad" que concedía al partido mayoritario la mitad más uno de los diputados, o sea la mayoría absoluta. Si se hubiera impuesto uno u otro arbitrio en la Convención, Córdoba hubiera tenido no sólo un partido dominante —antes la UCR y ahora el justicialismo— sino un partido hegemónico, como lo son los justicialismos de San Luis y Santiago del Estero, por ahora...

No entro a juzgar la actuación de las minorías, sobre todo el radicalismo que hizo su peor elección y que se supone mejorará en la del 14 de octubre, e Izquierda Unida. Pero las dos rectificaciones del proyecto original de Unión por Córdoba son concesiones a esas minorías y a la opinión calificada, lo cual basta para justificar la necesidad de pluralismo político y vigorizar al menos el bipartidismo. Será una responsabilidad histórica del radicalismo en los comicios próximos.

No ha habido timidez en el proyecto votado: el Art. 89 limita las inmunidades legislativas a la de opinión en sus funciones, siguiendo así una opinión legitimada en todo Occidente. El Art. 91 limita la remuneración a la sola dieta sin agregados, lo que contraría la praxis actual. Hay 17 disposiciones transitorias y aquí me detengo.

La carrera

No conozco antecedentes de tanta velocidad. El 14 de octubre se votan los nuevos legisladores, porque la Convención legitimó la caducidad de los mandatos actuales, que había sido antes objetada en una comentada sentencia del Superior Tribunal. La Cámara Única se instala el 10 de diciembre hasta el mismo día del 2003. Y como se prorroga el mandato del próximo gobernador, el 10 de diciembre de 2007 se obtendrá la unificación del Ejecutivo y Legislativo para no multiplicar elecciones.

Con la velocidad del sonido, Córdoba inaugura su Cámara Única para 44 diputados proporcionales y 26 departamentales. Ha actualizado con acierto sus instituciones y ha renunciado a instalar constitucionalmente un partido hegemónico. La rica historia constitucional de la provincia ha incorporado un capítulo. La sociedad y el electorado harán lo demás si la dirigencia política se recupera en idoneidad y honestidad.

Doctrina

FEDERALISMO EN ARGENTINA Y CANADÁ: CINCO CRITERIOS DE COMPARACIÓN PARA APRENDER MEJOR UNOS DE OTROS

*por STÉPHANE DION **

* Presidente del Consejo Privado y ministro de Asuntos Intergubernamentales de Canadá.

Sumario: 1. La fuerza de nuestras provincias. 2. El número reducido de nuestras provincias. 3. La función de nuestra segunda cámara. 4. Fuerza del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo. 5. Existencia de un grupo minoritario a escala nacional pero mayoritario en una de las entidades federales. Conclusión.

Las relaciones entre Argentina y Canadá experimentaron un gran surgimiento durante la década de 1990. Entre 1992 y 2000, el volumen del comercio entre ambos países casi se triplicó y se multiplicó la cooperación en los campos de las ciencias, las artes, la cultura y muchos otros. Teniendo en cuenta la diversidad de nuestros intereses comunes, no sorprende que la delegación que acompaña a la jefa de Estado, la muy honorable Adrienne Clarkson, gobernadora general de Canadá, está integrada por parlamentarios, líderes indígenas, universitarios, artistas, científicos y empresarios. Tras la celebración de la Cumbre de las Américas en Quebec, que concluyó el 22 de abril, nuestros dos países se aprestan a mantener relaciones cada vez más estrechas, intensas y fructíferas.

De igual manera, estamos interesados en que nuestros dos países se conozcan mejor. En ese sentido, el hecho de que el federalismo sea una característica común de nuestros países nos será útil. Por supuesto, nuestras dos federaciones son diferentes en bastantes aspectos. Sin embargo, compararlas ciertamente nos servirá como medio para conocernos mejor e intercambiar experiencias en materia de federalismo.

Esa es, por otra parte, la vocación del Foro de Federaciones: contribuir al acercamiento entre los países federales, basándose en su sistema político común. Por esa razón, agradezco al Foro de Federaciones y a la Asociación Conciencia por haber organizado este encuentro aquí, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Esperamos que este tipo de encuentro se repita con frecuencia, no sólo en las universidades argentinas y canadienses, sino también en las universidades de las otras cinco federaciones de nuestro hemisferio: Brasil, Venezuela, Saint Kitts y Nevis, México y Estados Unidos.

Sin duda, los países que acabo de mencionar -al igual que los diecisiete países federados que existen en todo el mundo- son muy diferentes entre sí. Algunas de dichas federaciones corresponden a países muy ricos, otras a países menos desarrollados; algunas pertenecen a países de territorio y población inmensos y otras a países de superficie y población modestas.

A pesar de lo anterior, el hecho de que todos esos países sean federaciones repercute sobre su vida política. No pretendo ser un experto de la situación argentina, pero sé que no es posible comprender la situación en Canadá sin tener en cuenta que es una

federación. Irrefutablemente, las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos de las provincias y territorios canadienses constituyen una de las características fundamentales de mi país. Me pregunto, incluso, si existirá en el mundo un país más marcado por sus relaciones intergubernamentales que Canadá.

Distingo cinco razones por las cuales las relaciones entre el gobierno federal y las provincias canadienses ejercen una influencia fundamental sobre el funcionamiento de mi país. Describiré esas cinco razones, a fin de presentarles un panorama del federalismo canadiense que les permita juzgar, por sí mismos, si existen paralelos con el federalismo argentino.

Mi objetivo no es, de ninguna manera, tratar de determinar cuál de esos dos federalismos es preferible; cada federación evoluciona a su manera. Simplemente busco proponer criterios de comparación que les permitan a ustedes comprender mejor el federalismo canadiense. Quién sabe, quizás el análisis del federalismo canadiense les permita enriquecer la comprensión de su propio federalismo. A modo de conclusión, propondré siete principios de acción que, en mi opinión, conviene que observen todas las federaciones, más allá de las diferencias que puedan existir entre ellas.

1. La fuerza de nuestras provincias

En el mundo de las federaciones existen pocas entidades federales más poderosas que una provincia canadiense. La Constitución de Canadá adjudica a las provincias grandes competencias legislativas propias. El art. 75 de la Constitución argentina reformada de 1994 asigna al gobierno federal argentino responsabilidades que, en Canadá, constituyen facultades constitucionales atribuidas exclusivamente a las provincias. Tal es, por ejemplo, el caso del derecho privado o de la educación. En efecto, en Canadá sólo los gobiernos provinciales están habilitados para legislar en materia de educación, desde las escuelas primarias hasta las universidades.

En Canadá, son muy pocas las políticas que el gobierno federal podría implementar sin necesidad de cooperación con las provincias. Por ejemplo, la negociación más difícil de los últimos años entre el gobierno federal y las provincias ha girado en torno de la implementación de un nuevo programa de ayuda financiera para estudiantes. En las federaciones modernas -incluso en aquellas donde, al igual que en Canadá, la educación es competencia exclusiva de las provincias- la ayuda financiera para estudiantes interesados en realizar estudios de posgrado es una responsabilidad compartida. Sin embargo, en Canadá nuestros gobiernos provinciales valoran tanto su autonomía que cuando el gobierno federal lanzó una iniciativa de ayuda financiera para estudiantes -iniciativa que denominó "becas de estudio del milenio"- varias provincias la consideraron un riesgo de invasión de sus competencias en materia de educación. Fue necesario pasar por un arduo proceso de negociaciones antes de poder implantar el programa de modo que resultara aceptable para todos los gobiernos provinciales.

Incluso en materia de política extranjera, con frecuencia el gobierno federal canadiense debe obtener el apoyo de los gobiernos provinciales. La jurisprudencia constitucional ha acordado de manera inequívoca al gobierno de cada provincia la libertad de decidir si aplica o no un tratado internacional que toca uno o varios campos de su competencia. La aplicación de un tratado de un alcance tan vasto como el del Área de Libre Comercio de las Américas o del Protocolo de Kyoto necesariamente incumbe a las competencias provinciales. Por esa razón, el gobierno federal de Canadá realiza consultas muy estrechas con los gobiernos provinciales durante las negociaciones de ese tipo de acuerdos.

Otra fuente de poder de nuestras provincias -además del alcance de sus competencias constitucionales en el plan legislativo- reside en su capacidad fiscal y presupuestaria. La Tabla N° 1 resalta, desde ese punto de vista, el contraste entre las federaciones de nuestros dos países. En cuanto a los ingresos autónomos de los tres niveles de gobierno (federal, provincial y municipal) -es decir sus ingresos excluyendo las transferencias que reciben de otros gobiernos- se puede ver que la parte que corresponde a las provincias es mucho más elevada en Canadá que en la Argentina. El caso es el mismo en cuestión de gastos directos -es decir, los gastos de los gobiernos excluyendo las transferencias que hacen a otros gobiernos-. Por otra parte, el peso fiscal y presupuestario de las provincias canadienses está reforzado por el hecho de que dependen menos que las provincias argentinas de las transferencias federales para financiar sus actividades.

2. El número reducido de nuestras provincias

Canadá tiene pocas provincias: cuenta con sólo 10 provincias (además de tres territorios), frente a 23 provincias (y un distrito federal) en Argentina, 23 estados en Venezuela, 26 estados en Brasil, 31 estados en México y 50 estados en Estados Unidos.

El número relativamente reducido de nuestras provincias no deja de ser importante para nuestra política. Ese hecho contribuye, por lo menos de tres maneras, a que las provincias sean protagonistas fundamentales del sistema federal canadiense. En primer lugar, facilita que la cohesión entre provincias sea menos complicada. Una simple conferencia telefónica todavía resulta práctica en el caso de diez provincias, pero ya no lo sería si fueran veinte o treinta provincias.

En segundo lugar, ese número reducido de provincias permite realizar frecuentes reuniones interprovinciales o entre provincias y gobierno federal en todos los campos, ya sea en materia de economía, asuntos sociales, medio ambiente, agricultura. Rara vez transcurre más de una semana sin que tenga lugar por lo menos una reunión semejante. En gran parte, la evolución del sistema federal canadiense se debe al impulso derivado de todos esos intercambios entre ministros o entre altos funcionarios.

En tercer lugar, el reducido número de nuestras provincias evita la fragmentación del poder provincial. Las provincias más grandes, como Ontario y Quebec, pero también Columbia Británica y Alberta, poseen estructuras político-administrativas de talla considerable en comparación con las estructuras del gobierno federal.

3. La función de nuestra segunda cámara

Los senadores canadienses no son elegidos, sino nombrados por el Poder Ejecutivo federal. Ese hecho tiene dos consecuencias desde el punto de vista de nuestro sistema federal.

En primer lugar, esos senadores no electos no están en posición de competir con los primeros ministros provinciales como portavoces de las provincias. La situación es diferente en Estados Unidos, por ejemplo, donde es necesario contar con los senadores por lo menos tanto como con los gobernadores a la hora de determinar quién habla en nombre de los estados.

En segundo lugar, como nuestros senadores canadienses son nombrados por el ejecutivo federal - y no por los ejecutivos ni por las asambleas legislativas de las entidades federales- el resultado es que, en Canadá, las relaciones intergubernamentales tienen

lugar entre ejecutivos claramente diferenciados y sin vínculo parlamentario institucionalizado. No contamos con una cámara federal de provincias similar a la que tiene, por ejemplo, el modelo alemán de *Bundesrat*.

En Argentina, ustedes tenían el modelo alemán y ahora el modelo estadounidense. Los senadores argentinos que antes eran elegidos por las asambleas legislativas de las provincias ahora serán elegidos directamente por la población. Será interesante observar los efectos que dicho cambio tendrá sobre la federación argentina.

4. Fuerza del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo

Existen veinticuatro federaciones en todo el mundo. Sólo cuatro de ellas combinan el sistema parlamentario y el sistema de escrutinio de pluralidad simple: Canadá, India, Malasia y Saint Kitts y Nevis. Esa combinación tiende a producir -tanto a nivel federal como provincial- gobiernos conformados por un solo partido y que, por lo general, están en posición de hacer adoptar las leyes que proponen. De ello se desprende que en Canadá, las relaciones intergubernamentales tienen lugar entre gobiernos fuertes. Cuando el primer ministro de Canadá y los primeros ministros de las provincias suscriben un acuerdo, normalmente cada uno de ellos está en condiciones de implantarlo sin tener que negociarlo con una coalición parlamentaria.

En comparación con lo anterior, las federaciones de sistema presidencial -tales como Argentina, Brasil, Venezuela, México y Estados Unidos-, al igual que las federaciones de sistema de escrutinio proporcional, tienden a tener relaciones intergubernamentales más difusas y profundamente marcadas por los equilibrios entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, al igual que entre las coaliciones de partidos políticos.

En Estados Unidos, la relación entre la Casa Blanca y el Congreso es la que más llama la atención. En Canadá, la más importante es la relación entre el primer ministro y los primeros ministros de las provincias. En varias otras federaciones, se observa, sobre todo, el contexto cambiante de las coaliciones parlamentarias. ¿Cuál es el caso en la Argentina?

5. Existencia de un grupo minoritario a escala nacional pero mayoritario en una de las entidades federales

Por lo común, cuando un país federal tiene minorías étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas, éstas tienden a identificarse de manera especial con el gobierno federal o con las instituciones federales en general. Dichas minorías tienden a considerar la autoridad federal como una protección. Ignoro si ése es el caso de las minorías en la Argentina, pero es un fenómeno que se observa con frecuencia.

La situación es diferente, sin embargo, cuando una minoría es mayoritaria en una de las provincias. En ese caso, la minoría tiende a identificarse sobre todo con la provincia y las instituciones provinciales, pues es mayoritaria en ellas.

Canadá tiene dos idiomas oficiales: el inglés y el francés. Los francohablantes representan el 24% de la población nacional, pero el 86% está concentrado en una provincia, la provincia de Quebec, donde representan el 82% de la población provincial. Por ello, no resulta sorprendente que los quebequeses francohablantes agreguen, a su pertenencia canadiense, una identificación propia de su provincia e instituciones.

Si en uno de los estados importantes de Estados Unidos el 80% de la población fuera de origen hispánico, no cabe duda de que la dinámica de la federación estadounidense se

modificaría. En Canadá, Quebec es la primera provincia en términos de extensión territorial y segunda en términos demográficos. El gobierno de Quebec desempeña un papel de primer orden en la promoción de la autonomía provincial en Canadá. Más aún, la presencia en esa provincia de un partido separatista en el poder o en la oposición desde hace tres décadas, a menudo otorga a las relaciones intergubernamentales un carácter existencial desconocido en las demás federaciones.

Conclusión

Esos son los cinco factores que, me parece, son fundamentales para explicar la importancia excepcional que tienen las relaciones intergubernamentales en Canadá. Ninguna otra federación combina la totalidad de esos cinco factores. Estados Unidos no posee ninguna de esas características. Australia reúne dos de esos factores: un número reducido de entidades federales (sólo tiene seis estados) y la fuerza relativa del Poder Ejecutivo en relación con el Poder Legislativo. Sin embargo, los estados australianos tienen sustancialmente menos poderes y recursos autónomos que las provincias canadienses; el Senado australiano es elegido y Australia no tiene una minoría nacional que sea mayoritaria en uno de sus estados.

Puedo estar equivocado, pero me parece que sólo una de esas cinco características se aplican, al menos en parte, a la Argentina: la fuerza del Poder Ejecutivo. De otra manera, las federaciones de nuestros dos países difieren entre sí en varios aspectos, elemento que habrá que tomar en cuenta a la hora de conocernos mejor y aprender unos de otros.

Esa mutua comprensión entre federaciones me parece necesaria porque creo que, independientemente de los elementos que las diferencian, su buen funcionamiento depende del acatamiento de ciertos principios fundamentales. Dichos principios, en mi opinión, son siete y los enunciaré rápidamente a guisa de conclusión:

1. *La Constitución debe ser respetada.* Las intrusiones en las competencias legislativas crean una confusión que menoscaba la calidad de las políticas públicas.
2. *La cooperación es una regla básica.* La cooperación es más necesaria que nunca debido a que las jurisdicciones de los diversos niveles gubernamentales hacen referencia recíproca entre sí en, prácticamente, todos los sectores de actividad.
3. *La capacidad de acción de los gobiernos debe ser reservada.* Es necesario fomentar la capacidad de iniciativa e innovación en cada esfera de acción autónoma.
4. *La federación debe ser flexible.* La búsqueda de una acción común debe tomar en cuenta la diversidad del país.
5. *La federación debe ser equitativa.* Las federaciones deben favorecer la redistribución entre sus entidades federadas, de tal manera que incluso las menos afortunadas de dichas entidades estén en condiciones de ofrecer una calidad de servicios aceptable a sus ciudadanos.
6. *El intercambio de información es esencial.* Permite a los gobiernos comparar su desempeño, evaluar sus iniciativas respectivas y establecer entre ellos una emulación sana.
7. *Las respectivas contribuciones de los diversos gobiernos deben ser conocidas públicamente.* Los ciudadanos tienen derecho a saber qué funciones realizan sus gobiernos y a poder evaluar su desempeño.

La importancia de estos principios para Canadá me parece evidente. No digo que nosotros los canadienses lleguemos a seguirlos enteramente, pero sí que todos deberíamos esforzarnos por respetarlos en su integridad. ¿Que si esos principios son

válidos para el contexto argentino y otras federaciones de América? Me inclino por creer que así es, pero lo dejo a criterio de ustedes. Lo que deseo sobre todo, estimados estudiantes argentinos, es que tengan la oportunidad de compartir sus reflexiones con los jóvenes canadienses, brasileños y mexicanos, pues estoy seguro de que todos podríamos beneficiarnos con este aprendizaje recíproco en materia de federalismo.

Tabla N° 1

Ingresos, gastos y dependencia fiscal de los tres niveles de gobierno, en Argentina y en Canadá

	Ingresos autónomos ¹		Gastos directos ²		Dependencia fiscal ³	
	Argentina ⁴	Canadá	Argentina ⁴	Canadá	Argentina ⁴	Canadá
Federal	60,1	45,5	53,3	38,1	0,0	0,0
Provincial	30,5	42,8	37,1	42,0	23,7	16,0
Municipal	9,5	11,7	9,6	19,9	10,2	41,0

Fuente: Argentina: Ernesto Rezk (2000) (datos correspondientes a 1997). Canadá: Cuentas nacionales de Canadá (datos correspondientes a 1999).

¹ Ingreso total menos transferencias *recibidas* de otros gobiernos.

² Gastos totales menos transferencias *realizadas* a otros gobiernos.

³ Transferencias recibidas, de otros gobiernos, en porcentaje de sus ingresos totales.

⁴ En el caso de la Argentina, los ingresos provinciales se consideran desde el enfoque de la repartición fiscal (fondos en "coparticipación") como ingresos provinciales autónomos.

LOS PODERES LOCALES EN EL MUNDO GLOBAL

por PEDRO J. FRÍAS

Sumario: 1. Introducción. 2. La descentralización. 3. La gestión intergubernamental. 4. La microrregión. 5. Las regiones argentinas. 6. Las provincias. 7. Síntesis: los desafíos del federalismo.

1. Introducción

En 1997 esta Academia me dio la oportunidad de explicar las responsabilidades morales y políticas en el siglo XXI ¹. El mundo global era el entorno de esas anticipaciones, propuestas con el riesgo que señaló Raymond Aron: "*Los hombres hacemos la historia, pero no sabemos la historia que hacemos*".

Señalé que el mundo global tiene premisas, promesas y problemas. El destino del Estado-nación está envuelto en las tres situaciones. Concluía que si el ciclo de lo público se había diluido en un ciclo de lo privado y si el Estado de bienestar había concluido en un Estado de malestar, el Estado-nación, tal como lo hemos conocido, se transformaría profundamente.

Auspiciaba, no la desaparición del Estado, como algunos lo anticiparon, sino un Estado fuerte en pocas funciones esenciales, pero con una gestión menos burocrática y más participativa. Capaz de compartir la macroeconomía con las pautas que bajan de los vértices internacionales, como Asia-Pacífico, la Unión Europea, el NAFTA y el Mercosur o el ALCA. Y por su alianza con la sociedad civil, capaz de contener a las doscientas multinacionales que gobernarán el mercado global.

Había pues en mis preocupaciones una apelación a la sociedad global y al Estado-nación para que desarrollen su potencialidad a fin de restablecer un equilibrio amenazado.

Y entonces, ¿quiénes pueden articular mejor esta solidaridad esencial? Respondo que los poderes locales.

Los europeos han creado el neologismo "glocal" para unir lo global y lo local. Todos sabemos que hay que "pensar globalmente y actuar localmente".

2. La descentralización

En Europa crece la demanda a favor de lo que nosotros llamamos provincias y municipios. También en España hay demandas concretas para la transferencia de facultades, además de que hay comunidades autónomas que se manejan con gran independencia del gobierno nacional. El ejemplo más notable no es el País Vasco porque es antisistema, es decir enemigo del Estado español; el más contundente es Cataluña, que ha logrado el excepcional récord de no poner en peligro la unidad de España "*pero el Estado español no existe en Cataluña*". Cito la frase que el presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, me dijo literalmente cuando visitó la Argentina.

Hay quienes piensan que la mundialización dejará convertido en boutique al Estado-nación, como todavía lo conocemos hoy en la Argentina, pero que ya no existe en Europa así. Creen que también desaparecerán los Estados federativos, o sea nuestras provincias, y las regiones interiores. Pero autores europeos reaccionan ante este pronóstico. Creen que la globalización es impensable sin la plenitud de los poderes locales que equilibrarán el sistema porque la vida no puede desarrollarse en una Sociedad Anónima por potente que sea.

Los poderes locales acercan el Estado a la gente, adquieren identidad, presionan sobre los órganos comunitarios o el poder central, sea el que sea; es decir, nos brindan las ventajas de la descentralización. Y con ella, el entorno que necesitamos: no una galaxia, sino la sociedad doméstica ampliada en la urbe y en la región. Pero los poderes locales deben estar a la altura de esta misión intransferible...

Repito reflexiones dispersas sobre este fenómeno de desarrollo político, el más importante de Occidente junto y paralelamente con la integración.

El rol de los poderes locales en el desarrollo político es decisivo porque:

- a) El acceso de las organizaciones sociales a las instituciones representativas y la consolidación de las libertades se realiza más y antes en los niveles locales que en los centrales. En los niveles locales las coaliciones sociales son neutrales, los aparatos no democráticos del Estado son menos fuertes y es más fácil la conversión de las demandas sociales en resultados políticos.
- b) Las administraciones locales son las que han incorporado buena parte de las nuevas funciones sociales y económicas, en urbanismo, salud, cultura, abastecimientos, vivienda y demás servicios.
- c) Las instituciones locales son la matriz de la articulación social con el Estado.

¿Qué tendencias empujan hacia la descentralización?

- a) Aparece una demanda de servicios y participación de base que se dirige a los poderes territoriales más próximos, porque la representación política actual se muestra insuficiente. Las estructuras urbanas se han liberado aunque sólo parcialmente del caciquismo.
- b) Las grandes administraciones públicas son criticadas por su burocratización y su rigidez.
- c) Las regiones o periferias carenciadas impulsan la descentralización con la ilusión de que nuevos poderes o recursos les permitirán superar su marginación.
- d) La mediatización de pautas de comportamientos uniformes invita a compensarlas con la recuperación o la construcción de identidades locales.
- e) Se piensa hoy que la invención de nuevas pautas de crecimiento, producción y consumo; la reconstrucción de un tejido social más solidario; nuevos roles sociales para superar la marginalidad y nuevos consensos para proyectos colectivos, sólo podrán promoverse desde estructuras políticas próximas.

¿Quiénes son entonces los descentralizadores?

Según Jordi Borja todos los dirigentes que tienen inserción local, pero con la compañía inconfesada de quienes quieren crecer con la demagogia local, de empresarios que prefieren administraciones que creen más débiles y otros más.

¿Cómo es el proceso político-administrativo?

Ante todo, la elección de un sujeto -una colectividad de base territorial- que normalmente será la región, la provincia o el municipio, con personalidad sociocultural y político-administrativa, capaz de asumir las funciones y recursos que se le transfieren. Y luego, la delimitación territorial que sólo ofrecerá problemas en el momento inicial de la constitución de las regiones.

¿Qué competencias se descentralizan?

Las que ganan con la prestación local por el mejor control del usuario o por responder a exigencias singulares o las que miran a la integración de la gente. Los entes descentralizados pueden acoger diferencias en su organización pero sólo muy razonadamente para no dificultar su articulación con el Estado. Se pueden desarrollar experiencias -por ej. electorales- y promover la democracia de base.

3. La gestión intergubernamental

Es importante llamar la atención sobre este tema, la gestión intergubernamental, una realidad que empezará a ser decisiva en la práctica institucional, porque no se advierten los siguientes cambios ya operados en las costumbres administrativas:

- Política y administración son cada vez más interacciones entre diversos niveles de gobierno;
- Tan importante como la asignación de competencias a la Nación, las provincias o municipios, es la interrelación entre ellos;
- La presión del gobierno central en el desarrollo político, económico y administrativo argentino, se intensifica porque es "el dueño del modelo del nuevo país";
- Ese modelo es federal, pero por ahora, la innovación se anticipa en el gobierno central;

- La gestión intergubernamental es la única compatible con la dimensión territorial y los diversos niveles de gobierno.

Si se ha tenido paciencia en seguir estas precisiones, puede entenderse por qué el Ministerio de Economía de la Nación trata de modificar normas y hábitos fiscales de las provincias, por qué el Ministerio de Educación sin escuelas conservará, sin embargo, papeles de marco educativo si no se los arrebatara finalmente el Consejo Federal de Educación, por qué se multiplican los consejos federales que reúnen al ministro nacional y a los provinciales...

La gestión intergubernamental ha precedido al nuevo modelo de Estado, pero se ha acelerado con él. Las ventajas son :

- multiplicar los protagonismos en escalas diversas;
- acercar las obras y servicios a las bases sociales por la descentralización;
- liberar las expectativas demasiado concentradas en el gobierno central.

Pero sus riesgos no son pocos si las competencias se diluyen, si los papeles se confunden, si crece la burocracia por multiplicación de los actores públicos, si la politización altera el sentido del servicio, si los conflictos entre actores públicos terminan en situaciones de suma cero...

La descentralización se acompaña por una interdependencia financiera, administrativa y política, que Maurice Croisat ha descripto de un modo aplicable a la Argentina²;

- las relaciones habituales entre funcionarios de enlace que pueden facilitar el "lobby" intergubernamental;
 - una marginación creciente del Legislativo, salvo en los casos de los Senados americano y alemán;
 - las relaciones entre los poderes son cada vez más informales y resulta difícil precisar la responsabilidad y eficiencia de los actores;
- la interdependencia modifica también las competencias por cada nivel de gobierno; por ejemplo, en Canadá sobre 29 cuestiones de competencia federal, sólo cuatro (la defensa, los antiguos combatientes, el correo y la moneda) escapan a las relaciones federo-provinciales. A su vez, en las competencias provinciales, sólo tres escapan a esas relaciones. En las otras facultades hay ententes implícitas o explícitas para obrar. Hay entendimientos pacíficos y otros más susceptibles al conflicto.

Pero el federalismo cooperativo -o de concertación, como lo he llamado en la Argentina- introduce ambigüedades en el proceso federal. Croisat es menos optimista que yo. El cree que la gestión intergubernamental crea poderes de reglamentación indirecta a favor de la autoridad federal en el dominio propio de los Estados federados (las provincias).

4. La microrregión

Las microrregiones, como las del Comahue, Córdoba o el conurbano bonaerense, responden a estos principios que el mexicano Raúl Olmedo explica:

- a) que las obras y servicios públicos juegan un papel estratégico en la planeación y programación del ordenamiento territorial y en el desarrollo de los centros de población;
- b) que la extrema concentración de la población urbana y la extrema dispersión de la población rural constituyen un obstáculo cada vez más serio para el desarrollo del país;
- c) que el avance de la pobreza y la pobreza extrema, por un lado, y el acelerado deterioro del territorio (erosión, destrucción de bosques y selva, contaminación y

desequilibrio de los ecosistemas, por otro), son fenómenos que se alimentan uno al otro y que a su vez se retroalimentan con la extrema dispersión de la población rural y la extrema concentración de la población urbana;

- d) que es necesario para combatir estos fenómenos reorganizar al municipio en su interior a fin de crear sistemas microrregionales relativamente autosostenidos, cuya base sea la infraestructura de obras y servicios públicos para elevar el nivel de vida de la comunidad y la infraestructura para desarrollar la economía;
- e) que para dar sentido y firmeza a estos sistemas microrregionales es necesario que la comunidad social concreta se organice con un gobierno propio que tenga un ámbito de competencias sobre su microrregión y sobre sus infraestructuras, así como derechos y obligaciones para mantener y mejorar tanto a las infraestructuras como al territorio de la microrregión.

5. Las regiones argentinas

Las regiones están relativamente activas en la Argentina. Las seis provincias australes están ligadas por el viento... y por ese nombre de Patagonia, que es como una marca registrada en el imaginario geográfico universal. Su Parlamento expresa las aspiraciones y sus carencias. El Nuevo Cuyo está unido por la vitivinicultura y el perfil bajo. El Noroeste (NOA) unido por la idiosincrasia y la economía de montaña, ha restablecido su Parlamento y está activo en sus relaciones con los países vecinos. El Nordeste (NEA) mantiene incipientes bases entre sí y con los Estados del Sur de Brasil. Y por fin la Región Centro, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, caracterizada por su homogeneidad, advierte con alegría que Entre Ríos supera sus reparos con Santa Fe. Todos están a la expectativa de los corredores bioceánicos.

El derecho constitucional de las provincias para la regionalización

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

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

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

Tratados interprovinciales. El pacto regional es una especie de los tratados autorizados por el art. 125 C.N. (antes 107), que suscitaron en las últimas cuatro décadas una

actividad interjurisdiccional que coordinó competencias y dio el carácter de sistema que corresponde a cualquier federalismo ⁵.

Ha sido exhaustivamente estudiado por Horacio Daniel Piombo ⁶.

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

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

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

Los órganos de la región. Conforme a la experiencia, los órganos que las provincias tienen libertad de organizar, asociarán por una parte a los gobernadores, por otra a los ministros y contarán con una Secretaría Técnica. Se interpondrá un Comité Ejecutivo. Al modo de los Parlamentos de la Patagonia y del NOA, este órgano podrá integrarse con representación proporcional de los bloques de sus legislaturas. La posibilidad de un senador regional, con voz pero sin voto, elegido por el electorado de la región, no fue considerada por la Convención Constituyente de 1994.

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

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

Colofón

- La región no puede ser otro logro burocrático, sino la superación del centralismo burocrático;
- la región no puede ser un nuevo pasatiempo para expertos y aficionados, sino una vocación y una misión;
- la región no es la contrafigura de la provincia o de la nación sino el punto de concertación de las competencias y de conciliación de los intereses;

- la región no es la beatificación del localismo sino el servicio de un espacio donde el ser social adquiere la plenitud de su identidad pero también de su interdependencia;
- la región no es el nuevo *ghetto* de los marginados sino una promesa de justicia interregional;
- la región no es una perspectiva totalizante sino apenas un subsistema en el tratamiento global de los problemas de Estado y sociedad.

6. Las provincias

Los Estados federados, en nuestro caso las provincias, son los sujetos activos o pasivos de todos los cambios, y los que explicaré en la síntesis final. La reforma de la Constitución Nacional en 1994 les devolvió poderes y abrió nuevos horizontes ¹¹. Pero la inevitable elección directa de la fórmula presidencial las marginó a la mayor parte que, antes, en el colegio electoral de la elección indirecta, tenían excesiva ventaja. La elección directa de los tres senadores nacionales por provincia hizo del Senado un cautivo de los partidos políticos, más que una Cámara de las autonomías, como me he cansado de reclamar ¹².

La recesión general y la insolvencia local dificultan la gestión. El Pacto Fiscal les exige el equilibrio de las cuentas para el 2005. ¿Se llegará? Algunas han implementado planes de saneamiento de los municipios, otras han intentado estrategias de consolidación - algunas inconstitucionales- y el sector privado adquiere los últimos bienes públicos en venta. Estoy generalizando, porque las particularidades son demasiadas y las he expuesto paulatinamente ¹³.

El hecho central hasta ahora es la municipalización de la vida pública argentina ¹⁴.

Síntesis: los desafíos del federalismo

El federalismo, arbitrando entre lo uno y lo diverso, merece atención porque está en cambio.

¿Qué cambio?, nos preguntamos, si logramos distraernos de los que ha causado la insolvencia generalizada del Estado.

Contesto que son varios, pero me detengo en los más importantes, son dos: el federalismo es hoy tanto normativo -la Constitución Nacional y las provinciales- como *contractual*. La asociación y la coordinación se han hecho intensas no ya sólo en la ley de coparticipación impositiva -demorada en cuatro años- sino en pactos fiscales y pactos federales, pero también en las modalidades que voy a sintetizar.

La contractualidad la señaló Antonio La Pergola, ex presidente de la Corte Constitucional de Italia, en su libro *Los nuevos senderos del federalismo*. ¿Cómo se manifiesta? En la regionalización incesante y en las relaciones intermunicipales.

Las regiones están ya organizadas en la Argentina y en muchos países y tiene por objeto alcanzar las ventajas de escala. Las regiones agrupan a provincias con alguna *homogeneidad* geográfica, cultural o económica. Así la Patagonia, el NOA, el Centro, etcétera.

Las relaciones intermunicipales siguen la misma lógica. Todas las municipalidades y comunas de Córdoba están ligadas en 25 entes recaudadores. El ADESUR cuenta con 48 municipios y comunas del Sur. El del Norte -EINCOR- bastante más. Pero hay entes intercomunales intermedios como los del Norte de Punilla, aunque algún municipio se

niega a incorporarse con el argumento de que su intendente dejaría de serlo. Es decir, se ve afectado en sus facultades o advierte alguna desventaja en la coordinación.

En la región bonaerense hay numerosos consorcios de municipios y alguno tiene la concesión de la ruta 63, cobra peaje y con las maquinarias viales complementadas entre ellos mantiene la ruta.

Podrían seguir los ejemplos, pero hay un segundo desafío al federalismo y es la *igualdad de oportunidades*.

En efecto, en la diversidad de un país federal hay grados diversos de desarrollo y naturalmente de expectativas, o de infraestructura, que llevan las inversiones a las provincias con más ventaja. La igualdad de oportunidades lo propone al revés. Tienen que crecer pero no pueden...

Igualdad de oportunidades no significa igualdad de ingresos *ahora* sino que los hijos de unos y otros puedan alcanzarlos. Exige redistribución a favor de los postergados, lo que puede medirse por el producto bruto interno de cada jurisdicción y otros indicadores. El elegido por la ley de coparticipación impositiva en la Argentina, es la densidad de población y está bien.

El problema es que ampliar el mercado y el ahorro interno exige políticas de muchísimo consenso y no las hay. La sociedad desconfía y no ofrece esa conformidad -o resignación si se quiere- para equilibrar las cuentas, generar ahorro y emprendimientos. Faltan los administradores estratégicos entre los poderes públicos y el emprendedor de los sectores privados.

Pero la igualdad de oportunidades no es un espejismo. Si la sociedad mejora su desempeño lo logra. Hacen falta austeridad y conductas ejemplarizadoras en la sociedad política y en la sociedad civil. Hace falta renovar el pacto de confianza entre una y otra. No es fácil en las condiciones actuales. Pero no es imposible.

Insisto que son los poderes locales con su articulación con la sociedad los que atenuarán los problemas de la globalización.

NOTAS

¹ El texto actual interrelaciona y actualiza trabajos publicados o no. La bibliografía de derecho público provincial y municipal es abundante y de calidad. Muchas de las mutaciones de que me ocupo se reflejan en "Cuadernos de Federalismo" (14 números), editados por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba, dirigido por el autor.

² *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Monchrestien, Paris, 1992, pág. 112.

³ Pedro J. FRÍAS, "De la provincia a la región", *La Ley-Actualidad*, 17/3/92 y otros diarios.

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

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

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

⁷ *La provincia y la Nación*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

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

⁹ *Cuatro leyes constitucionales*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pág. 87.

¹⁰ Op. cit., Cap. 10.

¹¹ "Las relaciones federales y sus nuevos escenarios" en FRÍAS, *El proceso federal argentino II*, El Copista, Córdoba, 1998.

¹² Ver "El Poder Legislativo" en FRÍAS, *Conductas públicas*, Depalma, Córdoba, 1997.

¹³ Me refiero a dos obras propias y dos colectivas agotadas, pero puede verse en FRÍAS y otros, *La Constitución de Córdoba comentada*, 3^a ed. actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2000.

¹⁴ Entre la numerosa bibliografía, ver las obras de Antonio M. HERNÁNDEZ (H), Horacio ROSATTI, Guillermo BARRERA BUTELER, Juan José Francisco MARCHIARO, etcétera.

UNA CUESTIÓN DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

por LUIS E. MARTÍNEZ GOLLETTI *

I

Esta sobre la cual vamos a reflexionar no es una cuestión *constitucional* sino *institucional*. Tiene que ver con la representatividad del Senado de la Nación a partir de la reforma de la Constitución Nacional operada en 1994.

Hablando de ella, sin duda, en el Informe General correspondiente al Tomo XIV de la publicación Cuaderno de Federalismo que edita el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba ¹, su director, académico Prof. Pedro J. Frías, refiriéndose a aquella institución, ha señalado tres cosas que mueven a la reflexión: este organismo, dice, no es suficientemente la cámara de las autonomías; recuerda haber hablado alguna vez de un Senado cautivo de los partidos y agrega, finalmente, que en un estudio de años atrás no encontró en dicho organismo una personalidad muy distinta de la Cámara de Diputados, no obstante que debía tenerla.

II

El texto original de la Constitución Nacional de 1853 con sus reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957 mostraba, ya desde su Preámbulo, un sistema armónico acorde con el país que organizaba y un propósito firme de otorgar participación a los dos protagonistas bien diferenciados del documento resultante: el pueblo de la Nación, por un lado, y las provincias por el otro: *"Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen..."*.

Como enseña el constitucionalista Enrique Martínez Paz en un libro editado por nuestra Academia ², la Constitución Nacional no fue fruto de un pacto de provincias sino una expresión de la voluntad nacional, cosa que hay que tener muy en cuenta cuando se trata de innovar en esa *voluntad nacional*, punto de partida de nuestra organización. Con mayor motivo cuando la cuestión sobre la cual se pretende actuar reviste carácter sustancial, como es el caso de la representación de las provincias en el esquema de gobierno imaginado.

De acuerdo con el pensamiento de los constituyentes de 1853, el pueblo no quedaba representado en la Cámara de Diputados sino a través de sus *representantes* (art. 22 C.N.) elegidos directamente por el de las provincias y de la capital de la Nación (arts. 36 y 37 C.N.); en tanto que el Senado quedaba integrado con los *representantes* de las provincias y de la Capital (arts. 36 y 46 C.N.) designados, en el primer caso, por sus respectivas legislaturas; y en el segundo, a falta de Legislatura local, mediante un Colegio Electoral (arts. 36, 46 y 81 C.N.).

El Congreso así formado, decía la Constitución, *"será investido del Poder Legislativo de la Nación"*.

Este sistema, inspirado en las famosas *Bases* de Juan Bautista Alberdi, fue copiado de la Constitución americana de 1787, después reformada en este punto por la Enmienda XVII de 1913.

Según esta última, y a partir de entonces, los senadores que representaban a los Estados de la Unión ante el Congreso federal, dejaron de ser designados por las legislaturas locales para pasar a serlo en elección directa por el pueblo de dichos Estados.

Todo esto, sobradamente conocido, parece necesario recordarlo porque en los debates de la Convención Nacional Constituyente de 1994 quien llevara la voz de la mayoría declaró que *"la reforma del Senado ha de respetar su calidad de órgano representativo de las provincias"* ³.

En realidad no ha sido así desde el momento en que a los senadores nacionales ya no los eligen las provincias sino su pueblo -así se ha entendido, pues la Constitución no lo dice-. Los convencionales, al parecer, no advirtieron que las provincias son personas jurídicas públicas (art. 33.1 C.C.) que, en cuanto *"personas"*, tienen carácter de entes susceptibles de contraer derechos y obligaciones (art. 30 C.C.), pero por intermedio de sus representantes (arts. 35 y 36 C.C., especialmente el primero). Esos *representantes* no son otros que los constituidos en sus respectivas leyes y estatutos; en el caso de las provincias, sus constituciones, que son las que las crean, no siendo otras que sus legislaturas y sus gobernadores.

El primero de estos *representantes* de la provincia, la Legislatura provincial, se integra con los *representantes del pueblo* (art. 3º vigente Const. Pcial. de Córdoba). El pueblo no figura en la Constitución Provincial como representante *"de la provincia"*.

No se trata entonces, como se lee en la cita antes mencionada, de un mero cambio del órgano encargado de designar los senadores nacionales, de modo que antes lo hacían las legislaturas y ahora el pueblo. La cuestión es mucho más profunda, porque siendo las provincias, como se ha dicho, *personas jurídicas*, éstas sólo pueden expresar su voluntad a través de sus representantes, y ya hemos visto cuáles son y cuáles no son.

Sin duda que la Constitución Nacional sancionada en 1994 ha podido decidir que el Senado nacional se compondrá de miembros elegidos por el pueblo de cada provincia - no lo dice, pero aceptémoslo así- o de cualquier otro modo que mejor se estime. Lo que no ha podido hacer es consagrar *representantes* de las provincias a quienes no son sus representantes según la Constitución local. Se lo impiden varias cosas que no pueden eludirse: las constituciones provinciales, que indican quiénes son sus agentes; y está la garantía del art. 5° C.N., que a su vez cuenta con la protección del art. 121 C.N.: las provincias no han delegado en la Nación la potestad de designar representantes.

Por eso dice bien el Prof. Frías cuando en la cita con que abriéramos este trabajo opina, con la medida que lo caracteriza, que el Senado no es "*suficientemente*" la Cámara de las autonomías. Es que, como ha quedado dicho, el Senado no las representa hoy cabalmente. Diría sencillamente que los senadores, del modo en que han sido elegidos, no representan las autonomías provinciales, siendo difícil determinar a quién representan.

Deseamos señalar, al mismo tiempo, que la que aquí se plantea es una cuestión de *personalidad*, no de *personería*. El pueblo de la provincia carece de *personalidad*, no tiene *derecho* a representarla y actuar en su nombre. Mal ha podido, entonces, la Convención reformadora de 1994, designarlo como elector de los senadores nacionales. Esa designación resulta espuria en su origen: se aplica aquí el principio universal recogido en el art. 3270 C.C.: "*... nadie puede transmitir a otro sobre un objeto, un derecho mejor y más extenso que el que gozaba*". El pueblo de la provincia, que no tiene la representación de esta última, no ha podido designarle representantes al Senado de la Nación. El pueblo puede actuar, pero por intermedio de sus representantes, en la Legislatura; lo cual indica que ésta no ha podido ser dejada de lado.

Por lo dicho, consideramos un error que el convencional Enrique Paixão, vocero del despacho mayoritario en el seno de la Convención Nacional Constituyente de 1994 ⁴ haya dicho que "*el carácter de órgano representativo de las provincias no está dado por el órgano que designa a los senadores sino por la igualdad de representación de todas las provincias*". No es así. La "*igualdad en número*" de los representantes provinciales en el Senado no es nada más que una "*condición*" que hizo posible que las provincias procedieran a constituir la Nación, porque todas debían gozar de igual rango y jerarquía.

No podemos dejar de poner de resalto aquí el *quid pro quo* en que incurre el art. 55 C.N.: según el nuevo texto constitucional, las provincias no han *elegido* a nadie, lo habría hecho su pueblo.

III

Dicho lo anterior, surge una pregunta de difícil respuesta: ¿a quién representan los senadores nacionales surgidos de la reforma de 1994?

Ya se ha visto cuál era el pensamiento de Alberdi en esta materia. Ha quedado dicho, también, cómo Martínez Paz en p. 319 de su libro ya citado -según el Prof. Frías el "*libro hablado*" que guarda tanta sabiduría sobre la acción y el pensamiento políticos ⁵- se refería al Senado de la Nación en los siguientes términos: "*Es un órgano*

representativo de las autonomías provinciales, donde las provincias están representadas no por su población ni su extensión territorial, sino como comunidades políticas".

¿Pero ahora? Es del caso señalar aquí que el actual art. 54 C.N. se ha ocupado de decir "cómo" se eligen los senadores, pero no "quién" debe hacerlo.

No había incurrido en esa omisión la Constitución de 1949, pues disponía que los senadores nacionales debían ser elegidos "directamente por el pueblo".

Esta referencia ha sido omitida en la reforma de 1994, por lo que al "quién" hay que inferirlo de la modificación del art. 46 de la Constitución de 1853/60 y de su comparación con el actual art. 54.

Ayudarán a la respuesta los antecedentes de esta reforma.

IV

La reforma de 1994 reconoce como tales la Constitución de 1949 y la llamada Enmienda Lanusse de 1973; teniendo igualmente ese carácter la Enmienda XVII ya citada de la Constitución de los Estados Unidos.

Dejamos de lado la Enmienda Lanusse, que se decretó en momentos en que se encontraban disueltas las legislaturas provinciales, por lo que su valor como precedente es relativo, fue más bien una solución para salir del paso.

En los otros dos casos, resulta importante pasar revista a las causas que determinaran aquellas modificaciones.

En el caso de la de los Estados Unidos, no disponemos de los debates de la Convención de Filadelfia pero, según refiere José Benvenuti ⁶, la causa habría sido la inacción y los disturbios que caracterizaban el accionar de las legislaturas estatales en ocasión de la designación de senadores de la Unión. En el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente que sancionara la Constitución Argentina de 1949 se aporta otro motivo más de aquella modificación, referido esta vez a la necesidad de acondicionar los impuestos a las exigencias de la vida nacional ⁷.

La primera de las anteriores razones ha sido igualmente invocada en nuestro país ⁸ y aparece nuevamente en la Convención Nacional Constituyente de 1994, donde se hiciera referencia a la existencia de compromisos políticos violatorios de la voluntad popular ⁹.

En la Convención de 1949 se agregaron dos argumentos más tendientes a desacreditar las elecciones indirectas de senadores nacionales: 1) El voto indirecto quita gravitación al pueblo al resultar el Senado fruto de las combinaciones políticas; 2) la intervención de compromisarios sirve únicamente para complicar el mecanismo electoral, siendo más sencillo ir a la elección directa ¹⁰.

Trasladados estos argumentos a los tiempos de la Convención de 1994, pensamos que son de valor relativo, al menos como justificación; y así lo ha confirmado la vida parlamentaria posterior a esa Convención. Las componendas políticas, que aquí también han existido, y existen, no son, felizmente, *eo quod pluerumque accidit*; con el agregado de que, si tenemos buena memoria, fácil nos resultará recordar que, ya sancionada la reforma de 1994, los escándalos no se eliminaron, y hasta se ha llegado a trasladarlos al propio Senado de la Nación, según hechos recientes.

De manera tal que si se buscó remedio a males determinados, ciertamente aquél no ha servido. Es que detrás del problema no hay otra cosa que una cuestión de *conductas*. Lo que hay que atacar son éstas.

Como conclusión, es posible que la abrogada Constitución argentina de 1949, la Enmienda Lanusse y la Enmienda XVII de la Constitución americana puedan haber servido de *modelo*, pero no de justificación.

V

Hemos señalado los argumentos que nos autorizan a pensar lo dudoso de que los senadores nacionales representen a las provincias.

Anotamos la incongruencia de decir, por una parte, "*la provincia que lo elija*" (art. 55 C.N.) y por la otra, haber suprimido como electoras a las legislaturas provinciales, que son sus representantes natos.

Resulta, por otra parte, verdaderamente paradójico que mientras las legislaturas locales han perdido su potestad de designar los senadores de sus provincias, algunas legislaturas puedan, no obstante, instruirlos sobre su gestión "*cuando se trate de asuntos en que resulten involucrados los intereses de las provincias*" (art. 110.5 Const. Pcial. de Córdoba; en igual sentido art. 150.20 Const. Pcial. de San Juan).

El Prof. Alberto Zarza Mensaque ¹¹, comentando ese art. 110.5 de la Constitución cordobesa, recuerda que el texto adoptó el término "*instruir*" no como exteriorización de un mandato imperativo sino como sinónimo de "*aleccionar o informar una cosa*", de modo que la Legislatura "pueda informar de la opinión a los representantes del pueblo de la provincia al senador nacional", en aquellas situaciones que la norma contempla; agregando que esas instrucciones no son de observancia obligatoria.

Resultan ponderables las razones del profesor cordobés, pero séame permitido formular, con todo respeto, la siguiente observación: en materia de leyes, las palabras, una vez usadas, se independizan de la intención del legislador. Y según el Diccionario de la Real Academia, la palabra *instruir* utilizada en la Carta, como el *aleccionar* del autor citado significan, entre otras acepciones, *comunicar reglas de conducta, instruir, amaestrar, enseñar*. Que esas instrucciones no sean obligatorias es otra cosa; pero lo que no puede negarse es el carácter de instrucciones que la Legislatura puede impartir al senador nacional. Con lo cual la paradoja se mantiene.

En opinión de Sagüés ¹², textos de tal naturaleza no tienen base en el derecho positivo nacional, pero se trata de normas operativas *per se* que continúan en vigencia. Desconocemos si esas normas alguna vez han sido aplicadas, pero esto es anecdótico, lo importante es que *están*.

Todas estas circunstancias deben ser las que han llevado a Sagüés a pensar que la cuestión relativa a determinar a quién representan los senadores nacionales es, por lo menos, dudosa ¹³.

VI

También se ha sostenido que los senadores nacionales representan a los partidos políticos.

Así, José Benvenuti ¹⁴ dice al respecto: "*Los senadores -como de hecho ha venido ocurriendo- representan a los partidos políticos*".

Este mismo punto de vista se ha deslizado en los debates de 1994 ¹⁵.

El Prof. Leslie Lipson, de la Universidad de Berkeley, California, EE.UU., citado por el ilustre ex profesor de la Universidad Nacional del Litoral, Salvador M. Dana Montaña

16 dice lo siguiente: "*La verdad es que los electores votan, no a nombre o por cuenta propia sino como sostenes o partidarios de un grupo político que es en realidad el representado*".

Alimentan este punto de vista algunos pasajes de la Constitución de 1994.

En primer lugar, una razón que tiene que ver con el significado de las palabras.

La expresión "*correspondiendo*", del verbo intransitivo *corresponder*, usada por el art. 54 C.N. es una palabra equívoca que tanto quiere decir "*relación entre dos cosas*" como tener sentido de "*pertenencia*" (Diccionario de la Real Academia). Tal como ha sido usada en el texto, puede ser entendida en el sentido de *distribución* (a cada partido tantos senadores) como adjudicación de los senadores nacionales, en propiedad, *al partido* que los postula. ¿Cuál interpretación es la que se ha querido dar aquí? Nuevamente, lo que cuenta no es lo que se ha entendido decir sino lo que se dice. En este caso, debido al equívoco resultante de la expresión usada, más que de un modo de distribuir resulta válido pensar que "los senadores *pertenecen* a los partidos" y no a las provincias; y, consiguientemente, que representan a los primeros y no a las segundas, y así lo han entendido los autores precedentemente citados.

En segundo lugar, ayuda a la interpretación favorable a los partidos políticos el art. 38 C.N. cuando, luego de decir que los partidos políticos "*son instituciones fundamentales del sistema democrático*", les concede exclusividad "*para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos*".

Permítaseme decir, no obstante, que si ésta que dejamos atrás fuese la interpretación auténtica de la Constitución, sin duda que se ha causado un menoscabo a las provincias.

El Prof. Frías ha dicho de los partidos políticos que "*son los mediadores prioritarios entre lo privado y lo público*" ¹⁷. *Prioritarios, no exclusivos. Cuidado.*

Merecen igual beneplácito los obispos argentinos cuando señalan ¹⁸ que la acción política es uno de los servicios más nobles prestados a la comunidad.

Pero lo anterior no impide tener en cuenta que el partido político no es un absoluto: la Constitución dice que son "*fundamentales*", no "*insustituibles*", ni "*imprescindibles*".

Ello quiere decir que aquella misión de "intermediación" de que nos habla Frías puede ser acotada. Y *debió* serlo cuando se trataba nada menos que de elegir los representantes de las provincias ante el Senado nacional que las reúne a todas. Ellas fueron las que decidieron constituir la Nación.

No hay regla sin excepciones. Existe aquí una relación de jerarquías entre provincias y partidos que no ha podido soslayarse; pareciendo evidente que la importancia institucional de las autonomías provinciales no era merecedora de su postergación frente a los partidos políticos.

Por lo tanto, cualquiera sea el motivo invocado, no ha podido despojarse a las provincias del derecho a elegir sus senadores nacionales. Cuando así se procede se afecta el principio lógico de *razón suficiente*, pues ninguna relación existe entre el antecedente (que los partidos políticos son "instituciones fundamentales del sistema democrático y tienen competencia para postular candidatos a cargos públicos electivos") y la consecuencia que de lo anterior se pretenda extraer (la exclusión de las legislaturas en la elección de los senadores nacionales).

VII

Independientemente de lo anterior, la reforma causa otro problema, que ya no es de interpretación sino *jurídico*.

Las provincias, ya se ha dicho, son *personas jurídicas*, y cada una de ellas *una sola y única persona jurídica*. Pero siendo que los senadores de cada provincia corresponden, dos de ellos a un mismo partido político, y el tercero a otro distinto -la disposición transitoria 4ª de la Constitución prohíbe expresamente que los tres senadores puedan pertenecer a un mismo partido político o alianza electoral- tal situación, como lo previene Sagüés ¹⁹, puede dar lugar a que las lealtades personales y partidarias lleguen a prevalecer sobre las razones institucionales, de suerte que el voto de la provincia aparezca dividido. En el caso de que así ocurra, toda vez que cada senador tiene un voto y la persona jurídica representada es una sola, de ocurrir tal cosa se daría el absurdo de que una misma y única persona jurídica -la Provincia- pueda tener al mismo tiempo sobre una misma cuestión (la que se debata) dos expresiones de voluntad distintas. Absurdo, pero posible.

¿Cómo proceder en esos casos? La Constitución guarda silencio, de modo que el interrogante queda planteado: ¿se computará la mayoría? Nos parece que ésta sería una solución extraconstitucional: ¿qué del tercer voto?

VIII

A modo de colofón, queremos señalar que el análisis que aquí damos por terminado apunta a indicar que este aspecto de la reforma constitucional de 1994 deja la sensación de algo así como una desvalorización de la autonomía provincial y, consiguientemente, un menoscabo del federalismo en un país que no obstante serlo, se maneja en muchos aspectos como unitario.

Esto, que a lo mejor no es más que una sensación puramente personal queremos sintetizarlo de la siguiente manera:

- 1) La reforma constitucional de 1994 no ha dejado clara la representatividad de los senadores nacionales, que ha pasado a ser materia opinable;
- 2) Al desaparecer las legislaturas del proceso eleccionario de los senadores nacionales, se ha privado a las provincias del derecho que toda persona tiene, de elegir sus propios representantes;
- 3) Tal privación resulta tan equivocada como innecesaria, porque el pueblo no representa a la provincia y porque éste ya se encuentra representado en la Legislatura, de la que ahora se prescinde.

Todo lo cual indica la conveniencia de retomar, alguna vez, al pensamiento alberdiano. Cuando así procedamos, el federalismo resultará fortalecido.

Notas

* Miembro correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

¹ Cuaderno de Federalismo, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba Córdoba, 2001, t. XIV, pág. 15.

² Enrique MARTÍNEZ PAZ, *Manual de derecho político*, Córdoba, 1988, pág. 313.

- ³ *Obra de la Convención Nacional Constituyente*, 1994, t. V, pág. 4886.
- ⁴ Op. y pág. cit. en nota anterior.
- ⁵ *Anales*, t. XXX, vol. 2, pág. 119.
- ⁶ José BENVENUTI, *Comentarios a la reforma constitucional. Ponencias en las Jornadas sobre la Constitución*, Buenos Aires, 1994.
- ⁷ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente que sancionara la Constitución Argentina de 1949, exposición del convencional Albarracín, p. 368.
- ⁸ Helio Juan ZARINI *Constitución Argentina comentada y concordada*, Astrea, Buenos Aires, 1998, pág. 249, donde habla de corrupción política.
- ⁹ *Obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, t. V, pág. 5140.
- ¹⁰ Diario citado en nota 7, exposiciones de los convencionales Albarracín y Navarro, págs. 106/7.
- ¹¹ Alberto ZARZA MENSAQUE, *La Constitución de Córdoba comentada*, La Ley, 2000, pág. 91.
- ¹² Néstor P. SAGÜÉS, *Elementos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1999, t. I, pág. 432.
- ¹³ SAGÜÉS, *in op. et loc. cit.*
- ¹⁴ José BENVENUTI *Comentarios a la reforma constitucional. Ponencias en las Jornadas sobre la Constitución*, Buenos Aires, 1994.
- ¹⁵ Véase la *Obra de la Convención Nacional Constituyente de 1944*, exposiciones de la convencional Elena Rubio de Mingorance en págs. 4950/51 y del convencional Rodolfo Frontera, págs. 5045/46, esta última con cita de Mooney en su libro *La reforma constitucional*, 1994.
- ¹⁶ Salvador M. DANA MONTAÑO, *La participación política y sus garantías*, Buenos Aires, 1971, pág. 89.
- ¹⁷ Pedro J. FRÍAS, *Anales* cit., pág. 96 del mencionado t. XXX.
- ¹⁸ "Hoy la patria requiere algo distinto", en *La Nación* del 13/5/01.
- ¹⁹ SAGÜÉS *in op. cit.*

EL PRINCIPIO DE INDESTRUCTIBILIDAD DE LAS PROVINCIAS EN CRISIS

por RICARDO MERCADO LUNA

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

I. Enunciado

1. El principio de indestructibilidad de las provincias ha sido sostenido y defendido por los primeros grandes constitucionalistas nativos y llegó a alcanzar confirmación por la Corte Suprema.
2. Al promediar el siglo XX, el país encontró mentes abiertas a nuevas teorías que pusieron en duda este principio.
3. Tales teorías provenían de los alcances atribuidos al Poder Constituyente Reformador, en virtud de cuyo ejercicio podrían hacerse desaparecer una o varias provincias, o directamente cambiar el sistema federal por el unitario.
4. El debate sobre esta problemática no se ha cerrado y es preocupante, especialmente para las viejas provincias fundacionales, a las cuales jurídicamente sólo se accede a otorgarles certificado de nacimiento con fecha de la sanción de la Constitución Nacional en 1853. Todo lo de atrás sería pura historia.

II. La tesis de la indestructibilidad de las provincias

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

Esta tesis no hacía sino recoger el alegato venido de las entrañas de la tierra ¹. Así Joaquín V. González, de profundas raíces nativas y uno de los más grandes constitucionalistas argentinos, decía en su discurso sobre el Censo Nacional en la sesión del Senado del 23 de agosto de 1913: *"Ninguna provincia puede ser disminuida, ni menoscabada en la integridad de su entidad política, autónoma, con que ha concurrido a formar la Constitución del país (...). Existe en este aspecto, una especie de mandato tácito de la Constitución Nacional en el sentido de imponer a las generaciones sucesivas, la conservación íntegra de las personalidades que realizaron el pacto federativo en cuya virtud se originó la Constitución"* ².

Clodomiro Zallía -para citar uno de los tradicionales defensores del federalismo- enseñaba: *"Cuando se dictó la Constitución de 1853, la Nación como entidad política*

no existía aún; las provincias concurrieron como entidades aisladas, de personería indiscutible, dispuestas a delegar una parte de su poder soberano para hacer factible la existencia de la Nación" 3.

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

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

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

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

Salvador Dana Montaña: En los últimos tiempos -y después de los sucesivos golpes de estado que tanto dañaron las instituciones argentinas- este autor insistía tenazmente en la *irreformabilidad de los principios fundamentales* de la Constitución, apoyándose en opiniones de los propios autores de la Constitución respecto de los límites de su reformabilidad 7.

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

III. La tesis de la posible destructibilidad

Sin lugar a dudas el liderazgo doctrinario posibilitante de la destructibilidad institucional de las provincias, fue ejercido por Carlos Sánchez Viamonte a través de su obra: *Poder constituyente: origen y formación del constitucionalismo universal y especialmente argentino* (año 1957). En el capítulo octavo, titulado "*El Estado federal argentino y el poder constituyente*", se lee: *"Si una convención constituyente reformadora de la Constitución Nacional resolviese suprimir una o varias de las provincias existentes, dividir las o refundirlas, o más aún, abolir el sistema federal y reemplazarlo por el unitario, puede hacerlo, sin que valga jurídicamente la voluntad de una o varias provincias para impedirlo" 9.*

Esta tesis recibió el apoyo de Jorge Reinaldo Vanossi en 1964 (*Situación actual del federalismo*, Depalma). Pero sería en 1975 cuando insufla profundidad y brillo sobre ésta y otras cuestiones referidas a la *Teoría constitucional* (obra cuyos dos gruesos tomos fueron reeditados en el 2000).

En el punto concreto de su adhesión a Sánchez Viamonte, sienta su expresa discrepancia con César Enrique Romero y con la tesis doctoral de Luis Botet -que compartía el

criterio de la irreformabilidad del sistema federal de gobierno-, eligiendo este argumento de la fuente citada en su apoyo.

"Al dictarse la Constitución, la voluntad constituyente de las provincias no puso condición alguna al futuro ejercicio del poder constituyente nacional, que tiene ahora como único titular al pueblo de la Nación Argentina, sin tener en cuenta para nada la voluntad específica de las provincias que conforman la nación".

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

Más recientemente, en el mismo orden de ideas y con similar rigorismo doctrinario, Alberto G. Spota nos ilustra sobre el origen y naturaleza jurídica de las provincias en la estructura federal argentina, señalando que este origen o nacimiento se retrotrae a 1853, pero no antes de esa fecha. Estas son sus palabras sobre el punto: *"... el origen jurídico de las provincias argentinas (...) no el histórico, no el político, no el sociológico, debe encontrarse necesariamente y exclusivamente, en la Constitución Nacional de 1853 y 1860"* 11.

IV. Los peligros de la tesis de la destructibilidad

Como puede apreciarse, a estar a las más lúcidas tendencias actuales de la teoría constituyente, la subsistencia jurídica de las provincias se encuentra en manos del pueblo de la Nación (sin ataduras ni condicionamientos con el pasado existencial de las provincias). El pueblo de la Nación sería el único titular del poder constituyente. Las provincias como tales estarían sometidas incondicionalmente a él.

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

A propósito de esta eventualidad, vale la pena traer a colación el dato que consigna Miguel Angel Ekmekdjian sobre la base de un artículo del periodista Joaquín Morales Solá, significativamente titulado "El federalismo tiene condena de muerte...", *"De los 24 distritos electorales (23 provincias y Ciudad de Buenos Aires), sólo cuatro: Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (...) reúnen el 65% del padrón"* 12.

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

V. A modo de conclusión

1. No puede desconocerse que las lúcidas disquisiciones provenientes de la teoría del poder constituyente, tienen envergadura suficiente para generar la seria preocupación de

las provincias frente a la eventualidad de futuras reformas constitucionales totales o parciales.

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

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

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

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

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

NOTAS

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

² Joaquín V. GONZÁLEZ, *Obras completas*, vol. XI, págs. 385 y ss.. Decía también el ilustre constitucionalista como queriendo participar en el debate abierto hoy sobre el origen jurídico de las provincias: *"Y es que la Constitución debió tener en cuenta, como no podía menos de hacerlo, que las provincias argentinas que han constituido la unión nacional, no son simples creaciones de la Constitución ni de la ley, sino entidades preexistentes que han tenido una personalidad política y social muy anteriores al hecho de la Constitución, y que ésta no ha podido destruir, porque es el resultado de un pacto entre las provincias, por medio del cual resolvieron crear en la Constitución un instrumento de gobierno, un Estado general formado por todas ellas (...). La Nación no*

podía destruir una provincia por pequeña que sea, ni de amenguar la entidad de la representación con que ella concurrió a formar la Constitución de la República".

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

⁴ Juan A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Curso de derecho constitucional*, 4ª ed., Depalma, Buenos Aires, pág. 86.

⁵ Agrega el distinguido tratadista en uno de sus más encendidos párrafos: "*Este derecho a la existencia íntegra es para las provincias lo que el derecho a la vida es para las personas individuales, derecho que siempre se presupone, aunque no se lo mencione, y que en la jerarquía de los tributos jurídicos ocupa el primer plano*", *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1960, N° 1, pág. 14.

⁶ César Enrique ROMERO, *Estudios de derecho político y ciencia constitucional*, U.N.C., 1961, pág. 239 y ss.. Esta postura es mantenida en su *Derecho constitucional*, Zavallía, Buenos Aires, 1975, t. 1, pág. 305.

⁷ Salvador DANA MONTAÑO, L.L 1986, A-970; 1986-C, pág. 870.

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

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

¹⁰ VANOSI, op. cit., pág. 215.

¹¹ Alberto Antonio SPOTA, L.L. 1998-C, págs. 938-951.

¹² Miguel A. EKMEKDJIAN, *Tratado de derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1995, t. III, pág. 257.

INCUMPLIMIENTO DEL ESTADO NACIONAL EN LA LIQUIDACIÓN Y ACREDITACIÓN DE FONDOS DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL PERTENECIENTES A LAS PROVINCIAS

por ALEJANDRO PÉREZ HUALDE

Sumario: I. Ilegalidad manifiesta. II. Acciones y vías de hecho violatorias del derecho.

I. Ilegalidad manifiesta

A partir de la sanción de una serie de "leyes de coparticipación", que definían la distribución de recursos entre el Estado Nacional y las provincias, nuestro país ha ido elaborando un sistema que se ha denominado "*federalismo de concertación*" cuya naturaleza es eminentemente contractual de derecho público¹.

Este proceso ha culminado con la constitucionalización del sistema de coparticipación federal en la reforma constitucional de 1994 que la introdujo en el art. 75 inc. 2 C.N.² Este sistema se instrumenta en una ley-convenio aún no dictada pero que reconoce como vigente en forma plena a otra ley-convenio anterior, adherida por todas las provincias y la Nación, que es la número 23.548.

El nuevo art. 75 inc. 2 C.N. establece, entre otros conceptos, que "Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos".

Cabe recordar que "*las leyes-convenio, o leyes-contrato, forman parte del derecho que llamamos intrafederal*"³ y que "*la existencia del convenio impide su derogación por ley del Congreso o por ley provincial, lo que le confiere supremacía sobre ellas*"⁴.

La Constitución ha previsto una "ley-convenio", para cuyo dictado impuso un plazo incumplido desde diciembre de 1996, que llevó a decir a Pedro J. Frías que "*las deudas pendientes del Congreso Nacional constituyen un escándalo institucional: entre ellas, la coparticipación, que debe tener índices de solidaridad y eficacia*"⁵. Sigue vigente, porque cuenta con la adhesión de todas las provincias, la ley 23.548 que "ha sido sancionada por el Congreso Nacional con el objeto de expandir su ámbito de aplicación más allá de la Capital Federal y en la medida en que las provincias fueran adheriendo a su contenido con el objeto de mejorar la recaudación tributaria del Estado federal, mediante un sistema de concertación interjurisdiccional, estableciendo ciertas obligaciones, tanto a cargo de aquél como de las provincias"⁶.

La primera premisa a tener en cuenta para dilucidar el conflicto que motiva esta acción judicial es, entonces, que invocamos un "*contrato o acuerdo*" de rango constitucional, al igual que aquél que nos convocó en 1853, donde los sujetos primarios de nuestro orden fundamental, las provincias, nos hemos puesto de acuerdo entre todas y con el Estado Nacional para la distribución de los recursos fiscales de la Nación. En su naturaleza es un tratado, ya que reúne los extremos que prevé el art. 125 C.N.⁷, que se vincula en modo esencial con los elementos fundantes del Estado argentino.

Ya desde un inicio la doctrina nacional más calificada acertó que, frente a la vigencia de este modelo fiscal acordado, sería imprescindible el cumplimiento de algunas condi-

ciones. *"Estas condiciones son: que la Nación resigne un poco de su cuota, que no haya detracciones aunque parezcan justificarse y que no ejerza el Congreso la nueva facultad de hacer asignaciones específicas no coparticipables. Quizás las dos últimas condiciones basten"* ⁸.

Cualquier régimen económico que se pretenda válido para el conjunto nacional y coherente con su estructura jurídica fundamental debe partir de las columnas vertebrales del sistema político definido en el art. 1º C.N. como "federal" y en su art. 121 C.N. donde se establece que las provincias conservan los poderes no delegados.

En este contexto, la normativa constitucional dispone que todos los impuestos nacionales existentes o a crearse *"son coparticipables"* (art. 75 inc. 2 C.N.), con la excepción de los derechos de importación y exportaciones y los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica (art. 75 incs. 1 y 3 C.N.).

Este concepto es un derecho de las provincias frente a la Nación; es una parte de la *"garantía federal"* que la Nación debe a todas y cada una de las provincias. *"Ese sacrificio económico que las provincias consumaron en el acto constituyente, creó el ineludible deber constitucional para el gobierno central de garantizar la autonomía económica de los Estados miembros. De manera que paralelamente a la garantía federal de la autonomía política de las provincias, los constituyentes instituyeron la garantía federal de la autonomía económica de los Estados locales"* ⁹.

La segunda premisa, entonces, puede resumirse así: cada provincia tiene un derecho originario, basado en una garantía constitucional de seguridad del sistema mismo del Estado argentino, a su cuota-parte dentro del régimen de coparticipación.

No se trata de un mero derecho creditorio, o quirografario o de naturaleza civil o comercial (que también están protegidos por principios constitucionales); este "derecho" de la provincia es parte esencial que deriva de su carácter de miembro fundamental y protagonista ineludible en la conformación del Estado argentino. Cada provincia es dueña por derecho propio de rango constitucional directo y primario de su cuota-parte dentro del régimen de coparticipación porque tiene funciones que el sistema le impone también del mismo rango constitucional y directo propio del sistema federal. Y así está garantizado por el texto expreso de la Constitución Nacional desde su reforma de 1994 (art. 75 inc. 2 y cláusula transitoria sexta).

La apreciación que este máximo tribunal de la Nación efectúe respecto de la calidad esencial de este derecho de la provincia determinará, de ahora en más, la confirmación de un sistema político *unitario e inconstitucional*, en la medida que lo considere meramente creditorio, o *federal en la unidad* como lo establece nuestra Constitución.

La misma degradación que tolere y permita la Corte Suprema de la Nación del derecho de cada provincia a su cuota-parte en la coparticipación federal será la que quedará autorizada de ahora en más respecto de las obligaciones y funciones que el sistema federal atribuye a cada provincia.

Si *"un régimen federal es cuando una constitución divide el poder político entre un gobierno central y varios gobiernos locales dando a cada uno de ellos importantes funciones"* ¹⁰, cualquier privación o retención o desvío o falta de entrega por cualquier causa de los fondos que las provincias requieren para el cumplimiento de sus *"importantes funciones"* deviene en atentatoria en contra del sistema federal mismo.

Sobre este segundo elemento es que deben interpretarse las concesiones, siempre limitadas y de interpretación restringida, efectuadas por las provincias en los denominados "Compromisos Federales" de diciembre de 1999 (ratificado por la ley 25.235) y de noviembre de 2000 (ratificado por la ley 25.400).

En un marco de severas restricciones presupuestarias y económicas, las provincias suscriptoras de los mencionados compromisos aceptaron provisoriamente una serie de

limitaciones a sus derechos en forma transitoria y obligándose, a su vez, a llevar a cabo un sacrificio importante en sus gestiones locales. Esta actitud resulta a todas luces coherente con la nueva visión realista del federalismo argentino que destaca *"la importancia de institucionalizar el sistema federal con fórmulas flexibles que permitan que actúe y se desenvuelva con la movilidad que le es propia"* ya que de este modo *"la estructura perderá su rigidez y la fórmula consagrada será permeable a los cambios"* sin perder de vista que, *"por el contrario, un modelo basado en la inflexibilidad teórica, estará condenado a sucumbir ante la fuerza de la evolución"* 11.

Pero el gobierno nacional, en una actitud de gravedad institucional evidente, pretende sumar las provincias a un cúmulo de acreedores, quirografarios algunos y más o menos privilegiados los otros, del Estado Nacional cual si se tratara de un proyecto de distribución de sus propios fondos. El gobierno nacional pretende incorporar dineros de las provincias, que le son ajenos, al proyecto de pago de sus deudas propias.

Resulta innecesario destacar que estos contratos acuerdos tienen un límite muy preciso en tanto y en cuanto *"las competencias que la Constitución adjudica no pueden alterarse por acuerdo de partes, ya que la rigidez impide que la voluntad de las partes - que en el caso son el Estado federal y las provincias- introduzca modificaciones que desfiguren el reparto constitucional"* 12.

En la cláusula *tercera* del compromiso suscripto en diciembre de 1999 ratificado por ley 25.235, queda establecido: *"Tercero: Durante el ejercicio fiscal 2000 las transferencias por todo concepto (coparticipación de impuestos y fondos específicos) a provincias emergentes de la ley N° 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias, así como las de las leyes 23.966, 24.130, 24.699, 25.082 y toda otra norma que disponga asignación y la distribución específica de impuestos se fija en una suma única y global anual equivalente a 1.350 millones de pesos, que la Nación garantiza con el doble carácter de límite inferior y superior de dichas transferencias, con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro"*.

En ese contexto, la Comisión Federal de Impuestos, en uso de sus facultades legales, interpretó oficialmente que (Res. 23/2000):

"1. La determinación de que se trata de "doce partes iguales durante el año 2000" lleva necesariamente a la conclusión de que se trata de transferencias mensuales, una por cada trescientos sesenta y seis días dividido doce. Ello representa que lo "mensual" para esta Cláusula debe admitirse en el lapso de los treinta/treinta y un día corridos.

2. A partir de ello surge que el término "efectivizará mensualmente" significa necesariamente que las transferencias deben hacerse efectivas dentro del mes calendario que corresponda. Para el caso en que razones de fuerza mayor, de orden excepcional, así lo justifiquen, se interpreta razonable en los términos del Compromiso Federal, ley 25.235, que las transferencias se completen el primer día hábil del mes calendario inmediato posterior.

3. La "forma automática y diaria" exige que desde el primero al último día del mes (o al primer día hábil del mes calendario siguiente en el supuesto excepcional del punto anterior) se transfieran los importes al período correspondiente por cada régimen de dicho modo, con las salvedades que cada uno de ellos determinen. Ello de acuerdo a lo dispuesto en la Cláusula Segunda y a que surge de los debates parlamentarios de la ley nacional 25.235 la voluntad indubitable de no producir cambios en la legislación vigente respecto del tiempo y modo de la distribución de los recursos coparticipables, lo que por otra parte no podría concretarse a través de dicha norma, sin perjuicio de la asignación específica establecida.

4. Por último también resulta expreso que el gobierno federal debe efectivizar mensualmente las transferencias comprometidas "con independencia de los niveles de

recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro". Esto implica que dichas transferencias mensuales no se encuentran condicionadas al producido de recaudación alguna durante el mes de que se trate".

El pacto de noviembre de 2000, "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal", fijó para los años 2001 y 2002 un piso/techo de coparticipación de \$ 1.364 millones mensuales. Asimismo para los años 2003/2005 se estableció un promedio de los tres años anteriores, pero garantizando pisos de \$ 1.400 millones para el 2003, \$ 1.440 millones para el 2004 y \$ 1.480 millones para el 2005 (ley 25.400, también complementaria de la ley convenio 23.548).

La intención del Estado Nacional en estos dos últimos pactos, fue sin lugar a dudas, apropiarse de los excedentes que se darían en los años 2000 a 2005, que se estimaban en esos momentos en un valor corriente de casi \$ 10.000 millones, de darse un crecimiento del 2,5% a 3%. Estas pautas no se han cumplido.

De tal modo, así ocurrió efectivamente. En el año 2000 el Estado Nacional en uso de esa cláusula ventajosa de "piso/techo" fijado en una cifra determinada, se apropió para sí la suma total de \$ 754,2 millones en perjuicio de las provincias en su conjunto. En otras palabras, mientras la cláusula de garantía le reportó beneficios el gobierno nacional la aplicó en su favor. Inmediatamente de convertirse en una carga de cumplimiento propio, desconoce la misma cláusula (ver informe de Comisión Federal de Impuestos N° 01/2001 de enero 2001).

Con motivo de estos incumplimientos la Comisión Federal de Impuestos se vio en la obligación de llamar severamente la atención al Estado federal a fin de "recomendar al gobierno nacional el estricto cumplimiento de la obligación de transferir a las provincias, dentro del mes calendario que corresponda, la suma de mil trescientos cincuenta millones de pesos (\$ 1.350.000.000) mensuales, conforme surge de la Cláusula Tercera del Compromiso Federal, ratificado por ley 25.235, *con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro*" (Res. 186/2000).

Ya desde un acuerdo del 12 de agosto de 1992, denominado "Pacto Fiscal I", en su cláusula 1ª, se previó una "detracción de un 15% de la masa coparticipable, denominada "precoparticipación" con destino al "pago de las obligaciones provisionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios". Después de la reforma de 1994 esta "precoparticipación" perdió todo asidero constitucional por cuanto implica incluir una especie de provincia más en el momento de proceder a la distribución primaria. A ese reparto que la Constitución prevé *"entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas"* (art. 75 inc. 2 C.N.) se le suma ilegítimamente un personaje más: el ANSeS.

Son numerosas las distintas vías a través de las cuales el gobierno nacional ha avanzado sobre los derechos de las provincias pero no es nuestro deseo distraer la atención del punto que es motivo de esta acción judicial: la requisición de fondos provinciales comprometidos en la Constitución Nacional, en la ley de coparticipación federal vigente y en dos compromisos federales suscriptos en los dos últimos años y ratificados por leyes del Congreso Nacional.

Se afirmó en la Convención Constituyente de 1994 que *"tenemos que colocar los ojos en las entrañas de la realidad, y los sucesos que vivimos nos indican que es necesario establecer con claridad cuáles son esas relaciones de poder que se dan entre la Nación y las provincias, y cuál es la respuesta inteligente, por ejemplo, a temas como la coparticipación impositiva, ya que hay que establecer en la Constitución las grandes bases sobre esta cuestión, alejando criterios de discrecionalidad o de arbitrariedad en*

esta materia para dar una respuesta eficaz a los problemas de fondo que tiene la Argentina interior" 13.

El motivo de esta demanda es el ataque al sistema federal de la Constitución Nacional mediante la requisición por parte del gobierno nacional de parte de esta cuota-parte que ha garantizado en forma expresa en el texto de ambos "compromisos federales".

El gobierno nacional no liquida ni acredita los montos que son de propiedad de la provincia de Mendoza de acuerdo con la Constitución y a las leyes-convenio en vigencia plena.

De igual modo, el gobierno nacional ha afectado los montos calificados de "coparticipables" por la Constitución Nacional a través de las leyes 25.413 (art. 4º) y 25.453 (art. 1º y ss.) en tanto y en cuanto crea un impuesto a los débitos y créditos bancarios, detrayéndolo en parte del IVA y del impuesto a las ganancias. En la medida que este impuesto no es, a su vez coparticipado de igual modo que el IVA, su consideración a cuenta de aquél se convierte en una vía de disminución de los fondos coparticipables en abierta violación a la Constitución por cuanto no ha cumplimentado los requerimientos del art. 75 inc. 3 C.N. de asignaciones específicas que es la ***única vía autorizada*** por el art. 75 inc. 2 C.N.. Consecuente con las normas inconstitucionales mencionadas se han dictado, también ilegítimamente, el decreto 969/01 y la Res. Gral. AFIP 1091/01.

II. Acciones y vías de hecho violatorias del derecho

Este sistema de distribución de recursos recaudados en nuestro país, en función de una pauta garantizada por la Constitución Nacional y que ésta pone en cabeza del gobierno nacional, que no puede ser desvirtuado por ley del Congreso ni por ley provincial, ha sido conculcado por vías de hecho por parte del gobierno nacional.

El gobierno nacional, que debería acreditar los fondos a las provincias a través del Banco de la Nación Argentina, no lo ha hecho como debiera. Lo ha llevado a cabo en forma incompleta en perjuicio de la provincia que represento.

Y así fue interpretado por la Comisión Federal de Impuestos, autoridad de aplicación en la materia, en su Resolución General Interpretativa N° 26/2001 (12/7/01), donde estableció: "Artículo 1º: Interpretar con alcance general que la transferencia a las provincias -"con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro"-, de la suma fija mensual de un mil trescientos sesenta y cuatro millones de pesos (\$ 1.364.000.000), durante los años 2001 y 2002, así como la suma que resulte para los años 2003, 2004 y 2005, conforme a lo establecido en la cláusula sexta del Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, firmado los días 17 y 20 de noviembre de 2000 y ratificado por ley 25.400, debe efectivizarse, en forma automática y diaria, dentro del lapso comprendido entre el primer y último día de cada mes calendario durante el año de que se trate, salvo cuando por razones de fuerza mayor, de orden excepcional, y conforme a los considerandos de la presente, se completen el primer día hábil del mes calendario inmediato posterior".

La Nación, al asegurar a las provincias una suma global de envío diario y automático de \$ 1.364.000.000 mensuales, garantizado con el doble carácter de límite inferior y superior con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse (ver art. 6º del acuerdo ratificado por ley 25.400), ***no ha concedido una liberalidad***. En efecto, ello opera como contraprestación a la aceptación de las provincias a declinar la percepción de estos recursos en caso que los niveles de

recaudación aumenten ya sea por efecto del crecimiento económico o del incremento de sus alícuotas o por la creación de nuevos impuestos tal como ya ocurriera.

Nótese cómo los compromisos federales habían previsto un incremento en las futuras recaudaciones de contribuciones coparticipables; esos excedentes serían captados por el erario público nacional (y así ocurrió en el año 2000 en la suma de \$ 754,2 millones). Pero también se contempló la posibilidad de que la recaudación disminuyera y para prever *precisamente esa contingencia* se estableció un sistema mediante el cual el gobierno nacional, cumplido el evento garantizado, debía completar a las provincias sus porcentajes leales acordados en la ley-convenio 23.548.

Colocándose en una actitud inexplicable, el gobierno nacional ha empleado como pretexto, precisamente, la ocurrencia de *esa misma contingencia que él garantizó* para incumplir con su obligación.

Los más importantes principios del derecho se ven conculcados en este comportamiento contradictorio tendiente a eludir obligaciones de rango constitucional por parte del Estado Nacional. *La pretensión de fundar el incumplimiento en la ocurrencia del evento de cuyos efectos precisamente se había garantizado está reñida con el principio de buena fe más elemental y con el principio de confianza legítima" 14.*

De igual modo, *la actitud de invocar y aplicar la cláusula mientras le significó una ventaja y de desconocerla cuando no lo fue, constituye otra demostración evidente de conducta contradictoria inadmisibles cuando se trata de actos públicos provenientes de la autoridad nacional.*

La Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que: *"La única forma de modificar la ley de coparticipación federal de recursos fiscales 23.548 es mediante otra ley con acuerdo de todas las provincias conforme lo tiene resuelto la Comisión Federal de Impuestos en resolución 12192 y 13192" 15, y también lo ha confirmado la misma Procuración del Tesoro de la Nación cuando ha afirmado que "no resulta posible modificar en forma unilateral los acuerdos entre la Nación y las provincias, por ninguna de ambas partes" ("Dictámenes" 103-6 y 201-36), y que "toda modificación del porcentual que le corresponde a las provincias en concepto de coparticipación impositiva, establecido a través de la negociación entre la Nación y las provincias, debe contar con la conformidad de todos los Estados intervinientes" ("Dictámenes", 201-36).*

"Ese acto de 'aprobación' deberá ser emitido por la autoridad provincial que corresponda según la Constitución local; será la autoridad que está facultada por ella para celebrar y concluir tratados y pactos interprovinciales" 16 .

Como muestra acabada de la intencionalidad de incumplir con la garantía federal, aduce el gobierno nacional haber disminuido su recaudación en un 14 % (ver declaraciones del ministro Domingo Cavallo en "La Nación" del 2 de octubre de 2001) pero su entrega a la provincia se ha visto cercenada en un 25 %. Es decir, ni siquiera el pretexto de una disminución de la recaudación, permite explicar la actitud de desconocimiento al sistema constitucional llevado a cabo por el gobierno nacional.

La provincia que represento ha visto restados sus fondos de la siguiente manera: en los meses de abril y mayo de 2001 la acreditación de los fondos de la coparticipación federal se vio inexplicablemente disminuida en \$ 1,3 millones en cada mes; en el mes de junio la disminución fue de \$ 2,528 millones; en julio la caída alcanzó a \$ 2,578 millones, profundizándose en agosto por llegar a una disminución de \$ 4,266 millones, culminando en el mes de septiembre con una retención en perjuicio de la provincia de Mendoza por parte de la Nación de \$ 14,659 millones. El total no acreditado ilegalmente por la Nación en los últimos seis meses alcanza la cifra de \$ 26,632 millones.

A la suma indicada debe agregarse el total no acreditado por concepto de garantía del FONAVI correspondiente al año 1999 por un total de \$ 7,135 millones. *Total no acreditado por la Nación: \$ 33,767 millones.*

La no acreditación ha colocado a la Provincia en la grave situación de verse impedida de pagar sueldos completos, de efectuar retenciones que la ley ordena, de cumplir con proveedores de elementos críticos de áreas como salud, educación, seguridad, acción social, etcétera. Los efectos de esta situación se traducen en huelgas de servicios básicos hospitalarios, de personal del Poder Judicial de la provincia, y en un sinnúmero de dificultades que amenazan alterar el normal desarrollo de las instituciones fundamentales de la Provincia.

Sólo esta vía eficaz del amparo puede poner remedio a la situación planteada con la premura que las circunstancias graves de emergencia requieren.

NOTAS

¹ Pedro José FRÍAS, "El federalismo en la reforma constitucional", L.L., 1994-D-1122.

² Alberto DALLA VÍA, "El sistema federal fiscal", en L.L., 1998-E-1152.

³ Germán José BIDART CAMPOS, "Leyes-contrato y derecho intrafederal", E.D., 152-668.

⁴ Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, "El federalismo argentino", Buenos Aires, 1958, pág. 194.

⁵ Pedro José FRÍAS, *El proceso federal argentino II*, estudio preliminar del prof. Alberto Castelis, Córdoba, 1998, pág. 117.

⁶ Voto de Vázquez en C.S.J.N., "Grafa S.A. c/ Fisco Nacional - DGI", en G.1495.XXXII.

⁷ Pedro José FRÍAS, *El federalismo argentino*, Depalma, Buenos Aires, pág. 103.

⁸ Pedro José FRÍAS, "Federalismo y reforma constitucional: balance provisorio", J.A., 1996-III-582.

⁹ Segundo V. LINARES QUINTANA, "Régimen constitucional de las relaciones económicas entre la Nación y las provincias", en L.L., 1992-A-717.

¹⁰ Edward CORWIN, *La Constitución*, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1968, pág. 31.

¹¹ María Celia CASTORINA DE TARQUINI, *Federalismo e integración*, prólogo de Germán Bidart Campos, Ediar, Buenos Aires, 1997, pág. 26.

12 Germán José BIDART CAMPOS, "Algo sobre la coparticipación impositiva", E.D., 80-197.

13 Antonio María HERNÁNDEZ, *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h)*, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1995, pág. 18.

14 Pierre DELVOLVÉ, *Droit public de l'économie*, Dalloz, Paris, 1998, pág. 208; y Pedro José Jorge COVIELLO, "La confianza legítima", E.D., 4/5/98, pág. 1 y ss..

15 Ver "P.E.T.", N° 32, 28/2/93, pág. 20.

16 Alejandro PÉREZ HUALDE, *La coparticipación federal de impuestos en la Constitución Nacional*, Depalma, Buenos Aires, 1999, págs. 70 y 71.

EL TEMA IMPOSITIVO EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EN LA RENOVACIÓN DEL FEDERALISMO ARGENTINO

por CARLOS HUGO VALDEZ

Sumario: 1. El tema en los procesos de integración. 2. El tema en materia de tributos nacionales. Apreciación. Referencias.

En nuestro trabajo *Integración y reforma constitucional* -por el que la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba nos honró disponiendo que se publicara bajo su sello editorial- nos pareció adecuado conceder toda la importancia necesaria al problema impositivo. A propósito del Mercosur, y de otras experiencias americanas y europeas, los temas financieros y económicos no son todo y junto a ellos están las metas sociales y culturales con su especial jerarquía. Pero sí resultan decisivos a la hora de establecer las condiciones que regularán los acuerdos de solidaridad y de cooperación regional como soportes de eficacia para las otras metas.

Los poderes impositivos de la Nación constituyen una de las fuentes fundamentales de los recursos del Estado y, por consiguiente, lo que tradicionalmente se designa como el Tesoro.

Recordemos lo dicho por Alejandro Hamilton para Estados Unidos en *El Federalista* y luego por Juan Bautista Alberdi en las *Bases* y en su obra sobre régimen rentístico para la República Argentina: "*Sin rentas no puede existir ni funcionar el Estado*". Uno de los más calificados intérpretes de la Constitución de 1853, José Benjamín Gorostiaga, pudo decir que "*las rentas son el principal resorte para llenar las obligaciones de todo gobierno, el elemento sin el que la máquina del Estado quedaría paralizada, porque sin la unión y consolidación de rentas, de ciertos intereses y medios, no puede haber en política existencia nacional. Y la creación de aquéllas, con relación a las necesidades del país y a sus recursos, es una parte esencial de la Constitución*" (Actas, pág. 550).

En la misma línea la Corte Suprema de Justicia en su oportunidad fue definitiva respecto a que el poder impositivo "se funda en la soberanía del Estado y tiende a obtener las rentas requeridas para satisfacer los gastos administrativos del Estado bajo cuyo amparo vive la población" (Fallos CXCVI, págs. 233/4, 1943.)

Más cerca de nosotros, el profesor Néstor Pedro Sagüés ha dicho: "*El propósito del régimen de contribuciones programado por la Constitución Nacional es, desde luego,*

proveer de recursos al Estado, pero opera también como un instrumento de regulación de la vida económica que, como dijo la Corte Suprema, 'a veces linda con el poder de policía y sirve a la política económica del Estado, en la medida que corresponde a las exigencias del bienestar general, cuya satisfacción ha sido prevista en la Constitución Nacional como uno de los objetivos del poder impositivo'" (pág. 664).

1. El tema en los procesos de integración

Tal jerarquía del tema impositivo, como queda visto en la jurisprudencia y en la doctrina, nos convenció de que no podía participarse en sistemas regionales de integración sin tener presente que en ello está implícita la materia impositiva como algo medular. Y que los compromisos que el Estado debía contraer al respecto exigían que se clarificara debidamente la situación jurídico-constitucional del país. Por eso sostuvimos que era ineludible encarar la correspondiente reforma de la Carta Magna en las cláusulas pertinentes y que no bastaba, como se había sostenido en la Mesa Redonda de Bogotá en 1967 por parte de prestigiosos juristas latinoamericanos, una interpretación flexible de sus normas o, llegado el caso, hacer prevalecer el "*principio de efectividad*" por encima de los textos normativos en vigencia. Y reiteramos el criterio que nos llevó a sostener tal requisito.

La Argentina, como otras naciones hermanas del subcontinente, no admite para su gobierno posiciones rígidas que paralicen las gestiones eficaces y oportunas de parte de sus órganos de poder. De ahí que la doctrina constitucional ha receptado como razonables los cambios de interpretación con base en la llamada "mutación" o, también, por la vía del derecho constitucional consuetudinario. Lo que no puede ser es que nos resignemos, como país, a vivir al margen del sistema y que se haya hecho un *hábito nacional* transgredirlo o relajarlo cada vez que necesitamos sortear un problema o una necesidad, a veces simplemente de coyuntura. La rigidez anquilosa los sistemas, pero la falta de sistema termina anquilosando a los pueblos.

El gran obstáculo eran las exigencias del art. 27 respecto a que los tratados que firma el gobierno nacional debían estar "de conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución". Y era también un inconveniente el orden jerárquico de las normas según rezaba el texto originario en la Convención de 1853 (art. 31) y por el cual las leyes de la Nación aparecían con prioridad en cuanto a su validez respecto de los tratados.

Sobre este principio como soporte nos afirmamos para ubicar dicha problemática en el Capítulo V del trabajo, el que trata sobre "la validez jurídico constitucional de los tratados de integración a la luz de nuestra Constitución". Dentro de ello era fundamental dejar constancia de que los compromisos que se contraen por medio de los tratados de integración regional, implican restricciones consiguientes a las competencias que hasta entonces han sido exclusivas de cada uno de los Estados partes.

Lo que significa que, en materia impositiva, el Estado nacional, al menos en determinados núcleos competenciales, "pierde su libertad de acción, así como la posibilidad de establecer cualquier tipo de restricción, con respecto a los productos incluidos en las listas negociadas". O sea que "los Estados han dejado de ser soberanos en todo lo que se refiere a la regulación del intercambio de productos zonales". Esto, dicho por un grupo de constitucionalistas de Córdoba, que encabezara el profesor Jesús Abad Hernando, a propósito del tratado constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) vale también para ALADI y Mercosur (Abad y otros, pág. 27).

El Tratado de Asunción de 1991 (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) es el acto de derecho internacional por medio del cual se constituyó el Mercado Común del Sur (Mercosur). Al fijar sus objetivos estableció contenidos normativos notoriamente vinculados a obligaciones que colocan los poderes impositivos de los Estados partes en una instancia de poder nueva y que, en la doctrina pertinente, se califica de "supranacional". Lo que implica, llegado el caso, la transferencia de las potestades correspondientes desde aquéllos a los órganos de la formación regional. Pese a que no ahondaremos en ello, dejamos constancia, empero, de que la temática tributaria se liga estrechamente a todo lo relativo a las relaciones comerciales, "con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí", o sea la denominada "*cláusula comercial*" a que se refiere el art. 75 inc.. Es una materia de competencia federal y con las limitaciones a las provincias que impone el art. 126, junto a las de los arts. 9º, 10, 11 y 12 de la Constitución Nacional.

De acuerdo con el art. 1º del Tratado de Asunción de 1991 "este Mercado Común implica:

- "La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la *eliminación de los derechos aduaneros* y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- "El establecimiento de *un arancel externo común* y la adopción de una *política comercial común* con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- "La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, *fiscal*, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, *aduanera*, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes".

Las principales discusiones y los más prolijos análisis de los expertos en la materia, tanto en publicaciones como en congresos y seminarios, en estos últimos lustros, se refieren precisamente a la naturaleza de dichos cambios jurídico-institucionales. Una parte importante de dicho debate se refiere a la naturaleza del Mercosur, para de allí buscar la extensión de sus poderes en relación con la situación interna y externa de las naciones que lo componen. Hay, al respecto, no menos de *dos posiciones básicas*:

- a) la de quienes sostienen que el Mercosur es un proceso de "integración" similar al de la Unión Europea y que, en consecuencia, las decisiones de sus órganos tienen carácter obligatorio y efecto directo para los Estados partes, tanto para sus gobiernos como para sus habitantes; se llega inclusive a relativizar la incidencia que al respecto puedan tener las cláusulas del Protocolo de Ouro Preto (1994) en cuanto fija normas y procedimientos para que se efectivice la vigencia de aquellas decisiones en el orden interno;
- b) la de aquellos que afirman la entidad intergubernamental del Mercosur, ateniéndose a la letra del tratado de 1991 y especialmente a la del Protocolo de Ouro Preto, con el agregado de que las previsiones constitucionales de los Estados partes respecto al requisito de "igualdad y reciprocidad" en cuanto a la validez de las resoluciones comunes, no permiten aceptar el principio del "efecto directo". Nosotros compartimos esta segunda concepción, ateniéndonos, ante todo, a lo que consideramos la sustancia de la "*formula política*" con que el Mercosur está definido por los documentos citados y otros factores a que nos referimos más adelante.

El obstáculo jurídico-constitucional, en el caso argentino, de los arts. 27 y 31 de la Constitución, fue removido oportunamente por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (fallos en los casos "Ekmedkian", "Fribra", "Café La Virginia" y otros). La

Corte modificó su criterio tradicional receptando ahora el llamado "monismo" en cuanto a la supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes de cada Estado, así como la obligatoriedad del art. 26 de la Convención de Ginebra sobre derecho de los tratados: "Todo tratado en vigor *obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*". En consecuencia, como una verdadera "*inducción normativa*" (Oyhanarte, Julio, 1995), la Corte produjo la necesaria alteración en cuanto a la jerarquía entre las normas mencionadas en el art. 31 C.N. que la interpretación debe asignarle.

La reforma constitucional argentina de 1994 ratificó tal criterio jurisprudencial. Por el art. 75 sobre atribuciones del Congreso se establece que entre ellas está la de "aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. *Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes*". Y por el inc. 24 de la misma cláusula se agregó: "Aprobar *tratados de integración* que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. *Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes*".

Si, además, se tiene en cuenta la posición constitucional de las naciones que, junto con la Argentina, forman parte del Mercosur, podrá advertirse que son celosas de su autonomía de decisión. Nuestro país es el único que avanzó notoriamente para, con la reforma de 1994, establecer estipulaciones que habiliten la "integración" con respecto a las políticas comunes. De ahí que por el citado inc. 24 del art. 75 tanto los tratados de integración como "*las normas que en su consecuencia se dicten* tienen jerarquía superior a las leyes".

Es bastante similar la previsión constitucional de Paraguay: "La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y el desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso" (art. 145). La República Oriental del Uruguay cuenta con una norma ambigua: de un lado acepta en principio la posibilidad de que órganos supranacionales resuelvan las controversias entre Estados y la participación en organismos de cooperación (art. 6º). Pero los proyectos para incluir cláusulas más definidas en materia de integración no tuvieron éxito y el art. 4º hace una enfática afirmación del principio de soberanía. Cierta parte de la doctrina favorable a una interpretación flexible que favorezca el ingreso a sistemas de integración, sostiene precisamente que "la delegación de facultades legisferantes a órganos supranacionales" puede ser el resultado del ejercicio de esa soberanía por parte del Estado (Perotti, pág. 220).

En cuanto a Brasil el texto de la Constitución (1988) no desalienta la participación del país en un proceso de integración pero no contiene autorizaciones para delegación de competencias a órganos regionales. El art. 4º establece que "La República Federativa de Brasil rige sus relaciones internacionales por los siguientes principios: ... 11) Cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad". Hay al final un párrafo único con la siguiente pauta ciertamente global: "... La República Federativa de Brasil buscará una integración, económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina mirando (visando) hacia la formación de una comunidad latinoamericana de naciones". Los constitucionalistas brasileños, salvo excepciones, coinciden en que la falta de previsiones expresas constituye un obstáculo para la vigencia de los tratados por encima de las leyes. No lograron hasta ahora ningún resultado los intentos para modificar la Constitución a fin de mejorar la posición

jurídica del país respecto a la integración (confr. opinión de Luis Olavo Baptista, cit. por Alberto Dalla Vía, 1996).

Con lo anterior se advierte que el principio de "igualdad y reciprocidad", inserto o no expresamente en los textos normativos, y propio del derecho internacional, representa un sólido argumento con respecto al carácter intergubernamental del Mercosur. También en relación a la idea de *efecto directo*; lo dicho hasta aquí no deja dudas de que, sin pasar por el filtro de "igualdad y reciprocidad", la vigencia de las normas de integración no podrían superar la barrera de la inter-gubernamentalidad, o sea de la adopción "por consenso" (unanimidad) de las decisiones que adopten los órganos del Mercosur, sino además por los procedimientos que en el orden interno deban cumplimentarse para que las "medidas adoptadas en consecuencia" de los tratados se incorporen al derecho interno (confr. Protocolo de Ouro Preto, art. 2°).

Efecto directo quiere decir, por un lado, que las normas comunitarias rigen de pleno derecho para los Estados miembros y los particulares; y, además, que una parte no puede esgrimir el incumplimiento de la otra para hacer efectiva las obligaciones que le competen (Mangas Martín, "Unión Europea y Mercosur - Perspectiva jurídico-constitucional y política", pág. 77 y ss.).

En el ámbito de la Unión Europea, entre los tratadistas y especialmente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, se ha discutido y reflexionado con profundidad sobre la semántica y los valores conceptuales que configuran el derecho comunitario tanto principal como secundario. Uno de los capítulos más significativos al respecto está representado por el derecho financiero y tributario, acaso porque, como dijimos al principio de este trabajo, sin perjuicio de las metas sociales y culturales, los procesos de integración son, en lo fundamental, formas de solidaridad, cooperación y, asimismo, de competencia "*intra muros*", de naturaleza financiera y económica. Donde hay intercambio comercial, la materia más específica y dinámica de la integración europea y americana, surge una rica problemática tributaria y los consiguientes conflictos que se precisa estudiar y resolver.

Aunque la experiencia del Mercosur se encuentra elaborando su propio patrimonio de problemas, controversias y necesidades -de orden jurídico, económico y otros- y no corresponde reincidir en las típicas adaptaciones del siglo XIX, no hay dudas de que lo dicho y hecho en el escenario de la Unión Europea, sobre todo en materia de doctrina, representa el antecedente más prestigioso que se puede mentar. Y esto bien al paso de aquellos autores que, por un exceso de entusiasmo con el modelo europeo de integración, razonan las cuestiones del Mercosur como si no hubiese diferencias entre uno y otra. A propósito del concepto de "efecto directo" nos permitimos citar la opinión de un calificado especialista español contemporáneo, profesor titular de Derecho Financiero y Tributario, de la Universidad Complutense de Madrid: "*La doctrina distingue claramente entre el efecto directo de la aplicabilidad directa, pese a que la jurisprudencia en ocasiones utiliza una terminología imprecisa. El efecto directo consiste en el despliegue por las normas comunitarias de toda su plenitud de efectos, de manera uniforme, en todos los Estados miembros, y desde la fecha de su entrada en vigor. Ello supone, por un lado, la aplicabilidad directa, es decir, que las normas comunitarias no necesitan de acto alguno de recepción en el derecho interno; pero la eficacia directa significa, además, que las normas comunitarias son fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afectan, Estados miembros o particulares, y que dichas normas pueden ser directamente invocadas por los particulares ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, que tienen obligación de aplicarlas*" (Falcón y Tella, Ramón, pág. 85).

Nos queda, finalmente, en este tramo, señalar que la transferencia de "competencias y jurisdicción" a entidades supranacionales -cualquiera sea su naturaleza jurídica- implica una forma de *concentración* institucional que, ciertamente, contradice la tendencia actual hacia la descentralización, lo que se hace potenciando el rol y las facultades de las jurisdicciones de menor jerarquía respecto al Estado nacional, como es el caso de las provincias, las comunidades autónomas o regionales y, fundamentalmente, los gobiernos locales cuya expresión más genuina está en los municipios.

Hay que ver en esto, sin embargo, una forma de vigorizar la posición de las naciones que se incorporan a determinado proceso de integración regional en una época en la cual la poderosa influencia económica y militar de las grandes potencias realiza un control no siempre razonable y justo de las condiciones del mercado internacional. La globalización no sólo produce el auge de las multinacionales y lleva a la transnacionalización de los recursos financieros y tecnológicos, sino que tiende a deteriorar la capacidad autónoma de acción y de intercambios con el exterior que cada Estado nacional puede desplegar. Las posibilidades para las "jurisdicciones menores" en el orden interno no son extrañas a esta situación; inclusive su notorio interés por participar de "*la aventura de la integración*", necesita que las "mayores", especialmente las nacionales les brinden un marco de actuación que tanto proteja como promueva los esfuerzos y medios locales o provinciales. Esto confiere a la participación de la nación en un programa de integración regional el carácter de una estrategia positiva y sin necesidad de que la concentración de competencias asignada a órganos intergubernamentales (en marcha o no hacia formas integradas) deteriore la personalidad y los intereses de cada parte.

2. El tema en materia de tributos nacionales

El paso del tiempo no le hizo perder sentido aún al concepto con que Gastón Jéze se refirió al impuesto: "*Es una prestación pecuniaria, obtenida de los particulares autoritariamente, a título definitivo, sin contrapartida y para la cobertura de las cargas públicas*". Por su parte, los profesores de la Universidad Nacional de Córdoba, Raúl Arturo Ríos y Mario Fornaciari, en su momento dijeron: "*El impuesto es un ingreso en dinero que el Estado obtiene de las economías privadas, con arreglo a normas jurídicas previamente establecidas, compulsivamente, en virtud de su poder coercitivo, a título definitivo, para el financiamiento de los gastos públicos*" (pág. 77).

Cabe señalar que el impuesto cae dentro del concepto más amplio de *tributo* y que comprende al conjunto de los aportes obligatorios que el Estado impone, pagados en dinero salvo excepciones, y que recaen sobre lo que se denomina "sujeto pasivo", que puede ser o no el que efectivamente hace la prestación. De ahí que haya que agregar otros tipos de imposiciones como las "*contribuciones*" a cargo de los beneficiarios de una inversión pública en infraestructura o por alguna acción específica que cumple el gobierno, y de lo cual resulta un crecimiento de la propiedad de aquél. Están, asimismo, "las tasas" y que es el precio que el ciudadano paga por el costo de un servicio que recibe del Estado y que se supone que debe guardar proporcionalidad con el beneficio pertinente (inscripción en el Registro Civil, inspección técnica, etcétera).

Hay unos "principios" que deben satisfacer los tributos y que la doctrina constitucional especifica: legalidad, igualdad fiscal (art. 16 C.N.), uniformidad, proporcionalidad, igualdad o razonabilidad, finalidad (bien público) (conf. Zarini, Helio Juan, pág. 376).

En el sistema legal argentino, cuyas bases resultan de la Constitución Nacional, se establece una clasificación de los tributos relacionada con la competencia para su

disposición según los niveles jurisdiccionales. Con la reforma de 1994 se ratificó la línea de 1853 pero con algunas especificaciones en cuanto a la recaudación de los ingresos pertinentes y su distribución. El esquema es el siguiente:

A. Tributos *directos*: o sea aquellos en que el sujeto pasivo es la misma persona que efectivamente los paga; ejemplos: al capital, a las ganancias, a los beneficios extraordinarios, etcétera. Como norma básica están asignados a las provincias; pero excepcionalmente pueden ser impuestos por el Estado nacional (arts. 4º y 75 inc. 2 C.N.).

B. Tributos *indirectos*: que son transferibles desde el contribuyente obligado hacia el consumidor o a un tercero y que, por consiguiente, soportan la carga respectiva; en esta categoría, por ejemplo, están el "impuesto al valor agregado" (IVA), los que gravan el consumo de cigarrillos, bebidas alcohólicas, combustibles, etcétera. Estos gravámenes se diferencian en: i) Indirectos *externos*: son los previstos por el art. 4º C.N. como de importación y exportación (aduaneros) y que son asignados al Estado nacional; ii) Indirectos *internos*: donde la competencia para imponerlos es concurrente entre el Estado y las provincias.

Para nuestros fines lo que nos interesa primordialmente es la relación entre los criterios impositivos constitucionales y la *fórmula federal* que la inspira. Los problemas de financiamiento del gasto en el orden nacional y su vinculación con la incapacidad de los gobiernos para enfrentar las demandas del desarrollo socioeconómico del país, no son menores en el caso de las provincias y que en numerosos casos se ha visto agravado por la crisis de las economías regionales.

Habría que agregar que el proceso de descentralización de funciones, cuya efectivización nadie cuestionó en su legitimidad, supuso la transferencia de responsabilidades sin que, en ciertos casos, se cumplimentara el "principio de correspondencia", o sea de asignación de los recursos necesarios para afrontar el gasto consiguiente. Bien se dijo que "es poco sensato delegar en el nivel inferior funciones sin las respectivas fuentes de financiamiento". Y atento a que "*un Estado federal se caracteriza por tener un sistema fiscal descentralizado, cuanto más recursos requiere el cumplimiento de una función, tanto más forma parte de la autonomía de los diferentes niveles el derecho a decidir sobre las erogaciones y los ingresos*". Por eso, se agrega, se torna necesario distribuir las funciones, los gastos y los ingresos entre los diversos niveles jurisdiccionales (Estado, provincias, municipios) para que haya "equilibrio fiscal vertical" (confr. Rösner, Hans Jürgen, pág. 31).

Este mismo autor describe el "equilibrio fiscal horizontal": "*Los costos resultantes de las funciones asignadas no siempre podrán ser compensados exactamente con los ingresos respectivos. Existen tareas que competen a los niveles inferiores, pero que en definitiva benefician a la sociedad en su conjunto, como puede ser la construcción y el mantenimiento de un puerto. También los ingresos entre los diferentes entes territoriales pueden estar diferentemente constituidos debido, por ejemplo, a crisis estructurales, de manera que será preciso cubrir las brechas de financiamiento que se presenten*" (pág. 31).

La disponibilidad de los recursos y la decisión autónoma sobre los gastos y sus finalidades no necesariamente coincide con el modo en se obtienen esos medios en sus fuentes. Puede inclusive que por diferencias en el grado de desarrollo de cada provincia o región no exista correspondencia entre las necesidades y las fuentes. De ahí que para la búsqueda de eficiencia y equilibrio haya resultado conveniente unificar la recaudación y proceder a su distribución entre los distintos niveles jurisdiccionales. El desequilibrio no sólo proviene de las diferencias en la capacidad contributiva de las poblaciones ubicadas en distintos puntos del territorio, sino por los problemas de doble

imposición cuando se trata de tributos en que dos niveles jurisdiccionales establecen cargas que se superponen; se da entonces la llamada doble o múltiple imposición.

Tal la situación que fundamentó la ley nacional 12.139, sancionada en 1935, llamada de "unificación de impuestos internos". Ocurrió algo semejante en 1947 con ciertos "impuestos directos" que estableció un sistema de distribución del producido de dos o tres impuestos: réditos, ganancias eventuales, ventas, etcétera (ley 14.788 y sus modificatorias). A este sistema se lo denominó *"federalismo cooperativo"* y que según el profesor Alberto Porto (Universidad Nacional de La Plata) importó mejorar la posición relativa de las provincias en cuanto a su participación en el gasto general del país y de redistribución territorial (pág. 79).

A esta etapa sucedió otra, a partir de 1970, y el que el profesor Porto califica de *"federalismo coercitivo"*, en el cual se produjeron transferencias de servicios sin contrapartida financiera, limitaciones a las facultades tributarias de las provincias y municipios, tendencia a la unificación de alícuotas, avance del sistema nacional sobre los propios de los gobiernos locales, afectación de recursos coparticipables para gastos nacionales y lo que llama "mandatos" nacionales para gastar en políticas de esta jurisdicción. *"El rasgo central del federalismo coercitivo es que una de las partes viola las relaciones entre los socios y -además de limitar unilateralmente la autonomía fiscal de los gobiernos locales- torna en ambigua la definición de los derechos de propiedad sobre los recursos tributarios"* (cit. ídem).

Este sistema de recaudación-distribución entre las jurisdicciones del federalismo argentino tuvo altibajos, avances y retrocesos; la Reforma Constitucional de 1994 eleva al rango superior del régimen jurídico lo que venía siendo materia de legislación ordinaria. Las pautas se inscriben en los incs. 1, 2 y 3 del art. 75 de Atribuciones del Congreso:

1) Se mantiene la competencia federal en materia aduanera (importación y exportación) (inc. 1, art. 75)... y "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso" (art. 4º C.N.). O sea "contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan" (inc. 2 art. 75 C.N.).

2) Se constitucionalizan (ahora en forma expresa) las "contribuciones indirectas" como facultad del Estado nacional de modo concurrente con las provincias" (inc. 2 art. 75).

3) Los tributos (directos e indirectos) a que se refiere el inc. 2 art. 75 tienen carácter de "coparticipables" entre ambas jurisdicciones, "con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica" (inc. 2 última parte).

4) El Congreso Nacional queda facultado para "establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado" (inc. 3 art. 75 C.N.). Esto queda condicionado a que se lo haga por "una ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara" (inc. 3 última parte).

5) Las provincias, en función de los "poderes no delegados" a la Nación conservan su facultad de establecer impuestos directos en forma permanente; los indirectos permanentes lo son "en concurrencia" con la Nación (arts. 121 -con las limitaciones del art. 126- y art. 75 inc. 2).

Por otra parte, el sistema de coparticipación tiene, con la reforma de 1994, entidad constitucional, a cuyo efecto por el art. 75 inc. 2 se fijaron las siguientes pautas:

a) Por una "ley convenio" el Congreso debe instituir regímenes de coparticipación de los impuestos previstos en la primera parte del inc. 2. Y dicha ley debe, asimismo, garantizar la automaticidad en la remisión de los fondos;

- b) A efectos de la distribución de los recursos recaudados -entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires "y entre éstas"- se fija la siguiente norma: se hará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto: ser equitativa, solidaria y dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida, e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (sic) (inc. 2, tercer párrafo);
- c) Para la sanción de la ley convenio el Senado será Cámara de origen y requerirá el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Se prohíbe su modificación o reglamentación "unilateralmente" y deber contar con la aprobación de las provincias (inc. 2 , 4º párrafo);
- d) La transferencia de competencias, servicios o funciones no podrán realizarse sin "la respectiva reasignación de recursos", requiriendo que sea aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires, en su caso" (inc. 2, 5º párrafo.);
- e) Se dispuso la creación de un organismo fiscal federal -asegurando la representación en él de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires- a los fines del "control y fiscalización de lo establecido" en el inc. 2 del art. 75 C.N., según lo determine la ley respectiva.

El inc. 8 del citado art. 75 C.N. estableció que al fijar anualmente "el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, el Congreso deber ajustarse a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2" y que ya hemos referido. Por otra parte la cláusula transitoria 6ª aprobada por la Convención Reformadora de 1994 dispuso salvaguardar la distribución de competencias, servicios y funciones vigente a la sanción de esta reforma, la que no podrá modificarse "sin la aprobación de la provincia interesada". Tampoco se lo podrá hacer "en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma". Sin perjuicio de lo cual la cláusula deja pendiente la solución definitiva al "dictado del régimen de coparticipación" dispuesto por el inc. 2 del art. 75, o sea que el tema será objeto de la negociación oportuna entre la nación y las provincias.

Apreciación

Se ha dicho -y esto es ratificado por lo afirmado en un párrafo anterior- que a partir de la reforma de 1944 *"la coparticipación adquirió rango constitucional. La ley vigente (Nº 23.548) establece (sin tener en cuenta las modificaciones introducidas por el pacto federal de 1993) que los fondos a distribuir son todos los recaudados a nivel nacional, excepto: derechos aduaneros, impuestos y contribuciones con afectación específica (cumplido el objetivo se reincorporan al régimen) y aquellos cuya distribución esté prevista por algún régimen especial"* (González-Fosco, pág. 49). En el trabajo de estos autores se consigna el siguiente cuadro sobre "distribución primaria" que nos permitimos reproducir:

Cuadro Nº 3: Coparticipación federal según ley 23.548	
Nación	42,34 %
Provincias adheridas	54,66 %

Fondo para recupero del nivel relativo de ciertas provincias 2,00 %
Fondo de aportes del Tesoro Nacional a las provincias 1,00 %

Cuando en 1980 se publicó la obra *Introducción al derecho público provincial*, de la que es autor el profesor Pedro J. Frías fue incluido el capítulo sobre "La Nación y las provincias - Imposición", como otras veces, apareció allí un enfoque penetrante y maduro sobre la problemática de los tributos y las relaciones que, en la práctica, se plantean entre los derechos y competencias de las provincias y los que son propios de la Nación. Estimamos que lo más aprovechable del aporte del doctor Frías, además de poner orden en una tema que no siempre se presenta con esa virtud, fueron las advertencias que formuló al respecto. Ante todo dijo que la supremacía del gobierno federal es política y no financiera, y que en cuanto a los poderes fiscales es la Constitución la que los reparte, sin olvidar el papel de los municipios.

Dijo a la vez que ese reparto no coincidía con la situación de supremacía lograda por el Tesoro Nacional, y que eso era consecuencia de un *"régimen de coparticipación impositiva"* que se había creado por motivos impuestos por el sentido común. A partir de lo cual se viene operando, decía entonces, *"una delegación de facultades en una medida incompatible con la racional distribución del poder"*, lo que influyó sobre las proporciones en que se distribuyeron los recursos. Y esto sin dejar de reconocer que la ley 20.221 de 1973 produjo una rectificación de dicha tendencia cuestionada. Lo más importante, el nuevo régimen permitió introducir la participación de las provincias *"en la programación impositiva nacional en virtud de la competencia atribuida a la Comisión Federal de Impuestos en que todas están representadas y cuya importancia no es ocioso subrayar"* (págs. 131 y 140 ob. cit.).

Parece oportuno tener presente el anhelo expresado por el ingeniero José Luis Gioja, senador nacional por San Juan y presidente de la Comisión Especial de Coparticipación Federal de Impuestos, respecto de lo que cabe esperar del nuevo régimen una vez definitivamente reglamentado por la ley pertinente: *"Parece equitativo distribuir según lo efectivamente recaudado por una población determinada. Pero, no alcanza con esto. Hay que procurar registrar y subsanar un conjunto de asimetrías que atraviesan la geografía y la agregación social de nuestras provincias. No se pueden ignorar, ni las zonas de frontera ni el conjunto de la población con necesidades básicas insatisfechas, ni los índices de mortalidad infantil"* (1997).

Es precisamente la participación de las provincias en la determinación de la política pública nacional en materia de tributos lo que tiene de positiva la reforma constitucional de 1994. Al menos en adelante -a través de sus representantes en el Parlamento y, más ejecutivamente, mediante sus delegados en el organismo fiscal federal creado por la última parte del inc. 2 del art. 75 de la Constitución Nacional- el sistema federal, que es el propio y sustantivo del Estado argentino, podrá funcionar sin retaceos en una materia tan vital como es la impositiva.

Con lo cual la concentración de la recaudación en manos del poder central, no queda monopolizada en la cúspide, sino que articula, tanto en la distribución como en la programación, la participación de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Nos parece que esto tiene sentido y vale la pena destacarlo.

Referencias

- DALLA VÍA, Alberto, "¿Hacia una constitución supranacional...?", La Ley, Buenos Aires, 13/9/96.
- FALCÓN Y TELLA, Ramón, *Introducción al derecho financiero y tributario en las comunidades europeas*, Civitas, Madrid, 1988.
- FRÍAS, Pedro J., *Introducción al derecho público provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1980.
- GIOJA, José Luis, "Cumplir el mandato constitucional de un nuevo régimen de coparticipación", en seminario sobre "La coparticipación en el marco de la nueva Constitución", Buenos Aires, 1997.
- GONZÁLEZ, Pablo y FOSCO, Constanza, "Sistema tributario y restricción presupuestaria en Argentina", rev. Contribuciones, CIEDLA, N° 2, Buenos Aires, abril 1995.
- GOROSTIAGA, José Benjamín, *Actas constitucionales argentinas*, Buenos Aires, t. IV.
- MANGAS MARTÍN, Aracelli, "Unión Europea y Mercosur - Perspectiva jurídico-constitucional y política", Anuario Argentino de derecho Internacional, Asociación Argentina de Derecho Internacional, Córdoba, t. VII, 1996/7.
- OYHANARTE, Julio, "La visión universalista de la Corte Suprema", diario La Nación, Buenos Aires, 25/6/95.
- PEROTTI, Alejandro D., "Derecho constitucional de la integración de los países parte del Mercosur", en *El derecho procesal en el Mercosur*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1997.
- PORTO, Alberto, "Nacimiento, evolución, crisis y necesidad de un replanteo de la Coparticipación Federal de Impuestos, rev. Aportes, año 5 N° 11, Buenos Aires, 1998.
- RÍOS, Raúl A. y FORNACIARI, Mario, *Finanzas públicas*, Kapelusz, Buenos Aires, 1971.
- RÖSNER, Hans Jürgen, "Elementos básicos de un sistema impositivo económicamente eficiente y socialmente equitativo", rev. Contribuciones, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2/1995.
- SAGÜÉS, Néstor P., *Elementos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1993, t. I.
- Tratado de Asunción de 1991 y Protocolo de Ouro Preto (1994).
- VALDEZ, Carlos Hugo, "Integración y reforma constitucional" (tesis doctoral), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, 2000.
- ZARINI, Helio Juan, *Derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1995.

Crónica, Premios, Concursos y Actividades

ACTO DE PREMIACIÓN DEL INSTITUTO

El 12 de junio se realizó en el aula de la Academia el acto público en que se entregaron los premios anuales que la Academia otorga a propuesta del Instituto. El "Eco-Córdoba" lo recibió el Ing. Rafael Consigli y el Premio "Provincias Unidas" el historiador Armando Raúl Bazán. En el acto el Dr. Frías, como director del Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, entregó su diploma con el Premio de Política Ambiental a la Dra. Zlata Drnas de Clément. Por último, el presidente honorario, Dr. Luis Moisset de Espanés presentó el libro *Humanismo ambiental*.

Palabras del director del Instituto de Federalismo, Dr. Pedro J. Frías al entregar el Premio "Eco-Córdoba" al Ing. Rafael Consigli

"En el Instituto de Federalismo instituímos el Premio "Eco-Córdoba" porque la ecología está estrechamente ligada al territorio y además porque los operadores provienen de la sociedad pero también de los diferentes niveles de gobierno.

La selección de este año ha recaído en este libro, *Agricultura y medio ambiente*, del ingeniero agrónomo Rafael E. Consigli.

El subtítulo nos introduce a "1.000 citas para una producción sustentable". Hablo primero del autor, que no nos es desconocido porque ya habíamos prestado atención y habíamos estimulado a la patrulla ambiental de la Policía de la Provincia por algunos aportes que nadie había hecho en nuestro medio hasta entonces: por ejemplo, el catálogo de todas las normas ambientales de la provincia. Ahora la académica Zlata Drnas de Clément ha estudiado in extenso el ordenamiento ambiental de Córdoba, pero entonces era la primera vez que un abogado podía consultar hasta el último inciso para orientar a una empresa sobre impacto ambiental. Consigli pertenecía al equipo de autores.

El libro es muy original, porque libros de citas hay, generalmente eruditos, pero nada sobre este tema. He leído muchos trabajos sobre ecología, pero no hay nada semejante.

Los méritos de este trabajo radican en la ilustración del autor, que ha leído bibliotecas enteras para elegir la cita responsable; otro mérito es la formación y la información necesarias para la tarea específica; un tercer mérito es que no hay dispersión, porque todo está ordenado: suelo, agua, etcétera.

Sólo voy a leer una cita porque es cierta pero me duele: *"En Córdoba las estrategias de desarrollo pasadas y presentes han acabado con ecosistemas enteros sin que hayamos sido siquiera empezado a entenderlos"*.

Ing. Consigli: la Academia entrega este diploma para su satisfacción y la nuestra. Queremos seguir estimulando la reflexión y la acción ambientales".

Palabras del Ing. Rafael Consigli al recibir el Premio "Eco-Córdoba"

"Las funciones que el medio ambiente desempeña para las actividades humanas se pueden sintetizar en tres:

- es fuente de recursos naturales, de materias primas,
- es el lugar o soporte donde desarrollamos las actividades,
- es receptor de los afluentes que volcamos y de los residuos que arrojamos.

De los sectores de la economía, el más vulnerable a la degradación ecológica es el agrícola, ya que depende directamente de los recursos naturales.

Muchos de los problemas que observamos en la actualidad no son una consecuencia inevitable de las actividades humanas, sino de un modo de hacerlas. Podemos desmontar, pero también podemos forestar; utilizamos gran cantidad de un recurso valioso como el agua, pero podemos devolverla tal como la recibimos. Es decir, lo importante no es tanto la cantidad de recursos de que disponemos, sino cómo los utilizamos.

El modelo tradicional, en el que lo único que importaba era la productividad, está siendo reemplazado por otro con un enfoque más amplio. A una visión puramente técnica le incorpora la dimensión social, política, económica y cultural. Así nacen los modelos de desarrollo sustentable, que para ser catalogados como tales deben cumplir cuatro requisitos:

- ser conservador de los recursos naturales,
- ser ambientalmente sano: sobre todo en lo referente a los afluentes y residuos,

- ser económicamente rentable: las personas no adoptarán prácticas conservacionistas si no son económicamente atractivas. Si un sistema no es suficientemente productivo y eficaz como para ser económicamente rentable, no es sostenible,
- ser socialmente útil: es decir, mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Se hace necesario un cambio en nuestro estilo de vida, en nuestra conducta. Que cada uno llegue a sentirse responsable del medio natural y sociocultural que le rodea. Con nuestras decisiones podemos mejorar no sólo nuestro entorno sino el ambiente para todos los que habitamos el planeta.

Mantener el equilibrio entre la producción de alimentos, el crecimiento socioeconómico y la protección del medio ambiente es uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la sociedad actual.

Quiero agradecer profundamente al Instituto de Federalismo, en la persona del Dr. Pedro J. Frías, al presidente de esta Academia, Dr. Olsen Ghirardi y a todos sus miembros, por esta distinción que me han otorgado y que constituye un estímulo para seguir transitando este camino. Muchas gracias".

Córdoba, 12 de junio de 2001

Premio "Provincias Unidas" al libro *La cultura del Noroeste Argentino* de Armando Raúl Bazán y colaboradores. Sesión académica del 12 de junio de 2001

Agradecimiento del Dr. Armando Raúl Bazán

La formación de la nación argentina ha sido explicada generalmente con una visión porteño- céntrica. Antonio Pérez Amuchástegui, autorizado historiador y recordado amigo, expresó en su trabajo sobre *Federalismo e historiografía* un juicio que comparto: "*La historia se hacía y se escribía en Buenos Aires, desde Buenos Aires y para Buenos Aires, ignorando la realidad del interior con su rico acervo de instituciones, creaciones espirituales, tradiciones, mentalidades y formas de vida regionales*".

Esa cuestionable versión historiográfica, que tuvo vigencia hasta la década del 30, distorsionó la secuencia cronológica de un dilatado proceso histórico que se inició en las regiones precolombinas de Tucumán y Cuyo, tomó forma institucional con la fundación de ciudades durante la conquista española, prosiguió con el nacimiento de las provincias históricas después de nuestra emancipación política y finalizó con la capitalización de Buenos Aires en 1880, cuando al precio de una guerra civil, los poderes nacionales establecidos por la Constitución de 1853 tuvieron sede definitiva. Este fue el último capítulo de nuestra organización como sociedad política. Pero el falseamiento de los tiempos históricos determinó que Buenos Aires se constituyera en el eje de referencia vertebral para comprender nuestro pasado.

Todo habría comenzado y se habría sustanciado en ese corto territorio. Esa distorsión interpretativa se vio agravada por el fenómeno de la concentración metropolitana en lo político, demográfico, económico y cultural. Lo que acontece en Buenos Aires es nacional; los acontecimientos y contribuciones que ocurren en el país interior son datos periféricos, una crónica menor, una especie de apéndice de la historia nacional. El interior sólo es noticia cuando estallan escándalos políticos, graves epidemias y

siniestros meteorológicos. Así lo registran cotidianamente los medios de comunicación social.

Esta es la tesis histórica que inspiró mi labor científica cuando decidí abordar el develamiento de la historia regional, y específicamente la historia del Noroeste Argentino, universo geohistórico que tuvo principio en el país de Tucumán, identificado por los primeros cronistas indios como el Inca Garcilazo, y se articuló cronológicamente con el antiguo Tucumán de la época hispánica. Esa fue la primitiva morada de pueblos aborígenes como los diaguitas que alcanzaron la cultura del bronce, ideas religiosas sobre la inmortalidad del alma, una avanzada concepción estética expresada en creaciones plásticas como los ídolos suplicantes de la Cultura Alamito, y una arquitectura monumental cuando la región fue incorporada al imperio inka del Tawantinsuyu. Y en esa misma región se sustanció el mestizaje de la sangre y el sincretismo cultural de los aborígenes con los conquistadores blancos.

Confieso mi deuda intelectual con ilustres pensadores de nuestra región que alcanzaron proyección nacional: Juan B. Terán, tucumano, y Bernardo Canal Feijóo, santiagueño, quienes anticiparon con serios argumentos la unidad histórica del Norte argentino.

Con esa dirección de encuesta he desarrollado una investigación que ha consumido más de veinte años, merced al apoyo recibido del Conicet que me permitió ejecutar un ambicioso proyecto intelectual. Fruto de esa pesquisa son los tres libros editados con el sello de Plus Ultra: *Historia del Noroeste Argentino* (1986), *El Noroeste y la Argentina contemporánea* (1992) y esta obra de culminación denominada *La cultura del Noroeste Argentino*. En los dos primeros he rescatado "La verdad posible" -como dice Pedro J. Frías- sobre un proceso histórico que arranca en el tiempo precolombino y llega al presente inmediato, sin descuidar ninguna de las facetas del comportamiento humano en lo político, institucional, social y económico. Esa tarea me exigió una prolija compulsión heurística de fuentes primarias, documentación inédita y bibliografía. Y la composición del relato parece que estuvo lograda desde el punto de vista literario como lo señaló la crítica especializada. "*Prosa vivaz y colorida*", escribió Víctor Massuh en un generoso comentario publicado en el diario "La Nación".

Esos libros demostraron el protagonismo del Noroeste en la construcción de la nación, las personalidades relevantes que dinamizaron el quehacer colectivo en cada época, y también la declinación que sufrió con la adopción del "plan del progreso" simbolizado en el ferrocarril, cuyo trazado creó una nueva frontera interior. Antiguos pueblos quedaron aislados y comenzaron su agonía; se clausuró la próspera explotación minera que en Catamarca generaba ingresos superiores al presupuesto fiscal, y se originó una migración interna hacia los centros productivos que descapitalizó demográficamente a Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja. Entonces se operó el desequilibrio interregional que configuró un mapa de provincias pobres y provincias ricas.

Estaba faltando dilucidar una cuestión muy importante en el contexto del proyecto que concebí: estudiar el acervo cultural de la región, factor primordial para conocer la identidad de un pueblo. Para resolver esta cuestión que desbordaba mis conocimientos, solicité la colaboración desinteresada de los más autorizados investigadores sobre temas específicos: las ideas, el idioma, la arquitectura, el folklore musical, las artes plásticas, el folklore literario, las artesanías y los lugares históricos. Esa convocatoria intelectual obtuvo una respuesta generosa de Lucía Piossek de Zucchi, Elena Rojas Mayer, Luis Alen Lascano, Alfredo Bolsi e Isabel Aretz, la más autorizada etno-musicóloga de Iberoamérica, Olga Fernández Latour, Celia Terán, Hugo Martínez Moreno y Amalia Gramajo de Martínez Moreno.

Esas contribuciones juntamente con varios capítulos de mi autoría dieron forma a este libro que considero precursor en las historiografías argentinas. El saber sistemático y el

saber popular han sido estudiados para servir la curiosidad del lector culto y de los docentes del nivel universitario.

Esta es la contribución del país criollo a la cultura nacional. Pensadores como Juan Ignacio de Gorriti, Juan Bautista Alberdi, Fray Mamerto Esquiú, Joaquín V. González, Alberto Rougés, Ricardo Rojas y Víctor Massuh; escritores y poetas como Juana Manuela Gorriti, Juan Carlos Dávalos, Fausto Burgos, Luis Franco y Arturo Marassi; dramaturgos como Julio Sánchez Gardel, Juan Oscar Ponferrada y Bernardo Canal Feijóo; historiadores y folklorólogos como Samuel Lafone Quevedo, Adán Quiroga, Antonio Larrouy, Juan Alfonso Carrizo y Augusto Raúl Cortázar. Son nombres preclaros que forman una pléyade de creadores y de investigadores de la identidad cultural argentina. Quise rescatar sus obras para que el tiempo no borre la memoria de grandes servidores de la cultura nacional. Algunos están olvidados, en esta encrucijada que vive la Argentina, donde las preocupaciones de los políticos, de los empresarios y del pueblo sufriente, privilegian las cuestiones económicas y sociales. En mi sentir, los lectores habrán de coincidir con una conclusión que he estampado en el libro: *"Queda demostrado que el mapa de la riqueza material argentina no favorece al Noroeste. Los economistas que basan sus mediciones en las cifras del producto bruto geográfico, dicen que la participación de la región es escasa frente a la región pampeana donde están radicadas las principales inversiones en materia de producción agropecuaria e industrial y también de infraestructura. Pero la riqueza material no define enteramente el nivel intelectual de una sociedad. Los hombres ricos saben ganar dinero pero raramente son creadores en las esferas del arte y del pensamiento"*.

Esta reflexión viene a cuento para explicar la notable riqueza cultural del Noroeste, amasada en un dilatado proceso histórico que conjuga el saber sistemático con el saber popular. Y precisamente, el país tradicional formado por el sincretismo hispano-indígena atesora un acervo configurante de una personalidad verdadera, de un alma nacional.

La Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, institución emblemática de la prosapia cultural del interior, me ha brindado un estímulo sostenido durante el desarrollo de este proyecto historiográfico. Esta es una verdad que quiero proclamar enfáticamente. En 1987, a propuesta del Instituto del Federalismo que dirige el Dr. Pedro J. Frías, egregia personalidad de la cultura, otorgó el Premio "Provincias Unidas" a mi libro "Historia del Noroeste Argentino". Hoy 14 años después, concede nuevamente esa distinción a la obra que corona esa perseverante pesquisa, por considerarla "un valioso aporte al equilibrio del país en cuanto revela la riqueza cultural de una región entrañable de la patria común".

Señor presidente, señores académicos. Agradezco profundamente en mi nombre y en el de mis colaboradores este Premio "Provincias Unidas" que encierra para nosotros una valiosa significación. La gente de la cultura no finca sus expectativas en las recompensas materiales; antes por el contrario, alimenta su espíritu y su energía vital con los reconocimientos de los pares. Este es el sentimiento que quiero expresar en esta memorable jornada académica".

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE
CÓRDOBA
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SALTA - SEDE BUENOS AIRES
INSTITUTO DE FEDERALISMO
FUNDACIÓN CIVILIDAD**

En la ciudad de Buenos Aires, a los once días del mes de julio de dos mil uno, se reúnen los Dres. Pedro J. Frías, Pablo M. Garat y Néstor O. Losa, como jurados que deben dictaminar, en el concurso de monografías sobre temas municipales, convocado conjuntamente por los Institutos de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, de la Universidad Católica de Salta -sede Buenos Aires- y la Fundación Civilidad. Examinados los diez trabajos presentados en término, el jurado no puede calificar la monografía "La globalización y los poderes locales" de Sandra Isabel Plunkett por no haberlo identificado con seudónimo, como lo exige el reglamento de concurso. Por la misma razón, no califica la monografía "El Municipio de Viedma: estrategias de gestión en materia de desarrollo local" de las licenciadas Liliana Mabel Alvarez y Carina Paola Opazo, pero destaca su calidad y utilidad. Examinados los ocho trabajos restantes, clasificados según los tres temas propuestos, declara desierto el tema a) Relaciones Intermunicipales. Otorga en el tema b) Globalización y Poderes Locales, *menciones en paridad de mérito* a los identificados con los seudónimos "AMMB"; "Nicodemo" y "De El Kaisser". En el tema c) El municipio como factor de desarrollo, otorga *menciones en paridad de mérito* a las monografías identificadas con los seudónimos "El Enterrriano"; "Benjamín Otálora" y "Eustaquiús-Xavier". Abiertos los sobres identificatorios, resultaron pertenecer en el mismo orden indicado a: Fernanda Andrea Mensa González (Córdoba) y Roberto Marcelo Bernal (Colón, Cba.); Dra. Gertrudis María Estela Pocoví (Santa Fe); Roberto Fernández (Capital Federal); Ramón Luis Velázquez-Gerez (Paraná, Entre Ríos); Alvaro Ruiz Moreno (Córdoba), no pudiendo identificarse momentáneamente por haberse trasapelado el sobre correspondiente el que identifica al último, "Eustaquiús-Xavier". Se espera identificarlo a la brevedad.

El jurado destaca el mérito de todos los trabajos, eleva el dictamen para su consideración y una vez aprobado lo enviará a los participantes. Cierran el acto en la ciudad y fecha *ut supra*.

Pablo M. Garat

Néstor O. Losa

Pedro J. Frías

*

DICTAMEN DEL JURADO EN CONCURSO DE MONOGRAFÍAS

En la Ciudad de Córdoba, a dieciocho días de setiembre de dos mil uno, se reúne el Jurado que debe dictaminar en el concurso de monografías convocado por el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, la filial Córdoba del Instituto Argentino Chileno de Cultura y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Los temas propuestos son: Justicia Penal Internacional y Organización regional comparada de la Argentina y Chile. Examinadas las diez monografías recibidas en término, el Jurado otorga el premio a la identificada

con el seudónimo "Hermes" (Río Negro); primera mención a "Nuevo Mundo"; segunda mención a "Boadisea". Abiertos los sobres identificatorios del seudónimo resultan corresponder al Dr. Martín Lozada (Hermes); en colaboración "Nuevo Mundo" a Guillermo Federico Campbell Gargiulo y Cristian Guillermo Sommer (Córdoba); "Boadisea", a Silvia Beatriz Blarasin y César Leonardo Flores Vaca en colaboración (Córdoba). Elévese este dictamen a los institutos convocantes, comuníquese a quienes han sido distinguidos para su constancia y archívense los antecedentes en el Instituto de Federalismo.

*Zlata Drmas de Clément
Caro*

Pedro J. Frías

Ernesto Rey

*

X JORNADAS DE REFLEXIÓN SOBRE FEDERALISMO

El 14 de mayo de 2001 se realizaron en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, las X Jornadas de Reflexión sobre Federalismo convocadas por el Instituto de Federalismo, con la participación de los siguientes docentes, cuyos temas fueron presentados y comentados brevemente: Tiburcio López Guzmán, Pedro José Frías, Ricardo Haro, Antonio María Hernández (h), Aldo César Hugo Nieva, Ricardo Mercado Luna, Arturo Horacio Iturrez, Ana Lía Renella, Alberto Zarza Mensaque, Guillermo Barrera Buteler, Pedro Nicolás Carreño, Carlos Hugo Valdés, Ricardo Vergara, Norma Bonifalino, José Emilio Ortega, Estela P. de Brizuela, Alvaro D. Rojas Moresi, Federico Justiniano Robledo, Rosa Angélica del Valle Avila Paz de Robledo.

Los temas se refirieron especialmente a la región, coparticipación impositiva, poderes locales, etcétera. Se destaca la presencia de dos docentes riojanos, uno catamarqueño y del secretario de Estado de Tucumán.

*Santiago Buitrago
Secretario Ad Hoc*

*Pedro J. Frías
Director*

*

CONCURSO DE MONOGRAFÍAS EN HOMENAJE AL DR. ENRIQUE NORES MARTÍNEZ CONVOCATORIA

El Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y la filial Córdoba del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Instituto Argentino Chileno de Cultura convocan a un concurso de monografías sobre las siguientes bases:

1. Las monografías versarán sobre uno o los dos temas siguientes: "La integración subnacional: propuestas y realidades" y "La integración internacional: propuestas y realidades".
2. Podrán intervenir los argentinos residentes en el país, estudiantes o egresados de las universidades argentinas. También en colaboración, con monografías de un mínimo de 20 y un máximo de 30 páginas de hasta 30 líneas, que se presentarán en la sede de la Academia de Derecho, Artigas 74 de la ciudad de Córdoba. El sobre identificador del seudónimo deberá incluir copia de la condición de estudiante o egresado, documento de identidad y breve currículum. La presentación, personal o por correo certificado, debe hacerse hasta las 17 horas del 31 de julio de 2002 y se entregará constancia.
3. El Jurado, integrado por los Dres. Pedro J. Frías, Zlata Drnas de Clément y Ernesto Rey Caro dictaminará antes del 30 de agosto. Podrán otorgar un premio de un mil pesos y hasta cinco menciones.

*

INFORME DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO EN 2001

1. Cuadernos de Federalismo Nº 14: 400 ejemplares del Cuaderno y 200 separatas de Memoria Federal 2000, distribuidas.
2. Seminario "Nuevos desafíos del federalismo", organizado por el Instituto juntamente con la Asociación Conciencia y el Gobierno de Canadá (4/5).
3. Jornada de Reflexión en la Academia (14/5).
4. Acto público de entrega de premios del Instituto (12/6).
5. Dictamen sobre el concurso de monografías sobre municipio con 10 trabajos de calidad presentados y seis menciones otorgadas y comunicadas.
6. Presentación en acto público el 25/7 del libro *Avellaneda* del Dr. Carlos Páez de la Torre. Abrió el acto el director del Instituto de Federalismo, presentó el libro el historiador Prudencio Bustos Argañarás y habló finalmente el autor. El acto fue organizado juntamente con el CARI Córdoba.
7. Declaración del director del Instituto en numerosos medios sobre políticas federales para contrarrestar la campaña que se insinúa de supresión de las provincias.
8. Dictamen del Jurado integrado por los Dres. Frías, Clément y Rey Caro en el concurso convocado por el Instituto de Federalismo y las filiales Córdoba del CARI y del Instituto Argentino Chileno de Cultura sobre justicia penal internacional y organización comparada regional de Argentina y Chile. Con diez monografías presentadas, se otorgó el premio y dos menciones, destacándose la calidad de los trabajos.
9. Jornada de Reflexión conjunta con el Instituto de Federalismo de la Universidad Católica de Salta, sede Buenos Aires (7/8).
10. Preparación del Cuaderno de Federalismo XV.
11. Asesoramientos varios.

Recensiones

VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, 197 págs..

La mayoría de los 71 años que gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México, fueron años de "partido hegemónico", empleando la expresión de Carlos Floria: "*Partido que tiende a ganar a pesar de la oposición, manipulando el poder de tal modo que la oposición no puede ganar*". Esto cambió desde tiempos de Salinas de Gortari.

El autor, licenciado en Derecho por la UNAM; doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid; profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM; investigador de su Instituto de Investigaciones Jurídicas, recuerda que este "hermetismo político" se dio con una volatilidad muy grande de las reformas constitucionales. La Constitución y las leyes debían editarse "*en volúmenes de hojas sustituibles*" (pág. 4); lo que estabilizaba las reformas era la presencia de "un partido inmutable" (pág. 5).

Si los partidos se alternan en el gobierno, hay que "*reconstruir la idea de Constitución como un referente estable que organice y vertebré el cambio político*" (pág. 5). Este libro, octavo del autor, estudia las condiciones constitucionales de México y sus posibilidades de reforma. Descarta una Constitución nueva, porque es improbable "*que podamos ponernos de acuerdo para formular un texto completo*" (pág. 177). Los acuerdos sobre temas *específicos* de la Constitución mexicana pueden dar el mismo resultado y tienen más posibilidades de éxito (pág. 178).

No se trata la *colaboración* habitual entre el gobierno federal mexicano y los gobiernos estatales, pero dice que las reformas a la Constitución nacional que sean aplicables a las Constituciones locales, deben transferirse a las Constituciones locales: "*El federalismo también se fortalece, a través de la democracia. Por eso, lo que se estime funcional para el ámbito federal y que por su naturaleza sea transferible al local, debe ser considerado parte del mismo acuerdo constitucional nacional. Los periodos de gobierno, las formas de servicio civil apuntadas, el referéndum para las reformas de las Constituciones locales, son aspectos que deben considerarse. No se trata de extrapolaciones infundadas de un proyecto metropolitano expansivo; se trata simplemente de que el proceso democrático debe ser nacional, no sólo federal*" (pág. 145).

En el capítulo siguiente expone con detalle sus propuestas de reforma de la Constitución federal mexicana, que había empezado a fundamentar antes de lo ya leído.

Se trata de tener una Constitución duradera y que se aplique. La Constitución de México (en su origen: "Carta de Querétaro", 1917), hasta 1999 había pasado solamente veintinueve años sin cambios.

Un esfuerzo semejante para el reequilibrio de las instituciones mexicanas, para nosotros es lo mejor y más valorable de este libro. También una bibliografía muy útil en cinco de sus seis capítulos, con libros clásicos (caso Tocqueville) y otros de plena actualidad, no sólo jurídicos sino también de ciencia política (desde Jorge Reinaldo Vanossi hasta Juan Linz).

Marcelo A. Barberán

SÁNCHEZ M. Alberto, *Estudios de derecho público*, Universidad Católica de Cuyo, San Juan, 2001.

Jorge Sarmiento García dice bien en su prólogo que el autor es un *"hombre joven, pero con vida paradigmática por sus virtudes, carácter recio, vocación incommovible por el estudio del mundo jurídico, social y político, talento esclarecido, curiosidad amplia, fidelidad a las ciencias éticas y a la poesía..."*. Agregaría que es un gran poeta y protector de la música. Y como he dicho alguna vez, detrás de un gran cultor del derecho público, asoma el hombre de Estado. Es el caso.

Como en obras anteriores, las que reúne este libro describen claramente los problemas más acuciantes de las instituciones occidentales, y desde luego, las nuestras, pero sugieren soluciones. En "la democracia y sus crisis", las conclusiones adoptan la forma de un "credo", entre las cuales me apodero de una frase: *"Creo en el bien común como destino de la democracia"*.

En "Ética y partidos políticos", prevalece también la propuesta sucesiva que aporta claridad a la reflexión: "a) Canal de participación ciudadana. b) Vehículo de expresión y propuesta de ideas. c) Vía de acceso al poder", etcétera. Y aunque la descripción dice ser "pesimista", concluye con el desafío de construir un país mejor.

Después se suceden estudios sobre "La Rerum Novarum y la función del Estado", la muy interesante "Inconstitucionalidad de la ley de lemas", y se abre el capítulo de "Derecho administrativo", muy rico en temas básicos y de actualidad. El "espacio público" retorna en una serie sistémica de cuestiones que solicitan nuestra atención por la disciplina jurídica con que son tratados, la penetración de las conclusiones todas operables si superamos nuestros egoísmos y rutinas.

Este libro nos devuelve la confianza en la superación de las falencias argentinas porque hay jóvenes maestros que no se limitan a pensar, sino que actúan también en los campos más estratégicos de nuestra comunidad.

Pedro J. Frías

ARCHIVO DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO

El Archivo, que comprende 27 materias, puede ser consultado de 10 a 12 hs. en la sede de la Academia. Se pueden pedir entrevistas al tel. 4214929 o solicitar una pieza fotocopiada a cargo del solicitante, al mismo fax o al correo electrónico de la Academia, dirigida a la bibliotecaria.

Materia

1. Textos
Constitucionales

1. Textos
Constitucionales

1. Textos
Constitucionales

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

2. Ciclo Constituyente
Provincial hasta 1994

Contenido

Extranjeros: Alemania - España -
País Vasco - Italia - Estado Autónomo de Cataluña -
Yugoslavia

Estados Unidos

México - Honduras - Colombia

República Dominicana - Paraguay

Perú - Chile- Brasil

Constitución de Paraguay

La reforma constitucional en Paraguay

Constituciones de: Salta - Córdoba

Santiago del Estero - La Rioja

Tierra del Fuego - Buenos Aires

Corrientes - Jujuy - San Juan

Formosa - Río Negro

Tucumán: Constitución

Anteproyecto Reforma Constitucional

Reforma constitucional

Constitución de Tierra del Fuego

Reformas Constitucionales Provinciales: Diario de
Sesiones: San Juan - Salta - Neuquén

Reforma Constituciones Provinciales:

Catamarca - Santiago del Estero -

La Rioja - Mendoza- Chaco - Formosa

Buenos Aires

Reforma Constitucional:

- Jujuy Año 1984

- San Luis Años 1986-7

- Salta Año 1986

Reforma Constituciones Provinciales Año 1985

Primera Conferencia Provincial de Abogados

Constitución de Córdoba:

Reforma. Año 1986

Córdoba: Reforma Constitucional

Conferencia Abogados. Reforma Constitucional

Córdoba. Honorable Convención Constituyente
1986

Religión y Reforma Constitucional

Reforma constitucional:

Diario de Sesiones. Proyectos

Salta - San Juan - San Luis - Santa Fe

Tucumán: Diario de Sesiones de la

Honorable Convención Constituyente

Reforma Constitucional 1987

Archivo Frías de la Reforma Constitucional.

Artículos periodísticos.

Reforma Constitucional

Años 1985- 1986- 1987- 1988

2. Ciclo Constituyente Provincial hasta 1994	Reforma Constitucional Año 1992/94 Artículos - Prensa - Congreso
3. Reforma Constitucional Nacional 1994	Constitución reformada 1994 Caja A
3. Reforma Constitucional Nacional 1994	Constitución reformada 1994 Caja B
3. Reforma Constitucional Nacional 1994	Constitución reformada 1994 Caja C
3. Reforma Constitucional Nacional 1994	Reelección, necesidad reforma, etc. Reforma Constitucional: propuestas
3. Reforma Constitucional Nacional 1994	Constitución Nacional: Artículos periodísticos Escritos de Pedro F. Frías Constitución 1949 - 1956 (distintas ediciones)
3. Reforma Constitucional Nacional 1994	Reforma Constitucional: doctrina posterior a la Reforma
4. Reformas Constitucionales Provinciales 1994	Proyecto Chaco. Reforma elaborada por Pedro J. Frías. Caja A
4. Reformas Constitucionales Provinciales 1994	Proyecto Chaco. Reforma elaborada por Pedro J. Frías. Caja B
4. Reformas Constitucionales Provinciales 1994	Constituciones Provinciales del 94 Constituciones provinciales y latinoamericanas
4. Reformas Constitucionales Provinciales 1994	Año 1997. Partidos políticos
4. Reformas Constitucionales Provinciales 1994	Neuquén. Proyecto elaborado por Pedro J. Frías
4. Reformas Constitucionales Provinciales 1994	Buenos Aires: Revisión Constitucional. Año 1984 Reforma Constitucional. Año 1990 Córdoba. Año 2001
5. Doctrina Constitucional	Doctrina Constitucional: artículos
5. Doctrina Constitucional	Derecho Constitucional: folletos
5. Doctrina Constitucional	Etica pública
5. Doctrina Constitucional	Justicia y corrupción por Pedro J. Frías

5. Doctrina Constitucional	Ejecutivo Nacional
5. Doctrina Constitucional	Partidos políticos
5. Doctrina Constitucional	Estado. Emergencia. Democracia semi-directa Semiparlamentarismo
5. Doctrina Constitucional	Democracia. Igualdad de oportunidades - Minorías
5. Doctrina Constitucional	Constitucionalismo finisecular
5. Doctrina Constitucional	Transición política en América Latina. Chile. México. Paraguay
5. Doctrina Constitucional	- Proyectos diputado Antonio M. Hernández
5. Doctrina Constitucional	- Poder de policía en EE.UU. y Argentina
5. Doctrina Constitucional	Presidencialismo España
5. Doctrina Constitucional	Voto, elecciones
5. Doctrina Constitucional	Elecciones
5. Doctrina Constitucional	Artículos Derecho Constitucional Doctrina Constitucional: Años 1944-1976 - Años 1980-1993
5. Doctrina Constitucional	Doctrina Constitucional reformada 1994 - 1995 - 1996
5. Doctrina Constitucional	Artículos de Derecho Constitucional Argentino
5. Doctrina Constitucional	Indices de revistas de Derecho Político y Constitucional europeas y norteamericanas Indices bibliográficos de Pedro J. Frías. Revistas de la Academia de Ciencias Morales y Políticas
6. Regionalización	Región I Regiones en Europa. Francia. Italia Regiones en Argentina. Jornadas de Regionalización I - II
6. Regionalización	Región II
6. Regionalización	Región Sur. Córdoba Una región para Córdoba Regionalización 1996/1998
6. Regionalización	Sur de Córdoba. 1998 (Caja B)
6. Regionalización	Región - Regionalización Regiones Argentinas Planeamiento Regiones NOA. Parlamentos regionales 95
6. Regionalización	Región. Año 1994
7. Coparticipación	Coparticipación Federal de Impuestos Años 1998 - 1999
8. Ambiente	Ambiente. Ciudad - Provincia 1966- 1970
8. Ambiente	Pacto Federal Ambiental 1993 Doctrina - Noticias

8. Ambiente	Ambiente 1993
8. Ambiente	1993 Pacto Federal Ambiental, equipo dirigido por Pedro J. Frías en la Secretaría Nacional
8. Ambiente	Ambiente 1994 Fundación Lillo
8. Ambiente	Ambiente 1994/1995
8. Ambiente	Federalismo y Ambiente 1997 Ambiente 1994/1995
8. Ambiente	Derecho Ambiental 1998/1999 Derecho Ambiental Municipal Asunción (Paraguay): Dirección de Ordenamiento Ambiental Vanguardia Ecológica. Año 1, N° 1 Ecología
8. Ambiente	Ambiente - Bibliografía (1976-1994) Medio Ambiente y Recursos Naturales Impacto Ambiental Ecología y Urbanismo Régimen jurídico del Derecho Constitucional al Medio Ambiente
8. Ambiente	Comisión Derecho Ambiental Ambiente
9. Federalismo	Federalismo 1987/1988
9. Federalismo	Federalismo Madrid 1988 (Caja A)
9. Federalismo	Federalismo Madrid 1988 (Caja B)
9. Federalismo	Federalismo 1990 Dominio público. Jurisdicción Federal Dominio del Subsuelo
9. Federalismo	Federalismo (varios) 1991-1997 Documentación Provincias 1991 Federalismo. Gobierno 1991
9. Federalismo	Federalismo 1989 - 1990 - 1991- 1992
9. Federalismo	Federalismo COREBE. Instituto de Ciencias de la Administración. UCC Ciencias Políticas 1991 Autonomías provinciales de Rougés Federalismo argentino por Uriburu Michel Artículos federalismo
9. Federalismo	Federalismo 1993
9. Federalismo	Nación y provincias en el federalismo argentino. Corte Suprema: Provincias - Municipios Federalismo
9. Federalismo	Federalismo 1994
9. Federalismo	Federalismo Fiscal 1994
9. Federalismo	Federalismo comparado "Douglas Price y Rosenkratz"
9. Federalismo	Federalismo 1994 (varios) Federalismo y desarrollo III Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo

	1976
9. Federalismo	Frías, Pedro J. Federalismo finisecular Artículos siglo XXI
9. Federalismo	Intervención federal (Frías) Intervención en Derecho Público Provincial
9. Federalismo	Federalismo finisecular Unión Soviética - México
9. Federalismo	Estudios, artículos y publicaciones de Pedro J. Frías
10. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial	- Justicia - Subversión: De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. - Pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador - Jornadas Chilenas de Derecho Público: Justicia Constitucional Función pública. Córdoba
10. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial	
10. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial	Poder Judicial
11. Congresos y Asociaciones de Derecho Constitucional	I, II, III y IV Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional (1972, 1974, 1977, 1979)
11. Congreso y Asociaciones de Derecho Constitucional	VII, VIII, IX y X Encuentro de Profesores de Derecho Constitucional Años 1985, 1987, 1989, 1991
11. Congreso y Asociaciones de Derecho Constitucional	3 ^{er} Congreso de Derecho y Asuntos Municipales. Universidad de Belgrano
11. Congreso y Asociaciones de Derecho Constitucional	México 1995/1996 Derecho México Instituto Iberoamericano Derecho Constitucional
11. Congreso y Asociaciones de Derecho Constitucional	- I Jornadas de Derecho Público Provincial y Municipal - San Juan. Jornadas de Derecho Constitucional
12. Centro e Instituto de Federalismo	Relaciones federales (nuclear) Mendoza 1977 Energía eléctrica (regulación)
12. Centro e Instituto de Federalismo	Federalismo 1978 - 1981 Instituto de Federalismo Años 1981/1982 - 1984
12. Centro e Instituto de Federalismo	Instituto de Federalismo 1998/1999 Notas de doctrina 1998/1999

	Doctrina. Canal Federal y otros
	Concursos
12. Centro e Instituto de Federalismo	Premio Provincias Unidas Años 1991 - 1994
12. Centro e Instituto de Federalismo	Instituto de Federalismo Años 1995 - 1996 - 1997
12. Centro e Instituto de Federalismo	Instituto de Federalismo de Buenos Aires. Director Pedro J. Frías
12. Centro e Instituto de Federalismo	Instituto de Federalismo Años 1983 - 1985 Cultura 1983 Federalismo 1986 Elecciones 1987
12. Centro e Instituto de Federalismo	Instituto de Federalismo. Años 2000 - 2001
13. Recursos Naturales, Energía	Recursos naturales
14. Capital Federal	Capital Federal 1986-1994 Capital Federal desde 1994 XIV Encuentro de Academias 2001: La ciudad autónoma de Buenos Aires
15. Municipios	Municipio anterior a 1970. Apuntes Bibliografía sobre Municipios Municipio y desarrollo (artículos)
15. Municipios	IV Congreso Iberoamericano. 1998 Unión Iberoamericana de Municipalistas.
15. Municipios	Municipio Organización del gobierno municipal El rol del municipio. Año 1994 Municipio y gobiernos locales
15. Municipios	Municipio y Urbanismo (1960-1986) 1961-1981) Video: Descentralización y regionalización en Córdoba
16. Relaciones Interjurisdiccionales. Integración	Ordenamiento territorial
16. Relaciones Interjurisdiccionales. Integración	Trata dos Interjurisdiccionales Río Bermejo. Atuel. Corte Suprema La Pampa c/Mendoza
17. Derecho Público Provincial y Municipal (Congresos y apuntes)	Urbanismo 1986 Cátedra Derecho Público Provincial y Municipal. Apuntes
17. Derecho Público Provincial y Municipal (Congresos y apuntes)	Instituto Derecho Público Provincial 1962 I Congreso Bonaerense Derecho Público Provincial y Municipal Apuntes
17. Derecho Público Provincial y Municipal (Congresos y apuntes)	Derechos sociales Poder de policía provincial Derechos y garantías

17. Derecho Público Provincial y Municipal (Congresos y apuntes)	Derecho Público Provincial. Frías Poder Ejecutivo Poder Legislativo. Control de constitución. Cortes Constitucionales y Corte Suprema. Dominio y jurisdicción
17. Derecho Público Provincial y Municipal (Congresos y apuntes)	Manual Derecho Público Provincial, Depalma 1986/1987
18. Cartas Orgánicas Municipales	Cartas orgánicas: La Rioja Salta
18. Cartas Orgánicas Municipales	Provincia de Jujuy
18. Cartas Orgánicas Municipales	Cartas orgánicas: San Luis Corrientes Santiago del Estero Santa Fe Río Negro
18. Cartas Orgánicas Municipales	Cartas orgánicas: Chubut Córdoba Misiones San Juan
18. Cartas Orgánicas Municipales	Convención Municipal Constituyente de Córdoba Año 1995
18. Cartas Orgánicas Municipales	Carta Municipal. Córdoba 1992/1995
18. Cartas Orgánicas Municipales	Municipio. Cartas Orgánicas Derecho Municipal Regímenes municipales contemporáneos
19. Concursos	Concurso de Monografías: Ambiente 1996 y 1997 Federalismo 1996
19. Concursos	Concurso de Monografías. Año 1998 1. "Integración" convocado por Instituto de Federalismo y CARI (Córdoba) 2. "Federalismo", 1998, convocado por Instituto de Federalismo y Universidad Católica. Salta
19. Concursos	Concurso de Monografías. Año 2000 1. "Política regional y ambiental en Argentina y Chile" convocado por el Instituto de Federalismo; Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires y las filiales de Córdoba del CARI y del Instituto Argentino Chileno de Cultura. En esta caja, se incluye una carpeta donde constan otros concursos donde Pedro J. Frías integró el Jurado.

19. Concursos	Concurso de Monografías. Año 2001 a) Relaciones intermunicipales b) Globalización y poderes locales c) El municipio como factor de desarrollo Convocado por Instituto de Federalismo de Academia Nacional de Derecho de Córdoba y de la Universidad Católica de Salta, sede Buenos Aires y la Fundación Civilidad.
20. Consejo Federal de Inversiones	Consejo Federal de Inversiones
21. Memoria Federal	Memoria Federal. Antecedentes Informes provinciales
22. Provincias	Historia de las provincias
23. Correspondencia	Pedro J. Frías Años: 1967/1968 - 1987 - 1992 - 1997/1999
24. Finanzas	Instituto Universitario de Finanzas Públicas Argentinas
25. Urbanismo	Urbanismo (Colección Frías) Córdoba y el fenómeno urbano
26. Poderes locales	Descentralización Planificación microrregional Reforma municipal Federalismo y reforma del Estado en Argentina
27. Asesoramientos	Consultas y asesoramientos al Dr. Pedro J. Frías

CONTRATAPA

DECLARACIÓN DEL INSTITUTO DE FEDERALISMO DE LA ACADEMIA DE DERECHO DE CÓRDOBA

En los últimos tiempos se insinúa el fracaso del federalismo argentino. El ex presidente Menem sugiere que desaparezcan las provincias sustituidas por seis regiones y la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Las propuestas de este Instituto de Federalismo son muy diferentes:

1. La Argentina es "la unión indestructible de Estados indestructibles". La sustitución de las provincias supondría una reforma constitucional fundacional que no tendría consenso.
2. La fusión de varias provincias entre sí provocaría conflictos de supremacía insuperables.
3. La economía que se aspira a lograr se obtiene con Legislaturas unicamerales, donde cada diputado tenga un solo secretario y reduciendo la burocracia en los Poderes Ejecutivos.
4. Mediante las regiones ya organizadas, las provincias acceden a las economías de escala.
5. El equilibrio fiscal debe lograrse secundando leal y valientemente la política que tiende al "déficit cero" y a la competitividad.

6. Excepcionalmente, la cesación de pago de alguna provincia puede superarse con la emisión de bonos de cancelación de deuda.
7. Es indispensable un plan de solidaridad para los desocupados y las necesidades básicas insatisfechas.
8. No hay que perder la esperanza: el "Mezzogiorno" del sur de Italia, siempre subsidiado, crece con pequeñas empresas rápidamente (ver Corriere de la Sera", 20/7).
9. Debemos recuperar la confianza y vencer el desencanto de una recesión que dura tres años.