

Régimen Federal de Gobierno y Autonomías Locales. La Autonomía Municipal en la Provincia de La Rioja

I. Sánchez¹

sanchezivan@unlar.edu.ar

Abstract

El presente trabajo parte de la observación de la forma Federal de gobierno, y su aplicación en relación a la autonomía municipal y a cartas orgánicas en la Provincia de La Rioja.

Se aborda un análisis sobre el federalismo como régimen político y su forma de distribución de poder territorial, el artículo 5 de la Constitución Nacional (1994) establece “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, (...) y que asegure su condición el Gobierno federal” y Art. 128 “los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución (...)”. Como se observa, está intrínseco en el seno del federalismo, la autonomía municipal.

Teniendo en cuenta esta situación, surge la necesidad de explorar fenoménicamente el caso para detectar los efectos políticos, sociales, y económicos que generaría la sanción de la carta orgánica, acto, que el ejecutivo provincial tiene reservado bajo su acuerdo según estipulado constitucionalmente.

Es de pertinencia a la Ciencia Política, ya que se estudiará las relaciones de poder entre los mandatarios y se visibilizará las facultades de desigualdad a momento de ejercerlas.

¹ Iván Sánchez. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR) – Investigador del Instituto de Análisis de Políticas Públicas, del Departamento Académico de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas de la UNLaR. Becario Doctoral CONICET.

Federalismo: el camino de la institucionalización política.

El término Federalismo es usado con frecuencia, escritos de toda naturaleza lo incorporan a sus textos. Podemos decir que cuando hablamos de federalismos se hace referencia a un sistema de gobierno constituidos por Estados –provinciales principalmente- que poseen Autonomía de diversas índoles, ya sea institucional, como provincial, además están bajo el un Gobierno común, que es el Nacional. También el Federalismo acepta que cada unidad autónoma tenga su propio ordenamiento jurídico y legislativo. Todo esto en conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento constitucional superior.

La instauración del régimen federal puede remontarse a los años seguidos del desmedro del Virreinato del Rio de la Plata, tras la insuficiente capacidad de control por parte de España en sus tierras de ultramar. El contexto económico era favorable, emergió un fuerte poder mercantil de la región sudamericana producto de la apertura de los puertos, entre ellos el Puerto de Buenos Aires, punto clave para las luchas ulteriores en la conformación del Estado Argentino.

En medio del gobierno del Directorio bajo el mando de Rondeau -sucesor de Pueyrredon- empezó la disgregación del poder central, las luchas de las primeras autonomías y separación de las provincias, siendo estos los albores del federalismo.

Recordar el hecho de Arequito, conocido popularmente como “Posta de Arquito” en la cual Juan Bautista Bustos, José M. Paz, Alejandro Heredia en conjunto con otros compatriotas se revelaron en contra del Directorio, siendo esto el punto de ruptura a la subordinación gubernamental.

A partir de 1820 mientras la estructuración jurídico-política de una nueva nación deviene un objetivo cada vez más incierto, otros instrumentos legales buscaron reorganizar un orden social viable en cada espacio provincial y conciliar la autonomía de los Estados con la firma de pactos interprovinciales.

En este panorama histórico, con la llegada de Juan Manuel de Rosas empezó a gestarse una polarización en el tipo de organización política entre Federación y Confederación, teniendo como resultado la formación de la Confederación Argentina y la Provincia de Buenos Aires, hasta la Sanción de la Constitución de 1953 y la posterior incorporación de Buenos Aires, es por eso que en el preámbulo de nuestra Carta Magna se lee “en cumplimiento de los pactos preexistente” en alusión al Pacto de Flores, por ejemplo.

El ambiente hostil, vivido durante más de la mitad del Siglo XIX se vislumbró en la redacción de la Constitución Nacional, estableciendo en su “artículo 1: la Nación Argentina adopta como forma de gobierno la forma republicana, representativa, y federal (...)” (Constitución Nacional [CN], 1853)

La República Argentina tuvo varios perfiles como modelo de país en su conformación de las instituciones políticas, y hubo un condicionante que fue el Puerto de Buenos Aires aparando el unitarismo de poder porteño, contra los federales en favor de un país que apostaban al desarrollo del interior que con los años venideros a 1860 trabajó concomitantemente con la provincia de Buenos Aires en crecimiento y fortalecimiento de la República tanto en las políticas domésticas como en las Relaciones Exteriores. Esto fue el resultado de la imposición del federalismo y las pujas de los caudillos.

El Federalismo como Forma de Gobierno

Para tener en cuenta, Federar proviene de *Faedus* que aduce a Pacto. Victoria Camps, catedrática del Universidad Autónoma de Barcelona, sostiene que

Un Estado federal es un Estado constituido a partir de la unión de una serie de territorios diversos o de la descentralización de un Estado unitario. Ambos conceptos, unión y pluralidad, son indispensables para entender el sentido del federalismo moderno. Si no hay voluntad de unión con los que son diferentes para tratarse como iguales, preservar los derechos fundamentales y promover fines comunes, no hay federación. (Camps, 2016)

Adentrándonos en la teoría de la Ciencia Política tomaremos la definición de un autor central para la politología, Robert Dahl define federalismo como

un sistema en el cual algunos asuntos son de exclusiva competencia de ciertas unidades locales, asuntos que están constitucionalmente fuera de la autoridad del gobierno nacional, y donde ciertos otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades locales (Dahl, 1986)

Históricamente se observa, que los sistemas federales aparecen normalmente como un esfuerzo en aras de conseguir la integración y la unión organizativa de unidades política, es justamente este modelo de organización política por la que bregaron los caudillos del siglo XIX, teniendo en cuenta los factores geopolíticos del interior, como la posición; extensión; política; y recursos naturales con respecto a Buenos Aires donde se concentraba la mayor concentración del capital financiero y humano.

En Argentina con un contexto de concentración de poder en Buenos Aires emergieron diferentes puntos de contraposición al modelo de organización proveniente de la época colonial, que con el tiempo se fue profundizando. En términos del Régimen Federal argentino, es una lucha de fuerzas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, compartimos con Bazán (2013) esta mirada en el que:

El Federalismo argentino es una combinación de dos fuerzas: una centrípeta y otra centrífuga.

La primera va de la periferia hacia el centro, supone la existencia de una unidad en el Estado nacional argentino, que es soberano; mientras que la segunda, del centro hacia la periferia, implica la descentralización que permite la existencia de una pluralidad de provincias, que son autónomas (Bazán, 2013)

Según lo expresado en las líneas anteriores, teniendo en cuenta a Dahl (1986), Camps (2016) y el último autor citado, se puede observar en la Constitución Nacional Argentina estas características implícitas mediante las

delegaciones de facultades a las provincias y las facultades propias de la Nación.

En este sentido describen en la Tabla 1 las competencias Exclusivas del Gobierno Federal, de las provincias, excepcionales del Estado Federal, excepcionales de las Provincias; concurrentes; Competencias compartidas.

Tabla 1.

Competencias otorgadas por la Constitución Nacional Argentina

La Rioja: el caso del Federalismo riojano.

En este apartado se describen las instituciones formales de La Rioja en el que estipulan las facultades y mecanismo en el ejercicio del Régimen Federal, tanto a nivel Provincial como Municipal.

Competencias exclusivas del Gobierno Federal	Competencias exclusivas de las provincias	Competencias concurrentes:
<p>Aquellas cuestiones que están sólo en manos del Gobierno central, como decretar la intervención federal a una provincia (arts. 6 y 75 inciso 31 CN).</p>	<p>Son todas aquellas competencias que permanecen en manos exclusivas de las provincias. Ejemplo claro de ellas son la competencia para dictar la Constitución de una Provincia (artículo 5 CN).</p>	<p>En principio debemos indicar que en este caso las competencias son indistintas, es decir que ambos niveles de gobierno, Nación y Provincias pueden legislar sobre el tema. Ejemplo de ello son todas las normas derivadas de la denominada cláusula del progreso (actual artículo 75 inciso 18 CN) a favor del Gobierno Federal y reproducida en el artículo 125 CN a favor de las Provincias</p>
Competencias excepcionales del Estado Federal	Competencias excepcionales de las Provincias	Competencias compartidas
<p>Son competencias que habitualmente están en manos de las Provincias, pero por excepción, en circunstancias excepcionales, quedan en manos del Gobierno Federal. Un caso concreto de esta categoría lo constituye la facultad de imponer contribuciones directas (impuestos directos, artículo 75 inciso 2 CN).</p>	<p>Usualmente son del Gobierno Federal y por excepción, en determinadas circunstancias especiales, pueden ser ejercidas por las Provincias. Por ejemplo, las de dictar los Códigos de Fondo antes de que el Gobierno Federal lo haya hecho y la de armar buques o levantar ejércitos en caso de invasión extranjera o peligro inminente que no admita dilación, dando previo aviso al Gobierno Federal.</p>	<p>Son aquellas que precisan de una doble decisión, es decir de la manifestación de voluntad expresa y conjunta del Gobierno Federal y de (o de los) Provincia (Provinciales). Ejemplo claro de esta categoría es la ley de coparticipación, tal como surge del artículo 75 inciso 2 CN.</p>

El tema de la autonomía municipal en este caso es muy resonante, esta provincia estudiada es tierra de caudillos, defensora del federalismo en luchas históricas. No obstante, no se encuentran sancionadas Cartas Orgánicas, sino la Ley Orgánica Municipal Transitoria N° 6843, publicada en el Boletín Oficial el 11 de enero del 2000 que se encuentra vigente a la fecha Agosto del 2024.

La nueva Carta Magna provincial fue publicada en la Boletín Oficial de La Rioja el 19 de Julio 2024, en esta reforma se trataron nuevos puntos como la Renta Básica Universal, paridad de Género, periodicidad de mandatos, entre otros. No obstante, el artículo 2 en el cual se establece la Forma de Gobierno, indica que

La provincia de La Rioja, parte integrante de la República Argentina, adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, democrática y social, y en ejercicio de su autonomía, no reconoce más limitaciones a su poder que las expresamente delegadas en la Constitución Nacional al Gobierno Federal (Constitución Provincial de La Rioja, 2024)

Con respecto al Gobernador, la Constitución Provincial de La Rioja, lo faculta “como agente natural del Gobierno Federal para hacer cumplir en la Provincia la Constitución y las leyes de la Nación” (Constitución Provincial de La Rioja, 2024) en su artículo 149 inciso 15.

Con respecto a la autonomía municipal aparece en el nuevo texto sancionado sostiene por un lado en el art. 198 que “Los Estados Municipales tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera” (Constitución Provincial de La Rioja, 2024); por el otro “la autonomía municipal (...) no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna” (Constitución Provincial de La Rioja, 2024).

En términos del Poder Constituyente hace lugar a la confirmación de una Convención Municipal, que debe dictar la Carta Orgánica, según como se estipula en la Constitución Provincial.

ARTÍCULO 203°.- CONVENCION MUNICIPAL. Los estados municipales, de conformidad a esta Constitución, deberán dictar su propia Carta

Orgánica, sancionada por una Convención Municipal, la que estará integrada por un número igual al de los miembros del Concejo Deliberante y serán elegidos directamente por el pueblo del departamento. Para ser convencional municipal, se requieren las mismas condiciones que para ser Concejal (Constitución Provincial de La Rioja, 2024).

En términos particulares, esta vez se puso en la Cláusula Transitoria N°8 un tiempo determinado para la Convención y redacción de las Cartas Orgánicas Municipales hasta los próximos 3 años posteriores a la sanción de la Constitución de La Rioja del 2024, así se determina que “Las Convenciones Municipales para la redacción de las Cartas Orgánicas Municipales deberán ser convocadas con arreglo a la presente Constitución hasta el año 2027” (Constitución Provincial de La Rioja, 2024).

En términos facticos, si bien está establecido en la Constitución las autonomías municipales, no se encuentran sancionadas las Cartas Orgánicas en La Rioja, de hecho, se derogaron y entró en vigencia hace 24 años una legislación transitoria que rige para todos los departamentos provinciales.

En estas líneas se realizó una breve descripción de la reciente legislación, con la nueva fecha se abre una puerta de esperanza para ver consolidado este derecho, tanto lucharon los caudillos por la soberanía y autonomía de las provincias, es importante recalcar este instrumento de gestión para las unidades inferiores de poder que son los municipios, además en última instancia, son los gobiernos próximos a ejecutar políticas públicas a los ciudadanos.

Referencias

Bazán, V. (2013). El Sistema Federal argentino: Actualidad y perspectivas.

ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO,
XIX, 235-278.

Camps, V. (2016, mayo 7). ¿Qué es el federalismo? *El Diario*.

https://www.eldiario.es/opinion/zona-critica/federalismo_129_4010036.html

Constitución Nacional [CN]. (1853). *Constitucion Nacional Argentina*.

https://www.infoleg.gob.ar/?page_id=3873

Constitucion Provincial de La Rioja. (2024). *Constitucion Provincial de La Rioja*.

Dahl, R. (1986). *Democracy, Liberty, and Equality*.