

# CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

24ª Reunión — 3ª Sesión Ordinaria  
(Continuación)  
4 de agosto de 1994

**Presidencia:** doctor Eduardo **Menem**, doctor Ramón Bautista **Mestre** y doctora María Cristina **Guzmán**

Secretario Parlamentario: doctor Edgardo R. Piuzzi  
Secretario Administrativo: doctor Juan Estrada  
Secretario de Coordinación Operativa: doctor Luis A. J. Brasesco

---

## PRESENTES

ABRAHAM, Olga Catalina  
ACHEM, Antonio  
ACUÑA, Augusto César  
AGUAD, Oscar Raúl  
AGUILAR TORRES, Luis María  
AGUIRRE, Mauro  
ALASINO, Augusto José María  
ALBAMONTE, Alberto Gustavo  
ALEGRE, Miguel Ignacio  
ALFONSIN, Raúl Ricardo  
ALSOGARAY, Alvaro Carlos  
ALVAREZ, Carlos  
ANCARANI, Hilda Norma  
ARAOZ, Julio César  
ARELLANO, María Cristina  
ARIAS, César  
AUYERO, Carlos Alberto Camilo  
AVELIN DE GINESTAR, Nancy B.  
AZCUETA, María Cristina  
BABBINI, Bibiana  
BALDONI, Hugo Domingo  
BALESTRINI, Alberto Edgardo  
BARBERENA, Juan Atilio  
BARCESAT, Eduardo S.  
BARRA, Rodolfo Carlos  
BASSANI, Angel Marcelo  
BATTAGION, Richard Gustavo  
BAUM, Daniel  
BAVA, Pablo Juan Angel  
BERCOFF, María Graciela  
BERHONGARAY, Antonio Tomás  
BIAZZI, Ricardo Roberto  
BOGADO, Floro Eleuterio  
BONACINA, Mario Héctor  
BORINI, Rodolfo Eduardo  
BOSIO, Néstor Mario  
BRASSESCO, María Inés  
BRAVO, Alfredo  
BRAVO, Leopoldo

BRITOS, Oraldo Norvel  
BROLLO, Federico Guillermo  
BRUSCA, Vicente Mario  
BUCCO, Jorge Luis  
BULACIO, Rafael Alberto  
BUSSI, Antonio Domingo  
BUSTI, Jorge Pedro  
CABALLERO MARTIN, Carlos  
CACERES, Luis Alberto  
CAFIERO, Antonio Francisco  
CAFIERO, Juan Pablo  
CAPPELLERI, Pascual  
CARDESA, Enrique Gustavo  
CARDINALE, Pablo Antonio  
CARRETONI, Jorge Carlos  
CARRIO, Elisa María Avelina  
CASCO, María del Carmen  
CASTILLO ODENA, Tomás E. R.  
CIAURRO, Antonio  
COLOMBO, María Teresita del V.  
CONESA MONES RUIZ, Horacio E.  
CORACH, Carlos  
CORNET, Roberto Julio  
COUREL, Carlos Alberto  
CULLEN, Iván José María  
DE SANCTIS, Guillermo Horacio  
DE VEDIA, Enrique  
DEL CASTELLI, Mario  
DEL BONO, Jorge Alejandro  
DEL BONO, Tulio Abel  
DEL CAMPO, Carlos Alberto  
DELICH, Francisco José  
DENTICE, Enrique Salvador  
DI TULLIO, Héctor Horacio  
DIAZ, Rodolfo Alejandro  
DIAZ ARAUJO, Edgardo Alberto  
DIAZ GIMENEZ, Héctor Antonio  
DRESSINO, Ana María  
DUBINI, Isidro Ramón

DUHALDE, Eduardo Alberto  
ELORDI, María de las Mercedes  
ESCOBAR, Jorge Alberto  
ESCUDERO, José C.  
ESPINDOLA, Zulma Celina  
ESTEVEZ BOERO, Guillermo E.  
ETCHENIQUE, Roberto Alejandro  
FABIO, José Domingo  
FALBO, María del Carmen  
FALCO, Domingo Julio  
FARIAS, María Susana  
FEJOO DO CAMPO, María del C.  
FELICEVICH, Sara Lía  
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina  
FERNANDEZ MEJIDE, Graciela  
FERREYRA DE LAS CASAS, Ignacio  
FICOSECO, José Carlos  
FIGUEROA, María Cristina  
FRONTERA, Rodolfo  
GARCIA, Daniel Oscar  
GARCIA, Francisco Sixto  
GARCIA VDA DE BARROSO, Ida G.  
GIACOSA, Luis Rodolfo  
GIORDANO, Evaristo José  
GOMEZ DE MARELLI, Nilda Mabel  
GONZALEZ, Elsa Gladis  
GONZALEZ, Rafael Alfredo  
GORLERI, Horacio Carlos  
GUERRERO, Antonio Isaac  
GUINLE, Marcelo Alejandro  
GUZ DE EQUIZA, Elba Rosa  
GUZMAN, María Cristina  
HARVEY, Ricardo J. G.  
HERNANDEZ, Antonio María  
HERNANDEZ, Santiago Antonio  
HERNANDEZ, Simón Fermín  
HERRERA, Humberto Antonio  
HITTERS, Juan Carlos  
HONCHERUK, Atlanto

**VERSIÓN TAQUIGRÁFICA**

HUMADA, Julio César  
IBARRA, Aníbal  
INSFRAN, Gildo  
IRIARTE, Luis  
IRIBARNE, Alberto J. B.  
IRIGOYEN, Roberto Osvaldo  
ITURRASPE, Juan Bernardo  
JÁNDULA, Jorge Eduardo  
JAROSLAVSKY, César  
JUAÑUK, Emilia Itatí  
KENT, María del Pilar  
KESSELMAN, Pedro J.  
LA PORTA, Norberto L.  
LA ROSA, Carlos Salvador  
LARREGUY, Carlos Alberto  
LEIVA, Rina Martha  
LIPSZYC, Cecilia Norma  
LLAMOSAS, Esteban Miguel  
LLANO, Gabriel Joaquín  
LLUDGAR, Rosa Emilia  
LORENZO, Carlos Alberto  
LUCERO, María Zunilda  
LUNA, Julio Alberto  
MAEDER, Ernesto Joaquín  
MANFREDOTTI, Carlos  
MAQUEDA, Juan Carlos  
MARCOLINI, Nora María  
MARCONE, Hugo Dante O.  
MARIN, Claudio Miguel Angel  
MARIN, Rubén Hugo  
MARQUEZ, Pablo Antonio  
MARTINEZ, Esteban  
MARTINEZ, María de las Mercedes  
MARTINEZ SAMECK, Pablo E.  
MARTINO DE RUBEO, Marta N.  
MARUCCO, Hebe Aurora  
MASNATTA, Héctor  
MASSACCESI, Horacio  
MATILLA, José  
MAY ZUBIRIA, Diego  
MAYANS, María Susana  
MAZA, Norma Beatriz  
MAZZEO, Iris Artemisia  
MEANA GARCIA, María Nelly  
MELO DE LA BARBA, Susana Beatriz  
MENDEZ, María T.  
MENEM, Eduardo  
MERCADO LUNA, Ricardo Gastón  
MERLO, Mario Raúl  
MESTRE, Ramón Bautista  
MIGUEZ BONINO, José  
MOINE, Mario Armando  
MOLINA, Pedro Eustacio  
MONTES DE OCA, Luis G.  
MORENO, Ricardo María Diego  
MURUZABAL, Hilario Raúl  
MUSALEM, Alfredo  
NATALE, Alberto Adolfo  
NAVARRO, Argentino Miguel  
NUÑEZ, José Luis  
OLIVEIRA, Alicia  
OLMEDO, Mario Antonio  
OLSINA, María Luján  
ORSI, René Saúl  
ORTEMBERG, Raquel Elisa  
ORTIZ, Jorge Oscar  
ORTIZ PELLEGRINI, Miguel Angel  
PAIXAO, Enrique  
PANDO, Ana María  
PARENTE, Rodolfo Miguel  
PECULO, Alfredo  
PEDERSOLI, Juan Mario  
PELTIER, Teresa Camila

PEÑA, Daniel Alberto  
PERETTE, Pedro  
PETTIGIANI, Eduardo Julio  
PICCININI, Alberto José  
PICINATO, José Alejandro  
PIERRI, Alberto Reinaldo  
PITTE DE LANDA, María A.  
PIZZURNO, Ana María  
PONCE DE LEON, Rodolfo O. J.  
PONTUSSI, Ennio Pedro  
POSE, Guillermo Alfredo  
PRIETO, Hugo Nelson  
PUCHMULLER, Alberto Francisco  
PUERTA, Federico Ramón  
PUIGGROS, Adriana Victoria  
QUIROGA LAVIE, Humberto  
RAIJER, Beatriz Irma  
RAMPI, Pascual Angel  
REBORA, Luis Armando  
REGAZZOLI, Zelmira M.  
REPETTO, Victor Roberto  
REUTEMANN, Carlos Alberto  
ROBLES, Miguel Angel  
ROCAMORA, Alberto Luis  
ROCHA DE FELDMAN, Dora  
RODRIGUEZ, Jesús  
RODRIGUEZ DE TAPPATA, Anahí Silvia  
RODRIGUEZ SAÑUDO, Hugo B.  
ROMERO, Juan Carlos  
ROMERO, Nilda  
ROQUE, Blanca Lelya  
ROSATTI, Horacio Daniel  
ROULET, Elva  
ROVAGNATI, Dina Beatriz  
RUBIO DE MINGORANCE, Elena  
RUFEL, José Tanus  
RUSSO, Federico Pedro  
SACHS DE REPETTO, Dora H. N.  
SALAZAR, Victor Hugo  
SALCEDO, Carmen Inés  
SALINAS, Isabel Marta  
SALUM, Humberto Elias  
SANCHEZ DE DE MARIA, Susana B  
SANCHEZ GARCIA, María V.  
SANTANDER, Mario Armando  
SAPAG, Luz María  
SARAVIA TOLEDO, Fernando  
SCHIAVONI, Ester Aída  
SCHIUUMA, Stela Maris  
SCHRODER, Juan  
SEQUEIROS, Néstor Adrián  
SERRA, José María  
SERRAT, Teresita Beatriz  
SERVINI GARCIA, Clara C.  
SKIDELSKY, Carlos Rubén  
SOLANAS, Fernando Ezequiel  
SPINA, Carlos Guido  
STEPHAN, Sergio  
TIZON, Héctor Eduardo  
TORRES MOLINA, Ramón  
VALDES, Eduardo Félix  
VALLEJOS, María Cristina  
VARESE, Luis Segundo

VEGA DE TERRONES, Ana María  
VELARDE, Marta Sylvia  
VERANI, Pablo  
VIUDES, Isabel Josefa  
VIVIANI, Alfredo Ramón  
VIYERIO, Eduardo Alfredo  
WEST, Mariano Federico  
WINTER, Jorge Enrique  
YOMA, Jorge Raúl  
ZAFFARONI, Eugenio R.  
ZAVALLIA, José Luis

#### AUSENTES

AMENA, Jorge Daniel  
ANDRADE MUÑOZ, César G.  
ARMAGNAGUE, Juan F.  
ARNOLD, Eduardo Ariel  
BELLO, Claudia Elena  
BENZI, María Cristina de los A.  
BERTOLINO, Enrique A.  
CARATTOLI, Héctor J.  
CASARI DE ALARCIA, María L.  
CAVAGNA MARTINEZ, Mariano A.  
DAHER, Zulema Beatriz  
DALESIO DE VIOLA, Adelina  
DE BERNARDI, Eduardo  
DE JESUS, Juan  
DE LA RUA, Jorge Enrique  
DEL CASTILLO, Fernando R.  
DI LANDRO, Oscar Jorge  
DIAZ LOZANO, Julio César  
EL BACHA, Leticia  
ESTABILLO, José Arturo  
FONZALIDA, Nicolás L.  
GARCIA LEMA, Alberto M.  
GUZMAN, Ricardo Gaspar  
KAMMERATH, Germán L.  
KIRCHNER, Néstor Carlos  
LLAVER, Santiago Felipe  
LOPEZ DE ZAVALLIA, Fernando J.  
MAESTRO, Carlos  
MARTINEZ LLANO, José R.  
MIRANDA, Julio A.  
ORTEGA, Ramón B.  
PARDO, Angel Francisco  
RICO, Aldo  
RODRIGUEZ SAA, Adolfo  
ROMERO FERIS, José A.  
SCHIAVONI, Domingo J.  
VASQUEZ, Alejandro J.

#### CON LICENCIA

REVIDATTI, Gustavo A.

#### CON RENUNCIA PENDIENTE DE APROBACIÓN

DE NEVARES, Jaime Francisco  
GALARZA, Edith

\* Falta incorporar el reemplazante de Salazar, Evangelina

# S U M A R I O

---

1. [Comienza la consideración del dictamen de la Comisión de Redacción en los despachos originados en las comisiones de Competencia Federal y de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal. \(Números 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28\)](#).....Pág. 3155
- 

—En Santa Fe, a las 11 y 51 del jueves 4 de agosto de 1994:

Sr. PRESIDENTE.— Continúa la sesión.

Antes de entrar a considerar el Orden del Día N° 8, destaco la presencia en el palco de honor del señor embajador de España, doctor Nicolás Martínez Fresno, y de su señora esposa. (*Aplausos*)

Nos acompañan también el señor cónsul general, Jesús Silva, y el señor vicecónsul, Luis Hoyos. (*Aplausos*) A todos ellos les damos la bienvenida.

## 1

### COMPETENCIA Y RÉGIMEN FEDERALES

Sr. PRESIDENTE.— Corresponde considerar el dictamen de la Comisión de Redacción en los despachos originados en las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal referidos a los dictámenes números 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28. (Orden del Día N° 8).

Sr. CAFIERO (J.P.).— Pido la palabra para una aclaración.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (J.P.).— Señor presidente: vamos a tratar los despachos elaborados por las comisiones encargadas de los temas del federalismo. Aclaro que hay dictámenes de mayoría y de minoría. En el de minoría que es apoyado por el Frente Grande y la Unidad Socialista se ha deslizado un error en un pasaje del texto y ha sido salteado un párrafo.

Por tal motivo, hemos tomado la iniciativa de preparar un nuevo dictamen de minoría con una corrección nada más que en un párrafo, y hemos traído fotocopias para que sean distribuidas entre los bloques.

Recabamos la autorización de la Presidencia y del cuerpo para reemplazar nuestro dictamen de minoría que ha distribuido la Comisión de Redacción. Sé muy bien que comenzaremos analizando el dictamen de mayoría, pero como apoyaremos el nuestro, quisiéramos que los bloques tengan la información correcta.

Sr. PRESIDENTE.— No hay inconveniente, señor convencional.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CARRETONI.— Señor presidente: en el despacho N° 25, contenido en el Orden del Día N° 8, se deslizó un error: Aparezco firmando un dictamen en disidencia cuando en realidad he firmado el dictamen de mayoría.

Lo que sucede es que la señora convencional Puiggrós había aclarado que tenía disidencias en minoría, de manera que quien habla acompaña al dictamen de mayoría y en su oportunidad he presentado la nota pertinente.

Sr. PRESIDENTE.— Se ha tomado debida nota, señor convencional.

Antes de poner en consideración el Orden del Día N° 8, La Presidencia informa a los señores convencionales que en consulta realizada con los presidentes de los bloques presentes en ese momento se ha convenido en dar al tratamiento de este tema, por su naturaleza, por su extensión, por su importancia, los mismos tiempos que oportunamente se fijaron para la consideración del Núcleo de Coincidencias Básicas, pero no respecto de su forma de tratamiento, que se realizará conforme al Reglamento.

Por Secretaría se dará lectura del sumario del Orden del Día N° 8.

Sr. SECRETARIO (Piuzzi).— Dice así: "Orden del Día N° 8 — Texto constitucional — Sumario: Comisión de Redacción. Dictamen en los despachos originados en las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal (Números 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28)."

Se hace saber que de la Comisión de Redacción hay un dictamen de mayoría y cuatro dictámenes de minoría y de las comisiones recién señaladas hay varios despachos de mayoría y de minoría respecto de cada uno de los dictámenes.

Continúa de la siguiente forma: *(Lee)*

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Conforme con lo resuelto oportunamente, cada miembro informante de los despachos de mayoría y de minoría disponen de una hora para exponer.

Tiene la palabra el miembro informante del dictamen de mayoría.

Sr. MARIN (R.H.).— Señor presidente: me corresponde informar el despacho en mayoría que emitieran oportunamente las comisiones encargadas del estudio de este tema con las modificaciones que introdujo la Comisión de Redacción.

Confieso que ha sido un tema que antes y después de ser plasmado en dictamen generó y aún crea divergencias y opiniones diversas en cuanto a su interpretación. De allí la cantidad de despachos en minoría que se presentaron.

Cada vez que nos alejábamos de nuestra calidad de constituyentes y considerábamos la coyuntura, las diferencias eran mayores; diferencias que no sólo existieron y existen con las fuerzas de la oposición, sino que también se dan en el seno de nuestros propios sectores políticos.

Hubo diferencias entre el poder central y las provincias; diversas interpretaciones entre el presidente de la República y los mandatarios provinciales; opiniones distintas entre mandatarios de las provincias llamadas grandes y las denominadas chicas y también criterios diferentes de todas las provincias en contra de la opinión de la provincia de Buenos Aires.

Era normal que esto ocurriera. El tema en consideración no es simple. Trata, nada más ni nada menos que de la relación entre la Nación y las provincias.

Que cada uno haya expuesto sus ideas, su forma de encontrar soluciones válidas para su terruño, su pasión política centrada a veces hasta en la semántica de la redacción de un artículo, no es indicio de una confrontación que no nos permita lograr soluciones perdurables, más aún cuando el pueblo argentino, cansado ya de confrontaciones frustrantes, nos empuja al consenso como una forma adulta de asegurar el bienestar general.

## Convención Nacional Constituyente

Este consenso, que casi resulta del espíritu de las modificaciones de la Constitución, que tuvo su origen —por lo menos para quien habla— en el Pacto de Olivos, apostrofado por algunos, rescatado por otros, indica que es la primera vez que institucionalmente la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista pudieron consensuar sin que factores externos incidieran sobre ese diálogo. Y tuvimos costos políticos. Tanto unos como otros tuvimos costos políticos, y a veces me interrogo sobre si ellos no fueron de aquellos a los que, indudablemente, incomoda el consenso. A lo mejor, buscaron otras fuerzas políticas, que indudablemente utilicen la confrontación como método.

Pero ello no fue lo que nos trajo aquí. Lo prioritario no son nuestros intereses coyunturales, más allá de que con razón, convencionales de unas y otras fuerzas políticas, sacaran el tema en la discusión del régimen federal. Porque, ¿cómo es posible no tener en cuenta las diferencias que existen en nuestras provincias, la carencia de un desarrollo armónico de la República Argentina? ¿Cómo no considerar las injusticias pasadas, o dejar de observar, a veces, las subjetividades que se presentan cuando no se encuentra el eco desde el gobierno nacional ante situaciones difíciles? Y no hablo de este gobierno nacional, sino de todos los gobiernos nacionales que hubo en el país.

Y repito que esto no es lo que nos trajo aquí. Lo prioritario no son nuestros intereses coyunturales. Lo verdaderamente valioso y trascendente es la posibilidad de dar al pueblo argentino una mejor Constitución. Al considerar este punto como esencial, todos cedemos algo, pero a la vez somos intransigentes para alcanzar ese objetivo.

Disculpen mi necesidad de volcar estas expresiones, aunque sólo sea como válvula de escape a las tensiones que nuestra comisión debió sortear. Pero vayamos a nuestro tema y hablemos del fortalecimiento del régimen federal.

En ese marco de la matriz de distribución de competencias y potestades, no deseo entrar en sutilezas respecto de expresiones interpretativas, economicistas o juristicistas. Prefiero la sencillez de los argumentos irrefutables de la realidad histórica de nuestro país.

¿Cuáles son los fundamentos que tuvo la Comisión para incluir en la Constitución y dar rango constitucional a la coparticipación federal? Esto no fue sólo porque la ley 24.309 habilite este tema para su debate, sino porque la decisión de insertar la coparticipación en el texto constitucional es en sí una auténtica conquista federal.

Las provincias no están delegando facultades de imposición a la Nación, sino que las provincias y la Nación comparten facultades de distribución para sentar las bases de un federalismo solidario.

En la Constitución se establece el siguiente esquema. Por un lado, la separación de las fuentes, asignando al gobierno federal los impuestos aduaneros y los directos a las provincias. Por el otro, ha acogido la posibilidad de concurrencia en los impuestos indirectos y en los directos bajo ciertas condiciones.

Este mismo esquema es el que, a nuestro entender, recoge el dictamen en consideración, teniendo en cuenta la redacción del artículo 1° y del primer apartado del artículo 2°. En consecuencia, puede decirse que las potestades tributarias o facultades de imposición de la Nación y de las provincias permanecen inalterables.

Inmediatamente, y siguiendo con la redacción del artículo, es decir, en el inciso 2°, primer apartado, comienzan a establecerse las facultades de distribución al estipular: las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de las que tengan asignación específica, son coparticipables."

En mi concepto, una interpretación distinta importaría una delegación de facultades de

## Convención Nacional Constituyente

imposición de las provincias a la Nación, que no sólo no compartimos, sino que tampoco es la intención con que venimos a fundar este dictamen al plenario.

La inserción constitucional del régimen de coparticipación reconoce sucintamente varios fundamentos: ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal que desde hace aproximadamente seis décadas se ha consolidado en el país, eliminando de esta manera una situación de incertidumbre jurídica; conferir racionalidad a la administración y distribución de recursos financieros y fiscales entre las diferentes jurisdicciones; estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden; superar los inconvenientes que genera un sistema rígido de separación de fuentes tributarias; beneficiar al contribuyente individual, disminuyendo la presión fiscal global y reduciendo los costos de la percepción, fundamentalmente dando posibilidad a las provincias chicas de poder compartir la recaudación de otras provincias; favorecer a los estados provinciales más pobres, que permite su subsistencia en este momento, como acabo de expresar.

Hemos sostenido que mucho más importante que la existencia de un poder tributario teórico pero imposible de ejercer en la práctica por falta de riqueza gravable o de una administración efectiva, es asegurar a las provincias un horizonte de certeza.

¿Cómo se integra esta masa coparticipable? A partir de esta reforma, con la totalidad de los impuestos directos o indirectos que recauda la Nación se integrará la masa o la bolsa coparticipable.

La regla de la integralidad admite una excepción; me refiero a las asignaciones específicas, para las que se exige un fin, un tiempo de duración determinado y que sean instituidas mediante una ley especial del Congreso.

Por razones de prudencia política, el dictamen ha mantenido el instituto de las asignaciones específicas bajo las condiciones que se dijeron: tiempo determinado, mayoría especial y fin específico. Esto obedece a que se reconoce la importancia de ellas como instrumento de política activa ante situaciones especiales y, además, porque clausurar la posibilidad de su instrumentación consagraría un sistema realmente rígido.

Se necesita una ley convenio. La consagración constitucional de las leyes convenio configura una novedad jurídico—institucional que se caracteriza por un proceso político y jurídico complejo: acuerdo federal entre la Nación y las provincias, sanción por el Congreso de la Nación con una mayoría absoluta, y aprobación por las legislaturas provinciales.

Dicha ley convenio reconoce como particularidades la imposibilidad de su modificación unilateral y la prohibición de su reglamentación.

La inclusión del instituto de las leyes convenio tiende a saldar también una dilatada discusión respecto de su constitucionalidad.

En nuestro concepto, las mencionadas leyes son una genuina interpretación y expresión de un federalismo concertativo y solidario.

En el dictamen de mayoría se ha consignado expresamente que la ley convenio de coparticipación deberá comenzar su trámite legislativo en la Cámara de Senadores. Esta innovación reconoce como fundamento, sin ninguna duda, la participación igualitaria de las provincias en ese cuerpo y su rol específico para el control del régimen federal.

La distribución de recursos entre la Nación y las provincias, conocida doctrinariamente como distribución primaria, se hará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas.

## Convención Nacional Constituyente

La propuesta que estamos considerando tiene la virtud de introducir una pauta de racionalización financiera y fiscal absolutamente justificable en tanto liga la asignación de fondos a los gastos que se originen por el desempeño de las diversas competencias y la prestación de los distintos servicios.

Se incorporan también como elementos y principios rectores la equidad, la solidaridad y la obtención de un nivel de desarrollo y calidad de vida homogéneos en todo el país. Estos principios generales, lejos de ser meras expresiones de voluntarismo o de ingenuidad política, configuran criterios o postulados a los que el legislador, así como la Nación y las provincias, deberán ajustarse imperativamente.

El general Perón, al anunciar en 1974 *El modelo argentino* postuló el imperativo histórico de construir una ética de la solidaridad a partir de la cual se pueda compartir no sólo el trabajo y el esfuerzo colectivos sino también las riquezas y los beneficios. La igualdad de oportunidades y una idéntica calidad de vida en el goce de los servicios sociales resultará ilusoria sin un adecuado desarrollo económico de todas las provincias y regiones. Las asimetrías en los niveles de desarrollo interno no pueden explicarse adecuadamente sino desde la lógica política de las relaciones sociales de poder.

No son los pobres o marginados de la región metropolitana los que traban el desarrollo del interior. Existen procesos de concentración económica y fragmentación social tanto dentro como fuera de los subespacios regionales.

Desarrollo integral y equidad social deben ser dos caras de una misma moneda. Sólo así el federalismo adquirirá la forma política de la cooperación y trascenderá las banderas del lamento y el resentimiento.

Del análisis del conjunto de las reformas constitucionales vinculadas con la materia en análisis surgen palmariamente las siguientes garantías. El tema tributario no es materia para el dictado de decretos de necesidad y urgencia; la creación de tributos puede alcanzarse por simple mayoría del Congreso de la Nación pero la afectación y distribución de lo recaudado requiere en todos los casos de una mayoría calificada pues creemos que así se da transparencia a las asignaciones específicas que se sacan de las masas coparticipables; no habrá afectaciones específicas sin una ley especial del Congreso, norma con la que evitaremos que a veces aparezcan en el presupuesto nacional algunas disposiciones que, a lo mejor, nuestros diputados y senadores no las vean en su momento pero que sí tienen determinaciones que en nuestro concepto necesitan de una ley especial.

Un organismo federal con representación igualitaria entre la Nación y las provincias controlará y fiscalizará el cumplimiento de las leyes convenio. En un primer momento se había puesto el término "interpretará". Consideramos que el control y la fiscalización es lo que particularmente da la pauta de determinar con certeza qué destinos tienen los fondos. Para el supuesto de una discusión en virtud de ellos será el Poder Judicial quien lo defina.

La consagración constitucional jerarquiza este organismo y potencia esta estructura de participación en la medida en que contribuirá a garantizar una eficacia práctica de los objetivos de solidaridad, equidad y desarrollo armónico que se definen como principios rectores de orientación.

Así llegamos al tratamiento de la cláusula transitoria. Debo señalar que tal vez este fue el origen de no haber podido arribar a un dictamen unánime, lo que quizá no ocurrió por la impericia de la conducción de la Comisión, de lo que me hago responsable.

Dicha cláusula transitoria puede llevar a algunas interpretaciones diversas, por lo cual me voy a permitir señalar lo que interpretó la mayoría de la comisión y quien les habla. A

## Convención Nacional Constituyente

través de dicha cláusula el legislador constituyente ha definido un mandato explícito e inderogable por la voluntad política de sus partes, es decir, la sanción de un nuevo régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal de fiscalización y control antes de la finalización de 1996. La nueva ley convenio además deberá contemplar imperativamente las cláusulas del nuevo inciso 2. del artículo 67.

Con esta norma se reafirma la inquebrantable decisión de salir de un régimen transitorio de distribución de recursos que lleva más de veinte años, y se ingresa definitivamente en un nuevo mapa de relaciones financieras y fiscales entre el gobierno federal y los Estados provinciales.

Este imperativo categórico —que no podrá ser soslayado apelando a ningún subterfugio legal— exige que las partes emprendan cuanto antes el diálogo institucional que desembocará en el nuevo Pacto Federal Fiscal, que sentará las bases de la futura ley convenio.

Sería altamente positivo que el clima de respeto y la vocación de consenso que se ha gestado en el ámbito de esta Convención se sostenga para dar lugar a un sistema superado que contemple las exigencias de equidad y solidaridad que aquí se postulan.

Se ha considerado prudente un plazo de algo más de dos años desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución para generar un espacio de consenso y también para evitar que su desarrollo tenga conclusión, justamente, en un año político como será 1995.

¿Cuál es la situación hasta la sanción de la nueva ley convenio de coparticipación? La pauta que ha definido el dictamen de mayoría consiste en que la distribución de competencias, servicios, funciones y recursos vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse en desmedro de las provincias hasta el dictado del nuevo régimen. Este texto implica la garantía de que hasta que no entre en vigencia el nuevo régimen, o hasta fines de 1996 como máximo, se mantendrá el *status* jurídico vigente.

Y aquí viene la segunda parte de la interpretación de esta cláusula adicional respecto de la cual no me animo a decir que sea fruto del consenso total de la comisión; voy a exponer la interpretación de la mayoría.

Al respecto, considera que la mención a recursos vigentes inserta en la cláusula en tratamiento deberá entenderse referida a los recursos del Régimen General de Coparticipación y no a los fondos con afectación específica en el convencimiento de que los mismos seguirán la suerte, en cuanto a su vigencia y modalidad, estipulada en las leyes de su creación. Sostener un temperamento diferente nos conduciría a distorsionar la naturaleza misma de las afectaciones específicas que por definición tienen un fin y un tiempo determinado de duración, oportunamente fijado por el legislador.

De esta manera, se reafirma la voluntad de esta Convención de ir abandonando progresivamente el signo de transitoriedad que ha caracterizado al régimen fiscal de los últimos años para arribar, en un marco de concertación, a un acuerdo más perdurable en el contexto de los principios rectores enunciados.

Hay un aspecto más que también incluyó el dictamen de la Comisión de Competencias Federales y es el que impulsa la reforma parcial de inciso 7° del artículo 67, respecto de las atribuciones del Congreso nacional de fijar el presupuesto general de la Nación.

La nueva redacción sugerida pone el acento en la importancia del presupuesto como instrumento de gobierno y como herramienta de planificación económica. De esta manera, merece ser destacado que se jerarquiza el rol del Parlamento, ya que deberá evaluar no una

## Convención Nacional Constituyente

mera planilla de gastos y recursos sino la armonización de las metas presupuestarias con el programa general de gobierno y con el plan de inversiones públicas.

Antes de concluir este informe quiero destacar que los seis convencionales por La Pampa por primera vez tenemos la posibilidad, luego de un acto democrático, de participar en una Convención Constituyente.

No somos una provincia preexistente; fuimos un territorio hasta el año 1952. Sabemos y podemos hablar del interés que tenemos en esta relación Nación—provincia. No solamente hemos sufrido los problemas desde que somos provincia; antes de serlo, padecimos la iniquidad en una relación que debe superarse.

Nuestra condición de territorio no sólo sirvió para tener una desigualdad con el resto de las provincias argentinas, sino también para que algunos se apropiaran de parte de nuestra extensión geográfica.

No pretendo debatir si fue consecuencia de consolidar la organización nacional o no; pero sí afirmo que la centralización, las diferencias demográficas, sociales y económicas se tradujeron en profundas desventajas políticas que ahogaron al país interior; y la consecuencia directa es la macrocefalia con la que aún se debate la Nación.

Permítaseme aseverar también que un régimen de coparticipación no es sólo una distribución de recursos basada en un diseño económico de país. Para nosotros, un régimen de coparticipación federal es más que eso; es el producto de una decisión política de armonizar los desequilibrios regionales; las ventajas o desventajas comparativas para promover el bienestar general; decisiones de gobernantes nacionales y también provinciales para encontrar la armonía entre la defensa de los intereses provinciales y el resguardo de los intereses de la Nación.

Esto es así simplemente porque la Nación es la suma unificadora de las provincias. La identidad nacional es la fusión de nuestras identidades provinciales; es en un aspecto superador la personalidad colectiva de los argentinos, destinatarios todos de esta nueva Constitución. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. RODRIGUEZ .— Señor presidente: la decisión de la Unión Cívica Radical de promover la reforma de la Constitución Nacional está fundada en la necesidad de equilibrar básicamente dos situaciones. La primera está dada por el desequilibrio existente en lo funcional, a partir de los avances ostensibles que el Poder Ejecutivo desarrolló sobre el Poder Judicial y sobre el Poder Legislativo; algo discutido *in extenso* en esta Convención Constituyente y ciertamente corregido en forma sustancial por las reformas introducidas.

La segunda situación a corregir es el desequilibrio federal, la asincronía y asimetría existente en el desarrollo y en el grado relativo de crecimiento de las distintas regiones del país.

El señor constituyente preopinante abundó bastante en el tema, razón por la cual voy a concentrar en el artículo 6° del proyecto en consideración, que plantea agregar como inciso 16 bis del artículo 67, lo siguiente: "Proveer lo conducente al progreso económico, al desarrollo humano, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo productivo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda y a la investigación y desarrollo científico y tecnológico y su difusión y aprovechamiento.

## Convención Nacional Constituyente

"Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio. Promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

"Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

"Dictar leyes que protejan la creación artística y cultural, garantizando la libre creación y circulación de las obras de arte sin ningún tipo de censura o traba y el derecho de todos los habitantes a la cultura y sus beneficios."

Si tuviera que encontrar algunos fundamentos que den basamento conceptual a la incorporación de esta norma, recordaría al único argentino que tal vez esté en condiciones de ser premio Nobel de economía. Me estoy refiriendo al profesor Julio Olivera, académico más que de nota de la Argentina.

El doctor Olivera diferencia en un trabajo tres conceptos: el crecimiento económico, el desarrollo económico y el progreso económico. Dice que el crecimiento económico, en todo caso, es la inercia que resulta de la evolución de la utilización de los recursos naturales, laborales y tecnológicos en una sociedad. El concepto de desarrollo económico es más complejo, es el achicamiento de la brecha existente entre la riqueza potencial que una determinada comunidad puede crear y la riqueza real que esa comunidad produce. Y el progreso es un concepto aún más rico. Es el aprovechamiento de todas las potencialidades de los recursos naturales, humanos, de capital y tecnológicos, pero además incorporando el concepto de equidad, justicia y solidaridad.

En definitiva, se trata de concebir la economía como algo más que números y tener presente al hombre como el centro de las preocupaciones. Por eso, este nuevo inciso 16 bis, que estamos proponiendo, empieza diciendo "Proveer lo conducente al progreso económico".

El segundo concepto —en lo que me voy a concentrar— se refiere a la educación. Creemos necesario destacar que al igual que la vida, que la igualdad en el goce de los derechos electorales, que la libertad de expresión, de conciencia, de pensamiento, y de movimiento, la educación debe ser considerada —según nuestra visión— como uno de los derechos y libertades primarios —como diría Rawls—; un derecho que las personas poseen con carácter inalienable y que debe ser reconocido en el orden jurídico bajo la regulación de los principios de igualdad y de equidad.

Los constituyentes del 53 que consagraron la educación como el derecho a aprender en el artículo 14, la concebían como un derecho que correspondía a todas las personas, que signaba su autonomía...

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Alfredo Bravo le solicita una interrupción. ¿La concede?

Sr. RODRIGUEZ.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. BRAVO (A.).— Señor presidente: quisiera preguntarle cuál es el sustento para hablar de gratuidad y equidad. Son dos términos distintos, y si tengo que elegir —como siempre hay que hacerlo— tengo que seleccionar uno, porque la equidad puede ser bien insertada en el planteo económico pero no en el de la educación. Quisiera que me precise más estos dos términos.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. RODRIGUEZ.— El señor constituyente Alfredo Bravo es maestro y pareciera que me está tomando lección. Quiero decirle, con el afecto que sabe que le tengo, que si me deja seguir con la exposición voy a avanzar en ese tema.

Estaba refiriéndome a la consagración de la educación, como el derecho de aprender, en el artículo 14, cuyo único límite, al igual que el de los otros derechos, es su inviolabilidad tal cual lo establece el artículo 19. La reforma que estamos proponiendo, al decir que la legislación sobre educación debe garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, está obligando al Congreso de la Nación a asegurar este derecho a todos los habitantes del país, ratificando así los ideales de los constituyentes del 53 y la más cara tradición democrática de los argentinos. Estamos estableciendo expresamente en la Constitución el derecho a recibir en condiciones igualitarias una educación de alta calidad en cualquiera de sus niveles.

Me gustaría avanzar un poco en el concepto de la responsabilidad indelegable del Estado. Está claro que esta se manifiesta a través de, por lo menos dos funciones. Una es prestar el servicio educativo en todos los niveles y modalidades, de forma de asegurar el derecho a la educación a través de sus propias escuelas, atendiendo en forma especial a la educación básica obligatoria. El Estado nacional deberá concurrir en el financiamiento de la educación en aquellas provincias que no estén en condiciones de asegurar por sí la prestación del servicio o la modalidad. La segunda función es autorizar, regular, supervisar y controlar los servicios educativos privados organizados por la sociedad en virtud del derecho a la enseñanza, y que concurren en el objetivo de la prestación del servicio educativo.

La prestación del servicio educativo por parte del Estado comporta inevitablemente el cumplimiento de un conjunto de principios que vamos a tratar de sintetizar.

El primero es garantizar el acceso y la igualdad de oportunidades mediante la gratuidad. El segundo, garantizar la igualdad de posibilidades educativas a través del aseguramiento de los recursos necesarios para la prestación de un servicio de igual calidad a todos los concurrentes al sistema educativo oficial.

El tercero, garantizar el principio de equidad, estableciendo políticas socioeducativas que eviten la discriminación económica y social en el acceso y permanencia en los distintos niveles del sistema educativo.

El cuarto, brindar los recursos financieros suficientes para que la prestación del servicio educativo oficial sea el de mejor nivel de calidad.

El quinto, asegurar los derechos establecidos en los artículos 14 y 19 de la Constitución Nacional a la población escolar de todos los niveles, prescindiendo de contenidos o acciones que afecten la libertad de conciencia en el plano religioso, ideológico o el relativo a las convicciones o creencias relacionadas con los rasgos personalísimos de las personas, su familia, grupo cultural, raza, etcétera.

El sexto, no realizar discriminación alguna entre la población escolar mediante

## Convención Nacional Constituyente

actividades que impliquen la separación de los alumnos en grupos o categorías que signifiquen segregaciones —cualesquiera que ellas sean— con motivo de realizar acciones educativas, dentro o fuera del horario de clase, como actividades curriculares o extracurriculares.

Voy a tratar de avanzar en la pregunta formulada por el señor convencional Alfredo Bravo. En el texto del dictamen se dice: "...y que garanticen los principios de gratuidad y de equidad de la educación pública estatal."

Me parece importante entender el significado del término "principios", que no implica una orientación general, sino todo lo contrario: es una directiva infranqueable para los poderes públicos. Por lo tanto, no estamos ante una expresión de deseos sujeta a las contingencias políticas. Se trata de una imposición constitucional que no podrá burlarse so pretexto de excepción alguna o de relativización frente a otras consideraciones.

La gratuidad y la equidad no son conceptos que puedan combinarse parcialmente. Para su aplicación en la práctica deben ser sumados uno al otro; son conceptos que no admiten contradicción entre ellos por su naturaleza de principios.

De aquí y hacia adelante la gratuidad no será una mera técnica para alcanzar la igualdad de oportunidades, sino una técnica absolutamente insustituible. El principio de equidad, que se suma al de gratuidad, cumple una función que deriva de su significado: la justicia; y consiste en una directiva, en aquellos casos en que la gratuidad no alcance por sí sola a garantizar la igualdad de oportunidades, se impone al Estado la carga de proveer a los habitantes de los medios suficientes para acceder a la educación gratuita.

*—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° de la Convención Nacional Constituyente, doctor Ramón B. Mestre.*

Sr. RODRÍGUEZ.— Estamos hablando de la gratuidad y sé que esto sensibiliza la piel de muchos: de algunos que están aquí y de otros que siguen las alternativas de esta Convención por lo que reflejan los medios de prensa o por lo que les cuentan sus emisarios.

En los periódicos de hoy se habla de "parar la mano", de que dejemos de sesionar porque lo que se está tratando —lo manifestado por el señor convencional Marín, como lo que estoy diciendo ahora— constituiría poco menos que un acto de terrorismo a la estabilidad económica, sin entender —los que así piensan— que no concebimos otra manera de organización de la sociedad que no sea sobre la base del respeto a las instituciones, porque no creemos en verdades reveladas, en actitudes mesiánicas o en hombres providenciales.

El tema de la gratuidad es particularmente sensible. Vamos a intentar demostrar que en este punto no estamos inventando nada nuevo. En todo caso, lo que estamos haciendo es incorporar a la Ley Fundamental la tradición de la educación pública argentina que se corresponde, obviamente, con los períodos en los que efectivamente tuvo vigencia la Constitución Nacional.

Vamos a empezar por decir lo siguiente...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional por la Capital le solicita una interrupción, ¿la concede?

Sr. RODRÍGUEZ.— Por el respeto que siento por el señor convencional Alfredo Bravo le concedo la interrupción.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRAVO (A.).— Señor presidente: lamento mucho tener que disentir con el señor convencional y amigo Rodríguez, pero se está hablando de un tema que, como él bien sabe, es muy caro a mis sentimientos y por el cual he luchado durante muchos años en la vida institucional de mi país, por los ataques que se produjeron a los principios que hemos sostenido durante mucho tiempo.

Las cosas deben ser claras, terminantes y precisas. Quien recuerda la historia argentina no debe olvidarse que en el año 1884 se sancionó la ley 1.420 que estableció —sin ningún tipo de subterfugios— la gratuidad y la neutralidad religiosa en la enseñanza. Por eso es que en ese aspecto no pudo atacarse la ley.

Si digo que la educación pública —que es la única a la cual pueden acceder los integrantes del pueblo, porque para llegar a la otra enseñanza tienen que pagar— es gratuita en todos los niveles, ramas y jurisdicciones, y que es prescindente en materia religiosa, no necesito sacar de la galera la palabra "equidad", que es sinónimo de moderación en los contratos y oposición a la gratuidad.

Nos oponemos totalmente a lo que ha expresado el señor convencional Rodríguez — espero que, en general, no sea la posición de su bancada—, porque no estamos de acuerdo en que figure el término "equidad". No podemos admitir que en la norma figure una palabra que pueda dar lugar a interpretaciones que luego utilicen los abogados para pleitear y cuestionar los principios que uno sostiene.

Es decir que sólo basta con decir que la educación pública es gratuita en todos los niveles, ramas y jurisdicciones de la enseñanza. Esto lo digo con total convencimiento, porque se trata de la única forma de que el pueblo tenga acceso a la educación. (*Aplausos*)

Si no va a existir igualdad de oportunidades y de posibilidades, junto con la gratuidad, indudablemente vamos a ir otorgando a la palabra "equidad" la posibilidad cierta de transformarse en sinónimo de arancelamiento. Y no me vengan a decir que esto lo he inventado, porque lo conozco de toda mi vida: primero comienzan a manejarse los términos y luego las interpretaciones de ellos, dando lugar a que se tergiverse lo que se quería decir.

Le pido disculpas al señor convencional Rodríguez por mi apasionamiento, pero esto representa parte de mi vida, y por ello recibí castigos, al haber defendido con tanta vehemencia la educación y los derechos humanos en mi país. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia informa que hay varios pedidos de interrupción y estima que sería más conveniente dejar que se expresen los señores miembros informantes de cada uno de los dictámenes para luego abrir el debate.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. RODRIGUEZ.— Señor presidente: coincido con los principios fijados; simplemente quiero expresar al profesor Bravo que los conceptos de igualdad de oportunidades y posibilidades, así como los de gratuidad y no discriminación, también han sido incluidos. Es probable que se haya confundido; por ello le aclaro que yo soy Jesús Rodríguez y no Jorge Rodríguez, el ministro de Educación, así que la sospecha que pueda tener no vale para quien habla. (*Aplausos*)

## Convención Nacional Constituyente

Retomando el tema referido al concepto de gratuidad, debo expresar que, en principio, para las epidermis sensibilizadas, todas las constituciones de nuestras provincias argentinas, absolutamente todas, garantizan el principio de gratuidad. Sé que en esta Asamblea hay quienes defienden el artículo 17 de la Constitución; ese es el único tema que les interesa, y seguramente estarán muy preocupados por este punto referido a la gratuidad.

En el relevamiento que he realizado en torno a los antecedentes de esta cuestión pude encontrar un asunto que me parece muy importante y —como no es muy común escucharlo— quiero traerlo a esta sesión.

Para la redacción del artículo 5° de la Constitución de 1853 se tomó el proyecto de Alberdi, que en su artículo 32 señalaba: "La Constitución asegura en beneficio de todas las clases del Estado la instrucción gratuita...." Ello significa que no estamos imaginando nada nuevo; en todo caso, estamos respetando el principio alberdiano con relación a la educación.

La ley 1.420 —que ya fue citada— establece el carácter obligatorio, laico y gratuito de la educación primaria; y para los compañeros peronistas quiero hacer una referencia histórica que puede resultarles útil en esta historia de tantas novedades en la interpretación que algunos hacen del fin de las ideologías. Les recuerdo el decreto 6401, del 25 de marzo de 1950, firmado obviamente por Juan Domingo Perón, que en su artículo 1° establece: "Los estudiantes que ingresen y cursen regularmente carreras en las universidades nacionales no abonarán derecho alguno de matrícula, enseñanza o exámenes."

Los antecedentes de gratuidad debemos vincularlos con la sanción que dimos ayer a la incorporación de tratados internacionales, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por ley 23.313, que sostiene la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria y promueve que los estados firmantes generalicen a su población la enseñanza secundaria y superior, estableciendo que tiene jerarquía constitucional la implantación progresiva de la enseñanza gratuita en todos los niveles. Ayer se le dio rango constitucional a este tratado, con lo cual lo que estamos haciendo es estar en línea con la suscripción de la Argentina a dichos convenios porque, por ejemplo, el artículo 13 interpreta absolutamente el reconocimiento de la educación como un derecho dirigido a permitir el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, así como también a favorecer la tolerancia, la participación en una sociedad libre; y en el párrafo segundo señala que con el objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho se requiere la gratuidad de los niveles de grado.

Cuando esta ley fue aprobada en el Congreso de la Nación no debimos derogar ninguna norma que se contradijera con lo que establece el Pacto. Esta es una razón más para argumentar que lo que proponemos es coherente con el derecho positivo de la Argentina.

Quiero utilizar algunos minutos para referirme a los antecedentes internacionales y, antes que ello, a la cuestión vinculada con la universidad. Me parece oportuno que hagamos esto por muchas razones; y además por algo que tiene que ver con la historia, ya que este año se cumple el setenta y cinco aniversario de la Universidad Nacional del Litoral —lugar en el que estamos sesionando— y lo que hacemos es dar rango constitucional a los principios de la reforma universitaria. A partir de este momento, la Constitución de la Nación Argentina —cuando se sancione el dictamen en consideración— establecerá la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Para que quede claro a qué estoy haciendo referencia cuando hablo de autonomía tomo palabras de Carlos Sánchez Viamonte, cuando dice: "...consiste en que cada universidad nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija

## Convención Nacional Constituyente

por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramiento y de disciplina interna..." "Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forma el gobierno en el orden político, es decir, el Legislativo y el Ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto al Poder Judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico—institucionales que se puedan suscitar en la universidad."

La autonomía universitaria es el medio necesario para que la Universidad cuente con la libertad suficiente que le permita el cumplimiento de su finalidad específica, la creación mediante la investigación y la distribución democrática del conocimiento en todas las ramas del saber, mediante la docencia y la extensión.

Esta universidad pública argentina tantas veces denostada, es la única de América latina que pudo ofrecer al mundo tres premios Nobel en ciencias básicas. Esta universidad vivió sus momentos de gloria, pero también de horror.

Es muy importante que consagremos esta norma, porque —como todos sabemos— la reforma universitaria con su hondo contenido americanista tuvo una enorme repercusión en otros países de América Latina. Pero, siendo la Argentina la cuna de la reforma universitaria en 1918, muchos países latinoamericanos consagraron los principios de esta reforma en sus constituciones, y la paradoja está en que el nuestro —donde esos principios tuvieron origen— hasta ahora no los ha incorporado.

La Constitución de Costa Rica en el artículo 84 establece: "Es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones, y de plena capacidad jurídica, para adquirir derechos y obligaciones ..." La Constitución de Honduras — sancionada en 1965—, en su artículo 157 fija el principio de autonomía y, además, dice: "La universidad nacional autónoma se tiene que pronunciar cuando el Estado procede a autorizar el funcionamiento de las universidades particulares." La Constitución de Bolivia, dictada en 1967, consagra la autonomía en la libre administración de sus recursos. También lo hacen las constituciones de Brasil y de México, que en su artículo 3° señala: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas..." En igual sentido legislan las constituciones de Perú —en el artículo 18—, Colombia —en el artículo 69—, Uruguay —en los artículos 202 y 203—, la de Panamá —en el artículo 99—, y la de Paraguay —en el artículo 79—.

Con ello quiero significar que, en todo caso, también en este tema estamos teniendo coincidencias normativas con otros países de América latina.

Para nosotros, la democracia no sólo es un muy ingenioso sistema político para seleccionar autoridades y constituir un estilo de vida, sino que es un modo de organización social en el cual la igualdad de oportunidades y de posibilidades de todos los habitantes debe ser un principio básico e irrenunciable.

Hace pocos días un señor convencional conversaba conmigo acerca de este tema y me decía algo más o menos así: "Pareciera que esta es la cláusula de la prosperidad del siglo XXI, complementaria del inciso 16 del artículo 67." Hay razones para pensar de esa manera, pero creo que de los tantos temas que este despacho considera, este es uno de los más importantes, sobre todo si pensamos que la Argentina está perdiendo movilidad social ascendente. O sea, la posibilidad de que más allá de su origen social cada compatriota tenga oportunidad de desarrollarse y formarse para pelear en la vida. Esa movilidad social hizo que un hijo de inmigrantes como quien habla tuviera la posibilidad de acceder a la universidad.

Voy a recordar a dos personas, que hablaron de este tema. Una de ellas es Sarmiento,

## Convención Nacional Constituyente

quien decía: "Para poder cerrar cárceles hay que abrir escuelas." El otro, algo más reciente, es Nehru, que refiriéndose a su país, la India, señaló algo que se ajusta exactamente a nosotros: "La India es un país demasiado pobre y por lo tanto no nos podemos dar el lujo de no invertir en educación."

Ojalá que esta obligación política que estamos tomando todos a partir de la sanción de esta norma nos permita aprobar esta asignatura pendiente de la democracia argentina recuperada hace diez años. (Aplausos)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. RAMPI.— Señor presidente: en primer lugar, aclaro que hemos desdoblado el informe del dictamen de mayoría en lo referente a autonomía municipal. Me corresponde desarrollar los antecedentes históricos y jurídicos de este instituto, mientras que el señor convencional Prieto informará las conclusiones y definiciones adoptadas por la Comisión del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal.

Al consagrar el nuevo artículo 106 de la Constitución estamos dando respuesta a una necesidad histórica, ya que le otorgamos rango constitucional a la autonomía municipal, reconociendo a las provincias la facultad de reglar su contenido según lo que sus pueblos determinen.

Estamos por dar letra a algo que si bien no estaba consignado expresamente en la Constitución Nacional sí formaba parte de su espíritu. Desde otro punto de vista, cabe señalar que hemos recogido por escrito lo que en el siglo pasado meditaba en voz alta Juan Bautista Alberdi, quien defendía al gobierno municipal como un verdadero poder político y llegaba a hablar de soberanía comunal para referirse a la autonomía municipal.

Estamos habilitados para hablar de esta cuestión puesto que el inciso b) del artículo 3° de la ley 24.309 sugiere expresamente la reforma del artículo 106 de la Constitución Nacional.

A tal efecto, me parece necesario hacer esta reseña histórico jurídica, porque a mi calidad de convencional constituyente uno la de intendente municipal. Para ello, voy a puntualizar la evolución de la doctrina de la Corte Suprema y señalar las distintas teorías sobre la naturaleza jurídica, indicando las principales corrientes doctrinarias y haciendo mención al derecho comparado nacional e institucional, a efectos de dejar sentado nuestro expreso apoyo al texto reformado del artículo 106.

Antes de ingresar a la historia, que suele ser aleccionadora, es necesario discurrir brevemente en el concepto de autonomía, acerca del cual no sólo la doctrina es pacífica en su comprensión sino donde también han coincidido los actores del ámbito municipal.

En un trabajo para la Federación Argentina de Municipios, el doctor Rosatti decía lo siguiente: "La autonomía es un sistema autónomo municipal cuando se le reconoce a la Municipalidad las facultades de dictarse su propia norma fundamental, la capacidad para elegir sus propias autoridades, la autarquía o autosatisfacción económica y financiera, la materia propia y la autodeterminación política, que es el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas o económicas."

Reitero: como la historia suele ser aleccionadora, considero necesario en esta breve reseña marcar las distintas etapas del régimen municipal de nuestra patria. La primera de ellas se remonta a la época de los cabildos. La denominación de "Cabildo, justicia y regimiento" fija las pautas de los contenidos de la institución que buscamos definir. En esta primera

## Convención Nacional Constituyente

etapa, los cabildos tenían atribuciones judiciales, legislativas, culturales, sanitarias, de servicios públicos, etcétera. Cabildo proviene de cabeza y ellos eran precisamente la cabeza de la ciudad. La expresión Justicia estaba referida a los funcionarios que tenía la institución en la materia, aunque hacía alusión a los que hoy denominamos jueces de paz o de menor cuantía. Y el término regimiento se empleaba por el conjunto de regidores, los que junto a los alcaldes regían la ciudad, es decir, la gobernaban.

De la amplitud de sus facultades da cuenta la significativa expresión "Los cincuenta brazos del cabildo." A título de ejemplo, recuerdo las primeras actividades educativas de las llamadas Escuelas del Rey.

En el orden político colonial, cabe mencionar por su carácter nacional y revolucionario la labor patriótica de los cabildos abiertos de la primera Invasión Inglesa en agosto de 1806 y el histórico del 22 de mayo de 1810, ambos celebrados en la ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a la importancia de los cabildos, recurro a la opinión de quienes lo vieron como escuela de libertad y democracia. Alberdi vio en ellos el fundamento de la soberanía popular. Estrada afirmó que el Cabildo vivía del pueblo y para el pueblo. Y el poeta José Martí decía que el municipio era la raíz y la sal de la libertad.

Este período hispano criollo culmina el 24 de diciembre de 1821, cuando el gobierno de Martín Rodríguez, por intermedio de la Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires, resuelve suprimir los cabildos hasta tanto fuera oportuno dictar una ley general que organizara las municipalidades.

La segunda etapa de este proceso comienza en 1852 y termina en 1921. Si bien la Constitución de 1853 dejaba sentadas las bases en favor de la autonomía, en las constituciones provinciales privó el criterio opuesto. Dentro de esta etapa tenemos los siguientes períodos: el primero de ellos arranca con el decreto dictado el 2 de setiembre de 1852, por Urquiza —quien era por aquel entonces director provisorio de la Confederación Argentina—, a través del cual se procura establecer la municipalidad porteña en los límites de sus once parroquias. Es de destacar en este decreto el carácter electivo de ambos departamentos municipales: el Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de presidente, y el Deliberativo, pluripersonal, compuesto por veintidós miembros, a razón de dos por cada parroquia.

Los veintidós miembros del cuerpo deliberativo eran elegidos por el voto popular de los habitantes de la parroquia, mientras que el presidente del Ejecutivo era designado por el director provisorio de la Confederación, de la terna propuesta por el Concejo Deliberante. Los dos restantes quedaban como suplentes del elegido.

El 6 de mayo de 1853, tomando como base el decreto anterior, se dicta la ley orgánica de la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En el mensaje de la Comisión que preparó el proyecto se decía que se esperaba que el criterio elegido fuera tomado como modelo para establecer todos los municipios de la Confederación Argentina. El artículo 5° de la Carta de 1853 habla del "régimen municipal", con vocación de proyectar la autonomía municipal que la ley consagraba.

Con la Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854 se dicta la ley orgánica del municipio número 35. Esta ley dedica una primera parte a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Su segunda parte trata de las municipalidades de campaña. Se diferencia con la citada ley del 6 de mayo de 1853 en que el Departamento Ejecutivo era desempeñado por el ministro de gobierno con el título de presidente. Aquí pierde el carácter no electivo que va a

## Convención Nacional Constituyente

signar toda su futura evolución.

Así llegamos a la etapa de la autarquía municipal. Pese a todos los antecedentes reseñados, la tendencia impuesta a las provincias —Estados miembros— por el Estado central fue imitada por aquéllas con relación a los municipios, predominando el carácter autárquico de los mismos.

Esta concepción tuvo respaldo en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia en el caso "Castro, María F.B. de c/ Provincia de Buenos Aires" del año 1902, criterio consolidado en el no menos famoso caso "F.C. del Sud c/ Municipalidad de La Plata", del año 1911. Sin embargo "esta interpretación" de la Corte Suprema no fue la primera. Poco después de su instalación, el alto tribunal declaró que la obligación impuesta a las provincias por el artículo 5° de la Constitución, era fiel reflejo de la tradición hispano—criolla, de donde surgía, impuesta en la realidad institucional de nuestro país la existencia de un derecho municipal autónomo, que rige con independencia del legislador y solamente sujeto a la competencia exclusiva del municipio (Fallos, Tomo 9, página 279). Este primer pronunciamiento de la Corte es conteste con el concepto coetáneo del poder municipal, tal como se desprendía de la ley del Congreso Constituyente del 6 de mayo de 1853, verdadera interpretación auténtica por el propio órgano legislativo del que emanó la exigencia constitucional del artículo 5° (Tomás Diego Bernard, Régimen Municipal Argentino, Bs. As., página 32/3).

La tercera etapa del régimen municipal se destaca por la preponderancia de la idea de la autonomía municipal a la cual hoy pretendemos darle rango de garantía constitucional. Este período se inicia en 1921, llegando a los umbrales de esta reforma constitucional con la derogada constitución de esta provincia de Santa Fe de 1921. En sus normas, la autonomía municipal toma su real dimensión al lograr el reconocimiento del poder constituyente de tercer grado o municipios de Convención.

Este proceso de reconocimiento de la autonomía municipal se acentuó con la transformación de los antiguos territorios nacionales en provincias y con las posteriores reformas de las constituciones provinciales a partir de 1957.

La autonomía municipal ha quedado consagrada en las constituciones de Rio Negro, Misiones, Neuquén, Chubut, Catamarca y Santiago del Estero, a las que se agrega la facultad del dictado de sus respectivas cartas orgánicas.

Solo se limitan a consagrar la autonomía municipal las provincias de La Pampa, Formosa, Chaco, Santa Cruz, Córdoba, San Juan y Tucumán.

Si controvertido fue durante mucho tiempo el tema de consagrar el principio de autonomía municipal. dándole rango constitucional, también lo fue el fijar la esencia o naturaleza misma del municipio. Para caracterizar ontológicamente a la institución, valga la pregunta ¿es ésta una entidad natural o una creación jurídica? En favor de una u otra surgen las principales corrientes del pensamiento que podemos agrupar en dos escuelas: a) las escuelas sociológicas, son todas aquellas que convienen en afirmar al municipio como entidad previa y anterior a toda legislación positiva; b) las escuelas legalistas o jurídicas, las que consideran que es la ley creadora de la institución municipal, y c) las experiencias legislativas negativas del municipio.

Las escuelas sociológicas, partiendo de considerar al municipio como creación natural y espontánea que se anticipa en el tiempo a toda legislación positiva, luego se expanden en particularismos que las llevan a diferir. De allí se generan considerables corrientes que pasamos a exponer.

Escuela *jusnaturalista*. Se inspira en las enseñanzas filosóficas del renombrado autor

## Convención Nacional Constituyente

alemán Carlos Cristián Federico Krause (1781—1832), de notoria influencia en España y también en nuestro país. En la Argentina, Krause tuvo un gran seguidor en Hipólito Yrigoyen (1852—1933).

Francisco Giner de los Rios (1839—1915) sería uno de los mas valiosos sostenedores de esta corriente. Al respecto dejó escrito este pensador que "el municipio se forma mediante la atracción que como centro ideal de fuerzas ejerce sobre un cierto número de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno a este centro común y se constituyen en órganos y representantes suyos".

También participa de estas ideas el gran pensador y prócer borincua Eugenio María de Hostos (1839—1903). En tal sentido, escribió el destacado portorriqueño que "el municipio resulta ser una reunión de individuos y familias, para auxiliarse mutuamente para la satisfacción de sus necesidades", para rematar afirmando que "el municipio, como reunión de elementos naturales, resulta un ser natural, sin artificios y que se origina en el principio de asociación y del reflexivo aprovechamiento de ese principio".

Finalmente, participa de esta corriente el prominente municipalista cubano Adriano Carmona Romay, discípulo de Francisco Carrera Justiz, catedrático de la Universidad de La Habana hasta 1958 y luego profesante en la casa de altos estudios venezolana de Zulia. Este reputado expositor dejó establecida su postura al afirmar que "el municipio es una comunidad o sociedad local, transfamiliar, que el Estado no crea, sino que reconoce como unidad natural de convivencia que es".

La Escuela social católica tiene su punto de partida clave en la proyección de la obra y el pensamiento de Santo Tomás de Aquino (1227—1274).

La actualidad de los pensadores enrolados en esta posición muestra al municipio como entidad de derecho natural, lo que lógicamente le da prioridad temporal sobre todo ordenamiento jurídico positivo.

La Escuela economista es aquella cuya postura ve en la institución municipal a una conjunción de familias producida por un objetivo económico. A poco que se reflexione en torno de esta idea se advertirá su notoria adhesión a los postulados del materialismo dialéctico.

La Escuela institucionalista tiene como postulado esencial aplicar al fenómeno municipalista las ideas desarrolladas en torno del concepto de institución por Maurice Hauriou.

De conformidad con estos objetivos, se puede perfilar al municipio como una institución natural y necesaria, nacida de una agrupación de familias en un determinado territorio y en función de sus propios requerimientos, generante de un derecho propio —el derecho municipal— y detentadora de autoridad efectiva encarnada en el poder municipal.

Las escuelas legistas o jurídicas por su parte tienen como denominador común el sostener que la institución municipal es creada por el derecho positivo. A partir de esta concordancia inicial, los autores se disgregan en considerables variantes.

La Escuela del individualismo liberal remonta su origen notorio a la revolución acaecida en Francia en 1789. De todo el movimiento jurídico—legal generado por el referido suceso dimanaron que las constituciones, en su afán de legislarlo todo, estatuyeron una conjunción normativa que produjo una centralización, limitante en grado sumo de las potestades municipales.

En definitiva, este criterio es muy poco recomendable para una ideología que pretenda la afirmación del instituto municipal.

## Convención Nacional Constituyente

La Escuela administrativa, precedida de gran prestigio en la doctrina comparada, ha tenido una relevante recepción en el plano argentino.

Dentro de sus más caracterizados cultores está el maestro santafesino Rafael Bielsa. En dicho orden de ideas, este jurista ha dejado escrito que la institución municipal es un ente administrativo autárquico, excluyente de toda connotación de índole política.

Consecuentemente, define al municipio como "la unidad administrativa más simple (Rafael Bielsa, Principios de régimen municipal, 1940).

Por último, afirma la condición de simples delegaciones de los poderes estatales que asumen, en su criterio, los municipios y reivindica su tipología de ente administrativo.

En esta misma línea, escribió el doctor Alcides Greca que el instituto municipal "esta subordinado a las leyes generales, permanentes de un todo orgánico, a las que debe someterse a riesgo de desaparecer".

A toda esta profusa argumentación ha respondido en forma certera e irrefutable el ilustre fundador de la Escuela de Derecho Municipal de La Plata doctor Adolfo Korn Villafañe, sosteniendo que por el camino de aplicación de estas ideas se degrada al municipio hasta convertirlo en una simple oficina recaudadora de impuestos.

Posición de Hans Kelsen. La postura personal del famoso integrante de la Escuela de Viena hace que pueda ser incluido dentro de las corrientes legalistas o jurídicas en materia de esencia del instituto municipal.

En efecto, en su ya célebre obra *Teoría General del Estado*, el notable *jusfilósofo* austríaco califica a la institución municipal de creación estatal, agregando que "sólo en el Estado puede hablarse de la comunidad municipal".

Experiencias legislativas negatorias del municipio. Fuera del cuadro doctrinal elaborado pero íntimamente unido a él, aparecen ejercicios gubernamentales negatorios de la institución municipal.

Sorprendentemente —o no tanto— estas minusvalías del instituto municipal se han dado en los dos extremos del cuadro político universal. Baste recordar la ley municipal italiana de 1934 —dada en tiempos de Benito Mussolini— con su sistema del podestá, o ley alemana respectiva de 1935, establecida bajo Adolfo Hitler, con su sistema del burgomaestre, para tener presente estructuras inclinadas autoritariamente o concretar todos los poderes del municipio en un órgano unipersonal —podestá o burgomaestre—, quién a su vez era sólo un mero delegado del férreo Estadocentral.

A su turno la experiencia soviética no es menos infeliz para el instituto municipal. Así es como a partir de la aplicación del llamado "centralismo democrático" inculcado e impuesto por Vladimiro Ilich Ulianov (Nicolás Lenín, 1870—1924), el pálido reflejo de estructuras locales que vegeta en Rusia es simple y dolorosamente una suma de organismos del partido único y oficial que allí impera y sólo subsisten para la mera aplicación de las órdenes del buró central gobernante. (Conforme Zuccherino, Ricardo Miguel, *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal*. Tomo III, página 5/10. Editorial Depalma. Octubre 1992).

Dentro del derecho comparado nacional hemos señalado a las constituciones provinciales que consignan el principio de autonomía municipal.

La posición contenida en el artículo 5° de la Constitución Nacional ha sido fuente inspiradora de las distintas posturas doctrinales y jurisprudenciales acerca de la caracterización de los municipios, ya sea como autónomos o autárquicos.

El texto constitucional no define qué debe entenderse por régimen municipal, ni si el tema mereció el debate parlamentario en la Convención Constituyente de 1853. Pero no

## Convención Nacional Constituyente

obstante ello una importante corriente de juristas, constitucionalistas unos, administrativistas otros, sostienen que el artículo 5° de la Constitución Nacional conlleva el principio de autonomía municipal.

Ellos ven en los Hombres de Mayo los precursores del principio, el que si bien era restringido, dos elementos básicos revelaban lo que hacen a la autonomía municipal: la elección popular para el órgano representativo de la comuna y la atribución a ésta de competencia en todo lo concerniente a los servicios locales y la capacidad financiera para cumplirlo.

De los que así pensaban nos parece oportuno resaltar a Joaquín V. Gonzalez, que nos recuerda que el artículo 5° "no ha unido caprichosamente en esa norma las exigencias de la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal, para imponerlos al gobierno provincial, sino que cada una se complementa con las otras. Si la educación da al hombre el conocimiento de sus derechos, si la justicia los garantiza, el municipio les presta el primer teatro de operaciones".

En igual sentido, Alcides Greca expresa que "los fundamentos jurídico—políticos de la autonomía municipal en nuestro país se encuentran en la organización democrática del Estado y se hacen efectivos en el artículo 5° de la Constitución". Sin poder olvidarnos del mentor de nuestra Constitución, Juan Bautista Alberdi, quien en su obra *Derecho Público Provincial Argentino*, "consideró al municipio como dueño de un auténtico poder político".

La corriente de opinión que se adscribe a la autarquía municipal, últimamente fue liderada por Bartolomé Fiorini, quien en el prólogo de la obra *Crisis de la Nación de Autarquía*, La Plata, 1975, página 9, expresó "que los municipios carecen de la facultad de dictarse su propia carta orgánica y están sometidos a un control, lo cual resulta dato esencial de la autarquía". Prestigiosos juristas compartían con anterioridad el criterio, como Bielsa, Marienhoff, Diez y Villegas Basavilbaso.

Pero no menos prestigiosos son los juristas que adhieren a la postura de la autonomía municipal, como Dana Montagno, Sánchez Viamonte, Greco, Zuccherino, Bidart Campos y otros.

El corolario final del dictamen de las comisiones de Competencia Federal y de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal lo hará el señor convencional Prieto. Pero antes quiero realizar —fuera de esta conceptualización histórico—jurídica de los antecedentes del municipio en nuestra patria—, en mi doble condición de convencional e intendente, el más sentido homenaje a todos aquellos hombres y mujeres que han cumplido, están cumpliendo o cumplirán las funciones de intendente o concejal municipal, por ser ellos el primer punto de contacto entre el pueblo y el Estado o los primeros actores en aquel denominado teatro de operaciones. Rindo entonces homenaje a esos hombres, porque a mi juicio representan la abnegación y la expresión de la vocación política elevada a las más altas consideraciones que una sociedad tiene que reconocer en forma permanente. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por el Neuquén.

Sr. PRIETO.— Señor presidente: el señor convencional Rampi ha señalado muy bien el indefectible camino por el cual venía la Argentina con relación a un régimen municipal de autonomía. Creo que esto debe ser situado especialmente en esta reforma en vinculación con el otro tema habilitado por la ley que declaró la necesidad de la reforma; me refiero al fortalecimiento del régimen federal.

## Convención Nacional Constituyente

Seguramente no se escapará a los señores convencionales que al instituirse en la Constitución Nacional un régimen de autonomía municipal de alguna forma se está inmiscuyendo en el marco de las autonomías provinciales. Esto tiene su explicación justamente en el mismo título del primer punto, es decir —reitero—, el relativo al fortalecimiento del régimen federal. Si hay un avance sobre la autonomía provincial es justamente para fortalecer el régimen federal.

Sin duda esto tiene vinculación con un proceso que es inherente a la democracia moderna, que es el de la descentralización o desconcentración del poder. Este proceso tiene vinculación con una necesidad de eficiencia del sistema y con una necesidad de control. En este último aspecto me estoy refiriendo al control popular o inmediato por parte de aquel ciudadano habitante de un pueblo o ciudad que con este régimen de autonomía municipal podrá gestionar y controlar la gestión de sus intereses más inmediatos.

Esta cuestión de la autonomía municipal indudablemente está enmarcada en una reforma constitucional que a mi juicio opera en un doble sentido con relación al poder. Por un lado en un sentido horizontal, extendiendo el poder hacia el Congreso y hacia los organismos de control que estamos creando. Por otro lado, en cuanto a la transferencia del poder también se opera en sentido vertical, y la autonomía municipal es el ejemplo más claro a ese respecto, porque el poder queda desconcentrado ya no solamente a nivel de Nación y provincias —lo que se fortalece por este dictamen que seguramente aprobaremos—, sino que incluso alcanza el ámbito municipal.

En este entendimiento la autonomía municipal no podría ser reglamentada en detalle por la propia Constitución, porque allí sí se avanzaría de un modo incorrecto e imprudente sobre las autonomías provinciales. Serán justamente las provincias las que definirán el alcance y contenido de la autonomía municipal. Pero para evitar que —como bien se ha señalado con relación a otros temas— la interpretación futura pueda burlar el espíritu de quienes suscribimos y de quines aprobaremos este dictamen es necesario dar a esta cuestión alguna precisión. De allí la explicación en el sentido de que el texto constitucional se referirá a la autonomía en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Lógicamente, cada Constitución o, en su defecto, cada ley provincial deberá contemplar las particularidades locales para acceder al grado mayor de autonomía, que es el de municipio de convención, y que se identifica en esta reforma como de orden institucional. Es decir que cada Constitución provincial adoptará los recaudos para que los municipios de esa provincia puedan acceder al dictado de sus propias instituciones. Esto tiene vinculación, justamente, con esa descentralización del poder, que lo acerca al ciudadano y al vecino de cada una de las ciudades de la Argentina.

Esto va a alcanzar también el orden político porque, aunque la elección de las autoridades propias es un derecho adquirido por la sociedad y los pueblos de la patria, no se ha considerado superfluo que ello quede plasmado en el texto constitucional. De esta manera, sin duda, se impedirá que estas conquistas que lograron los pueblos con el devenir del tiempo puedan retroceder en momento alguno.

Creo que los planos económico y financiero han sido especialmente considerados en el texto constitucional porque tienen una importancia superlativa. De esta manera estamos especificando y dejando en claro que los municipios argentinos van a poder generar sus rentas y recaudar para invertir y controlar sus propios recursos que, a su vez, podrán ser manejados independientemente de otro poder, complementando así las facultades de administración que les son propias.

## Convención Nacional Constituyente

De tal manera, la autonomía municipal enmarcada en este nuevo esquema de poder en la Argentina a partir de la reforma constitucional va a contribuir a lograr una democracia más eficiente que propenda al bien común con mejores armas.

Por otro lado, en cuanto al otro tema que dictaminó la Comisión de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal referido a las regiones, quiero decir que se trata de la facultad que tienen las provincias para agruparse y defender sus intereses comunes. Entonces, estas dos cuestiones, más los temas que especialmente ha tratado la Comisión de Competencia Federal —que han sido unificados en este dictamen—, van a ser considerados como el otro núcleo de esta Convención teniendo en cuenta la importancia superlativa que tiene el nuevo régimen federal. Así, se va a cumplir con los fines de la ley, porque el régimen federal va a quedar fortalecido, y nadie podrá decir que simplemente es un fortalecimiento "cosmético".

Estamos casi frente a una refundación del Estado argentino, al que asistimos en especial los convencionales patagónicos y todos aquellos que no formamos parte de las trece provincias históricas de 1853. Del mismo modo que se fundó en su momento la argentinidad, hoy estamos fundando indudablemente un nuevo país, porque es federal en serio al establecerse con reglas precisas en la Constitución cómo se distribuirán los fondos en el futuro.

Asimismo, se reconoce a las provincias el dominio de sus recursos, así como la posibilidad de celebrar convenios internacionales y de integrarse en regiones para el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta la cláusula del progreso que se incorpora a través del artículo 16 bis.

Con todas estas normas que habremos de aprobar, y en especial con la relativa a la autonomía municipal, creo que vamos a construir un nuevo país. Seguramente, cuando estas propuestas comiencen a andar, esta obra va a ser reconocida por las generaciones venideras que es para quienes estamos trabajando en esta Convención Constituyente. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires, quien informará con relación al dictamen de minoría suscripto por el Frente Grande.

Sra. SANCHEZ GARCIA.— Señor presidente: el tema que nos convoca en el día de hoy, como ha dicho el señor constituyente Marín —gobernador de la provincia de La Pampa— pasó por discusiones que se reflejan en distintos dictámenes azarosos. Creo que esto no hubiera podido ser de otra manera porque la concepción del federalismo, de la Nación, de los recursos y de la justa distribución de estos últimos no es un problema de discurso o de menor envergadura sino que se trata de una cuestión de estructura social, de historia, de desarrollo, de tradiciones y de presente.

Es cierto que precisamente la comisión que estuvo estudiando este tema al principio de esta Convención Constituyente estaba compuesta en su mayoría por gobernadores. Por lo tanto, el aporte que va a hacer el Frente Grande quizá tenga mucho que ver con las consecuencias que acarrea el hecho de que la Argentina no sea realmente un país federal en cuanto a los problemas sociales, las situaciones cotidianas y las economías regionales.

Hemos escuchado en forma reiterada el planteo de defensa de las provincias, y esto me hace acordar cuando hablábamos de la defensa de la Nación sin puntualizar en qué consiste, sabiendo que esa misma defensa también puede referirse a las autonomías provinciales. La defensa de la Nación, de las provincias y de las autonomías municipales

## Convención Nacional Constituyente

tiene que ver con la gente, con la economía real, con la justicia, con los derechos y con el bienestar común, porque no es posible que haya antagonismo entre los intereses individuales y los colectivos. Creo que un país no es rico por el hecho de que se enriquezca una minoría sino que lo es cuando esa riqueza que produce es equitativamente distribuida.

Quiero acentuar el concepto de federalismo: las provincias no son un mapa. Tienen una historia que tiene que ver con la defensa del federalismo ligado a lo que señalé anteriormente. Cualquier "pibe" argentino —viva en la provincia que viviere— debe tener los mismos derechos que gozan los que habitan en el barrio Norte de la Capital Federal. Lo mismo sucede en el caso de cualquier trabajador —esté donde esté—, porque tiene derecho a contar con estas posibilidades. Este es el mismo derecho que debe tener un productor para que no se encuentre en la situación por la que hoy está atravesando.

Entonces, cuando se habla de autonomía, si no se tiene en cuenta qué vamos a repartir y qué estamos debatiendo, estaremos cayendo casi en una discusión clásica del subdesarrollo. ¿Cómo se pelean entre provincias pobres para ver cómo se distribuye? El problema es qué tenemos para distribuir. Esta es la cuestión de fondo. En este sentido, entramos directamente al problema impositivo y tributario. Cuando se plantean elementos válidos del desarrollo internacional y se nos pide una reflexión sobre la globalización del mercado y la economía, obviamente tenemos que empezar a mirar qué significa esto.

Sin duda el desarrollo y el impacto científico y tecnológico han producido en el mundo la globalización de los mercados. Esta situación ha generado profundas fracturas y ha desestructurado sociedades enteras, no sólo entre sectores sociales sino también entre regiones. El Noroeste de nuestro país es un ejemplo de lo que acabo de decir; Santiago del Estero, los conurbanos de las distintas ciudades, etcétera.

Por eso, no podemos hablar de autonomía, porque no se puede ser autónomo como persona ni como Nación si no se tienen los recursos como para serlo, que es lo que en este momento estamos analizando.

Por lo tanto, el verdadero antagonismo no es el de provincianos contra porteños o el de interior versus Capital, como a veces escuchamos. Digo esto porque en la historia de nuestro país da la casualidad de que no siempre los defensores más importantes de la soberanía han sido presidentes provenientes del interior del país. Esto no se define por el lugar donde nació, sino cuando se logra estructurar una distribución justa y equitativa. Por ello, cuando hablamos de los impuestos peleamos por la distribución que van a tener.

En eso, y en el análisis que voy a hacer, fundamentamos nuestra disidencia con el hecho de que no todos los impuestos sean coparticipables. Entendemos que todos los impuestos tienen que serlo, y voy a explicar por qué sostenemos esta posición.

En los últimos años el tema de la descentralización, de la desregulación y de la transferencia han sido parte de la modernidad en el lenguaje. ¿Esto qué quiere decir? Recién escuché que algunos señores convencionales se refirieron a la necesidad de que exista un control por parte del pueblo, pero hay que tener en cuenta que si no se descentraliza y no se prevén los fondos para atender esta situación, nos vamos a encontrar con la realidad actual.

Se transfirieron a las provincias la atención de la salud, la educación y los ferrocarriles. En la primera etapa se registró un desfinanciamiento de los bancos provinciales, efectuado por el Banco Central, muchos de los cuales se fundieron o cerraron. Esto tuvo un impacto en las economías regionales, lo que provocó despidos y graves situaciones sociales. Posteriormente se avanzó sobre los propios fondos de coparticipación de las provincias.

En consecuencia, si las provincias han tenido que hacerse cargo prácticamente de la

## Convención Nacional Constituyente

totalidad de los servicios, ¿cómo es posible que ellas acepten pactos fiscales que han reducido el monto que se distribuye a través de la coparticipación federal?

Seguidamente, me voy a permitir señalar los aspectos que están directamente ligados a este problema; tenemos que discutir si hay algo para repartir, como así también por qué no todos los impuestos son coparticipables, por qué se exceptúan los que se aplican sobre el comercio exterior —que constituyen una fuente generadora de recursos—, y por qué se excluyen los fondos específicos. Con respecto a estos últimos, cabe señalar que son utilizados por los distintos gobiernos nacionales en coyunturas especiales —en general electorales— para tapar agujeros. Pero si hoy estamos pretendiendo incorporar el tema de la coparticipación al texto constitucional, no pensemos en las elecciones del año que viene ni en los problemas coyunturales, porque de lo contrario le estaríamos provocando un daño muy grande al presente y al futuro de nuestro país.

Los fondos especiales siempre han surgido de la recaudación y de la coparticipación. Por lo tanto, de insistirse en esa excepción, me pregunto qué es lo que se va a distribuir cuando se sancione la próxima ley de coparticipación federal.

Siguiendo con el tema de los impuestos, es importante señalar que la actual política impositiva persigue determinados objetivos: uno es el de lograr recursos genuinos, para lo cual se insiste en la reducción del déficit fiscal, que es una manera de pagar las deudas que nuestro país tiene a nivel internacional. Este objetivo se aseguró por medio del plan de convertibilidad, que combinó y combina una apertura económica que hace que hoy, por ejemplo, compremos limones de Chile o de España, mientras los productores de algunas provincias que se dedican a esas explotaciones, están enfrentando una crisis sumamente grave.

Existiendo un dólar barato para los sectores económicos más concentrados, con el último pacto fiscal esta apertura económica plantea la necesidad de reducir los costos de producción de las empresas. Esta es una tendencia que se viene registrando desde hace tiempo. Así, se suprimieron y disminuyeron los llamados impuestos distorsivos, que representaban, ni más ni menos, que 7.400 millones de dólares. Este beneficio que recibió la concentración empresarial no redundó en una mayor inversión en nuestro país para el desarrollo del mercado interno, porque el 21 por ciento de desocupación indica que el plan económico le hizo ahorrar a las grandes empresas concentradas de nuestro país 7.420 millones de dólares —por ejemplo, en febrero de 1994 dejaron de pagar 2.400 millones en concepto de aportes patronales, 1.600 millones de ingresos brutos, 1.500 millones por la eliminación del impuesto a los débitos bancarios, etcétera—, que luego no se trasladaron como una mayor inversión en las áreas que mencioné con anterioridad, ni ello permitió cambiar la tendencia del impuesto regresivo en nuestro país. Digo esto porque mientras esos sectores recibían los beneficios de la desgravación, para percibir lo perdido por esa vía se gravó el consumo, es decir, se aumentó el IVA.

Esa es la propuesta que se hizo a través del último pacto fiscal, cuando se planteó —usted, señor presidente, lo sabe muy bien porque es de la provincia de Córdoba— que aquellas provincias que no lo firmaran debían aumentar los impuestos al comercio en sus propios distritos.

Entonces, ¿qué vamos a repartir? Sin duda, constituye un avance el hecho de que el tema de la coparticipación federal figure en la Constitución Nacional. Por eso, en un primer momento acompañamos el dictamen de mayoría, que contenía muchos de los aspectos que estoy señalando. Pero luego, por las presiones ejercidas por señores conocidos y por asesores

## Convención Nacional Constituyente

de los ministros de Economía y de Educación de la Nación, se modificó aquel dictamen de mayoría que contaba con el apoyo del bloque del Frente Grande, por lo que debimos enfrentar la rediscusión del tema.

Por ese motivo, insistimos en esta cuestión. Recién un señor convencional señaló que íbamos a poner una cláusula del progreso hacia el siglo XXI en la Constitución. No compartimos ese concepto, porque cuando en el despacho se indica: "Proveer lo conducente al progreso económico, al desarrollo humano, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo productivo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda...", tres de estas ideas: productividad de la economía nacional, generación de empleo productivo y defensa del valor de la moneda, tienden a la defensa del plan económico de Cavallo, y no constituyen una concepción de progreso hacia el siglo XXI.

Estamos convencidos de que la economía de un país no es un problema de productividad, eficiencia y mercado. Si los conceptos de valor humano, de derecho social y de justicia no están por sobre los otros parámetros, y si se supone que el cierre de la economía contable puede resolver los problemas de la Nación, y que por eso se da autonomía a las provincias y a los municipios, ellos pasan a ser una ilusión.

Justamente la cláusula del progreso no puede estar atada al momento más difícil en cuanto a este aspecto de la regresión de los impuestos en nuestro país, porque si realmente queremos estar en el progreso y el desarrollo tenemos que observar a los países del mundo desarrollado y advertiremos así cuáles son sus impuestos y qué carácter tienen. Allí los más importantes son los impuestos a las ganancias, al capital y a la tierra improductiva.

En nuestro país es exactamente al revés. Sin embargo, los datos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos indican crecimiento. Es cierto, ha crecido el producto bruto interno; se ha recaudado más en la República Argentina. Nuestra pregunta es: entonces, ¿quién tiene el dinero y cómo se garantiza por la ley de coparticipación federal que sea distribuido correctamente?

Por eso, nuestro bloque insiste en la cláusula transitoria. Estoy segura —con la mano en el corazón— de que no habría diferencias interpartidarias si no nos viéramos atados por estas cosas. ¿Cómo no vamos a estar de acuerdo con la cláusula transitoria si este año las provincias van a recibir casi 5.000 millones menos —para ser exacta, 4.700— en materia de fondos de coparticipación? Y la distribución a las provincias va a llegar al 40 por ciento, ni siquiera al 56 por ciento que determina la ley de coparticipación federal. ¿Cómo no van a estar de acuerdo las provincias si esta ley debería garantizar una distribución del 60 por ciento?

Fíjense que por un decreto se determinaba el porcentaje de los fondos a repartir, que alcanzaban al 84 por ciento. Pero dos meses después, por otro decreto, se reduce esa cifra en un 20 por ciento para destinarlo a seguridad social, o sea, a las cajas de previsión social, distribuyéndose entre las provincias sólo el 64 por ciento.

Entonces, si se transfiere todo, si los gastos corresponden a las provincias, si después vemos como los *yuppies* de la política por televisión dicen que hay provincias inviables, como cuando pasó lo de Santiago del Estero, ¿cómo no vamos a plantear que la recuperación de la autonomía de las provincias no es un problema solamente declamativo, sino que significa contar con la garantía de que los fondos y la generación de riqueza de nuestro país tenga una distribución justa?

De lo contrario, habrá circunstancias especiales en los conos urbanos porque las provincias van a quedar vacías y desprotegidas. Proponemos en la cláusula transitoria que

## Convención Nacional Constituyente

debe ser distribuido no menos del 60 por ciento y que si para 1996 no se puso en vigencia la nueva ley de coparticipación inmediatamente se aplicará la anterior, sin modificaciones.

Ello porque adviertan que el artículo 67, inciso 11, habla de la obligación de legislar en materia penal, civil, etcétera, mencionando también al Código del Trabajo. Pues bien; todo lo demás se llevó a cabo: lo relativo a la Justicia, a las finanzas, a la economía, etcétera, pero ese código del Trabajo previsto en la Constitución, nunca fue dictado. Por lo tanto, no hay ninguna garantía de que en razón de que esa ley de coparticipación figure el texto realmente se vaya a sancionar.

Hay que obligar al gobierno para que encare esta cuestión y para ello hay que incluir en el texto que de no dictársela antes del 1° de enero de 1997, se aplicará a partir de ese momento la anterior ley de coparticipación federal, para que las provincias puedan contar al menos con los fondos suficientes que permitan dar respuesta a la educación y no tengamos que disfrazar esto con la palabra equidad, como lo han hecho el doctor Del Bello y el ministro de Cultura y Educación, que equidad signifique que el que tiene pague. Decimos lo mismo: que el que tiene pague, que paguen el impuesto a las ganancias, que los que se enriquecen con el 80 por ciento del producto bruto interno de nuestro país lo pongan en la educación, en la salud y en el trabajo, que se reinvierta en estas cosas. (*Aplausos*) De lo contrario, esto será imposible.

Acompañaremos todo lo que signifique un avance en el dictamen de mayoría, pero queremos aclarar el porqué de nuestro dictamen de minoría. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.—Tiene la palabra el señor convencional Dentice, por Buenos Aires para informar el dictamen de minoría del bloque del MODIN.

Sr. DENTICE.— Señor presidente: previo a iniciar mi disertación aclaro que compartiré el tiempo de que dispongo para informar con el señor convencional Del Campo, integrante de mi bloque.

El MODIN ha dejado en claro determinados puntos en esta Convención Constituyente, fundamentalmente nuestra no adhesión a este capitalismo salvaje por el cual se considera al mercado como una panacea que permite resolver todos los problemas sociales.

También ha quedado en claro que el MODIN pretende alcanzar un Estado que no resigne su papel ni de mediador ni de controlador, o sea, un Estado que controle realmente a esos grupos cerrados que hoy existen en nuestra economía. Porque buscamos y deseamos la propensión al pluralismo social y a la igualdad de oportunidades, porque requerimos no perder de vista a las provincias, que son anteriores a la Nación, porque queremos una seguridad política y económica concreta de federalismo que excluya el predominio del poder central sobre las provincias.

Esto último nos lleva a evaluar los criterios de justicia y solidaridad con los que se maneja una sociedad. El sistema fiscal estructurado hoy no se puede decir que sea justo y eficaz, que es lo que nosotros pretendemos, o sea, todo lo que se puede pedir de un Estado de derecho, porque lo otro es simplemente una declamación.

Desde nuestra óptica la Constitución debe poner límites a las posibles arbitrariedades del ministro de Economía de turno, de manera que la presión fiscal global, o sea, el porcentaje de la renta nacional que es retenido por el Fisco no se determine sin un análisis objetivo del Congreso Nacional, a fin de que establezca las verdaderas necesidades del Estado en materia de sanidad, educación, seguridad social, mantenimiento del orden público,

## Convención Nacional Constituyente

defensa, etcétera. Vale decir, establecer un sistema que asegure la equidad para todos los sectores productivos, de forma tal que no haya beneficiados en desmedro de otros.

No queremos que la Constitución Nacional entre en colisión franca con la Doctrina Social de la Iglesia, porque pretendemos pautas claras para una sociedad justa y no meramente la garantía de una reelección y de artículos sin contenido ni espíritu. Parafraseando a Castelani, porque queremos un surco recto debemos atar nuestro arado a una estrella.

Los planteos que hacíamos se referían a tres modelos. El primero, expresado en la Constitución de 1853, nos daba una idea del *framework of government*, o sea, lo que no dice y ofrece. El segundo, la tradición europea del *Rechtstaat*, un super código detallado de la realidad polifacética del Estado social dentro de la compleja dinámica constitutiva social — prácticamente lo que prevé la ley 23.409—; y por último, lo que hemos nombrado ayer, los modelos del tercer mundo.

Este tipo de disquisición, que tan sabiamente me fue planteada por las doctoras Cristina Verone y Susana Dri, nos llevó a buscar la justificación para introducir a la economía dentro de la Constitución, de la cual se decía que estaba vedado, que era tabú y que no debía ocurrir.

Hemos encontrado la justificación a la teoría de la economía constitucional, porque teoriza sobre las consecuencias de introducir cambios en el contexto institucional en el que se mueven las personas.

El ente económico asume como un dato al marco institucional. Y no se puede definir una inversión suponiendo, por ejemplo, que no se va a pagar un impuesto que normativamente corresponde.

La restricción impositiva viene a ser ineludible; en ese caso, el margen se obtiene a través de algún tipo de privilegio de zona franca que pueda llegar a dar una provincia, en cuyo caso mejora el margen del individuo para hacer una inversión.

En los Estados Unidos, el debate se torna inverso porque los norteamericanos imponen al gobierno evitar el gasto excesivo, producto de las teorías *keynesianas* y de la blandura en la recaudación.

Sostenemos que la economía constitucional debería garantizar fundamentalmente la satisfacción de la necesidad porque a nuestro criterio, todo argentino tiene derecho a disfrutar de los servicios básicos, tanto el que vive en La Quiaca como el que está en Ushuaia. Se trata del criterio de razonabilidad, porque cuanto más carencias haya, mayor debe ser la inversión para darles solución. Y menciono un sentido de promoción: tratar de acordar y acortar las brechas entre provincias pobres y ricas.

En definitiva, en nuestro proyecto no buscamos otra cosa que rescatar lo que sabiamente una institución que tiene casi dos mil años ha hecho: recaudar como corresponde, desde abajo hacia arriba. En dos mil años de vida, la Iglesia Católica ha recaudado igual y no creo que le haya ido mal. Recauda el monaguillo, quien se lo da al cura, éste al párroco, el párroco a la diócesis y así sucesivamente, hasta que llega al Vaticano.

Vivimos en un país federal en lo declamativo, y unitario en lo tributario. Se nos ponen cifras, se nos habla del gasto público y éste crece. Cavallo nos dice que el gasto total crece en el orden del 56 por ciento, que las erogaciones ascienden a un 44 por ciento, que el crecimiento de la seguridad social está en el orden del 81 por ciento, explicado con la aplicación del 82 por ciento móvil famoso, y que el gasto provincial creció más que el de la Nación —71 por ciento versus el 44 por ciento—.

## Convención Nacional Constituyente

Como el dios Jano no existe en esta realidad, salvo en aquellos contubernios políticos, decimos que estas cifras deber ser leídas de otra forma. En primer lugar, porque las cifras que nos expone el ministro están en pesos convertibles. Y la inflación, desde 1991 hasta el presente, ha sido del 56 por ciento en valores corrientes, expresado esto sin deflactor. El gasto de las provincias incluye los de las transferencias por la Nación por más de 1.300 millones de pesos a partir de 1992, es decir todo lo relativo a educación y salud. Tampoco considera el concepto dinámico del crecimiento de población. Entonces, ¿cómo vamos a ver el gasto *per cápita*? Si hiciéramos un cuadro podríamos decir, cuando el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos señala que el gasto público creció mucho, que si aplicamos un deflactor en donde el 70 por ciento corresponda a precios minoristas y el 30 por ciento a precios mayoristas, comparativamente ese gasto público es un 4 por ciento menor al que teníamos en 1987. Elegimos este deflactor porque ese gasto comprende pagos de salarios en prácticamente un 80 por ciento.

Se afirma también que el gasto de la Nación aumenta menos que el de las provincias. Otra mendacidad. Excluidos los servicios que la Nación transfirió, las provincias gastan un 17 por ciento y la Nación, un 45 por ciento. Se dice asimismo que el gasto provincial es muy alto. Pero resulta que en números *per capita* el gasto del 93 sólo supera al del bienio 90—91, y es un 25 por ciento inferior al de 1983 y un 20 por ciento menor al de 1987.

Esto quiere decir que, como decía Keynes en su *Scope and Method of Political Economy (1890)*, existe la economía positiva que nos habla del ser, y la normativa que se refiere al deber ser. En el MODIN sostenemos que hace falta una tercera categorización porque ninguna de las dos se cumple en nuestra economía, que es la del querer ser. Queremos ser una Nación que se vea a sí misma como quiere ser, para no caer en individualismos.

El sistema tributario nos merece un breve concepto bastante necesario. La Argentina es un país federal, con gobiernos estadales y locales, que gozan de una autonomía relativa y, en determinados casos, presentan sobre la misma base imponible todos los impuestos.

El sistema impositivo resulta complejo porque afecta transacciones y actos jurídicos, ingresos netos, activos, valor agregado, venta en cascada —conocido como *turnover tax*—, algunos consumos específicos, manifestaciones de riqueza, contratación de mano de obra, operaciones de comercio exterior, etcétera. Los problemas principales siempre han sido, y continúan siéndolo a pesar de que se dice que se está tratando de resolverlos, los de la administración tributaria, la enorme y compleja red de transacciones, en donde existen exenciones y desgravaciones subjetivas. Todo eso se traduce en la inestabilidad normativa.

El eje del sistema, que es el IVA, representa una cuota uniforme para todos los bienes y servicios. Por encima de él se sobreimpone un sistema de imposición a los ingresos complementarios a nivel de empresa, del orden del 1 por ciento sobre los activos. Y esto es imputado a los pagos a cuenta realizados por impuestos a las ganancias, actuando así de facto como un pago mínimo en caso de no obtenerse rentabilidad imponible.

En el caso de empresas, existe una tasa impositiva del 30 por ciento, que se aplica indistintamente a nacionales y extranjeras, incorporando esto a la renta mundial para los residentes. En el caso de personas físicas, la imposición es progresiva, a partir de un monto mínimo relativo que se extiende desde el 6 al 30 por ciento. Los dividendos no se computan para evitar la doble imposición, pero en este caso la inversión en empresas o sociedades está gravada a la máxima tasa imponible.

Los impuestos a los consumos específicos más importantes se refieren a cigarrillos, alcohol, combustibles, habiéndose reducido los que recaían sobre consumos durables. La

## Convención Nacional Constituyente

imposición al comercio exterior se instrumenta sobre la base de un arancel extendido desde el cero al 5 por ciento y con derechos de estadística sobre costo, seguro y flete.

La concentración es excesiva a nivel nacional; la organización del federalismo fiscal ha presentado en la Argentina fallas de funcionamiento y de diseño. Pero ya nos ocuparemos de esa cuestión.

En cuanto a la excesiva concentración de la recaudación a nivel de gobierno central, diré que ese es el tema porque con ello se deterioran los principios políticos de responsabilidad, implícitos en una organización descentralizada. Esto ha dado lugar a un sistema de transferencias arbitrarias, carentes de criterio asignativo, que afecta la equidad y eficiencia del funcionamiento del sistema federal.

Sin duda, el sistema de coparticipación federal puede ser criticado, y en esta mayéutica constitucional que estamos llevando a cabo, siguiendo los conceptos socráticos, deberíamos hacerlo, nos guste o no. Ocurre que el sistema permitió una acentuada dispersión del gasto público *per capita* —por ejemplo, ocho veces en Santa Cruz más que en Buenos Aires— con una acentuada y excesiva dotación de funcionarios. Porque el costo de financiar a los funcionarios recae siempre sobre los contribuyentes locales, lo cual supone, a nuestro criterio, un incremento en la alícuota, lo que nos parece bastante poco saludable.

Una porción de la explicación de esta situación debe buscarse en la excesiva e innecesaria concentración impositiva a nivel del Estado federal. Porque de 24 provincias que recaudan el 37 por ciento de sus erogaciones, en los años 70 ese porcentaje ascendía al 50. El mencionado promedio se reduce al 10 por ciento en las ocho provincias rezagadas, con valores que llegan por debajo del 3 por ciento.

Se dice que se debe buscar una base tributaria que acompañe a una reducción equivalente en la fracción de recursos coparticipados. Buscar una mayor armonización con la tributación tiene por objeto —se sostiene— robustecer la relación marginal entre el gasto y la tributación, factor frágil de la organización del sector público.

Se debe buscar el restablecimiento del principio de correspondencia fiscal necesario para asegurar una decisión más eficaz en materia de gasto público. En este sentido, la Nación nuevamente vuelve a meter la cola como el diablo. Las provincias tienen que privatizar porque así lo ha hecho la Nación para el saneamiento de sus fuentes fiscales —según se dijo— y lograr la competitividad de la economía.

Si bien algunos Estados provinciales están llevando a cabo este proceso, están haciéndolo en forma lenta por dos razones. Primero, porque requieren un mayor tiempo para definir su microeconomía y pensar en privatizar; y segundo, porque cada una debe encarar a su manera los problemas de transferencias. Ninguna acepta o aceptó el modelo de la Nación de atacar de golpe el problema para no tener reacciones opositoras, medidas que en algunos casos generó desventajas caóticas o desprolijidades.

Podríamos referirnos a las formas de privatización de Córdoba, Río Negro, Jujuy, La Rioja, Buenos Aires, etcétera. Córdoba, por ejemplo, otorga participaciones minoritarias porque no quiere privatizar. Sin embargo, en una forma *sui generis* cumple con el pacto fiscal, ese cepo que le impone la Nación. Río Negro, al igual que Mendoza, forma *holdings* tratando de mejorar todo lo posible para abrirse al capital privado. En Jujuy se quiere privatizar pero las leyes están "paradas" en la legislatura provincial. La Rioja tardó mucho pero no mejoró las empresas provinciales. Por su parte, Buenos Aires puede llegar a no transferir pero tampoco a mejorar los servicios.

En el interior del país las empresas públicas no constituyen un problema menor

## Convención Nacional Constituyente

porque son una salida al empleo. Además, impactan porque se usan como catalizadoras de acciones de fomento.

En la Patagonia algunos servicios no resultan rentables para las empresas privadas, por lo cual en esos casos los gobiernos provinciales no pueden resignarse a que no sean prestados.

Los bancos provinciales también tienen una importancia particular en este aspecto. Las razones que se esgrimen para tratar de mantenerlos dentro de las esferas provinciales pasan por varios puntos. Son los únicos dispuestos a prestar dinero a las pequeñas empresas de las zonas rurales y, además, son los financiadores de las provincias, donde la banca externa a través de un operador interior consigue los créditos o préstamos a tasas internacionales, con lo cual los pasivos de los bancos se encuentran en dólares.

Recordemos la Carta Magna de Inglaterra de 1215, cuando los señores se reunían en el bosque para hablar con Juan sin Tierra y ver cómo se podía disminuir la voracidad del príncipe. En la actualidad queremos llevar a cabo una nueva Carta Magna en esta materia y, asimismo, ver cómo reducimos la voracidad de ese príncipe que tiene la figura del publicano en el ministro de Economía.

Indudablemente, la Constitución de 1853 no previó el concepto de coparticipación federal porque cuando se la dictó los problemas existentes eran superiores y mucho más trascendentes que los actuales. En efecto, se trataba de alcanzar la unidad de la Nación.

La variabilidad de las políticas que fueron instauradas por el Estado nacional y los profundos y persistentes cambios producidos en las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias generó el producto de la evolución del sistema de financiamiento del gasto público a distintos niveles de gobierno. A partir de allí surge el desmadre.

El afianzamiento de las relaciones fiscales en el marco del desarrollo de la organización institucional del país puede dividirse en períodos. El primero, comprendido entre 1853 y 1890, representa el principio de separación de fuentes. La Nación tenía la facultad de percibir los ingresos del comercio exterior, correo, venta de activos físicos y los impuestos indirectos en la Capital Federal y los territorios nacionales. A su vez, las provincias tenían la facultad de percibir los impuestos directos.

En 1887 las transferencias a las provincias alcanzaban el 1,9 por ciento. Entre 1890 y 1910 tuvo vigencia una ley de renovación anual que extendió a toda la Nación la tributación nacional. Las transferencias a las provincias alcanzaron en ese período el 11,5 por ciento del gasto provincial.

El primer régimen de coparticipación lo encontramos entre 1935 y 1946 con la distribución del impuesto a los réditos, a las ventas y a la unificación de impuestos internos. El financiamiento de las provincias en este período alcanza un máximo del 28,7 por ciento en 1939.

Entre 1947 y 1958 el gasto adquiere mayor relevancia y llega al 38 por ciento en función del mayor financiamiento de las erogaciones provinciales. Se incorpora así el impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes.

La ley 14.788 reforma la ley 12.956 en lo atinente al impuestos a las ventas, a los réditos, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios.

En 1960 el financiamiento del gasto alcanza el 47,2 por ciento.

De 1967 a 1972 se modifican los coeficientes de coparticipación y se reducen los porcentajes establecidos en leyes anteriores, financiándose así el 40,6 por ciento del gasto.

En 1973 se sanciona la ley 20.221, por la que se incrementan los recursos transferidos

## Convención Nacional Constituyente

a las provincias pero esto no se mantiene en forma constante.

En 1977 el gasto ya alcanza al 61,6 por ciento, disminuyendo al 50 por ciento en la década del 80.

A partir del segundo quinquenio de los 80 se dan tres sucesos: transferencia de servicios sin contrapartida, limitación tributaria de los gobiernos locales y reducción de transferencias de recursos mediante la precoparticipación.

En 1988 se sanciona la actual ley de coparticipación, que rige con modificaciones, incluyendo la distribución primaria con el 56,66 por ciento a las provincias y el 1 por ciento en forma no automática.

Finalmente, se firma el pacto fiscal.

Por una cuestión de honestidad intelectual debemos hacer la siguiente disquisición. Con esto no quiero decir que estemos totalmente solidarizados con la Nación o con las provincias. Simplemente hago una disección económica.

El plan de convertibilidad da a luz algunas cosas. Por ejemplo, las transferencias discrecionales de aportes del Tesoro Nacional no fueron demasiado claras. La no coparticipación de la emisión monetaria, o sea el impuesto inflacionario, fue uno de los castigos que la Nación le dio a las provincias. Otro nefasto problema fue el no cumplimiento del pago de tributos de las empresas públicas, aunque esto es más asignable a la mala administración. A su vez, una materia discutible fue la liquidación de regalías hidrocarburíferas sin tener en cuenta el precio internacional.

A las provincias también se les puede llegar a cargar algún "sambenito", como por ejemplo la emisión de bonos que actuaban de hecho como cuasidínero, la licuación del pasivo provincial por el efecto de la inflación y el aumento del gasto público, el financiamiento de las tesorerías provinciales, que generó un problema al sistema financiero y contribuyó luego al crecimiento cíclico de la tasa de interés. Considero que este es el debate del conflicto histórico.

Por otra parte, ¿qué pasa con la centralidad de la reforma del Estado provincial? La envergadura del aparato provincial concentra la situación de dar el empleo, ya que el 40 por ciento o más de su población económicamente activa vive en general del presupuesto provincial. La provincia, por consiguiente, es el único elemento para articular sectores totalmente diferenciados y distintos entre sí.

La estructura socioeconómica y/o política absorbió las crisis regionales y generó la sustitución pasiva. De esta forma, se ha llevado a muchas provincias a la caída de la producción, con lo cual los Estados provinciales actúan sólo por reacción. Cada vez hay mayor gasto para poder mantener estable el nivel de actividad, la demanda y el empleo.

La reducción de la inversión pública actúa en estos momentos como un ajuste primario entre todas las variables de ajuste. El sector privado de esta forma reduce su participación, con lo que declina aún más la inversión. Y con esto no se sustituye ni siquiera la depreciación de los activos.

En lo institucional, los resultados se pueden categorizar en tres puntos: esta situación lleva a una pérdida estratégica en cuanto a dinamizar procesos socioeconómicos a los gobiernos provinciales; un incremento desordenado y sin sentido de la planta de personal, que se convierte en una baja sustantiva en la calidad y cantidad de los servicios que el gobierno provincial presta; un manejo ineficiente del gasto público en partidas de gasto social generado por efecto contrario, toda una contradicción. Las empresas privadas actúan en este sistema con la medida de la megaganancia vía Estado sin impulsar ni siquiera la

## Convención Nacional Constituyente

modernización del Estado ni la propia.

Los puntos políticos que deben resolverse a nivel de reforma de los Estados provinciales, a criterio del MODIN, son los siguientes: cómo se van a solucionar los deterioros de los aparatos públicos; la puja entre la Nación y su ajuste; las provincias y el clientelismo, versus el desgaste social. Y esto lo hemos observado en la profunda crisis sectorial en que se encuentran las provincias y las economías regionales.

Evidentemente, para este tema no hay una solución de corto plazo. No la hay porque aquí nos debemos preguntar si la crisis es producto de haber hecho el ajuste o de no haberlo realizado. Y aquí, esa simple pregunta, plantea prácticamente todo un dilema: ¿el ajuste fiscal o el ajuste económico?

Decimos que el ajuste económico es el que ha subsumido a esta crisis, porque el desajuste fiscal es el producto del ajuste económico sin un cinturón de seguridad social dentro de un proceso de apertura de la economía que sustituye la producción local.

La desinversión provincial impacta en el nivel de inversión privada. Porque, ¿qué empresa va a invertir donde no hay caminos, no hay energía eléctrica, no hay agua, no hay comunicaciones?

El desmembramiento y la desvertebración que planteamos, dentro de un acuerdo macropolurinacional —como ya lo expresamos ayer—, realmente nos hace avizorar un problema bastante serio para determinadas provincias, para determinadas regiones y, fundamentalmente, para la Nación. Rompamos las provincias, rompemos la Nación. El gobierno central no mira a las provincias; ese es el corolario cruel de esto. No mira a las provincias; es como el Buda: se mira a sí mismo.

Nos vemos en la obligación de decir que lo que nosotros plantearíamos como una nueva Constitución económica va más allá de una disquisición porcentual; va más allá de una disquisición de si conviene incluir los textos constitucionales que garanticen —como mínimo— salir de esta coyuntura abyecta en la que hoy nos encontramos subsumidos.

Decimos que una sociedad organizada supone una relación entre el poder económico y el poder político. Y esto sólo es posible en una sociedad con intensa y clara actividad económica, donde la promoción y el desarrollo de la riqueza nacional garantizan la seguridad y la defensa. En este orden, el poder económico es el logro de un sustento de carácter político que resume las exigencias definidas en términos de bienestar general.

Plantear una nueva Constitución económica supondría romper con la idea falsa de la elección entre lo desagradable y lo caótico, para comprender que crecer es una acción colectiva de todos, y no de otros. Porque la elevación material de la sociedad es desarrollo de un proceso interno y racional que rompe con el círculo del desempleo y logra el crecimiento del salario; asegura la equidad el sistema porque crece sin la falsa dicotomía entre Estado o privado, agro o industria, mercado interno o externo.

El objetivo de esta Constitución económica debería cumplir con la austeridad fiscal y monetaria, impositiva y aduanera, con un marco legal que no permita tenebrosidades jurídicas ni ineficiencias y corrupciones, con un instituto del crédito donde los flujos de fondos son concebidos con temporalidad y asociados al carácter productivo, porque en definitiva el subdesarrollo en el que estamos sumidos no es más que el producto de un carácter cultural, no de recursos mismos. Somos un país rico y pobre a la vez; somos pobres espiritual, moral e intelectualmente para dar soluciones si no resolvemos esto.

Se debe cumplir con romper el desequilibrio de las provincias integrándolas en la gran unidad geoeconómica, con una vertebración racional en infraestructura comunicacional,

## Convención Nacional Constituyente

energética, transporte, etcétera, y así concluir con este aislamiento finisecular.

Debemos desarrollar un balanceado estadio entre lo agropecuario y lo industrial, que sea adaptable a la demanda interna y externa. También estimular las actividades agropecuarias, mineras, etcétera, con la tecnificación suficiente a fin de movilizar la máquina de crecer y obtener una genuina producción y productividad.

Promover y desarrollar la explotación económica y racional de los recursos del mar.

Orientar, posibilitar y garantizar la actividad privada nacional y extranjera, en las mismas condiciones de seguridad jurídica; sin dicotomías.

Lograr el control efectivo sobre las áreas vitales de la economía nacional.

Buscar incentivar y lograr la verdadera integración latinoamericana bajo los objetivos de políticas comunes.

Promover la investigación bajo la óptica "schumpeteriana", a fin de obtener beneficios extraordinarios que provengan de la reducción de costos, de la diferenciación, de la innovación, de la mejora de la calidad de producto, y no de la ventaja comparativa del salario. La principal contribución en todo objetivo es el capital humano, que realiza su aporte tanto a la producción como a la construcción de menor diseño.

En definitiva, el siglo XXI impone un nuevo sistema de renta. Y la renta, hoy por hoy, no es otra cosa que el avance en educación, en investigación, y en tecnología. Porque nosotros decimos que una Constitución que contenga estos elementos es una Constitución Nacional. Es el debate Hamilton—Parrington en la Constitución americana. Y lo decimos porque queremos un crecimiento endógeno y no lo que estamos teniendo que es un crecimiento exógeno.

El marco de propuestas de una Constitución Nacional se centra en el concepto de las instituciones que suponen el diseño del Estado con reglas claras, cumplibles y no exclusivas ni excluyentes; con una propuesta clara en cuanto a crecer con estabilidad concreta y equidad distributiva, para que la equidad del sistema, producto del normal desarrollo de la sociedad, garantida por el marco y el nivel de actividad de la propuesta, conduzca al resultado de una sociedad organizada, de crecimiento participativo, y permita así cumplir con todos los pasos que una Nación necesita.

Los requisitos son una política integradora, que afirme la identidad del país creando las condiciones de crecimiento para sus habitantes en forma sostenida; que afirme el modelo de Nación dentro del encuadre geoestratégico regional; que afirme el poder subsidiario del Estado con conducción, coordinación, crédito; garantizando equilibrio y clara idea de lo que el país necesita tanto de sus habitantes como de sus empresarios; reconociendo ese espíritu y colaborando con él en la gestación de proyectos de larga maduración.

La unión entre el poder político y el poder económico, señor presidente, lleva necesariamente a la búsqueda de calidad legislativa para que la seguridad jurídica actúe entre gobernantes y gobernados en forma similar, satisfaciendo de esta forma las condiciones de la nueva Constitución para una sociedad que pretende ser organizada.

Voy a concluir con mi alocución para luego ceder el uso de la palabra a mi compañero de bancada del MODIN convencional del Campo. Y no quisiera olvidar el hecho de que hoy nuevamente está instalado el debate de librecambistas y proteccionistas en esta Asamblea.

Lo digo, señor presidente, porque paradójicamente, igual que en 1890, tenemos ley de convertibilidad. Pero creo que si Carlos Pellegrini resucitara, se muere de nuevo. Nada más diferente de lo que planteaba Carlos Pellegrini que esta ley de convertibilidad.

Hoy nuevamente el puerto de Buenos Aires está presente, ese puerto que niega la

## Convención Nacional Constituyente

historicidad de los problemas. Otra vez surge el debate entre exportar materia prima, como lo estamos haciendo ahora, o exportar mano de obra, valor agregado, verdadera producción, que es lo que nos está faltando. Nos hemos convertido en exportadores de algo que ningún país exporta; exportamos salarios porque pagamos la baja de la desocupación externa. El presidente Clinton agradeció los 40 mil nuevos puestos de trabajo que se generaron gracias a esa balanza deficitaria, que —según nos informan— en el primer semestre dio un resultado negativo de 2.600 millones de dólares.

Tenemos voluntad de crecer; en el MODIN estamos dispuestos a hacerlo, no para transferir sino para que quede. En el 50 nos proponían comer pan negro y vivíamos en un capitalismo que acumulaba. Hoy, en los 90, nos piden comer pan negro y vivimos en un capitalismo sin capitales ni mercado, y encima transferimos. (*Aplausos.*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para completar el tiempo del informe del dictamen de minoría del MODIN tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. DEL CAMPO.— Señor presidente: efectivamente, voy a completar los aspectos pendientes de nuestro dictamen. Quiero dejar constancia de que el MODIN vino a esta trascendente etapa de la reforma de la Constitución Nacional con el propósito de reafirmar el federalismo argentino. Uno de los motivos esenciales que ha movilizado nuestra actitud política en esta Constituyente es restablecer el viejo país federal y proponer un modelo de crecimiento, como lo acaba de señalar el señor convencional Dentice, a partir de la reconstrucción del país del interior.

En ese sentido, y afirmando lo que señaláramos en las comisiones respectivas, creemos que los derechos de las provincias, de los pueblos históricos del interior, se fueron deteriorando a partir de que el país se fue centralizando en función de una dependencia externa.

Fundamentalmente el federalismo argentino se deteriora en sus intereses de todos los días a partir de la inclusión de la Argentina como un quinto dominio del imperio británico. Ese es el momento aciago, el momento de inflexión de los intereses de nuestras provincias, de nuestros pueblos del interior. Aquí se presenta esa especie de transferencia y flujo permanente de capitales que señalaba Raúl Scalabrini Ortiz hace ya unas décadas, cuando había una succión permanente de los esfuerzos económicos de las provincias en función de ese alineamiento con el imperio británico. Hoy más que nunca se ha acentuado, justamente como consecuencia de estas políticas puestas en boga desde hace unos años, que son políticas anacrónicas, inviables y antihistóricas.

El MODIN replantea su proyecto de crecimiento a partir de mirar al país del interior. En la medida en que nos acerquemos al país criollo, de raíz hispánica, de tradición nacional y federal, vamos a encontrar nuestra salida.

Como recién dijo el señor convencional Dentice, mi compañero de bancada, estamos pensando en función de un proyecto de crecimiento endógeno, o sea mirar desde adentro, que es una forma de transitar los caminos de la integración latinoamericana. De lo contrario, el federalismo es una formulación abstracta.

En ese sentido quiero traer una frase de quien fuera presidente en el año 1950, el general Juan Domingo Perón, cuando decía que "una provincia no puede ser políticamente autónoma sin serlo económicamente. El federalismo político fue siempre una mentira desde que no existió nunca un federalismo económico". Esta frase está vigente y el MODIN agrega

## Convención Nacional Constituyente

que hoy más que nunca la subordinación del federalismo económico es tal porque ha quedado definido políticamente el federalismo pero las economías provinciales tienen cada vez menos manejo de sus recursos.

En ese sentido voy a apoyar lo que digo con lo sostenido por un importante jurista argentino que está presente en esta Constituyente, el doctor Héctor Masnatta, que tiene funciones de gran importancia en la sociedad argentina en este momento. Ojalá puedan aplicarse sus puntos de vista en este tema. El doctor Masnatta en el libro *Hacia la Reforma Constitucional* que acaba de publicar dice: "La problemática argentina ofrece al observador crítico los frutos y consecuencias de una doble colonización. La primera, que llamaremos externa, resulta de nuestra condición de país dependiente y subdesarrollado, sujeto a la hegemonía de los países centrales. La segunda, interna o endógena, resulta productora de la sujeción del grueso de las provincias argentinas a un centro privilegiado, constituido por la Ciudad puerto de Buenos Aires, el cinturón industrial y la pampa húmeda, que acumula el 20 por ciento del territorio, casi el 80 por ciento de la riqueza nacional y el 70 por ciento de la inversión pública."

De manera que cada día la sujeción y dependencia de nuestras provincias es mayor. En este sentido tenemos como prueba la evidencia de la destrucción de las economías regionales y de los principios más elementales de nuestros intereses provinciales.

Hubo un acta de reparación histórica —la verdadera— que firmaron las provincias de La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis hace ya dos décadas, y ha sido violentamente desestimada por la política del ministro Cavallo que incluso arrasó con las formas de protección industrial que tenía la provincia de Tierra del Fuego. Eran provincias donde era necesario facilitar la promoción industrial para poder permitir la radicación industrial. Es muy fácil advertir que estando el mercado interno concentrado en las grandes ciudades, como Capital Federal, Rosario y Córdoba —particularmente en este cinturón industrial— nadie va a poner una industria en las provincias más lejanas donde está el costo del flete, el agravante de las distancias y las dificultades infraestructurales que acaba de señalar Dentice.

Es obvio que la concentración macroeconómica del puerto va a continuar de esta forma porque hasta la curtiembre Yoma de la provincia de La Rioja, en la ciudad de Chilecito, ha trasladado casi todas sus industrias, que eran la única fuente industrial de trabajo en esa provincia, y que siendo la más olvidada y humillada del país, la que más hombres y sangre ha dado a la historia argentina, tiene la paradoja de ver en este momento un presidente de la Nación riojano que hace la política de los porteños.

En ese sentido queremos ratificar los derechos federales y, a partir de aquí, fundamentalmente los derechos del municipio. El MODIN vino con un meditado artículo 106 nuevo de la Constitución. Queremos la limitación que imponía la Constitución del 53, que definía que solamente las provincias tenían facultades para establecer los alcances del municipio.

El municipio es la base de la construcción del federalismo argentino, así lo fue en nuestra historia, y nosotros queremos repararlo. Con este objetivo hemos formulado una síntesis en la confección semántica del artículo 106, donde damos a la autonomía municipal los alcances institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros, volviendo al concepto de Perón de que la autonomía política estaba definida en forma abstracta si no se especificaban estas cuestiones esenciales.

En la comisión que sesionó en la ciudad de Paraná que hace referencia a este tema, hemos encontrado este punto de vista y señalamos que la jurisprudencia de la Suprema Corte

## Convención Nacional Constituyente

de Justicia durante 78 años, desde 1911 a 1989, hasta el caso "Rivademar c/Municipalidad de Rosario" del 21 de marzo de 1989, determinó que el municipio constituye un órgano de gobierno. Pero en determinado momento se modificó este criterio de la Corte, por lo que creímos necesario establecer los alcances de la autonomía municipal en el nuevo texto constitucional.

Hemos encontrado distintas opiniones. El partido mayoritario, el Justicialista, sostuvo en la comisión que solamente había que asegurar la autonomía municipal. Es una posición distinta, afortunadamente, a la que tiene en este momento el dictamen de la mayoría. Esta postura fue apoyada por varios convencionales del principal partido opositor. Nosotros disentíamos absolutamente. Esa posición resulta explicable por el estilo unitario y centralista de funcionamiento de los grandes partidos políticos argentinos y por la visión centralista que tiene el gobierno de Menem—Cavallo en este momento.

Aclaro que el doctor Cavallo es oriundo de la misma ciudad de donde yo provengo, San Francisco, que era la segunda ciudad industrial —después de la de Avellaneda— de mayor densidad en proporción con el resto del país. Esa ciudad fue fundada por el abuelo de un convencional que forma parte de este cuerpo, el doctor Iturraspe, y allí prácticamente ha quedado desmantelada la industria; es muy poco lo que resta como consecuencia de la destrucción del mercado interno. Difícilmente la industria de San Francisco podría competir con la sofisticada tecnología y los bajos sueldos que se pagan en otros países, en los cuales el Estado desempeña todavía un papel protector que ya ha abandonado el Estado argentino.

Disentimos con aquel viejo concepto de que la autonomía municipal debía definirse y no darle un mayor alcance. En ese sentido, hemos extraído de los proyectos que se han presentado en la materia los distintos enfoques que dan a esta cuestión ambos partidos mayoritarios.

El señor convencional Rampi, del Partido Justicialista, que a su vez es intendente de una ciudad de la provincia de Buenos Aires y miembro informante de la comisión que se reunió en Paraná, sostuvo lo siguiente: "Nos parece que la inserción del vocablo autonomía es por sí solo suficiente para definir una intencionalidad inequívoca: establecer constitucionalmente los pilares del régimen municipal. Cualquier "modalización" adicional implicaría avanzar sobre las autonomías provinciales..." —diferimos absolutamente con el señor convencional Rampi en este aspecto— "...retaceándoles la oportunidad de operar sobre la realidad que ellas conocen y que, en la extensión territorial de nuestro país, es por demás rica en matices". Esto figura en el Boletín N° 9 de Proyectos Presentados, en la página 353.

Por su parte, la señora convencional Roulet, ex vicegobernadora de la provincia de Buenos Aires por la Unión Cívica Radical, afirmó lo siguiente: "Toda enumeración exagerada de las características de dicha autonomía, además de tediosa y contraria al estilo de la Constitución, en la práctica comportaría una limitación al concepto amplio de autonomía". Disentimos también con este concepto, que figura reproducido en la página 358, Boletín N° 9, de los Proyectos Ingresados. La autonomía, sin la definición de los principios económicos, es abstracta.

También podemos citar a otros señores convencionales del partido Justicialista, como el doctor Rosatti, que comparte el criterio que en este aspecto ha sostenido el MODIN, de la siguiente forma: "Para que exista autonomía municipal o independencia comunal, no basta proclamarla, más o menos enfáticamente; hay que establecerla en la misma Constitución, y no dejar librada su suerte a la ley, las garantías de la triple autonomía política, administrativa y financiera." Esto figura en el Boletín N° 5 de los Proyectos Ingresados, página 205. Luego

## Convención Nacional Constituyente

agrega: "Definir la autonomía en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio del país —saber qué queremos decir cuando decimos "autonomía"—, pero en modo alguno significa decir que todos los municipios del país deben gozar del mismo *status* jurídico".

El señor convencional Quiroga Lavié del radicalismo —que en otras oportunidades he citado— tiene un interesantísimo libro e introdujo un elemento muy importante en los proyectos presentados, sosteniendo lo que el MODIN considera que ha sido la mejor iniciativa en este tema: "Tampoco bastará con la mera afirmación constitucional de la autonomía del municipio, resultando necesario que ella se encuentre especificada en los ámbitos institucional, económico—financiero y administrativo".

La señora convencional Maza es autora de un proyecto interesante, donde señala que a este tema de la autonomía hay que darle rango constitucional, porque si no se encuentra demasiado atado a los forcejeos político—partidarios y a la disputa territorial del poder. En ese sentido, vamos a coincidir con una opinión del doctor Raúl Alfonsín —aunque pueda resultar increíble—, quien el 19 de junio de 1994 realizó la siguiente afirmación en el diario "La Nación": "Muchas veces hay intencionalidad política cuando se reparten los fondos entre los intendentes del propio partido y de la oposición." Ese es el tema que nosotros queremos señalar. Cuando el intendente no es del mismo color político que el gobernador, difícilmente reciba los fondos que requiere. Por eso queremos llevar esto a la Constitución, para que ella fije los alcances económicos que deben tener esos fondos. Igualmente, si el gobernador no es del mismo partido político que el señor presidente de la República, obviamente se retacean los fondos; puede existir un criterio discriminatorio en ese sentido.

El enfoque minimizador del papel del municipio también responde en algunos casos al modelo neoliberal del gobierno local, donde la descentralización acompaña una política de privatización y la concepción del municipio como una empresa de servicios.

Estuvimos en la reunión de comisión que se efectuó en Paraná, cuando se hizo presente la Federación Argentina de Municipios, encabezada por el actual intendente de la ciudad de Santa Fe, ingeniero Obeid, que fue a plantear una definición del tema de la autonomía absolutamente coincidente con la propuesta del MODIN. Recuerdo que en ese momento pedí la palabra y planteé que facilitaríamos la resolución del tema aceptando lo que decía la Federación Argentina de Municipios —que presidía el intendente Rubén Martí, de la ciudad de Córdoba—, porque se trataba de algo muy importante...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional: el señor convencional Péculo le solicita una interrupción, ¿la concede?

Sr. DEL CAMPO.— Cómo no.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. PECULO.— Señor presidente: lo que ha dicho el señor convencional preopinante no es cierto. No es verdad que se distribuyen en forma discriminada los fondos con los intendentes que no son del partido gobernante.

No puedo dejar pasar esta arbitrariedad, porque no es verdad. Si no, que diga qué intendente tiene el MODIN para que sepamos a quién no le dan participación.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. DEL CAMPO.— No se trata de un problema vinculado con los intendentes que pueda tener el MODIN. Simplemente había traído una opinión del doctor Alfonsín que fue publicada en el diario "La Nación" el 19 de junio de 1994. Voy a terminar de leerla, porque me había olvidado de una parte esencial, donde él hace referencia al gobernador Eduardo Duhalde. Dice así: "...Eduardo Duhalde, sospechado de abrir o cerrar la canilla a su entero arbitrio en lo referido a los municipios conducidos por los radicales". Esto lo dejo expresado para la deliberación posterior de los firmantes del Pacto de Olivos, porque son socios y primos trimestrales, pero no tengo por qué ingresar en esta discusión. (*Aplausos*) Hice esta referencia porque alguno de los intendentes justicialistas —de los noventa que hay en Córdoba— me hizo la misma comparación con relación al gobierno del doctor Angeloz, a pesar de que en esa provincia existe la autonomía, está instituida e inclusive se ha establecido una forma de coparticipación entre la provincia y los municipios, lo que parece que no siempre se cumple estrictamente por otros motivos políticos.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional: el señor convencional e intendente Rampi y el también señor convencional e intendente Bulacio le solicitan interrupciones. ¿Las concede?

Sr. DEL CAMPO.— Cómo no.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Entonces, en primer lugar, tiene la palabra para una interrupción el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. RAMPI.— Señor presidente: conozco la denodada preocupación que ha tenido el señor convencional preopinante sobre un tema tan importante como el de la autonomía municipal porque hemos participado en la misma comisión. Sé que está animado por la buena fe y por el principio ineludible que debe primar acá, que es el del respeto entre colegas convencionales. Pero en varias oportunidades he escuchado decir que en la provincia de Buenos Aires existiría una suerte de discriminación con respecto a pretendidas —entre comillas— aperturas de canillas financieras hacia municipios que no se correspondan con el color político del gobierno provincial de turno.

Fui diputado desde 1983 a 1987, siendo gobernador de la provincia el doctor Armendáriz, y no me consta que se hayan realizado discriminaciones financieras con los municipios que no respondían al color político de su partido; en aquel entonces eran veintiocho los del Partido Justicialista.

Durante la gobernación del doctor Cafiero comenzó mi primer mandato y no conozco un solo municipio —al menos nunca se comentó en las reuniones que desde hace mucho se vienen realizando en el Foro de Intendentes de la Provincia de Buenos Aires— que haya sufrido discriminaciones financieras.

Sigo siendo intendente durante el gobierno del doctor Duhalde, en el que no sólo no hay discriminación financiera sino que se ha potenciado con medidas de acción concretas a todos y cada uno de los municipios de la provincia de Buenos Aires. El proceso de descentralización impositiva y operativa de la obra pública exime de cualquier otro

## Convención Nacional Constituyente

comentario.

No sé si el doctor Alfonsín habrá hecho esta aclaración dentro o fuera de un contexto de opinión, pero debo advertir que cuando se habla de "cerrar la canilla" se está confundiendo con el imaginario popular una terminología que no se corresponde con la legal, administrativa y económica del funcionamiento provincial. Nadie cierra la canilla, porque es imposible no abastecer de fondos cuando están y se corresponden con una ley determinada. Es imposible que esto ocurra. Todos los municipios tienen fijada una coparticipación provincial de impuestos y la reciben religiosamente del 1 al 15 de cada mes. Por supuesto, estoy hablando de mi provincia, la de Buenos Aires, donde toda la obra pública de vivienda se está realizando a través de la descentralización operativa, por los municipios y en forma automática. Las viviendas allí se van construyendo en forma automática municipio por municipio. Por lo que digo al señor convencional preopinante, a quien respeto y aprecio por su dedicación y esmero, que hay una fuerte equivocación en sus dichos, puesto que no existe en la provincia de Buenos Aires ningún tipo de discriminación financiera a municipio alguno, sea cual fuere el color político de su representante legal, en este caso, del intendente. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción, tiene la palabra el señor convencional por Tucumán.

Sr. BULACIO.— Señor presidente: quiero manifestar mi preocupación en torno al tema que se está considerando.

El dictamen de minoría presentado por mi bloque —al que oportunamente se referirán otros convencionales— incluye el tema de la coparticipación de las provincias con los municipios, entendiendo que es razonable hacerlo en virtud de la incorporación de la coparticipación de la Nación con las provincias.

El problema me atañe porque soy intendente de una de las ciudades más grandes del país y mi signo político es distinto al del gobernador de la provincia y al del gobierno nacional, y debo expresar que tengo dificultades porque no todos los fondos que recibe la provincia son coparticipables. Hay una determinada cantidad de fondos con fines específicos de los cuales los municipios no participan.

El año pasado, en el Congreso de Intendentes organizado por el Ministerio del Interior cuando era ministro el licenciado Béliz, el presidente de la Nación anunció algo que para nosotros era muy significativo, porque dijo que el 25 por ciento de los fondos que la Nación distribuía a las provincias irían directamente a los municipios. Por supuesto, aplaudimos esta manifestación del presidente Menem, ya que en el caso de mi provincia sólo el 12,5 por ciento de los fondos que recibe se distribuyen entre los municipios.

En el caso concreto de San Miguel de Tucumán, de cada cien pesos que se tributan a la Nación, sólo seis vuelven al municipio, de tal manera que mi presupuesto solo tiene un 30 por ciento de fondos coparticipables y un 70 por ciento de recursos tributarios propios. Esto, casi es una excepción total en el país. Por ello, incorporar una cláusula que garantice una justa, razonable y equitativa coparticipación a los municipios por parte de las provincias es seguir el mismo concepto de la coparticipación de la Nación a las provincias. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Córdoba.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. DEL CAMPO.— Señor presidente: debemos tener en cuenta que las facultades para establecer los alcances de la autonomía están dadas por las constituciones provinciales. La autonomía radica además, en las provincias, que son las que están facultadas para establecer los alcances de este tema.

Otro concepto importante que hemos rescatado de los proyectos presentados —son más de sesenta las iniciativas sobre el artículo 106 de la Constitución— es el incluido en el del Movimiento Popular Fueguino, porque establece que el régimen municipal que deben asegurar las provincias se reconoce como parte constitutiva de la organización federal de la Nación Argentina. Es importante destacar este aspecto, porque es una forma de resaltar que el municipio tiene un nivel de gobierno integrante del sector público argentino que hasta ahora no había sido planteado de esta manera.

Asimismo, quiero destacar que la posición del MODIN en defensa del municipio está antitéticamente opuesta al modelo socialdemócrata que está en boga y que ha sido difundido en nuestro país, que procura la máxima independencia del gobierno local, vinculado directamente a un gobierno mundial, por considerar innecesarios los estados nacionales. Este modelo es defendido por la Federación Mundial de Ciudades Unidas, que preside el ex primer ministro de Francia —actual secretario general de la Internacional Socialista— Pierre Mauroy y ha logrado acuerdos en algunas ciudades de la Argentina.

Analizados los aspectos jurídicos y doctrinarios, corresponde destacar las consecuencias prácticas del relegamiento del gobierno municipal. En el país hay mil setecientos municipios y sólo inciden en un 2,1 por ciento del producto bruto interno, y la proporción de sus presupuestos sumados, con relación al gasto público total, es el siguiente, según el informe sobre *El Gasto Público Consolidado* publicado en el diario *La Nación* del 20 de enero del corriente año: Gasto público argentino de 1994: Nación, 39 mil millones de dólares, es decir, 56,4 por ciento; provincias, 24.700 millones de dólares, 35,7 por ciento y, los municipios, 5.460 millones de dólares, que representan el 7,9 por ciento. Basta comparar este magro 8 por ciento del gasto municipal argentino con el 25 por ciento del gasto municipal en Alemania, a cuyos municipios les corresponde el 65 por ciento de la inversión pública.

He expuesto la posición del bloque que represento en relación con el tema en discusión. Saludamos y felicitamos esta iniciativa que propicia incluir los nuevos derechos de los municipios en lo relativo a la autonomía municipal.

Concluyo mi exposición señalando que apoyamos un proyecto de regionalización que no puedo fundamentar ahora a raíz del escaso tiempo que dispongo. El resto de los temas que incluye el proyecto que estamos considerando serán abordados por otro compañero de bloque, es decir, aquellos referidos a la educación y la universidad argentina.

Dejamos a consideración de la Asamblea el dictamen que hemos presentado e invitamos a los señores convencionales a que lo apoyen para que esta Constitución signifique un avance en los aspectos mencionados. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. BATTAGION.— Señor presidente: a pesar de la soledad y del éxodo de algunos señores convencionales, voy a fundar nuestro despacho en minoría ante quienes nos distinguen con su presencia y para su registro en el Diario de Sesiones.

## Convención Nacional Constituyente

En cuanto a la cláusula federal, siento una incontenible emoción y el peso de una enorme responsabilidad. Es que este debate es quizás el más esperado de todos y el más postergado en la sociedad argentina. Es un debate trascendental, histórico y crucial, como todos los desafíos de nuestro tiempo.

Más allá de que el resultado de estas deliberaciones determine si somos capaces de consagrar el fortalecimiento del federalismo o si desaprovechamos esta oportunidad histórica por falta de determinación, coraje o capacidad, el contenido de este debate quedará marcado a fuego en la piel de la Nación Argentina.

Por eso siento emoción y responsabilidad. Aún más grande es esa sensación, porque vengo a fundar este despacho en minoría en nombre del interbloque de partidos provinciales, los que a pesar de la presentación de distintos proyectos y dictámenes, han acordado una propuesta común para la cláusula federal, expresando de esa manera su vocación de actuar en conjunto desde sus denominadores comunes. Así, se materializa la característica principal de la convivencia de los partidos provinciales, que expusieron y desarrollaron sus coincidencias a lo largo de esta Convención Constituyente.

Para nosotros este día es más histórico todavía porque tenemos la esperanza de que esté germinando un proyecto que pueda alumbrar en la vida cívica de la Nación una expresión política de raigambre auténticamente federal, que si se logra estará llamada a ser protagonista de los nuevos tiempos de la República.

No tengo ninguna duda de que coincidimos en que el régimen federal ha de ser el eje directriz del funcionamiento de la República. En ese sentido, voy a hacer algunas consideraciones para que nuestras críticas o propuestas resulten más comprensibles.

Se ha hablado bien del federalismo como forma de Estado. No quiero hacer consideraciones doctrinarias que, en realidad, no podría hacer. Pero sí voy a formular algunas apreciaciones tendientes a ubicar al federalismo en la realidad desde la que debemos partir para considerar el tema que nos ocupa.

Lo primero que debemos analizar es si el federalismo ofrece hoy respuestas eficaces a las urgencias de la actualidad. Para nosotros el federalismo es ante todo, una realidad de profunda raíz histórica además de una realidad sociológica. Pero el federalismo es mucho más que esa realidad. El federalismo es una vocación de los argentinos, un destino y, sobre todo, una necesidad. Y digo que es una necesidad aun frente a la globalización o frente al fenómeno de la integración. A pesar de todo ello, las sociedades expresan sus tendencias hacia el afianzamiento de las identidades locales y de sus rasgos particulares. Frente a todos estos fenómenos se impone la tendencia a la descentralización, como una forma de reclamo de las autonomías ante la notable desvalorización del Estado, como una manera de democratizar el poder y como un modo de acercar a gobernantes y gobernados a fin de hacer más inmediatas las cargas fiscales en la acción del gobierno.

El federalismo es para nosotros el nombre propio de la descentralización y una respuesta vigente y eficaz a los problemas y desafíos que plantean el fin del siglo y las exigencias de la sociedad argentina.

Se han hecho consideraciones acerca del atraso que vive la Nación y la crisis que sufren las economías regionales. Nosotros tenemos la plena convicción de que el federalismo es una respuesta que puede construir, desde las autonomías provinciales, el desarrollo de las provincias y el progreso de la Nación.

Tal como lo concebimos, ese federalismo es el que consagra la Constitución de 1853 y que fue distorsionado en los hechos por distintas realidades y circunstancias que han sido

## Convención Nacional Constituyente

señaladas a lo largo del debate. En ese sentido, puedo mencionar la distorsión en las relaciones en cuanto a competencias; las distorsiones en materia de recursos, de potestades tributarias, de parámetros de distribución; los fondos de asignación específica que contrarían los acuerdos en términos de coparticipación; los dineros que por debajo de la mesa y por afuera del sistema institucionalizado reciben algunos gobiernos provinciales que son favorecidos en forma discriminatoria por el poder central; la transferencia de recursos y de competencia, sin la asignación respectiva de recursos; la explotación total de las riquezas naturales provinciales sin participación de las provincias ni compensación razonable por vía del pago de regalías más justas. Los impuestos, como el inflacionario, fueron empleados en forma exclusiva y excluyente por la Nación sin considerar a las provincias.

Estas y tantas otras razones han sido las que desvirtuaron el federalismo. Quizá también la actitud asumida por muchos hombres de la vida política que llevados a ejercer funciones en el ámbito nacional en representación de las provincias, a poco de sentarse en sus despachos porteños, olvidan la esencia, sus raíces, el mandato, la función y el sentido de su representación. Vale para quienes han desempeñado funciones ejecutivas y para quienes han actuado en el Congreso de la Nación sancionando las leyes que privaron a las provincias del ejercicio de sus potestades en distintas materias y que han contrariado, definitivamente, el federalismo de la Constitución de 1853. Ese federalismo que le permitió, por ejemplo, a la provincia de Mendoza negociar y acordar con la Nación. Porque tengo que decir también que venimos a reivindicar un federalismo de concertación, la explotación de sus recursos naturales y la prestación de los servicios públicos.

En la década del 40 los mendocinos habíamos acordado con la Nación la explotación petrolífera de nuestros yacimientos, estableciendo cuales eran las formas de participación en la renta petrolera, y también las formas en que se debían liquidar las mismas.

También pactamos con la Nación la prestación del servicio de gas, a los efectos de que en principio los prestara YPF, después terminó siendo Gas del Estado, por un lapso de cincuenta años. Pero fue la provincia de Mendoza la que estableció las condiciones a las que se tenía que someter la empresa prestataria en términos de calidad, de servicios, de regímenes tarifarios, de control, en fin, en el ejercicio jurisdiccional de sus facultades y del poder de policía.

Ello también sucedió a la hora de construir las centrales hidroeléctricas que yacen en el territorio mendocino. Tenemos un enorme potencial sólo parcialmente explotado. Pero todos esos emprendimientos llevados a cabo por la Nación tienen un antecedente histórico y fundamental: el convenio Nación—provincia para construir el complejo hidroeléctrico Nihuil, que obligó a la Nación a poner en el marco regulatorio para la privatización del sistema eléctrico una cláusula por la cual cabía acordar con las provincias inevitablemente antes de proceder a la privatización.

Este federalismo ha sido definitivamente desvirtuado en la vida nacional por las leyes que conculcaron esas potestades y esas facultades. De esa noche perdida de la historia tenemos la humilde aspiración de contribuir para que podamos rescatar el federalismo argentino. Un federalismo que consagrado en términos políticos e institucionales debe tener inevitablemente un correlato en términos económicos, en términos de poder.

Tenemos que decir que para nosotros el federalismo es sobre todo poder de decisión: hacerlo nosotros; hacerlo los provincianos, por nosotros. Poder ser artífices de nuestro propio destino y sin tener que esperar que las soluciones a los problemas cotidianos de nuestra sociedad tengan que venir de las decisiones iluminadas del Congreso, de los poderes centrales

## Convención Nacional Constituyente

de Buenos Aires; que puedan surgir de nuestras propias facultades de decisión. Y no hay poder de decisión si no hay recursos económicos.

Por ello el tema central de este debate, más allá de la autonomía municipal, de la educación, de la importancia y trascendencia que tienen estas cuestiones, se asienta en la distribución de los recursos impositivos y también de los recursos naturales. En fin, el tema de los recursos es vital para poder consagrar la autonomía, que parece ha sido el mandato dado por el Congreso a esta Convención Constituyente al incluir el fortalecimiento del régimen federal.

El federalismo es poder de decisión. Decía Joaquín V. González que el Estado dependiente en lo económico lo es inevitablemente también en el terreno político, y provocará los movimientos de regresión o de rebelión. O si no, quedará condenado a convertirse en una cosa pasiva incapaz de tener iniciativa y de generar progreso.

Esta convicción que tenemos, señora presidenta, es la que nos ha llevado a gestar un despacho por la minoría, sin dejar de reconocer los esfuerzos hechos por el presidente de la comisión y de los demás bloques intervinientes, quizá todos animados por la misma vocación: recuperar, rescatar el federalismo, fortalecerlo definitivamente en esta reforma constitucional.

Pero quién sabe por qué, tal vez esos corsés que le pueden poner a los constituyentes sus partidos políticos, quizá los acuerdos previos alcanzados para gestar esta reforma constitucional, han evitado que todos elaboráramos con mayor profundidad una cláusula que tenga los alcances innovadores y transformadores que reclama la idea de recuperar el federalismo.

Cuando hablamos de recursos también hablamos de competencia en materia de servicios porque, como dice Frías y una destacada constitucionalista mendocina, la señora Castorina de Tarquini, las provincias pueden ejercer sus competencias con fines de logros nacionales, porque tienen ejecución local pero tienen un destino nacional.

Por eso este dictamen por la minoría que defendemos tiene una piedra angular fundamental: la defensa de las potestades tributarias de los recursos propios de las provincias, quizás antes que la idea de la institucionalización de la coparticipación, y la reivindicación de los ámbitos propios para la prestación de los servicios, junto a la defensa inquebrantable de los recursos naturales.

Estos son los tres ejes o puntos de apoyo en los que se sustenta el dictamen que venimos a sostener en nombre del interbloque provincial.

El primer punto de diferenciación tiene que ver —para ir en el orden que ha elegido la mayoría para redactar su cláusula constitucional— con los impuestos externos. Planteamos la necesidad de que esos impuestos externos —que no son deseables en su aplicación en tanto vengan a trabar o a impedir la apertura de fronteras económicas que tenemos que conquistar abriendo y ganando mercados, como el único camino para poder emprender un capítulo de crecimiento—, en la medida en que sean creados por el Congreso, tendrán que ser coparticipados con las provincias argentinas.

Creemos que al momento de sancionar una ley deberá definirse el criterio para que se contenga también el aporte que hacen las provincias exportadoras. Pero el principio es más general, porque es abarcativo de todas. Se trata de un principio de justicia: o no lo ponemos para no trabar las exportaciones, o lo ponemos con fines coparticipables.

El otro tema que nos distingue del proyecto de la mayoría es el que tiene que ver con el inciso 2º, es decir con los ámbitos tributarios a nivel de los impuestos que gravan la

## Convención Nacional Constituyente

actividad económica o los bienes de la sociedad argentina. Coincidimos en que la creación de impuestos indirectos constituye una facultad concurrente del gobierno central con los gobiernos de las provincias, y creemos que allí está dado el espacio para negociar los términos de la coparticipación.

Pero decimos también que únicamente esos son los otros recursos a que se refiere el artículo 4° de la Constitución Nacional, como una forma clara de oponernos a la redacción que ha elegido el despacho de mayoría, que copia el texto actual que faculta al gobierno central a imponer contribuciones directas por tiempo determinado. Esta es una facultad propia de las provincias y ha sido utilizada por la Nación a lo largo de casi cien años, avasallando la potestad de nuestras provincias en la medida en que los impuestos directos han sido instaurados por la Nación, que los ha creado y puesto en vigor por tiempo indeterminado. La Nación ha conculcado así las potestades tributarias propias de las provincias, y por eso hace falta una cláusula que sea clara y terminante para evitar que esta distorsión se reitere. Tanto es así que al sostenerse en el debate que finalmente se optaba por una redacción idéntica a la actual parecía subyacer el espíritu de que por fin habrá de seguirse tolerando que la Nación imponga contribuciones directas, avasallando las competencias propias de las provincias.

Esto es fundamental e incluso más importante que la discusión de la coparticipación, porque si las provincias carecen de recursos propios no tienen el punto de salida necesario para negociar los términos de la coparticipación, y en consecuencia la idea de que esto esté reglado por una ley—convenio se transforma en una mera ilusión. Los gobernadores argentinos tienen que acudir a firmar las leyes que les propone el Ministerio de Economía, ya que a veces de esta adhesión depende la posibilidad de pagar los sueldos en sus respectivas jurisdicciones. En este caso el acuerdo o la ley—convenio se transforma en una simple ley de adhesión.

Esta no es la forma de defender las autonomías provinciales que —reitero— parece ser el mandato dado por la ley a esta Convención Nacional Constituyente. Queremos gobiernos provinciales fuertes y capaces de negociar en igualdad los contenidos de un acuerdo de coparticipación que necesariamente debe tener un alcance complementario luego de haber asegurado esos ámbitos tributarios propios que garanticen a las provincias los impuestos directos.

La coparticipación es el término que viene a complementar esto, señora presidenta. En este sentido queremos detenernos en un aspecto: la coparticipación no es la panacea sino un mecanismo de distribución que aceptamos como algo necesario en la actualidad. Quizás en el futuro puedan ser diseñados otros, pero hoy la coparticipación es el mecanismo que utilizamos. Quizás sea buena la mención constitucional, pero no lo es que simultáneamente con la constitucionalización de la coparticipación —que parece ser lo que viene a coronar las expectativas de muchos señores convencionales— estemos también dando rango constitucional a la formación de fondos de asignación específica que al ser sancionados por el Congreso de la Nación tienen el claro sentido de desvirtuar los acuerdos coparticipables.

Es verdad que hay disidencias entre los bloques firmantes del Pacto. Algunos señores convencionales requieren que los fondos de asignación específica se nutran del Tesoro nacional y no de los coparticipables. Pero aunque estos disidentes logren que así sea, esa ley que puede sancionar el Congreso viene a distorsionar el reparto de recursos plasmado en una ley—convenio, porque viene a agregar millones de dólares —que es lo mismo que decir puntos— en la coparticipación para privilegiar a algunas provincias en perjuicio de otras.

## Convención Nacional Constituyente

Por supuesto que estamos de acuerdo con que esos recursos emanen del Tesoro nacional y no de los fondos coparticipables. Pero en el fondo, y en esencia, el problema es el mismo.

La propuesta que formulamos también está vinculada con los mecanismos de reparto, que deben contemplar componentes de equilibrio, de equidad, de solidaridad y que deben ser perfectamente devolutivos. Quizás el conjunto de estos parámetros nos podría permitir arribar a las mejores fórmulas de distribución de los recursos concurrentes entre provincia— Nación, que habrán de complementarse con los recursos propios —excluyentes— que nosotros pretendemos garantizar a las provincias.

Podría preguntarse —ya que estamos en contra de los fondos de asignación específica— qué es lo que tenemos previsto para aquellas provincias que requieran de mayores recursos que los asignados, para que podamos afrontar el desafío de una prestación de servicios con equidad y para que los argentinos de todas las provincias tengan igualdad de oportunidades en cuanto al acceso a esos servicios. La propia Constitución establece que tenemos que prever la asignación de recursos en forma de subsidios. Obviamente debe haber recursos adicionales —que votará el Congreso— para acudir en respaldo de esos déficit que puedan existir en alguna o muchas provincias argentinas. Pero queremos que estos subsidios sean transparentes, que sean públicos y que tengan cargo de rendir cuentas. No estamos de acuerdo con que los pobres de las provincias ricas terminen subsidiando a los ricos de las provincias pobres (*aplausos*) ni con que esos fondos adicionales que todos los argentinos ponemos para acudir en auxilio de esas provincias, en lugar de destinarse a los servicios de educación, de salud, de justicia o para viviendas, se queden en los bolsillos de los legisladores o de los señores jueces, que terminan liquidando los recursos presupuestarios y fulminando la posibilidad de corregir las deficiencias de esta postergada justicia social que tanto reivindican los partidos firmantes del Pacto.

Por eso, hemos detallado con la mayor síntesis posible estos tres elementos fundamentales: la coparticipación en los recursos externos, los recursos propios excluyentes —con una redacción categórica que ponga fin a cien años de avasallamiento del federalismo a través de las prácticas de la Nación— y, finalmente, la complementación y transparencia en términos de coparticipación.

Existe otro tema que está vinculado con el de los recursos, que divide las posiciones en el seno de la Comisión de Competencia Federal. Se trata de la cláusula transitoria, por la cual algunos consideran que esa redacción sugiere que estaríamos protegiendo los privilegios de la provincia de Buenos Aires hasta que en 1996 se sancione el nuevo régimen coparticipable y, al mismo tiempo, cristalizando los existentes al momento de sancionar la reforma constitucional en la medida que se plantea expresamente que no habrá de innovarse hasta que ese régimen entre en vigor, en cuanto a los recursos vigentes, al momento de esta reforma.

Creo en la buena fe del presidente de la comisión que integro, que es el señor convencional Rubén Marín, quien entiende esta cláusula en un sentido restrictivo, pero tengo que decir —a pesar de sus buenas intenciones— que para nosotros esto no alcanza, porque antes de las interpretaciones parciales que podamos hacer, entendemos que prevalece el contenido literal de la cláusula, que es lo primero que debemos tener en cuenta para su interpretación. Además, ya hay otra interpretación de la propia provincia de Buenos Aires, que ha sido publicada por los diarios, incluso en los de hoy, que en esas negociaciones que permitieron acordar un proyecto común del oficialismo del Pacto, la provincia de Buenos

## Convención Nacional Constituyente

Aires ha ganado, por lo menos, la cristalización de esa cláusula que tiene que ver con los fondos del conurbano bonaerense que tanto preocupan al gobernador Duhalde.

Nuestra propuesta se distingue claramente en este sentido y, teniendo en cuenta que ya hemos abordado el tema tributario, quiero referirme a dos aspectos también fundamentales. Anticipé el tema de los servicios públicos al hablar de esa exitosa historia de defensa del federalismo que tiene la provincia de Mendoza, la que orgullosamente estamos representando en esta asamblea, junto a señores convencionales de otros partidos.

El federalismo que sostenemos, tal cual ha quedado dicho, se funda en la idea de la descentralización de las funciones y servicios para que puedan ser prestados, en lo posible, por las provincias, pero con la transferencia de los recursos pertinentes. En este momento, existe una falta de coordinación absoluta y total en la relación Nación—provincias. Además, persiste una clara tendencia a la concentración legislativa —la hemos padecido y la padecemos en la actualidad— cuando el Congreso legisla en materia de comunicaciones, energía, hidrocarburos y privatizaciones, porque nunca parece recordar cuáles son las facultades y potestades que corresponden a las provincias argentinas. Este es el contexto en el que nos desenvolvemos.

En nuestra cláusula establecemos con claridad el principio de que la Nación debe ejercer el poder regulatorio de los servicios que exceden el ámbito de la Nación. Estas facultades que tiene la Nación para ejercer la jurisdicción en lo que se refiere al ámbito internacional, también las aplicamos en el nacional en lo que se refiere a la regulación de los servicios jurisdiccionalmente indivisibles, pero existe una limitante ya que debe asegurar una calidad homogénea de los servicios públicos y, asimismo, garantizar a las provincias el poder de control y las prestaciones locales.

Básicamente, existe la idea de buscar acuerdos entre la Nación y las provincias para la prestación de los servicios, reservando para estas últimas aquellas prestaciones que son jurisdiccionalmente divisibles, y dejando para concertar entre sí o con la Nación el resto de las prestaciones de servicios.

Esto que acabamos de expresar guarda relación con un concepto sostenido por Frías y Castorina de Tarquini, en el sentido de que el federalismo es un proceso dinámico y cambiante. Por eso nos inclinamos por sostener, básicamente, principios simples y claros para que, luego, la distribución de competencias pueda reglarse por los acuerdos suscriptos entre la Nación y las provincias y por las leyes que reglamenten el ejercicio de este principio constitucional. De esta manera, estamos proponiendo la descentralización, la coordinación, la concertación, resguardando las facultades y las potestades que tienen las provincias argentinas.

Esto va a permitir que los gobiernos locales no sean meros espectadores de la prestación de servicios por empresas concesionarias de la Nación, que parecen deber explicaciones —de vez en cuando se las piden— únicamente a ese ámbito de jurisdicción nacional. Esto hace que los intendentes, gobernadores y legisladores locales no tengan la más mínima injerencia cuando un servicio vital para la calidad de vida de la sociedad se presta en forma deficiente o abusiva.

Quiero referirme a los recursos naturales porque aquí tenemos también una diferencia central con el proyecto de la mayoría. Hablamos de dominio y de jurisdicción: no nos referimos únicamente al dominio que significa la propiedad. La jurisdicción es la facultad de reglar las relaciones jurídicas que nacen del uso y del aprovechamiento de los recursos naturales. Por eso, si al dominio le quitamos la jurisdicción, queda absolutamente vacío; se

## Convención Nacional Constituyente

transforma en una ficción, en un romanticismo.

Joaquín López, un especialista mendocino que muchos conocen, dice que el dominio es, sobre todo, público, y no se ejerce cabalmente si no se tiene la jurisdicción, porque ella es la que realmente da vida al dominio como poder.

Cabe recordar, como lo señalamos anteriormente, las leyes de energía, que han conculcado la jurisdicción a las provincias y las han privado de ejercer la potestad de explotación de sus recursos naturales sin que perdieran la propiedad.

La otra diferencia que sostenemos se basa en que el despacho de mayoría se refiere al dominio originario. Esta expresión es utilizada por la provincia de La Rioja, entre otras. Al decir de nuestros especialistas, el dominio originario es aplicable a los recursos minerales, como por ejemplo la energía y los hidrocarburos, porque niega los derechos de los particulares.

Se corre el peligro de que con este tipo de mención esta Constitución niegue el dominio privado. En nuestra propuesta hablamos del dominio institucional de las provincias, que no excluye al dominio privado, porque permite que los recursos naturales puedan ser explotados por el sector privado a través de concesiones; también hablamos de la imprescriptibilidad y de que son inalienables, como una forma de proteger y de asegurar el dominio institucional de las provincias y protegerla de eventuales modificaciones al Código Civil. En este tema hemos seguido las indicaciones de Guillermo Cano, Germán Bidart Campos, Pedro Frías, Joaquín López y de Mariano Ramírez. Por eso estamos seguros de que no nos equivocamos.

Además, en nuestro dictamen incluimos un tema que ha sido caro al reclamo de las provincias en materia de recursos naturales, como es la necesidad de poder intervenir en la administración de los parques nacionales, toda vez que se ha privado a algunos municipios de distintas provincias argentinas del ejercicio de sus potestades al limitarse sus autonomías por las restricciones que fija la ley de parques nacionales.

Esta podría ser una síntesis, quizá dicha sin la brevedad necesaria y sin la claridad suficiente como para reivindicar en este debate la posición de los partidos provinciales. Estoy seguro de que se podría defender mucho mejor, pero también estoy convencido de que la cláusula, aunque tenga defectos de redacción —que estamos dispuestos a discutir— mantiene en esencia el principio de fortalecimiento del federalismo, que nosotros hemos recibido como un mandato ineludible.

Estamos dispuestos a congeniar con el despacho de mayoría, si es que todavía hubiera oportunidad de hacerlo, siempre y cuando nos convenzan de que él defiende mucho mejor el federalismo. Si lo logran, allí estaremos, dispuestos a enmendar nuestro propio dictamen y a sumarnos a la votación de una cláusula distinta de la que proponemos. Pero aclaro que hacemos esta propuesta con la convicción de que ella contiene, como ninguna otra, sin debilidades ni tibieza, la idea de fortalecimiento del federalismo.

Por otro lado, deseo hacer una breve referencia a un tema que vamos a votar en común, como es la facultad de que las provincias puedan suscribir acuerdos y convenios internacionales con alcance al financiamiento y al crédito, con la sola limitación de que no vulneren los lineamientos de la política exterior de la Nación ni las facultades delegadas al gobierno federal. Esta es una cláusula que hemos construido entre todos los convencionales que integramos la Comisión; de ahí nuestra coincidencia. Pero también tengo que subrayar algo que quedó en claro en el espíritu de la redacción final: la facultad de celebrar convenios internacionales tiene alcance al crédito y a la búsqueda y obtención de financiamiento

## Convención Nacional Constituyente

externo. Este tiene que ser el sentido y la interpretación que en el futuro se le debe dar a esta cláusula.

Decía que vamos a congeniar. Ojalá nos convoquen y ojalá que algo de lo que decimos pueda ser de interés como para volcarlo en la cláusula oficial, que es la que va a aprobar esta Convención Constituyente.

De algo estamos convencidos. Este es el escenario, el día y el momento para que abordemos un tema que constituye una postergación histórica de trascendencia fundamental para la vida institucional de la Nación. Aprovechemos esta oportunidad; no dejemos que se nos escurra como el agua entre los dedos, porque si no habrán de lamentarlo las generaciones que vienen, y seguramente también nosotros.

Si la Constitución es la casa en la que habitamos todos los argentinos, una reforma constitucional es la obra de arquitectura política y de ingeniería jurídica que cabe fundar sobre el terreno del consenso de las provincias argentinas, es decir el terreno del consenso del federalismo argentino. Este es el suelo que, en esta parte del debate, debemos consolidar y afianzar, porque si no lo hacemos estaremos impregnando de precariedad a todas las cláusulas de esta reforma constitucional, toda vez que estaríamos poniendo en peligro su definitiva estabilidad.

Esta es la oportunidad. La idea es que la aprovechemos y que, despojándonos de nuestros compromisos con los gobernadores de turno, de las limitaciones que imponen los partidos nacionales y del libreto previamente escrito de esta Convención Nacional Constituyente, seamos capaces de subirnos a la esperanza de un pueblo postergado que nos mira expectante desde la calidez tropical del norte, hasta la inmensidad de la Patagonia, pasando por el desierto de Cuyo, por esta posibilidad de superar su postergación, que mira al poder central rioplatense y el desarrollo de esta Convención con la esperanza de que podamos poner un punto de inflexión, para cambiar esta historia de postergaciones de las provincias argentinas, para que sus habitantes puedan ser los artífices de un destino mejor y así contribuir a gestar la grandeza de la Nación. Dejemos de lado ese libreto previamente escrito; enarbolemos las banderas de las provincias argentinas antes que las de los partidos políticos, porque a ellas hemos venido a representar.

Recién entonces estaremos en condiciones de escribir una cláusula constitucional que reafirme verdaderamente el federalismo y que niegue la idea de cristalizar privilegios, porque de lo contrario estaríamos mirando desde abajo, como si fuera la mirada de la martineta. Tenemos que cobrar la altura del cóndor —como decía el convencional Gabriel Llano—, para que podamos hacer realidad este fortalecimiento del federalismo. Lo hemos esperado por décadas y por generaciones, y esta es la oportunidad. Ojalá que estemos en presencia de un gran debate, y que éste no sea el mero discurrir de exposiciones que tengan que ver con una formalidad, porque la cláusula ya está escrita y no se discute.

Si ella ha ido mutando luego del debate que mantuvimos en la comisión, incluso lo ha hecho hasta horas previas a la iniciación de esta reunión, es probable que todavía exista la posibilidad de recoger los planteos que estamos realizando, para que la cláusula pierda tibieza y adquiera, definitivamente, la firmeza y la fuerza que nos permita lograr lo que hemos venido a realizar.

Si actuamos de esa manera, con conciencia, quizá sea posible aún hacer realidad ese país federal que soñaron los hombres que nos legaron la organización nacional y que por décadas y generaciones hemos distorsionado y postergado, pero que hoy tenemos la oportunidad histórica de reivindicar, de cara al fin del siglo, para los nuevos tiempos que

## Convención Nacional Constituyente

vendrán en la vida de la República Argentina. (*Aplausos*)

Sra. PRESIDENTA (Guzmán).— Tiene la palabra la señora convencional por la Capital.

Sra. PUIGGROS.— Señora presidenta: estamos llegando al final del debate vinculado con la reforma constitucional. En los próximos dos o tres días se expondrán las diversas posturas que según parece a esta altura de la discusión ya están tomadas. Pero quienes somos optimistas en la vida y con relación al cumplimiento de los compromisos contraídos por los representantes respecto a sus votantes, quizá pecando de ingenuos tenemos la esperanza — que ya hemos manifestado— de que en esta o en otra oportunidad se puedan organizar mayorías distintas a las existentes en esta Convención Constituyente en torno al Pacto de Olivos y a los sucesivos que se han gestado para sostenerlo.

A ese Pacto le faltan las bases sociales y políticas suficientes como para hacer frente a la sociedad y a la historia. Por eso necesitó de sucesivas ataduras, de nudos, de precarias formas de adhesión de una parte y de otra para mantenerse hasta el último día de esta Convención Constituyente.

De manera que quienes somos optimistas seguimos pensando que a lo mejor —y quizá seguro— más adelante otra mayoría plasmará en la letra constitucional un régimen legal vinculado con la coparticipación federal entre Nación y provincias basado en los intereses de un federalismo articulado profundamente con los del pueblo.

Haré referencia a un punto en particular del dictamen de minoría presentado por mi bloque y el de la Unidad Socialista respecto del tema de la coparticipación federal, que es el de la educación y la cultura, no obstante lo cual voy a señalar algunas cuestiones más generales.

Voy a leer en forma resumida un *mail* que me llegó hace pocos días por el correo electrónico, de fecha 31 de marzo de 1994, acerca de una teleconferencia proveniente de la oficina de prensa de la Secretaría de Estado de la Casa Blanca.

Se trata de una conversación mantenida entre el senador Jeffords y el presidente Clinton, donde el primero quiere agradecerle también a un secretario y le informa al presidente Clinton que los objetivos del programa 2000 están en camino, que realmente se tardó mucho tiempo en poner en marcha el plan, pero que está muy contento porque es posible alcanzar aquel objetivo con los recursos que aportará el gobierno federal, por lo que cree que se debe avanzar para llegar a tener un fuerte financiamiento educativo a tal fin.

El presidente Clinton le responde entonces que así es, que en el presupuesto para 1995 han hecho una fuerte reducción de los recursos federales para los programas específicos destinando 1,7 billones de dólares para incrementar los fondos educativos. Asimismo, le dice que es su deseo que ese sea un buen comienzo, agradeciéndole el apoyo del senador Jeffords en contra de los filibusteros, ya que se ha logrado un resultado de 63 votos contra 23.

Creo que no hace falta ningún comentario con relación al tema de la inversión en educación. Lo dejo al presidente Clinton con el elogio hacia la inversión que los Estados Unidos hacen en materia de educación pública y no vale la pena citar datos para combatir el prejuicio extendido que sostiene que las grandes universidades del mundo son privadas o que en los Estados Unidos no se realiza inversión pública en educación primaria, media o superior.

El señor convencional Martínez Sameck, integrante de mi bloque, me acota que el 5 por ciento del producto bruto interno de los Estados Unidos se invierte en educación.

## Convención Nacional Constituyente

También quiero hacer referencia a un documento emanado con motivo de una reunión llevada a cabo hace unos cuatro meses en Río de Janeiro para discutir la relación del Mercosur con la educación, donde se plantea que para lograr que se instaure el Mercosur, para que sea una realidad como la Comunidad Económica Europea, para que en América Latina también se puedan superar los viejos nacionalismos regionales y pasar a un regionalismo de cara al siglo XXI, hay dos estrategias: una que ellos denominan bolivarismo y otra que llaman monroísmo.

Basándose en un análisis del sociólogo Octavio Ianni dicen que el bolivarismo tiene su origen en la idea de estructurar una América Latina con capacidad propia de desarrollo fundada en el pensamiento de Simón Bolívar. Se trata de una progresiva integración latinoamericana nacida del interior de cada sociedad y liderada por los diferentes sectores sociales que la componen.

Frente a ella se encuentra el monroísmo, que propone una integración "a partir de fuera e de cima" impuesta a las necesidades nacionales, económicas, políticas y geopolíticas de las grandes potencias.

La idea que figura en este trabajo, que es la de buena parte de pedagogos brasileños, uruguayos, algunos chilenos, otros mexicanos, en considerable medida, y de argentinos — también de educadores argentinos—, es la de la vinculación que se ha empezado a establecer a través de congresos regionales, de proyectos conjuntos, de actividades sindicales, trabajando para el desarrollo de una política educativa, democrática, que defienda los intereses del plural y complejo sujeto de la educación en la región.

Se trata de poder superar una antigua idea de Nación, sin poner en juego la existencia y legitimidad de los intereses de cada país, para poder llegar a una integración que permita a los pueblos de la región, en conjunto, pararse de cara frente a los grandes intereses que tienden a avasallar no sólo al pueblo profundo, sino a todas las expresiones que comprenden al conjunto del pueblo, de los sectores sociales, de los sectores nacionales, para poder expresarse. Lo que surge de esta concepción es que para que tal integración sea posible hace falta también que el proceso de integración se pueda hacer entre sujetos semejantes.

Dice el trabajo de Gadotti que es necesario que la cultura se extienda y que los latinoamericanos de los diferentes países lleguemos a tener la masa crítica de conocimientos necesarios para que podamos arrancar, para que podamos partir. Debemos contar con un piso cultural del cual partir, pluralista, heterogéneo pero, al mismo tiempo, organizado, enhebrado, diseñado de acuerdo con grandes principios que sustenten nuestra vía democrática de desarrollo, nuestra vía particular, regional, de desarrollo pero que, al mismo tiempo, pueda poner a la región en el escenario del mundo. Así, nuestros hijos y nietos, quienes se eduquen en los sistemas educativos latinoamericanos que están dentro del Mercosur, podrán pararse frente a quienes se gradúan en las escuelas y universidades del Mercado Común Europeo y de la Comunidad Europea, para que no sólo puedan competir en un nivel de igualdad sino también dialogar, producir y crear. No vamos a reducir todo a lograr buenos competidores en el mercado. Trabajaremos para que el Mercosur pueda crear, producir hombres en el sentido más general y profundo del término.

Entonces, nos encontramos frente a una tarea compleja. La Argentina está integrando el Mercosur y lo está haciendo en condiciones de inferioridad creciente frente a los demás países.

*—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° de la*

## Convención Nacional Constituyente

*Convención Nacional Constituyente, doctor Ramón B. Mestre.*

Sra. PUIGGROS.— La Argentina tiene poca población, está menos industrializada que Brasil, tiene enormes problemas políticos y un nivel educativo que decrece, al igual que el nivel cultural.

Entonces, cuando hablamos de garantizar la forma en que la Argentina se va a incluir en el Mercosur y en el mundo, nos encontramos con que en nuestro país hay tareas modernas que tienen que ver con la construcción de una sociedad moderna, que no han sido cumplidas. También hay tareas modernas que fueron cumplidas pero luego resultaron derribadas por las sucesivas políticas antidemocráticas y por los sucesivos gobiernos anticonstitucionales.

En esta Asamblea Constituyente hemos coincidido muchas veces la mayor parte de quienes estamos aquí, al momento de firmar algunos dictámenes en forma conjunta. Cuando, por ejemplo, se lee lo aprobado ayer en este recinto, se observa que se pasó a la letra constitucional aquello que debía haber sido hecho hace mucho tiempo. En casos como ése hemos coincidido, si se me permite la expresión, en lo que era natural hacer, en lo que la sociedad requería desde hace mucho tiempo. Una de las tantas deudas de la Nación Argentina con la sociedad y de los representantes con su pueblo.

Por supuesto, resulta extraña la enorme dificultad que parece existir para inscribir a la educación en esa lista de ítems de la modernidad. Extraña profundamente cómo es posible que hoy, en 1994, en los umbrales del siglo XXI haya enormes dificultades para pronunciar las palabras que se dijeron en el Congreso Pedagógico de 1882, para sancionar lo que aprobó el Congreso de la Nación en 1884, la ley 1420. Hay enormes reticencias, cantidades de discursos que tratan de disimular, de disfrazar el abandono —60 ó 70 años después— de los principios que se consiguieron durante la reforma universitaria de 1918.

Frente a ello, y a modo de paréntesis, quiero señalar que cuando ayer habló el señor convencional Antonio Cafiero, pensé qué importante es la historia. Los hechos que, en su momento parecen olvidarse, no sólo quedan en los documentos para ser recogidos por los historiadores. Las defecciones —si bien no era el caso pensé en ellas respecto de otras cuestiones— que a veces parecen no notarse, no quedan simplemente en los libros de historia, sino que también marcan el presente y futuro político de cada uno de los que defeccionan.

Entonces, pensé qué importante es el testimonio histórico. Pensé: ¡qué suerte que aquí estamos tantos para acordarnos de lo que se dijo que se iba a hacer y se hace, de lo que se prometió y se cumple! ¡Qué suerte que hay tantos acá y tantos afuera escuchándonos, para que dentro de un mes, cinco o diez años puedan venir a decirnos si cumplimos o no cumplimos con lo que nos comprometimos! (*Aplausos*) Para ver si las palabras que decimos expresan lo que realmente se pretende significar, porque estamos en una época de corrimientos discursivos, cuando las palabras se usan para expresar múltiples significados.

Ocurre que nosotros, los educadores y todos ustedes, los que educan, o tienen hijos que se educan, están viviendo la época —posiblemente, las postrimerías— del gran despliegue, creo que efímero, del discurso pedagógico neoliberal, que tiene como característica central la utilización de los mismos términos empleados desde perspectivas democráticas durante muchas décadas, quitándoles su significado histórico y otorgándoles otro.

Por ello se puede hablar de gratuidad y, al mismo tiempo, de sellar la posibilidad del arancelamiento de todo el sistema educativo argentino, escondiendo la cabeza como el avestruz, pensando que esto no se ve cuando en realidad lo está viendo la República entera. A

## Convención Nacional Constituyente

este asunto me referiré más adelante.

Pero quiero volver al tema de en qué parte de la sociedad, en qué sujeto de ella, reside la garantía de la educación pública. Es decir, dónde se encuentra la garantía para que en la Argentina, como en cualquier país latinoamericano, de occidente —diría el senador Jeffords— exista la posibilidad, el interés y la obligación de brindar una educación igualitaria para el conjunto de los habitantes de cada país. Sin ninguna duda, la historia de occidente nos demuestra que solamente el Estado puede garantizar la educación pública, porque constituye el espacio en el que lo público y lo privado deberían —tratándose de un Estado democrático— encontrar un equilibrio.

Pero cuando lo público se reduce y se subsume en lo privado, lo que se reduce es la sociedad misma produciéndose la muerte de sus vínculos. Al apoyarse solamente en lo privado, las sociedades tienden a la desintegración de los vínculos colectivos, extendiéndose también hacia los ámbitos privados. Además, si lo privado se identifica con el mercado en un espacio donde se borran las leyes que organizan la vida colectiva surge la ley del más fuerte, del más rico, del poseedor de las llaves, las claves y los capitales necesarios para la producción, la distribución y el consumo de los bienes, los servicios y la cultura.

Históricamente, el sistema educativo moderno ha sido y es un espacio privilegiado para la constitución de lo público en el que se han gestado los valores colectivos, la conciencia social y el lenguaje. El ha respondido a las necesidades de la producción simbólica colectiva.

El papel de la escuela, los colegios y las universidades públicas ha sido constituirse en el lugar de gestión de un lenguaje que ha vinculado durante cien años a todos los habitantes de nuestro país llegando incluso a establecerse el principio de obligatoriedad, a través del cual se fuerza a los adultos a proporcionar a sus hijos la oportunidad del aprendizaje y la cultura. Es un principio humanista fundamental que todos los hijos de una sociedad tengan las mismas posibilidades de aprender.

La historia demuestra que solamente la garantía del Estado como sujeto proveedor de la educación pública y principal financiador de la educación puede permitir que se haga efectivo este derecho.

Como decía, un Estado democrático es un sujeto organizador de lo público. El hecho de que en nuestras sociedades el Estado haya sido la única garantía de la educación pública está absolutamente demostrado por lo que ha ocurrido en los últimos años en la Argentina y en toda América latina, donde las políticas neoliberales han llevado a una retracción del Estado y al vaciamiento de los fondos de la educación pública.

Pido que me demuestren si en las sociedades latinoamericanas, o incluso en la de los países europeos y en los propios Estados Unidos, existe algún sujeto que haya sido capaz de sustituir al Estado en esta función. Sabemos que no lo hay.

La inversión privada en educación de ninguna manera se interesa en la educación del conjunto. Ningún sujeto privado tiene interés en invertir allí donde no hay una retribución inmediata. De hecho nadie, ni siquiera las comunidades particulares, han decidido hacerse cargo de la educación pública.

Entonces, tenemos claramente a la vista que la retracción del Estado y el otorgamiento de garantías para la principalidad del Estado en la educación significa claramente abrir un vacío, dejar una franja importantísima de argentinos sin posibilidad de educación ante la necesidad de verse obligados a pagar la matrícula de una escuela si no tienen una escuela pública a la que concurrir.

## Convención Nacional Constituyente

Antes de entrar a un análisis más detallado de lo que proponemos en nuestro dictamen, considero que es importante destacar que las condiciones en las cuales se dio el debate sobre la educación en esta Convención Constituyente no dejan de ser las condiciones en las cuales se dio el debate del conjunto de la relación entre la Nación y las provincias. Este fue un debate entre intereses particulares donde estuvo profundamente ausente el interés de la Nación.

Concretamente, muchas veces se vio a la educación como una pieza de cambio. En el dictamen de mayoría, a la cláusula sobre educación se la achicó y se la agrandó, se le introdujeron y sacaron conceptos fundamentales que pasaron a ser principios y éstos pasaron a ser conceptos secundarios de acuerdo con lo que se iba negociando con respecto al conjunto del tema de la coparticipación. A cada uno le interesaba cumplir con los intereses particulares de su sector, región o provincia. Ni siquiera se tuvieron en cuenta intereses del conjunto de sus provincias sino intereses políticos particulares.

Lamentablemente, estuvo profundamente ausente una voz que hablara de que hoy en una sociedad moderna los intereses particulares no se pueden realizar sino es enhebrándose y articulándose con los intereses del conjunto. Sostener y articular los intereses del conjunto para llegar a fundar, constituir, mantener o hacer progresar o transformar la Nación implica el sacrificio de aspectos de los intereses particulares. A la Nación no se la constituye con la suma de intereses particulares sino como a un nuevo sujeto. Esto es lo que esta Convención todavía no ha sido capaz de hacer.

Quiero referirme brevemente en particular a nuestro dictamen. Lo que hacemos es tratar de establecer las garantías para la principalidad del Estado en el cumplimiento del deber de brindar educación.

A efectos de evitar suspicacias, malos entendidos o incomprensiones, voy a aclarar que lo que estamos diciendo es que el Estado debe garantizar la educación pública y no que los sujetos privados no puedan también impartir educación, naturalmente respetando el conjunto de las leyes respectivas y en el marco de la Constitución. Concretamente, decimos que el principal proveedor de educación debe ser el Estado.

Al respecto, en nuestro dictamen decimos que el Poder Legislativo debe "organizar, planificar y proveer a la educación pública hasta el nivel de grado inclusive, asegurando la calidad, gratuidad y prescindencia religiosa y el acceso, permanencia y egreso para todos los habitantes sin discriminación alguna..."

¿Por qué hablamos de gratuidad? Porque al igual que el pedagogo Michael Apple cuando habla del problema de la equidad, consideramos que los conceptos tienen alas —¡qué frase lindísima!— y vuelan de un lugar a otro. Entonces, el concepto de equidad, al igual que el de gratuidad, tiene alas y queda inserto en otras bandadas de pájaros, con lo cual cambia. Esto, reitero, es lo que dice Michael Apple, uno de los más importantes educadores y sociólogos norteamericanos.

Según la definición del diccionario de la Real Academia, equidad quiere decir lo siguiente: "Bondadosa templanza habitual...", la bondadosa templanza habitual de los ministros Cavallo y Jorge Rodríguez, "...propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley."

Quiere decir que vamos a sancionar un concepto que va a hacer que la gratuidad de la educación más que por el texto terminante de la ley se guíe por el sentimiento o por la conciencia —quién sabe de quién; tal vez del ministro Cavallo—.

## Convención Nacional Constituyente

A su vez, en la cuarta acepción de la palabra equidad el diccionario dice: "Moderación...en las condiciones que se estipulan para los contratos". Este es el concepto de equidad que utiliza la Fundación FIEL que, como ustedes saben, es una de las principales fundaciones vinculadas con el Banco Mundial.

Dicha Fundación realizó un trabajo titulado *El fracaso del estatismo* que fue publicado en 1987 por la editorial *Sudamericana Planeta*.

Allí se dice que es necesario utilizar la categoría equidad, porque con ella se garantiza que las instituciones educativas reciban un subsidio, que dependerá de la entidad de que se trate. Esto se está haciendo en Chile: luego de una categorización de las instituciones, se les paga por alumnos inscriptos en unos casos, y por exámenes aprobados en otros, en lugar de que exista el financiamiento estatal para la educación. Se paga por igual un subsidio a las escuelas públicas y a las privadas; equitativamente.

Continúa diciendo el documento de la Fundación FIEL, que el monto del subsidio estaría dado por una simple razón de equidad. Es decir, por la capacidad de pago de cada individuo que se educa o que exprese el deseo de hacerlo.

Dice también que debe establecerse el criterio de equidad porque de otra manera, si sólo se pone la palabra gratuidad —como tradicionalmente se ha hecho en el sistema educativo liberal—, esto implicará una inversión cuyo efecto de retorno será indirecto —es decir, quienes pagan los impuestos, indirectamente tendrán un retorno; quienes invierten en educación tendrán un retorno indirecto—. Entonces, lo que hace falta es invertir directamente. Pero, ¿de qué manera? Invierto directamente para que en esta universidad en particular se formen los cuarenta químicos que hacen falta para la planta petroquímica que desarrollaré en determinado lugar, con capitales provenientes de tal empresa; y desinvierto para que no existan físicos en este país, porque en realidad tengo pensado establecer una planta en el norte del Brasil y, por lo tanto, no quiero que exista competencia.

Este mecanismo permite que el subsidio que busca una retribución directa, la tenga en materia de recursos humanos específicos y en materia de investigación específica dirigida a determinado desarrollo de la economía.

Asimismo, este documento sostiene que debe implementarse una política de arancelamiento de los servicios educativos junto con mecanismos financieros adecuados para otorgar préstamos y becas. Es decir, subsidio directo a estudiantes, que parece ser más eficiente que el financiamiento por parte del Estado —dice—, por lo menos desde un punto de vista de cumplimiento de objetivos de equidad.

No podemos estar de acuerdo con todo esto. Por lo tanto, para muchos de los que estamos aquí hoy comienza una nueva etapa de lucha con otros objetivos, porque peharemos contra la gratuidad equitativa. Vamos a luchar por la gratuidad plena, lo que significa que estamos luchando por la ley 1420; por aquellos principios que los integrantes del movimiento reformista creyeron que ya estaban cumplidos. De ahora en más lucharemos para que todos los argentinos tengan la oportunidad de una educación gratuita, no limitada por la equidad.

Paso a referirme rápidamente a algunas cuestiones adicionales.

En el texto de nuestro dictamen proponemos la no discriminación y prescindencia religiosa. En el texto de la mayoría, sólo dice "no discriminación alguna". Al respecto, se nos dijo que al hablar de no discriminación se incluye la prescindencia religiosa.

Quiero recordar una anécdota personal, y los constituyentes con quienes he trabajado en conjunto me van a disculpar por repetirla.

Recuerdo que en la escuela primaria mi padre no quería que yo estudiara religión. Si

## Convención Nacional Constituyente

bien asistí a una escuela primaria religiosa, en ella se sostenía la no discriminación —era una escuela pública; la escuela de los años 1952, 1953.

Sin embargo, en esa escuela terminaron discriminándome porque la no prescindencia religiosa implicaba la imposición de una religión. Esa religión no sólo se imponía a través del currículum manifiesto, sino mediante aquéllo que desde hace muchos años los pedagogos llaman el currículum oculto: las muchas formas por las cuales, por haber una religión oficial —por no haber prescindencia religiosa—, ésta se termina inmiscuyendo por el conjunto de los aprendizajes que se realizan en el espacio escolar; era absolutamente significativa y jugaba un papel discriminador; era un significante de la discriminación.

Hoy la resistencia ...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Le solicitan una interrupción, señora convencional.

Sra. PUIGGROS.— Me queda poco tiempo. Voy a concederla al finalizar mi exposición. Decía que la resistencia a garantizar que no habrá religión alguna en la escuela pública es parte de una cultura política donde la discriminación y el ataque a las minorías religiosas y culturales, siguen siendo trágicamente posibles.

Le pido a esta Asamblea que no nos neguemos a tener una escuela democrática; no nos neguemos a aquello que Sarmiento quiso cuando trajo a las maestras protestantes; cuando fundó la Escuela Normal de Paraná. Recordemos esa idea de Sarmiento de constituir una sociedad pluralista desde la base; una sociedad democrática por la forma como pensarán y sintieran sus habitantes; una sociedad democrática por los gestos; una sociedad democrática por la cultura política; una sociedad democrática por los sentimientos y por las creencias.

Por todo esto, pongamos en nuestra Constitución que la escuela argentina sea una escuela prescindente de la religión. (*Aplausos*)

Con referencia al tema de la libertad de cátedra, debo decir que en el dictamen que habíamos firmado con los señores convencionales LLudgar, Felicevich, Azcueta, Olmedo, Verani y Maestro consagrábamos la libertad de cátedra, dictamen que incluso conversamos con el convencional La Rosa. Se consagraba un principio de 1918; pero con el dictamen de mayoría, se quita la libertad de cátedra. Eso no es una simple operación discursiva; es una grave operación política. Eso no va a quedar entre estas cuatro paredes; eso va a marcar de ahora en más la vida de las universidades argentinas, porque si a partir de ahora alguien objeta que no haya libertad de cátedra, cualquiera podrá contestarle que la Constituyente de 1994 optó por no incorporar la libertad de cátedra (*aplausos*); quitó la libertad de cátedra, porque hubo un dictamen anterior donde la libertad de cátedra estuvo.

Deseo resaltar, en materia de ciencia, técnica e investigación, que aquello que los investigadores del CONICET y de la CONEA solicitaron que figurara, porque peligraba una fuente de trabajo, no aparece en el dictamen de mayoría; fue eliminado de ese artículo que firmamos en conjunto.

No hay garantías para el desarrollo de la ciencia y de la técnica; no hay garantías no sólo por el tema de los porcentajes —al que ya me voy a referir—, sino porque en el país del ajuste, en el país del tercio de los argentinos, no hace falta investigación ni desarrollo, porque a ningún grupo privado que está colgando de los grandes monopolios le interesa el desarrollo de la tecnología de punta. Porque a ninguno de ellos les interesa hacer una verdadera inversión en recursos humanos —término tan gastado— como se quería hacer en la década del 70 o en la del 60.

## Convención Nacional Constituyente

De ahí que el INTA, la CONEA y el CONICET no van a tener fondos en el futuro. Por ejemplo, hay un proyecto del Poder Ejecutivo que sigue las directivas del Banco Mundial en el sentido de eliminar al CONICET transformándolo en una simple Secretaría de Estado, reduciéndolo en un departamento a las órdenes del Poder Ejecutivo para cumplir con sus necesidades inmediatas. Las necesidades de un Poder Ejecutivo que, como ya hemos dicho, se sostiene cada vez menos en base al consenso. Y por esto, porque se sostiene cada vez menos en base al consenso, necesita cada vez más de los decretos de necesidad y urgencia y de los superpoderes. Quien no se apoya en la sociedad, quien no construye pactos profundamente avalados por la sociedad, quien no representa realmente lo que necesitan y demandan los sectores sociales de un país, precisa de los decretos de necesidad y urgencia, y de los jueces a dedo para poder sostenerse.

No solamente el Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de lo que sucede sino todos los que nos quieran hacer creer que lo que se ha sellado en la Argentina es un pacto para el bienestar del conjunto de los argentinos.

Mucho se ha discutido si corresponde establecer con rango constitucional la garantía del 2 por ciento del producto bruto interno anual que piden los investigadores para la ciencia y la técnica, así como también la garantía del 6 por ciento que piden los educadores, que ya ha establecido la ley federal de educación, lo que también está en muchas constituciones latinoamericanas. Esta discusión habría que sacarla del terreno tecnicista porque no es un problema de esta índole, es un problema político relativo a la necesidad de garantías para los derechos elementales. Esto tiene que ver con que se le retacea todo al conjunto del pueblo argentino. Esto tiene que ver con que para que un chico vaya a la escuela en este país hace falta que figure en la Constitución la obligación del Estado; y se precisa que también se establezca el porcentaje porque de lo contrario parece ser que no hay garantías. Por eso estamos pidiendo que en la Constitución figure un porcentaje, porque desconfiamos de una política que está llevando permanentemente a la destrucción del sistema educativo nacional; desconfiamos porque escuchamos las cosas que dicen los funcionarios que están a cargo de la educación nacional, porque leemos los proyectos que hacen y sufrimos lo que es la transferencia; sufrimos como sufrieron ustedes, señores gobernadores.

Las provincias se encontraron de pronto con que tenían encima las escuelas que habían sido nacionales durante muchísimas décadas, que habían estado protegidas por la ley Lainez, ya que las provincias no alcanzaban a responder a sus necesidades educativas. De pronto se encontraron con que en lugar de satisfacer el viejo principio federalista, justo, correcto, de las provincias, de las regiones, de los habitantes del interior del país, de tener sus propias escuelas, de administrar sus propias escuelas y producir sus propios currículums, se los burló y se efectuó la transferencia.

Pero se hizo una transferencia sin fondos suficientes, sin garantías. Se transfirió la miseria del sistema educativo, los sueldos de hambre para los docentes, un currículum destruido, una educación vaciada; en definitiva, los pedazos que fueron quedando del sistema educativo nacional. (*Aplausos*)

Hoy tenemos un nuevo escenario y parece que los sujetos son distintos, lo que para muchos de nosotros es una sorpresa. También parece ser que las metas son distintas. ¡Qué difícil va a ser para los estudiantes universitarios cuando tengan el arancel permitido por la Constitución!; una Constitución que dice que el principio de la gratuidad no es la garantía de la gratuidad, sino tan sólo el principio de la gratuidad y equidad, que posibilita el arancel no sólo en la universidad sino también hasta en una escuela primaria. ¿Cómo va a ser la lucha de

## Convención Nacional Constituyente

los estudiantes cuando vean que tienen que luchar por la libertad de cátedra y por la gratuidad?

Los estudiantes se preguntarán quiénes han hecho la letra de la Constitución, qué vacío que ha quedado, quién llenará ese vacío, cuáles serán los nuevos dirigentes que levantarán estas banderas que hoy son nuevas; ya no son las del 80, sino las del 94: las banderas de la gratuidad sin equidad, de la libertad de cátedra; las banderas de la prescindencia religiosa en la sociedad que todavía, a esta altura de los tiempos, es incapaz de defender la seguridad de las diferentes colectividades, que es incapaz de defender el pluralismo religioso e incapaz de garantizar a nivel de la Constitución una verdadera democracia ideológica, política y social. Son banderas nuevas y no de arrastre.

Algunos se equivocaron y estuvieron ausentes de esto. Algunos justicialistas nos preguntaban qué es esto de la autonomía, y nos dijeron que en realidad eran reacios a ella. Cuando hablamos con ellos parecía que iban a llegar a poner la autonomía universitaria en la letra de la Constitución, pero no se engañen porque no la pusieron. Por primera vez en una Constitución de América Latina figura la limitación a la autonomía universitaria, no como dijo el señor convencional Jesús Rodríguez, esto es, la garantía de la autonomía universitaria.

Cuando los estudiantes universitarios sufran las consecuencias de la autonomía y la autarquía van a entender por qué el Banco Mundial, el documento de la Fundación FIEL y el último documento de la CEPAL hablan de estos sistemas. Esto ya está ocurriendo en las universidades chilenas. A las universidades les van a decir: ahora que son autónomas y autárquicas arréglese como puedan, no sólo administren sus fondos sino consíganlos como puedan, porque no va a haber inversión para la educación superior.

La educación superior tendrá que arreglárselas por sí misma para conseguir sus fondos. Acuérdense el próximo año de estas palabras, cuando tengan el arancel. (*Aplausos*)

Acá ha quedado un vacío, nosotros no decimos gracias por este espacio sino que nos lamentamos profundamente que la mayoría en la cual confiábamos al comienzo de esta Asamblea no haya hecho posible conseguir estos objetivos. Sabemos que hay constituyentes de otros bloques que también lo lamentan. Apelamos a su conciencia y a que piensen en el conjunto de la sociedad para que hagan el gesto de constituir otra mayoría. Si esto no ocurre, desde nuestro dictamen de minoría esperamos haber establecido un punto de partida para estas nuevas luchas. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. BORINI.— Señor presidente: lamentablemente la señora convencional preopinante no me concedió la interrupción.

Voy a hablar de este tema, porque lo hemos discutido en la comisión en cuanto a la marginalidad o no que algunos han sufrido en la Argentina con respecto a la educación.

Muchos como yo fueron educados en la escuela pública y laica. Muchos como yo nos criamos con toda libertad y sin ninguna clase de marginalidad. A quienes concurren a la misma escuela pública y laica a la que yo asistí en Paraná no se les exigía reunir ningún tipo de antecedentes. Solamente se les pedía, a los padres de los alumnos, seriedad y responsabilidad para contribuir con el apoyo necesario para la formación de los jóvenes.

Digo todo esto porque no es la primera vez que oigo este planteo de lo religioso unido al tema de la marginación, que considero más un resentimiento que una realidad. (*Aplausos*)

## Convención Nacional Constituyente

También me llama poderosamente la atención un discurso reiterado en el Frente Grande: la preocupación por los recursos humanos y en el hecho de que se invierta en recursos humanos. Aquellos que han salido de una revolución que mutiló a gran parte del pueblo ruso, aquellos que ayer han estado del lado del aborto en esta Convención, aquellos que han apoyado la movilización en contra de la vida hoy, con preocupación, vienen a decir que hay que invertir en recursos humanos. ¿Cuál es la vara que utilizan estos señores para decidir en qué recursos humanos se puede invertir y en cuáles no?

Me preocupa mucho el doble discurso. Ayer, en un congreso juvenil realizado en la ciudad de Paraná, donde algunos jóvenes de la escuela secundaria pretendían participar en el debate para llegar a la construcción de un país mejor, ponía énfasis en esto que he referido: el doble discurso. En la Argentina hemos escuchado reiteradamente el doble discurso. Y no sé si tienen alas los conceptos.

La característica que he podido notar en los políticos argentinos es que éstos cada vez tienen más alas; se pasan de un lado al otro, venden sus ideas y hacen campañas defendiendo posiciones que luego en esta Convención cambian. Se retiran del recinto en oportunidad de la votación, cuando en la comisión votaron el dictamen para que pudiera ser considerado por este cuerpo. Esto es lo que tenemos que cambiar en la Argentina. Justamente con esa metodología fue tratado en comisión el tema al que me voy a referir.

Quizás para nosotros, después del derecho a la vida, la coparticipación federal es el tema más importante. Hemos leído la historia de los últimos sesenta años y no se nos escapa, observando claramente los procesos de transferencia interna y los procesos inmigratorios, cuál ha sido la principal razón que ha hecho que se produzca todo este proceso.

Estamos preocupados porque, a pesar de estar establecido en el artículo 67, inciso 2, en qué condiciones el Congreso está facultado para la creación de impuestos, hoy no sólo se autoriza al Congreso a la creación de impuestos indirectos sino que, además, se autoriza la creación de este sistema de coparticipación federal. Se trata de un cóctel que ha dado lugar a que muchos de los integrantes de mi bloque manifestemos nuestra preocupación en la Marcha Federal que se realizó hace pocos días y en el paro general del martes.

¡Este cóctel ha sido la principal razón del empobrecimiento de las economías regionales! ¡Este cóctel ha sido la principal razón para que algunos gobernadores en la comisión que integro —casi con lágrimas en los ojos— reclamaran algún tipo de asistencia extraordinaria, porque carecían de recursos naturales para afrontar los gastos presupuestarios! Ese cóctel constituido por impuestos indirectos y coparticipación ha sido rechazado por el bloque del MODIN categóricamente por varias razones.

La Constitución de 1853 establece con toda claridad, en el inciso 2 del artículo 67 lo siguiente: "Corresponde al Congreso imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan." Se ha realizado una interpretación equivocada, porque se hace referencia a cuestiones concretas y breves en el tiempo, no transferibles y totalmente determinadas como ocurre en el caso de guerras, cataclismos o algún accidente geográfico. Esto es lo que ha provocado que en los Estados Unidos aparezca la doble emisión. Muestro esta fotocopia, porque hay gente que no estaba informada de esto: hay dos billetes distintos en circulación en ese país. Uno está encabezado con la inscripción: "En Dios confiamos." El otro no tiene esa inscripción, pero la fecha de emisión de los billetes que no tienen esa inscripción coincide con las guerras de Corea, de Vietnam y del Golfo. Esas son las razones que conlleva el inciso 2 del artículo 67 de la

## Convención Nacional Constituyente

Constitución Nacional cuando habla de la "seguridad común". Esto que aparece circunstancialmente, también desaparece cuando queda sin efecto la causa que lo motiva.

En la Argentina, malinterpretando este concepto, hemos dado paso a un modelo tributario regresivo que ha llevado —además de que se produjeran las transferencias que mencionaba al principio— a disminuir altamente el poder adquisitivo del salario y a empobrecer de manera sustancial a las distintas provincias.

Ese proceso se invierte en la Argentina el 14 de mayo de 1932, cuando se crea el impuesto a los réditos, haciendo una interpretación picaresca del inciso 2 del artículo 67 de la Constitución. En ese momento, en el Senado de la Nación, se advirtió de las consecuencias que se iban a producir sobre el resto del territorio.

Juan Ramón Vidal —miembro informante del dictamen de comisión— dijo: "Hay una valla insalvable para que este impuesto tenga validez por el precepto constitucional que impide al Congreso imponer contribuciones directas sino en casos especiales y determinados."

El gobernador Etchebere exponiendo ante la legislatura provincial, dijo: "La consecuencia de la creación del impuesto a los réditos será el empobrecimiento de la provincia, el desquicio de sus rentas, y entonces tendrán que venir a mendigar al gobierno nacional que la sustituya en el cumplimiento de los subsidios."

¿Qué está pasando en el interior en este momento? En algunas provincias, el 97 por ciento de sus gastos son cubiertos con recursos provenientes de la coparticipación. Si ello es así, ¿quiénes prestarán los servicios que han sido transferidos si, al mismo tiempo, no se otorgan subsidios? ¿Dejarán de prestarse?

Este proceso —al que califico de inconstitucional— ha ido generando un altísimo costo interno, sobre todo en los sectores de menor poder adquisitivo, que son los asalariados.

Para que lo referido hasta el momento pueda verse claramente voy a dar un ejemplo concreto. Veamos qué propone el modelo para una persona que decide asociarse para trabajar y pretende no sólo vivir dignamente de su trabajo sino también acumular capital. Si tomamos como base lo que representa el modelo impositivo en la Argentina veremos que la gente no se puede capitalizar si trabaja decorosamente, porque el gobierno ha modificado el mínimo imponible; no hay mínimo imponible en el impuesto a las ganancias porque tiene que pagar el 18 por ciento de IVA, el 30 por ciento de impuesto a las ganancias, el 32 por ciento al sistema previsional obligatorio y totalitario, el 50 por ciento de aranceles y tasa de estadística, el 3 por ciento acumulativo de impuestos provinciales sobre ingresos brutos — que en la provincia de Entre Ríos es del 4,5 por ciento—, el 2 por ciento de impuestos inmobiliarios, el 1 por ciento a los activos productivos que tenga en su empresa y el 1 por ciento sobre todos los bienes personales. De esta forma es imposible llevar adelante un proceso de capitalización.

Uno de los derechos que deberían haber quedado establecidos en la Constitución es el derecho al progreso y a la renta. Digo esto, porque pareciera ser que en la Argentina de hoy quienes obtienen alguna renta son delincuentes y quienes tienen pocos recursos son los que sostienen este sistema.

Con relación al dictamen de la mayoría observamos que el solo hecho de mencionar la facultad de imponer estos impuestos por tiempo determinado no garantiza absolutamente nada, porque puede entenderse a ese lapso como de uno a diez años. En la Argentina, el tiempo determinado es indefinido, de manera que lo que estamos haciendo no es crear un impuesto para resolver un problema transitorio por un tiempo determinado, sólo estamos

## Convención Nacional Constituyente

facultando al Congreso para que por un lapso indeterminado mantenga los gravámenes o los aumente.

Hice referencia a la inconveniencia de la inclusión de la coparticipación federal; inclusive varios señores convencionales han hecho alusión a esta cuestión como un hecho injusto. Asimismo, en el Senado de la Nación, el señor convencional Romero Feris, refiriéndose a la coparticipación de los sistemas de seguridad social decía: "Agrégase desde el punto de vista macroeconómico la transferencia de fondos hacia el orden nacional que suponen los aportes personales y patronales con destino a los regímenes de previsión social, aplicados sobre las empresas y actividades que se desarrollan en todos los territorios provinciales para advertir el enorme flujo de capitales que se va principalmente a la Capital y el gran Buenos Aires en tanto se agotan las economías del interior."

Este tema, que de ninguna manera puede ser discutido, es la principal razón de nuestro rechazo al dictamen en consideración. Además, se ve agravado por lo establecido en el artículo 67, porque la facultad del Congreso de la Nación de fijar los recursos de la Nación y, posteriormente, proceder a la distribución de los disponibles terminará agravando la actual situación de las provincias.

Por estas razones, el bloque del MODIN expresa su más enérgico rechazo a la posibilidad de que se le dé rango constitucional a la coparticipación federal y, en cambio, aconseja mantener el régimen establecido en la Constitución de 1853 a fin de que las provincias recuperen las potestades que han perdido, sobre todo en lo referente al impuesto a los réditos, impuestos al consumo y para que vuelvan a tener iniciativas que les permitan lograr el esperado desarrollo.

Hoy un señor convencional manifestaba que las provincias se encuentran perjudicadas porque no se han visto favorecidas por un régimen de fomento industrial por parte de la Nación. Los gobiernos provinciales, al no disponer de recursos, no pueden llevar adelante ningún programa de este tipo.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La señora convencional Sánchez le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. BORINI.— Señor presidente: lamento no poder acceder a la solicitud formulada en razón del breve lapso de que dispongo para hacer uso de la palabra.

Tenemos que recuperar lo que sabiamente establecía la Constitución de 1853, a fin de que las provincias mantengan sus potestades naturales y si los recursos con los que cuentan son insuficientes deberán ser asistidas por la Nación a fin de cubrir los respectivos gastos. Hay que terminar con este proceso de ida y vuelta de recursos a través del cual la Nación se queda con tres pesos de cada diez y reparte el resto entre las provincias.

Por último, quiero dejar sentado que de aprobarse la inclusión de la ley de coparticipación federal, más allá de cambiar un botón verde por otro negro, daremos paso a la consolidación de un modelo que más que federal será unitario. *(Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.)*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para completar el informe, tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. REPETTO.— Señor presidente: en primer lugar, quiero decir que de la hora que

## Convención Nacional Constituyente

disponemos voy a hacer uso de la palabra durante veinte o veinticinco minutos. Después, continuará con el informe el señor convencional Nuñez.

Realmente, estoy preocupado porque en varias intervenciones hice uso de ironías para explicar nuestra posición sobre distintos temas. Pero teniendo en cuenta el episodio suscitado ayer, donde pareció que la asamblea del Mercado Central de Buenos Aires ocupaba el espacio de esta Convención Constituyente por la metodología empleada a fin de cercener la posibilidad del uso de la palabra a 76 oradores que querían manifestar sus convicciones, voy a obviar las ironías para poder continuar con este prestigioso debate.

Cuando hablamos del derecho federal, del derecho público provincial, debemos analizar profundamente los orígenes económicos, sociales y políticos que enmarcaron a la sociedad argentina constituida a partir de 1853.

El doctor Arturo Bas, fundador de la cátedra de Derecho Público Provincial en la Universidad Nacional de Córdoba, en su libro *El Federalismo* aclara que lo único escrito sobre derecho público provincial había sido un trabajo de Alberdi y decía que "el derecho público provincial carecía de existencia en un país centralizado en unidad de régimen." Ese es el principio. Provenimos de una concepción unitaria del poder en la Argentina, que está ligada a nuestras condiciones históricas de dependencia del imperio español y de ser parte integrante del Virreinato del Río de la Plata.

El proceso de expansión —producto del dominio de los mares por parte del imperio británico— determinó en 1778, ante la impotencia de los borbones para contrarrestar ese poderío naval, la expulsión de los jesuitas como forma de recontrolar el poder. Se destruyeron los olivares y los viñedos de Mendoza, con el objeto de conservar el monopolio del aceite de oliva, uno de los principales productos de exportación del imperio español.

Pero esa no fue una situación particular de España. El deterioro de las estructuras industriales y productivas de España había estado signado por el desarraigo de los Habsburgo, con Carlos I de España y V de Alemania. No sé si los señores convencionales conocen el origen de la palabra "fullero". Los *Fugger* eran unos usureros alemanes que prestaban sus dinerillos a Felipe II y a Carlos I y actuaban junto a los venecianos. Por eso, los italianos los llamaron *fuggeros*, transformando la palabra. Después, nosotros castellanizamos el término denominándolos "fulleros".

Por intermedio de ellos fue que el oro de la América española se trasladó a Flandes. El genio político de Enrique VIII y de Isabel I de Inglaterra hizo que llevaran los telares flamencos a trabajar a su país, a través de lo cual lograron que el oro que se extraía bajo la explotación de los indígenas americanos fuera a parar al desarrollo industrial y a la acumulación de capital de Inglaterra.

Para cortar la unidad ideológica del Papado, Enrique VIII rompe con Roma y produce un proceso de acumulación en Inglaterra.

Sobre esa base, esos orígenes y ese proceso decadente de nuestra Madre Patria se forja el destino del unitarismo en la Argentina como un proyecto esencialmente de minorías, de decadencia y de enfrentamiento hacia los hombres que aislados del imperio iban construyendo artesanalmente sus propias industrias.

Cuando se produce nuestra Revolución de Mayo, la mayor concentración de habitantes y de industrias estaba en el noroeste argentino, formando parte de una estructura de servicios para el funcionamiento de las minas de plata del altiplano boliviano. Se habían generado distintas corrientes económicas, como el camino de las mulas de la Precordillera. Desde Mendoza se trasladaban en lomo de mula las vasijas de agua ardiente que eran

## Convención Nacional Constituyente

provistas a los indios para que pudieran seguir explotando las minas.

Pero también en el litoral se había conformado una estructura de producción en base a mulas, que se las llevaba arriando hasta Córdoba para enganchar las carretas y desde allí trasladar las mercancías del puerto de Buenos Aires en forma directa al Altiplano.

Cuando se rompe esa estructura comercial ligada al monopolio español se resquebrajan las relaciones entre las regiones de la patria. A su vez, la penetración del librecambismo inglés produce el proceso de balcanización de la América Latina y surgen las oligarquías regionales que pretenden sustentarse sobre la miseria y no sobre la integración de las economías.

En ese momento surge preclaro el pensamiento belgraniano a través de la Audiencia de Buenos Aires, sosteniendo que debía producirse agricultura y que ella debía ser la base de nuestro desarrollo, con el objeto de acumular mano de obra productiva en el Virreinato del Río de la Plata. Este criterio es sustentado por los jacobinos revolucionarios de Mayo, como Moreno, Castelli y Monteagudo, quien va a morir asesinado en las calles de Perú llevando ese pensamiento revolucionario junto al general San Martín.

En el mismo proceso de liberación de esta América indoespañola se estaba generando su propia desintegración. Ni los genios militares de San Martín ni de Bolívar pudieron contrarrestar a las fuerzas disgregadoras que hicieron que América Latina no fuera una Nación, sino distintos países aislados unos de otros.

Diría, señor presidente, que luego de este proceso de luchas entre todas las regiones, de todo el proceso de los caudillos federales, del proceso del año 20 con los tres gobernadores, es decir, luego de todo el proceso de decadencia, se produce un efecto *per saltum* en la historia argentina, hasta que comenzamos a gestar aquellos elementos que van a configurar la necesidad de juntarnos, no como confederación.

Las confederaciones son pueblos desarticulados. Las federaciones tienen la identidad de un pueblo que tiene un proyecto común. Y eso es lo que explica Bas, cuando dice: "...los negocios de todos pertenecen a todos, es decir, a los representantes o delegados de todos; lo que no interesa sino a una fracción debe ser decidido por esa fracción, y lo que no tiene relación sino con el individuo no debe ser decidido sino por él mismo; que es indiscutible, que el pueblo entero de la Nación, o sus representantes, no tienen jurisdicción legítima sino sobre los intereses de orden general, y que, si ellos se inmiscuyen en los intereses de la provincia, la comuna o el individuo, exceden su competencia".

Así vamos gestando el proceso del federalismo en la Argentina como una concepción defensiva. Jamás los hombres del interior hemos podido lanzar políticas nacionales de integración, porque hemos sido permanentemente jaqueados por los intereses de las minorías y nos han impedido, por mezquinos intereses, juntarnos para proyectar un destino conjunto de Nación; porque los intereses del centralismo y los de las provincias no son contrapuestos. Los que son contrapuestos son los intereses de las minorías y los de las mayorías, como también son contrapuestos los intereses de los países pobres y los de los países ricos. (*Aplausos*)

Es por eso que hay una antinomia y en este dictamen se la plantea. Hemos visto la puja entre los gobernadores de las provincias pobres y los de las ricas. Señores gobernadores: es una falsa instrumentación del pensamiento lo que han hecho. Se han equivocado, han disputado cosas que nos pertenecen a todos. (*Aplausos*)

Hay que modificar la estructura del pensamiento; no es en contra de Buenos Aires ni en contra del conurbano bonaerense. Esas son las miserias de nuestros pensamientos, que nos obligan a pensar que hay intereses contrapuestos. Debemos proyectar desde la Constitución

## Convención Nacional Constituyente

Nacional un proyecto de integración.

Varias veces bromeábamos con el señor convencional Iturraspe y comentábamos que no estábamos de acuerdo con las regiones. Cómo no lo voy a estar si América latina es la hermandad de regiones que se deben poner al servicio de un proyecto de liberación. Pero no estoy de acuerdo con que se integren regiones al servicio de superestructuras multinacionales que no vienen a enriquecernos sino a empobrecernos. (*Aplausos*) Esa es la claridad conceptual que debemos tener.

Un elemento que utilizan las minorías, es el tema de los indígenas. Vamos a explicar la famosa Campaña del Desierto. Esta no se hizo solamente para integrar un territorio a los designios de la división internacional del trabajo. Fue la expresión real, concreta y soberana de un país donde elementos extraños estaban produciendo malones; malones que se llevaban a través de la cordillera para cargarlos en buques con el fin de ser alimento de la frontera móvil en los Estados Unidos, que avanzaba del oeste al este y del este al oeste; porque como no podían tener producción que fuera permitiendo afincarse a los colonos —porque la frontera con el indio era muy flexible—, entonces desde las pampas argentinas se llevaban a través de barcos chilenos a Monterrey el ganado en pie que permitiría la alimentación de esos colonos y del ejército norteamericano. No por otro motivo el comandante naval Hipólito Bouchard, que manejó una de las columnas de granaderos a caballo en San Lorenzo, tomó el puerto de Monterrey. Y la bandera argentina está colocada en ese puerto como recuerdo de los hombres que tomaron territorio norteamericano; fue en el año 1822.

El texto dice que la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires —pobre Buenos Aires con esta Constitución— y entre éstas, se efectuará en relación directa a competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Por otro lado, el artículo 5º, inciso 7 establece: "Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas, y aprobar o desechar la cuenta de inversión".

A los señores gobernadores voy a decirles que cuando ellos quieran aplicar la distribución, desde el *cavallismo* les van a decir, haciendo el gestito de Olmedo: "¡De acá!". Esa es la realidad de la historia argentina.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Le ruego al señor convencional que morigere sus expresiones.

Sr. REPETTO.— Estaba fuera del horario de protección al menor. (*Risas*)

Esa es la realidad que vivimos los argentinos. Como ya terminé mi exposición, dije la ironía final.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— No cumplió con su palabra de que no iba a utilizar ironías, señor convencional.

Para completar el tiempo que le corresponde al MODIN tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Ruego a los señores convencionales respetar al orador.

Sr. NUÑEZ.— Si tiene a mano un puñadito de maíz, lo puede tirar para que las gallinas picoteen y no alboroten.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional: le ruego que respete a los señores convencionales y a la Presidencia.

Sr. NUÑEZ.— Así lo haré, señor presidente.

He centrado mi análisis sobre el artículo 6° del dictamen de la mayoría que propone un artículo 16 bis y que dice: "El Congreso debe proveer lo conducente a ...", paso a leer el tercer párrafo: "...sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

"Dictar leyes que protejan la creación artística y cultural garantizando la libre creación y circulación de las obras de arte sin ningún tipo de censura o traba y el derecho de todo habitante a la cultura y sus beneficios".

Realmente se trata de un buen artículo. Es más, creo que es un buen artículo literario, porque en realidad no hace más que explicitar una serie de elementos que tienen vigencia en normas de rango constitucional y en normas de rango legal nacional y provincial, que sin embargo no han delineado la realidad educativa que hoy tenemos los argentinos.

Sin duda podemos coincidir con muchos puntos vinculados con la descripción que se ha hecho de esta área por parte de los oradores que me han precedido en el uso de la palabra y que pertenecen a bloques distintos del que integra quien habla. Por ejemplo, no hay duda de que podemos coincidir en que la realidad educativa que tenemos no nos gusta, y no por capricho sino porque advertimos que no sirve para la Argentina que queremos, que es una Argentina mejor para todos y cada uno de sus habitantes.

Me pregunto entonces, con relación a este artículo propuesto —que en realidad es un buen artículo literario—, qué puede agregar si en él falta el motor que plasme en la realidad un sistema que ponga a disposición de todos los habitantes de nuestro país, cualquiera sea su condición socioeconómica, edad y nivel de aptitudes, aquel andarivel que les permita el libre y pleno acceso a todos los bienes de la cultura, la plena realización de sus aptitudes físicas, intelectuales y espirituales, y que a su vez les enseñe a poner esas virtudes al servicio de la comunidad.

Veamos entonces qué ha fallado y en qué podemos incidir desde esta Convención para que cuando desde la óptica de la historia se analice esto no se lo considere algo así como un ramillete de buenas intenciones que se ha marchitado porque no hubo algo adecuado con qué regarlo.

Creemos que hay algunos elementos que no han sido contemplados en este artículo. Se habla del acceso a la educación estatal gratuita pero no se mencionan los niveles de gratuidad, es decir, si sólo alcanza al nivel primario —o al nuevo ciclo— o también al secundario, o incluso si la gratuidad abarcará todos los niveles.

Falta también un elemento primordial que a mi juicio debe ser contemplado,

## Convención Nacional Constituyente

aprovechando esta oportunidad, para diagramar el esfuerzo presupuestario que —cualquiera sea su nivel— se haga de aquí en más. Me refiero a que el Estado debe garantizar a los educandos el acceso a un sistema de orientación vocacional que impida el desperdicio de esfuerzo y de dinero, de sacrificio personal y de sacrificio de la sociedad, que se ha hecho históricamente en nuestro país y que aún hoy en día lleva a estudiantes de todos los niveles a dedicar ese esfuerzo personal junto con el esfuerzo económico de su familia y la contribución que se requiere al Estado para el mantenimiento de un sistema educativo, hacia objetivos que luego no le sirven a él ni a la sociedad. En la mayoría de los países del mundo que son considerados sociedades serias esto ha merecido el más importante tratamiento por parte de sus autoridades, pero hasta el momento nosotros lo hemos relegado al último rincón de las cosas utópicas e inútiles.

Como habremos de reiterar en algunos minutos, consideramos que el presupuesto educativo es insuficiente, pero aunque fuera suficiente, se malgasta, porque las asignaciones que corresponden a los diferentes rubros en que discurre la educación estatal en la Argentina no concurren a satisfacer las necesidades reales de nuestro país. Esto se vincula con lo que mencionaban otros oradores en cuanto a la aparente o real confrontación entre gobernadores y convencionales representantes de provincias ricas y los que representan a provincias pobres.

Lo mismo ocurre en materia de educación y no es ni más ni menos que el resultado inevitable de la carencia de un marco que aúne todos los esfuerzos, el de las provincias y el de los niveles de educación, en pos de un objetivo común. Y ese marco no es otro que el de lograr objetivos nacionales, pero esto no es posible porque desde muchos años atrás la Argentina ha declinado proyectarse como nación.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional González le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. NÚÑEZ.— No creo tener suficiente tiempo como para hacerlo. De todos modos, si la Presidencia me avisa cuando me resten dos o tres minutos para terminar mi exposición quizás pueda concederla, si es que para entonces he podido redondear mi idea.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Así se hará, señor convencional.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. NÚÑEZ.— Estaba diciendo que carecemos de objetivos nacionales —y esto no se lo imputo al actual gobierno ni al anterior— porque desde hace décadas la Argentina ha declinado su voluntad de erigirse como nación en el concierto internacional. Al carecer de ese elemento receptor de todos los esfuerzos no se pueden dar políticamente objetivos nacionales a desarrollar en un área determinada, y la educación es solamente una de ellas, quizás la más importante.

Por lo tanto, como la educación en la Argentina carece de objetivos que mensuren el esfuerzo, todo lo demás resulta atropellado, anárquico y en definitiva desperdiciado.

De acuerdo con las estadísticas, nuestro país destina al área educativa el 12 por ciento del gasto público. Si comparamos este dato con el de otras naciones, como por ejemplo Estados Unidos, que destina el 14 por ciento, o el Reino Unido, que destina el 12 por ciento, nos sentiríamos complacidos del esfuerzo del Estado nacional. Y mucho más si vemos que

## Convención Nacional Constituyente

Francia destina a la educación el 9,3 por ciento del gasto público e Italia apenas el 7,6 por ciento. Pero lamentablemente esto es un espejismo económico—financiero. Ello es así porque por un lado no condicen entre sí los montos brutos de gasto público de los distintos países mencionados; pero además sabemos que desde hace mucho tiempo en la Argentina carecemos de números públicos fiables, lo que se ha acentuado aún más en los últimos períodos.

Sabemos que el producto bruto interno de 1992 fue estimado en 226.000 millones de pesos, pero economistas independientes —que los hay— estiman que ese monto está dibujado en un porcentaje no inferior al 40 por ciento. Obviamente todas las proporcionalidades que se hagan en función de esa cifra resultan falsas. Tenemos entonces que ese supuesto 12 por ciento no es tal.

Además, se ha propuesto para el desarrollo del área en la Argentina —en cuanto a las asignaciones presupuestarias, así como en otros renglones— seguir un modelo del cual últimamente se ha dejado de hablar por razones que lógicamente todos los señores convencionales deben conocer. Me refiero al modelo mexicano, que se ha dejado de mencionar a partir del 1° de enero de 1994, fecha en que se produjo la insurrección de los indígenas en Chiapas. Pero lo cierto es que en estos últimos años la Argentina se planteó el modelo mexicano como algo a imitar.

Este problema de los cocientes presupuestarios nos ha llevado a que la realidad educativa argentina en este momento nos muestre que solamente el 40 por ciento de la matrícula primaria concluye el séptimo grado, y únicamente uno de cada diez alumnos que ingresan a la universidad pública logra graduarse. Para tomar una experiencia comparada, estadísticas contemporáneas del Estado mexicano nos dicen que los niños mexicanos no concluyen su escuela primaria en un 47 por ciento, y que solamente uno de cada cien alumnos que concluyen su escuela secundaria ingresa a la universidad.

Podemos ver entonces que deberemos esforzarnos un tanto para evitar este modelo mexicano que nos han puesto como deseable aquellos que en este momento están regimentando el manejo del dinero público, que no es otra cosa que el producto del esfuerzo de todos los argentinos que trabajamos.

Creemos que cuando se trate seriamente el proyecto de asignaciones para Cultura y Educación debe partirse de una base económicamente mensurable en lo concreto. Por eso es que el dictamen de minoría presentado por el MODIN establece —en cuanto a las atribuciones del Congreso— una pauta absolutamente distinta de la que se ha manejado hasta ahora.

El inciso 7 propone que el inicio del trámite parlamentario del presupuesto nacional sea una atribución exclusiva del Congreso, contemplando en porcentaje del producto bruto interno la inversión a realizar en educación, justicia, cultura, ciencia y tecnología, salud, acción social, defensa social e inversión pública.

Esto tiene un objetivo claro y concreto, que es dar a los representantes del pueblo de la Nación —los diputados— y a los de los estados que la componen —los senadores— una injerencia concreta y directa sobre el manejo de los dineros públicos, sustrayéndolos, como ha sido hasta ahora, del arbitrio de un funcionario al que nadie votó, y que en este momento —como en otros de la historia argentina— no representa ni más ni menos que los intereses económicos dominantes ya no de la Argentina sino de toda América y del mundo. Aspiramos a que en algún momento los dineros de nuestro país sean manejados por argentinos para objetivos argentinos. (*Aplausos*)

## Convención Nacional Constituyente

Creemos que la cultura, la educación y la ciencia y tecnología aplicadas al quehacer nacional constituyen la mejor inversión que, junto a la salud pública, puede encarar cualquier Estado, y parafraseando acertados conceptos vertidos por otros señores convencionales —que también utilizamos habitualmente—, entendemos que a través de esa inversión puede canalizarse el esfuerzo y el instrumento adecuado para que los representantes del pueblo y los Estados provinciales puedan, de esa manera, incidir en el manejo concreto —no en el declamativo— de la cuestión educativa. (*Aplausos*)

Señor presidente: habiendo concluido con mi exposición, voy a conceder la interrupción que ha solicitado el señor convencional González.

Sr. GONZALEZ.— La aclaración que pensaba formular ha perdido oportunidad, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— En virtud de que el señor convencional que ha solicitado oportunamente una interrupción no va a hacer uso de ella, corresponde que haga uso de la palabra el señor convencional por Tucumán, quien informará sobre el despacho presentado por el bloque de Fuerza Republicana.

Sr. BULACIO.— Señor presidente...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Juan Pablo Cafiero le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. BULACIO.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (J.P.).— Señor presidente: si esta Asamblea lo acepta, voy a solicitar la incorporación de la siguiente cláusula a la modificación propuesta al inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional en el dictamen de minoría.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— ¿Se refiere a la que anunció al comienzo de esta reunión, convencional?

Sr. CAFIERO (J.P.).— Así es, señor presidente.

Vamos a pedir que se incorpore el siguiente texto: "...Garantizar los derechos a la identidad cultural, a la defensa de la lengua y del patrimonio artístico, arqueológico y arquitectónico, a la libertad de creación de formas, imágenes y lenguajes, a la preservación de los espacios culturales y audiovisuales, a la libre circulación e integridad de las obras artísticas, al conocimiento y goce de todas las culturas y a la información democrática objetiva y pluralista, asegurando a todos los habitantes el derecho al aprendizaje de las técnicas artísticas como parte de la enseñanza común gratuita.

"El Estado invertirá como mínimo el 6 por ciento del producto bruto anual en educación, el 2 por ciento en investigación científica y tecnológica y el 1 por ciento en cultura."

## Convención Nacional Constituyente

Por lo tanto, he solicitado esta interrupción para incorporar este agregado al dictamen de minoría que hemos presentado, para que, de acuerdo con la estrategia planteada por nuestro bloque para la defensa de este despacho, sea considerado por los señores convencionales. Quiero agradecer al señor convencional Bulacio que me haya permitido hacer esta aclaración. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Tucumán.

Sr. BULACIO.— (*Lee*) Señor presidente: esta Convención lleva ya muchas horas de debate y ha aprobado un conjunto de reformas al texto de nuestra sabia Carta Magna de 1853.

Con todo el respeto que me merecen las señoras y señores constituyentes, debo advertir sin embargo la indiferencia de la opinión pública y la enorme desinformación del cuerpo social acerca de lo tratado hasta ahora, incluido el paquete cerrado del artículo 2º, que se dio en llamar Núcleo de Coincidencias Básicas. Es que, sin duda —y debemos tomar conciencia de ello—, damos la sensación que hasta hoy no hemos dedicado nuestro trabajo al país real, al país de carne y hueso, al país sufriente, al país del trabajo y de la producción, al país de las desigualdades.

Debo afirmar, aunque no les guste a muchos miembros de esta Asamblea, que poco o nada hasta ahora se hizo para reafirmar el proyecto de Nación de nuestros ancestros, que permanece aún naturalmente como proyecto.

¿De qué les sirve esta reforma a nuestros pueblos sufrientes? ¿Acaso ella les posibilitará una vida mejor, encontrarán un trabajo digno con una remuneración justa, recibirán una mejor educación, podrán curarse de sus males en hospitales bien equipados? ¿Les va a permitir a nuestros productores regionales resolver sus problemas de costos, de transporte, sus dificultades financieras, acceder a créditos con tasas razonables que les posibiliten incorporar modernas tecnologías?

Ahora, por fin, arribamos a un tema que, como convencionales del interior, nos preocupa profundamente: me refiero al fortalecimiento del régimen federal. La crisis del federalismo argentino ya no sólo es un lugar común en nuestra literatura política y jurídica sino que me atrevería a afirmar que también constituye una inexactitud.

Aquellas afirmaciones dichas fuera de contexto dan a entender que hubo un tiempo en que el sistema federal funcionaba bien, y luego, por diversos motivos, aquel sistema se fue deteriorando para transformarse en la práctica en un régimen unitario.

La ley 23.409, que declaró la necesidad de la reforma, habilitó en su artículo 3º, inciso a, el tema del fortalecimiento del régimen federal. El título en sí mismo constituye toda una denuncia. Se trata de un régimen debilitado, distorsionado y seriamente enfermo que afecta a la vida de la Nación como unidad integral.

El federalismo fue, sin duda, uno de los mayores problemas para la organización de la Nación. Los intentos unitarios de organizar el país como una unidad pura tropezaron contra la realidad de la existencia de poderes locales que no estaban dispuestos a renunciar a su legítimo poder político. También, el centralismo porteño pretendió violentar la existencia de las diversas economías de las preexistentes regiones del país, que se defendieron de la importación desleal que destruía sus recursos, creando trece aduanas interiores para protegerse.

El litigio por la libertad de comercio, que no era otra cosa que la cuestión de la libre

## Convención Nacional Constituyente

navegación de los ríos interiores y el carácter nacional de la aduana del puerto de Buenos Aires, paralizó todos los intentos organizativos del país durante cuarenta años.

Quiero decir que el problema federal es mucho más que el problema de la distribución de competencias entre la Nación y las provincias o de la asignación de sus recursos. Se trata, a mi juicio, de la voluntad política de constituirnos en Nación integral, o bien, de renunciar a ese objetivo.

Desde antes de los sucesos de Mayo de 1810, la región donde habría de constituirse nuestro país presentaba, al menos, cuatro realidades muy diferenciadas: el puerto de Buenos Aires, el litoral, Cuyo y el interior. El mismo Virreinato había sido sacudido por tensiones que nacían en Buenos Aires, para evitar el monopolio comercial de Lima, y las propias regiones interiores presionaron para que Buenos Aires se habilitara, finalmente, al comercio internacional, ya que ello implicaría significativas reducciones en los costos de las mercaderías importadas y la posibilidad de acceder a nuevos mercados para las producciones locales.

Esa situación habría de revertirse en pocas décadas en perjuicio del interior y en beneficio exclusivo de los comerciantes porteños.

En la tensión de estas dos realidades debieron desempeñarse los primeros gobiernos patrios, intentando buscar fórmulas políticas que permitieran congeniar intereses tan dispares y que, a su vez, hicieran posible articular un sistema político que los representara.

El unitarismo se mostró como un sistema inviable; sólo quedaba encontrar una fórmula federal que reuniera en un sistema único a las catorce provincias.

Así, el tratado firmado en esta misma ciudad el 4 de enero de 1831 sentó las bases sobre las que se debía negociar la unión nacional, que fueron recogidas en el acuerdo de San Nicolás de 1852, que señaló como objetivos —cuyo arreglo serían del resorte del Congreso General que iba a reunirse—, las siguientes cuestiones: primero, la administración general del país bajo el sistema federal; segundo, el comercio interior y exterior; tercero, la navegación; cuarto, el cobro y distribución de las rentas generales; quinto, el pago de la deuda de la República; sexto, todo lo concerniente a la seguridad y engrandecimiento de la República en general; séptimo, su crédito interior y exterior; octavo, el cuidado de proteger y garantizar la independencia, libertad y soberanía de cada provincia.

Comentando este hecho Alberdi decía lo siguiente: "Estas bases son preciosas. Ellas que han hecho y formado su trabajo al Congreso Constituyente, son una parte esencialísima de su obra. Por ella conocemos cuáles son los objetos que han de constituirse nacionales o federales, y sabemos que esos objetos han de depender, para su arreglo y gobierno, del Congreso General."

Sobre el acuerdo que contenía esas premisas se diseñó la Constitución de 1853, de la que nació la Confederación Argentina. Refiriéndose a ella Alberdi afirmaba: "La Confederación ha de ser no una simple liga de gobiernos locales, sino una fusión y consolidación de todos los habitantes de todas las provincias en un estado general federativo, compuesto de soberanías provinciales, unidas y consolidadas para ciertos objetos, sin dejar de ser independientes en ciertos otros. Esta forma mixta y compuesta, de que no faltan ejemplos célebres en América, hace que el país sea, a la vez, una reunión de provincias independientes en ciertos ramos, y una Nación sola refundida y consolidada en ciertos centros."

Resulta claro que la Constitución que organizó la República no es una alianza de provincias —las alianzas se denuncian unilateralmente— ni una federación donde cada federado conserva el derecho de secesión. Nuestra solución fue una fórmula mixta, que unía

## Convención Nacional Constituyente

la unidad nacional —como una e indivisible— y el reconocimiento de las partes autónomas que la componían. Hacer posible el equilibrio entre el todo y las partes, armonizar su funcionamiento, realizar la Nación mediante el sistema federal fue la única posibilidad de construir lo que Alberdi denominó como la República posible.

Es la voluntad política de constituir una sola Nación lo que hizo del federalismo un instrumento indispensable. Cuando no se estuvo a la altura de este objetivo de vida en común, algunos pueblos hermanos se sintieron traicionados en su vocación nacional, y optaron por separarse de la unión para dar nacimiento a otros estados independientes.

La Constitución de 1853 creó un sistema de competencias entre la Nación y las provincias destinado a hacer posible la unión nacional. Las provincias resignaron parte de sus poderes con el expreso objeto de que existiera la Nación. En aquellos momentos el acento estaba puesto en fortalecer la unidad que había sido el objeto postergado por más de cuarenta años y que tantos desencuentros ocasionó a los argentinos.

Cuando finalmente las instituciones comenzaron a funcionar, nuevos factores vendrían a desafiar el cumplimiento de aquellos designios. El crecimiento económico de las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del actual tendió a concentrarse en torno al puerto porteño, y solo marginalmente en el litoral y en el interior. La masiva inmigración encontró mejores posibilidades de comenzar una nueva vida en torno de aquel centro; y de este modo lo que se había intentado equilibrar y armonizar en el texto constitucional resultó nuevamente alterado por efecto de la concentración económica y demográfica.

Lo que en el orden de la política resultó un progreso, como fue la organización de partidos políticos orgánicos y nacionales, en el orden del federalismo resultó un perjuicio, porque los mismos representantes del interior, se vieron sometidos a las directivas nacionales de sus partidos antes que a los intereses locales que representaban.

El grave desequilibrio que afecta a nuestro país y que se expresa en las distorsiones que padece nuestro sistema federal, tiene directa correspondencia con una economía caracterizada por profundas desigualdades que se expresa en una distribución regresiva de los ingresos.

El Papa Juan Pablo II decía en uno de sus mensajes las siguientes palabras que resultan una dramática descripción de nuestra realidad continental: "Vemos como un escándalo y una contradicción la creciente brecha entre pobres y ricos. El lujo de unos pocos se convierte en insulto contra la miseria de las grandes masas. Comprobamos pues como el más devastado y humillante flagelo, la situación de inhumana pobreza en que viven millones de latinoamericanos expresada, por ejemplo, en mortalidad infantil, falta de vivienda adecuada, problemas de salud, salarios de hambre, desempleo y subempleo, desnutrición, inestabilidad laboral, migraciones masivas y forzadas."

La conciencia de la exagerada desigualdad en la distribución del ingreso en los países subdesarrollados ha generado inquietud, descontento y desesperanza, que desalentada por el fenómeno de la creciente recesión internacional se resiste a creer que produciendo más se podrá distribuir mejor el ingreso y disminuir la pobreza. Ningún ejemplo alienta esta idea. Por el contrario, las experiencias recientes, y sobre todo lo sucedido en el Brasil en la última década denuncian que a una mayor producción se corresponde una mayor concentración de riqueza en pocas manos y un mayor incremento de los sectores sumergidos en la pobreza.

Estas economías caracterizadas por una gran desigualdad en los ingresos, también se expresan en un proceso distributivo connotado por una gran iniquidad.

Esa desigualdad se exterioriza en niveles cada vez más bajos en la educación, en las

## Convención Nacional Constituyente

prestaciones médicas y asistenciales, en menores salarios y aumento del desempleo, lo que unido a la regresividad del sistema de oportunidades y a la estratificación social típicamente latinoamericana, conduce a profundizar las desigualdades en la generación posterior, con empleos de menor nivel e ingresos más bajos aún, y con el fenómeno preocupante que se manifiesta en los finales del 80 y principios del 90: la pobreza en masa de grandes grupos de población reducidos a condiciones infrahumanas.

Esta tendencia de los últimos años al incremento regresivo en la distribución del ingreso tuvo lugar tanto en los países ricos como en aquéllos subdesarrollados. Baste notar que la diferencia promedio entre un rico y un pobre en los países desarrollados oscila entre 4 y 10 veces, mientras esa misma diferencia en el Brasil es de 43 veces y en la Argentina, en la última década pasó de 15 a 20 veces.

Esta situación evidencia que aunque el producto bruto creció, su aumento no se distribuyó entre los más pobres, sino que fue acumulado en beneficio de los más ricos. Los excedentes, lejos de volcarse a la educación y a la salud para traducirse en gastos sociales destinados a los más necesitados, no sólo tuvieron otro destino, sino que estos rubros se vieron afectados por reducciones presupuestarias, políticas de ajuste, transferencias jurisdiccionales sin la afectación de los recursos correspondientes y, lo que es peor, esta tendencia apuntó a consolidar el diseño de países pobres, de los denominados por los economistas 10—90, o sea, aquéllos en que el 10 por ciento de la población se apropia de casi el 50 por ciento de la riqueza y el resto de la población, el 90 por ciento, recibe el otro 50 por ciento, y donde además ese 90 por ciento de la población contiene por lo menos un 20 por ciento que se encuentra en condiciones de necesidades básicas insatisfechas, o sea, de extrema pobreza.

Sin una clara conciencia de las profundas diferencias que estamos enunciando resultará vano cualquier intento por tratar de corregirlas.

Con idénticos propósitos conviene revisar cómo ha sido la evolución de la tasa de desempleo urbano en la misma década, considerando que en 1980 en Estados Unidos era de un 7 por ciento y diez años más tarde había disminuido al 5,4 por ciento. En Japón la variación oscilaba entre un 2 y 2,5 por ciento, mientras que en la Argentina para el mismo período había aumentado de un 2 a un 6,5 por ciento.

Esta Convención Constituyente está modificando la Constitución Nacional introduciendo normas generales teniendo en cuenta al país como un todo. Sin embargo, es oportuno señalar algunas situaciones particulares que son las que inspiraron el proyecto que estamos considerando, ya que lamentablemente la realidad socioeconómica de la Argentina dista mucho de ser uniforme. Por el contrario, además de las diferencias en cuanto a recursos naturales, climas, producción, nivel de infraestructura y grado de desarrollo tecnológico, nuestro país, como bien lo sabemos, padece además una grave distorsión en la composición de sus grupos demográficos, que es resultado, entre otras causas, de las distorsiones sufridas en la composición federal originaria.

Es así que pueden diferenciarse al menos cuatro zonas de muy distintos niveles. Por una parte, la zona de influencia del puerto de Buenos Aires y el centro del país, con alrededor de 21 millones de habitantes; el Noroeste, con cerca de cuatro millones; el Nordeste, con una población similar, y por último la región de Cuyo y el Sur, es decir, la Patagonia.

Tanto las regiones del Noroeste como del Nordeste experimentan una permanente migración interna del campo a las ciudades principales y, a su vez, una migración desde esas regiones hacia la Capital Federal y las principales ciudades del centro.

## Convención Nacional Constituyente

El producto bruto interno tanto del Noroeste como del Nordeste es sensiblemente inferior a la media nacional, y si se lo promedia con el de la Capital Federal exclusivamente, apenas si alcanza en algunas provincias a un 25 por ciento del de Buenos Aires.

Estas dos regiones presentan además características comunes, en particular la dependencia marcada del empleo público y de las producciones agrícolas, de tal modo que la contribución del sector gubernamental y de la agricultura representan casi la mitad del producto bruto total y da empleo a una cifra superior al 50 por ciento de la población económicamente activa. A esto deben sumarse los índices de subempleo y desempleo, y resultará fácil comprender que algunas de las provincias ubicadas en estas regiones se encuentran en una situación laboral alarmante.

Otro de los índices preocupantes en esas regiones es el del analfabetismo, que en todos los casos es el doble de la media nacional y alrededor de siete veces superior al de la Capital Federal.

La mortalidad infantil es otro de los datos reveladores de la gravedad de los desequilibrios indicados, si tenemos en cuenta que ella registra un índice aproximado del 45 por mil en las regiones antes aludidas en comparación con el 8 por mil que se registra en la Capital Federal.

En la última década hizo su aparición un nuevo fenómeno que las estadísticas denominan "la pobreza en masa". Se trata de poblaciones pobres cuyos ingresos son dos veces inferiores al precio de la canasta familiar. Es decir que se encuentran en el nivel límite de la supervivencia. El porcentaje de población en estas miserables condiciones de vida representa un 45 por ciento en el NOA y en el NEA, es decir, resulta el doble del registrado en la zona del puerto de Buenos Aires y del centro, y seis veces superior al de la Capital Federal. Esta situación llega a un extremo alarmante si se toma en consideración a la población rural, donde el porcentaje de esta pobreza extrema llega a los límites del 60 y 70 por ciento.

Los niños con síntomas notorios de hambre eran un 24 por ciento en San Miguel de Tucumán, mientras ese porcentaje sube al 38,5 por ciento en las villas de emergencia y asciende hasta un 57 por ciento en las zonas rurales.

Los datos referidos a la provincia de Tucumán son válidos para todo el Norte argentino y describen una situación que se caracteriza por bajos niveles de producción, uno de los más bajos productos brutos per cápita del país, la mayor tasa de desempleo, como hace poco se anunció para el Gran San Miguel de Tucumán —mi ciudad—, dependencia importante de los sectores gobierno y agricultura, altos índices de pobreza y marginalidad y una de las mayores concentraciones del ingreso del país acompañada por una altísima desigualdad distributiva.

Este cuadro debe ser completado indicando la existencia de una fuerte recesión, evidenciada entre otras cosas en la caída de ventas del comercio, la creciente desocupación ahora extendida a los sectores medios y sobre todo a los jóvenes que buscan su primer empleo, y una caída de los salarios reales que en la última década han sufrido una considerable disminución. Esta recesión se ve acompañada de un alto porcentaje de desempleo y subempleo que resultan más del doble del registrado en la Capital Federal. La cuarta parte de la población económicamente activa de San Miguel de Tucumán no consigue trabajo, pero esta cifra ni siquiera revela la total magnitud del problema, ya que ella no incluye el trabajo rural, en donde las estimaciones superan holgadamente el 30 por ciento.

Esta breve descripción que acabamos de enunciar nos pone de frente a un capitalismo

## Convención Nacional Constituyente

desenfrenado que está en busca de un nuevo ordenamiento económico que maximice la potencialidad de su tecnología, sin ninguna consideración o límite ante las desigualdades que provoca.

Una cultura hedonista, consumista y utilitaria quiere apoderarse de la conciencia de los hombres y de los núcleos dirigentes para despojarlos de los valores de la solidaridad, la fraternidad y la búsqueda del bien común, los únicos que pueden llevar a la condición humana a un nivel superior de civilización.

La desigualdad entre naciones ricas y pobres es abrumadora y creciente; pero también la diferencia entre las regiones del país crea una inequidad insoportable.

Es impostergable hacer un serio intento para promover una redistribución del ingreso y un desarrollo económico que corrija esos desequilibrios en favor de las regiones más postergadas del país.

Por eso hemos adherido al dictamen de mayoría en cuanto introduce un nuevo inciso al artículo 67, facultando al Congreso de la Nación a instrumentar las políticas tendientes a superar estas injustas situaciones a las que se ven sometidos millones de argentinos.

Alberdi enfatizaba el hecho de que era impensable un gobierno nacional sin un Tesoro nacional. De nada valía encomendarle la seguridad, la educación, la salud y la justicia si a la vez no se proveía al gobierno nacional de los recursos adecuados.

De esta necesidad nació el sistema tributario contenido en nuestra Constitución, que prevé una distribución de competencias entre el gobierno nacional y los provinciales..

Pero además se trataba de delimitar la competencia sobre los impuestos directos e indirectos. En cuanto a los primeros, no había duda de que pertenecían a las provincias. Sin embargo, se convino que el Congreso podría establecerlos cuando razones de emergencia lo justificaran. Las razones circunstanciales invocadas se convirtieron en justificativos permanentes que, por sucesivas prorrogas permitieron que, impuestos como el de réditos, que se estableció por un breve período, se extendieran finalmente por más de sesenta años.

Los impuestos indirectos debían ser compartidos entre la Nación y las provincias, en una proporción razonable nacida de índices objetivos que hicieran posible un crecimiento armónico de todo el país. De este objeto nació el sistema de coparticipación actualmente vigente.

Diversas iniciativas legislativas intentaron actuar como correctivos de la desigualdad creciente entre la Capital y el interior. Me refiero a un conjunto de leyes, como la 12.139, de unificación de impuestos internos; la 12.143, de impuesto a las ventas; la 12.147, de impuestos a los réditos; y las leyes 20.221 y 23.548, de coparticipación. Ellas no lograron revertir el problema.

La simple observación muestra que las leyes creadoras de gravámenes de coparticipación aparecen dictadas por la Nación, sin que en general las provincias hayan intervenido en su redacción. Esta potestad así ejercida ha sido criticada doctrinariamente, pues habría en la práctica una verdadera delegación de funciones por las provincias, no previstas en el régimen constitucional.

Se advierte asimismo que por las características económicas y demográficas señaladas, la mayor parte de la recaudación se efectúa en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, oscilando entre el 50 y el 85 por ciento del total recaudado en el país. Esto es obvio, ya que las casas centrales de las grandes empresas, bancos y otros, están establecidas en esta zona. El reparto se efectúa de acuerdo con los indicadores y los índices que estatuye la ley vigente; y desde que se creó el sistema, cada una de las provincias ha venido pujando

## Convención Nacional Constituyente

permanentemente para aumentar los porcentajes a su favor.

Asimismo, el sistema vigente de coparticipación ha generado una serie de efectos cuestionables, tales como la distribución de fondos extraordinarios, favoreciendo ciertas administraciones provinciales de la misma coloratura política en perjuicio de otras, o detracciones previas de la masa coparticipable para otros destinos como, por ejemplo, el sistema de seguridad social, o transferencias libradas al arbitrio del poder central.

Paralelamente, se advierte que las provincias dependen en demasía de los fondos de coparticipación. Algunas de ellas reciben más de diez veces de lo que se recauda dentro de su territorio, por una parte; y, por la otra, sus recursos están constituidos por no menos del 90 por ciento de estos impuestos coparticipados. De allí que, en definitiva, se puede afirmar que el sistema acentúa el centralismo.

Frente a todas estas situaciones de hecho y de derecho, esta reforma constitucional puede y debe ser aprovechada para introducir correctivos.

Cuando se otorgó a la Nación los derechos aduaneros en exclusividad, no sólo se trataba de dotarla de recursos suficientes para contar con un Tesoro nacional. Además, como contrapartida las provincias suprimieron sus aduanas provinciales pero se estableció la exigencia de la unificación arancelaria en todo el territorio.

Esta exigencia tenía el sentido de nacionalizar los ingresos de la aduana del puerto de Buenos Aires, que era el principal punto de intercambio para todo el país. Hoy esa exigencia ha perdido razón, ya que existen numerosos puntos del territorio nacional a través de los cuales se realiza el comercio internacional.

El proyecto en consideración propone eliminar la exigencia de un arancelamiento unificado, para que el sistema aduanero, conservando su carácter nacional, pueda servir para la promoción de ciertas regiones que requieren un estímulo especial, dada sus características socioeconómicas y su ubicación geográfica.

Aclaremos que no se trata de establecer aranceles diferenciados, cuando la tendencia a la integración en grandes mercados unifican los gravámenes aduaneros. Por el contrario, proponemos establecer excepciones que funcionen como regímenes de estímulos. De lo contrario, ¿quién querrá importar o exportar por el puerto de Santa Fe, por ejemplo, cuando el de Buenos Aires le brinda un sinnúmero de beneficios?

En cuanto a los restantes impuestos, se mantiene la división entre impuestos directos e indirectos porque esta clasificación ha adquirido suficiente certeza y fijación a través de nuestra doctrina y jurisprudencia como para evitar confusiones. Desde este punto de vista, la mera prudencia aconseja mantenerla. Lo que se propone es la modificación de su régimen.

Los impuestos directos deben pertenecer en forma exclusiva y excluyente a las provincias. Pero el otorgamiento a las provincias de la facultad de recaudar en forma exclusiva y excluyente los impuestos directos, reforzará las cantidades percibidas, lo que es necesario para solventar los servicios transferidos por la Nación, como es el caso de escuelas, hospitales, servicios públicos, etcétera. Además, al contar con mayores recursos propios se reafirmará el federalismo, evitándose el manejo de exenciones efectuadas por el poder central. Señalamos, sin embargo, que las provincias deben aceptar la unificación de la recaudación en un ente recaudador nacional, como sucede en la actualidad. Pero este ente deberá tener carácter federal y constituirse con la representación de todas las provincias.

Paso a referirme ahora al tema de la competencia federal.

Los impuestos indirectos en cambio, pertenecen en forma concurrente a la Nación y a las provincias. Debe establecerse para ellos un régimen de coparticipación solidario y

## Convención Nacional Constituyente

estable, salvo para aquellos tributos que se afecten a un fin determinado, y únicamente mientras dure la afectación.

Ello no implica restar medios financieros en forma significativa a la Nación, sobre todo teniendo en cuenta que ella —la Nación— mantiene la exclusividad de los ingresos aduaneros y que ha disminuido sus gastos por la transferencia de servicios a las provincias y a la actividad privada.

Señor presidente: hay organismos que por la naturaleza de las actividades que desarrollan conviene que lo hagan de un modo centralizado, entendemos que cuando ellos afecten poderes concurrentes de las provincias, o regímenes concertados es necesario garantizar la participación provincial en la administración de esos organismos, del mismo modo que en aquellos que perteneciendo a la administración descentralizada del Estado Nacional sin embargo afecten los intereses de las provincias.

Por otra parte es necesario conferir al Congreso atribuciones para reglar dentro de las provincias las potestades del gobierno federal para aquellos servicios y lugares afectados bajo su administración a un interés nacional.

El proyecto en consideración que propone la reforma del artículo 67 inciso 12, crea dos nuevos incisos a ese artículo y modifica el artículo 86 inciso 13, y tiene por objeto revertir los desequilibrios que la realidad económica y demográfica y las políticas distorsionadoras han inferido al régimen federal.

El fortalecimiento del régimen federal no es un alegato que hacemos los provincianos para atender a nuestras mezquinas necesidades domésticas. Si no terminamos de comprender que las provincias constituyen la Nación para realizarla en un sistema federal, que es el único posible en nuestro país, seguiremos declamando una fórmula vacía.

Este cuerpo tiene la oportunidad histórica de introducir algunas reformas a la Constitución que nos rige con el fin de sentar las bases fundamentales que permitan la construcción de la Nación en todo el territorio que heredamos de nuestros antepasados.

Hay millones de argentinos que esperan que nuestras deliberaciones se traduzcan no sólo en acuerdos políticos o compromisos partidarios, sino en resultados concretos que rescaten de la marginalidad, la miseria y la desesperanza a cientos de miles de nuestros conciudadanos.

Desde esta histórica ciudad de Santa Fe que albergó a nuestros constituyentes de 1853 para poner fin a cuarenta años de guerras civiles y sentar las bases de la Nación moderna, apelo al patriotismo de todos mis colegas convencionales para que por encima de las diferencias partidarias o ideológicas volvamos a refundar una república auténticamente federal para 35 millones de argentinos.

Señor presidente: quiero concluir haciendo más las palabras del padre de nuestra actual Constitución que fue mi ilustre comprovinciano, Juan Bautista Alberdi, quien afirmó: "La unión argentina constituye nuestro pasado de doscientos años y forma la base de nuestra existencia venidera. Sin la unión de los intereses argentinos, habrá provincias argentinas, pero no habrá República Argentina, ni pueblo argentino: habrá riojanos, cuyanos o porteños, pero no habrá argentinos."

Señor Presidente: voy ahora a referirme brevemente a la parte del dictamen en consideración sobre la autonomía municipal. Encontramos acertado que se incluya en el nuevo texto constitucional el reconocimiento expreso de los municipios al derecho a su autonomía la que será regulada en las respectivas constituciones provinciales.

El municipio en nuestra historia ha sido escuela de democracia y constituye una de las

## Convención Nacional Constituyente

instituciones fundadoras de nuestro sistema federal y el ámbito donde más intensamente se ha practicado y defendido la libertad de los pueblos. Por eso quiero concluir refiriéndome a una expresión de Alexis de Tocqueville en *La democracia en América*, que dice: "...en la comuna reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad, lo que las escuelas primarias son a las ciencias: la ponen al alcance del pueblo, le hacen gustar su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones comunales, una nación puede darse un gobierno libre, pero no tiene el espíritu de la libertad." (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Corresponde que haga uso de la palabra el señor convencional Cardinale, por Santa Fe.

*—El señor convencional Cardinale se acerca al estrado de la Presidencia y dialoga con el señor presidente.*

*—Luego de unos instantes:*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. GARCIA (D.).— Señor presidente: las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, debatieron tres temas centrales: autonomías municipales, cláusula federal y regiones. En el tiempo que se me ha asignado voy a procurar hacer un resumen de la posición del Frente Grande con respecto a dichos puntos.

Dejo constancia de que en las comisiones el dictamen sobre regiones había sido acompañado por los sectores mayoritarios, no obstante lo cual luego del paso por la Comisión de Redacción ha llegado a este recinto con otra redacción.

El texto que se propone en el dictamen de mayoría respecto del nuevo artículo 106, que forma parte del capítulo dedicado a los gobiernos de provincia, hay que enmarcarlo en un análisis que debe comprender el criterio del federalismo y el sistema de descentralización.

Dicho capítulo establece la existencia de tres niveles de gobierno: Nación, provincias y municipios.

Es interesante que la ley de convocatoria a esta Convención condicione prácticamente el dictamen de la comisión y la decisión de este cuerpo cuando dice que debemos tratar el fortalecimiento del régimen federal, es decir que no se trata de analizarlo sino directamente de entrar a buscar las formas y los elementos para fortalecerlo. Porque el tema federal es el de la gran crisis argentina. Fue el tema básico de la Constitución de la República. La Constitución de 1853 fue un gran compromiso al que todos llegaron para dejar algo y llevarse algo. Todos cedieron un elemento esencial como fue la delegación de las competencias, que están en la Constitución nacional. Las provincias, si bien se reservan los poderes no delegados, le entregan al Estado nacional a través de su Constitución la determinación de sus propias competencias. Para ello, establecen ciertos requisitos y recaudos de los cuales no pueden apartarse. Esto está regulado en el artículo 1º cuando establece como cláusula esencial el sistema federal, con la imposición a las provincias de la obligación de dictar sus Constituciones bajo ciertas y determinadas condiciones: me refiero a la cláusula de garantías. Una de esas garantías es la de determinar el régimen municipal. Esto quiere decir que no puede haber una Constitución provincial que no regule el régimen municipal.

Esto significó una preocupación tan cierta que no fue casualidad que la primera ley

## Convención Nacional Constituyente

que como cuerpo legislativo dicta la propia Convención de 1853, se dicta el 6 de mayo de ese año y fue la Ley Orgánica de la Ciudad de Buenos Aires, por entender que la primera regulación debía estar precisamente dirigida a un cuerpo municipal.

Pero la realidad es que el tiempo fue cambiando los criterios y las formas, porque fue cambiando el sistema federal; no fueron cambiando los municipios. Comenzaron a primar en el país las corrientes centralistas y empezó a formarse el gran embudo que tiene su pico de salida en Buenos Aires. Así, las provincias tuvieron que ceder —voluntaria o involuntariamente— parte de sus facultades, derechos y atribuciones; a su vez, comenzaron a quitar a los municipios parte de esas mismas atribuciones. Y así se genera lo que se llama el centralismo del centralismo.

Queda en claro que no hay una opinión concreta que no acepte, dentro de un régimen federal, la necesidad de regular los tres Estados. No se puede prescindir del régimen municipal; no se puede prescindir del Estado municipal. Y esta mañana, aquí fue muy bien citado Alberdi; pero habría que realizar alguna precisión.

Cuando Alberdi proyecta la Constitución Nacional no habla de la autonomía municipal, porque dentro de su concepción federalista entendía que ese era un tema que debían manejar las provincias. Así se genera este artículo 5° que, reitero, no fue tomado de Alberdi sino de la Constitución suiza.

Pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación de aquellos años interpretó la tradición jurídica histórica argentina que venía de la época de los cabildos. Se puede discutir largamente —y así ha ocurrido— si realmente los cabildos tienen tanta influencia como se dice que tuvieron. Porque aquí también se mencionó que en 1821 Rivadavia —en realidad fue Martín Rodríguez— derogó o anuló la existencia de los cabildos. Pero también es cierto, y debemos recordarlo, que nadie dijo ni media palabra porque eran cuerpos en crisis y faltos de representación.

La Corte, en el caso "Doroteo García c/ provincia de Santa Fe", en 1870, cuando la presidía Salvador María del Carril, sienta su primer fallo con respecto a la autonomía municipal. Toma la tradición histórica y la vuelca en un fallo de no más de una carilla. Lo curioso, lo interesante, es que vamos a hablar casi permanentemente del análisis de la jurisprudencia de la provincia de Santa Fe, porque no es posible referirse al tema de la autonomía municipal sin mencionarla.

Decía, pues, que el país comenzó a cambiar. Se toma un criterio de centralización en todos los aspectos. Gobiernos federales en sus dichos, unitarios en sus hechos, comienzan el proceso que sería irreversible. Y ¿dónde se iba a dilucidar este conflicto sino en los estrados judiciales?

De esta manera empieza a modificarse la jurisprudencia. Así, no es raro que por 1911, en el célebre caso de "Ferrocarril Sur c/ Municipalidad de La Plata" se dé el principio de la confusión. Se dice que los municipios son autárquicos y que no son autónomos; pero curiosamente —y era el motivo del juicio— le reconocen a la Municipalidad el derecho a cobrarle impuestos al Ferrocarril. La Corte mantiene el criterio; no lo modifica. Tendremos que llegar a 1989, cuando se emite un fallo que establece el principio de la doctrina correcta.

Pero si bien la Corte se mantuvo en esta jurisprudencia pacíficamente casi ciento cuarenta años después, en la doctrina comenzaron a producirse las reacciones. Yo hablaba de Santa Fe, es claro. Aparece en 1888 Lisandro de la Torre con su tesis doctoral sobre la autonomía. El habla ya de los municipios de convención y empieza a elaborarse toda una escuela donde se hace la profundización de la descentralización a través de las

## Convención Nacional Constituyente

municipalidades.

Pero también comienzan las respuestas. Porque las respuestas y los temores empiezan a girar en torno al peligro que significa la descentralización extrema que puede traer la desintegración; cuando nosotros, los que estamos por la autonomía, hablamos de la descentralización integrada, que es absolutamente a la inversa.

Como no había posibilidad de introducir ningún tipo de modificación constitucional, ninguna aclaración, es el mismo Lisandro de la Torre quien ya en el Congreso, en 1912, presenta un proyecto de ley para regular las autonomías municipales; no prosperó. El senador socialista Mario Bravo presenta otra iniciativa. Inclusive es interesante destacar que algunos de los argumentos en contra de las dos normas fue su carácter inconstitucional, porque aparentemente estarían violentando la autonomía provincial al legislar sobre los municipios.

Mantiene su criterio la Corte de la década del 20 en el fallo "Jockey Club c/ Municipalidad de Mar del Plata", que tuvo sentencia en primera instancia en el Tribunal de Dolores. Otro tanto sucede con los fallos en los que es parte la Municipalidad de Rosario. Pero llega 1989 y se produce la primera reacción jurisprudencial. Esta reacción tiene por objeto reconocer por primera vez, en una forma oblicua, el carácter autónomo de los municipios; me refiero a la Corte de cinco miembros. Y digo en forma oblicua porque curiosamente el fallo no habla de la autonomía municipal; el fallo lo que hace es decir todas las cosas que debe tener un municipio para ser autónomo, que es el criterio correcto. Sostiene que es imposible concebir que un cuerpo de jerarquía constitucional no cuente con los medios y las atribuciones suficientes para gobernarse a sí mismo. Este fallo es comentado por toda la doctrina en forma positiva, con una excepción: la de todos los tratadistas de derecho administrativo que seguían apegados a su vieja posición de considerar a los municipios entidades autárquicas.

Producida la evolución que parecía definitiva y cuando se suponía que se estaba dando un avance que no tenía retroceso, llega el otro caso del año 91 que es "Municipalidad de Rosario c/ la Provincia de Santa Fe", el caso del Fondo de Asistencia Educativa, el FAE. Aquí la Corte no se expide en forma tan clara y terminante; entra en un estado dubitativo y dice que realmente cada caso hay que considerarlo por separado y que no se puede meter en la esfera de las provincias. Curiosamente son los doctores Belluscio y Petracchi los que votan en sentido contrario, por la minoría, y ahí sí hablan directamente de la autonomía municipal.

¿Qué estamos tratando de consagrar? ¿Es cierto que hoy consagramos la autonomía municipal a través del despacho de mayoría por el nuevo artículo 106? ¿Hemos terminado realmente el tema en forma histórica? Me temo que no, señor presidente.

Para eso me remito a la lectura del artículo que se nos propone. Dice el artículo 106: "Cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero." Se usa la palabra "asegurando" que es la misma que usa el artículo 5º de la Constitución de 1853/60.

Si se asegura la autonomía, ¿de qué clase será? Es la autonomía que van a fijar las provincias, porque dice: "Cada provincia dicta su propia Constitución". Quienes van a fijar el alcance y contenido de la autonomía son las provincias. Y este alcance y contenido únicamente se referirá a los temas institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros.

Quien haya tenido alguna preocupación por este tema sabe perfectamente que la doctrina en forma unánime califica el tema de la autonomía en dos niveles: la autonomía

## Convención Nacional Constituyente

plena o semiplena, la absoluta o la relativa. Sagües nos habla del municipio arrinconado, aquel que carece de facultades, frente al municipio Estado, que es el que tiene el tercer nivel de capacidad constituyente.

Frías advierte que si los constituyentes consagramos la autonomía municipal no vamos a introducir ninguna novedad. Prácticamente a partir de 1957 todas las Constituciones provinciales que se dictaron han consagrado el principio de la autonomía, de una u otra manera. Plenamente lo han hecho quince provincias y tres lo han hecho en forma relativa. Hay otras que regulan el régimen sin expedirse sobre el tema de la autonomía.

Pero si nosotros hoy delegamos a las provincias la posibilidad de que determinen qué grado de autonomía tienen, estamos dejando las cosas como están. Hoy todas las provincias tienen su régimen municipal, hoy todas las provincias lo regulan con mayor o menor intensidad. Si nosotros decimos que aseguramos la autonomía lo podemos estar haciendo con la autonomía relativa o semiplena, y en las provincias las cosas seguirán como hasta ahora. Tendremos situaciones como la de mi provincia donde una Carta Orgánica es para toda la provincia, rige de la misma manera el municipio de La Matanza que el de Tordillo, cambiando únicamente el número de sus concejales. Entonces el proceso de descentralización quedará intacto y no estaremos hablando de ninguna autonomía sino de una serie de características que cada provincia manejará como quiere y le quede bien.

¿Por qué no podemos legislar sobre el tema? ¿Realmente invadimos la jurisdicción provincial? ¿Realmente avasallamos a las provincias si establecemos con carácter constitucional el municipio de convención, aquel que puede dictar su propia carta orgánica? Desde luego que no. Por varias razones.

La primera razón es que esta ley que nos convoca fue aprobada por el Congreso de la Nación, del que forman parte los senadores que representan a las provincias. La segunda es que es punto expreso de la ley de convocatoria y está indicado como término de fortalecimiento del régimen federal. La tercera es porque dentro de la pirámide jurídica del artículo 31, evidentemente la preeminencia de la Constitución Nacional sobre las Constituciones provinciales queda claramente marcada. Este artículo, que no está dentro de los que podemos modificar y que ha reconocido modificación tácita a través de la incorporación de los tratados internacionales, en nada modifica la situación de las Constituciones provinciales.

Si tenemos la facultad y no lo hacemos es porque no tenemos la voluntad de hacerlo. Y la voluntad política puede fracasar por varias razones. La primera, porque alguien con todo derecho puede pensar que el tema de la autonomía municipal no tiene mayor importancia o es absolutamente inconveniente, y provoca un proceso de desmoronamiento del sistema institucional argentino. Esta es una opinión tan respetable como cualquier otra. Es más, un distinguido convencional que forma parte de este cuerpo y tiene un altísimo cargo político, como es el mismísimo gobernador de la provincia de Buenos Aires, así lo ha expresado en el mes de mayo en la localidad de 25 de Mayo, provincia de Buenos Aires. En esta oportunidad nos advirtió a los bonaerenses que ni loco nos daba la autonomía municipal, según un recorte periodístico que obra en mi poder.

Es legítima, es válida, es una opinión que rescato, primero por su honestidad y segundo porque establece una posición frente al problema. Pero también hay otra posibilidad: que flaquee la voluntad política por el temor de perder el peso específico político al entregar a los municipios la posibilidad de automanejarse y financiarse con sus propios recursos.

Cuando decimos que los municipios reclamamos la capacidad de administrarnos y

## Convención Nacional Constituyente

generar nuestros recursos, se agita como el primer fantasma la triple imposición. ¡Ah, enseguida van a venir los impuestos, enseguida los intendentes voraces van a avanzar sobre la maquinaria impositiva y van a generar una situación insostenible!

Voy a demostrar con datos y con cifras que tal situación no es así. En el año 1916 no existía en el país la coparticipación federal. Simplemente, cada provincia recaudaba y gastaba su dinero. Quiere decir que no había traslado de fondos entre las jurisdicciones. En aquellos años el reparto del gasto público era de la siguiente forma. La Nación gastaba el 63,3 por ciento; las provincias el 25 por ciento y los municipios el 11,7 por ciento del total del gasto público, que prácticamente implicaba la recaudación al no haber transferencia de fondos entre las jurisdicciones. El 11,7 por ciento gastaban los municipios en aquellos años y recaudaban el equivalente. En la Argentina de 1993, los municipios participan con el 3,6 por ciento del gasto público, el Estado nacional con el 83 por ciento y las provincias con el 13,5 por ciento. Estos datos están tomados de unos cuadros sinópticos y trabajos que han preparado los licenciados Bocco y Repetto como aportes al sistema fiscal federal argentino.

¿Qué pasa con los países federales, será igual? En Estados Unidos el Estado nacional insume el 58,9 por ciento del gasto público total; los Estados provinciales el 23,9 por ciento y los locales el 17,2 por ciento, frente al 3,6 de los municipios argentinos. Y esos porcentajes se repiten en Suiza y en Canadá.

La institución que agrupa a todos los países de sistemas federativos cuenta con una tabla promedio que indica que en esos países el municipio gasta el 13,3 por ciento de los recursos públicos, y en la Argentina estamos gastando el 3,6 por ciento. ¿Dónde está la voracidad fiscal de los municipios? ¿Dónde está el desfaldo público que provocamos a los contribuyentes? ¿Dónde está esa desintegración que se produce a través de los municipios? Y esto no pasa porque no se hayan trasladado a los municipios los servicios, no es porque no se les haya dado la responsabilidad de manejar sus hospitales y sus escuelas, porque si no fuera por los municipios, las escuelas no se abrirían y los hospitales no funcionarían. No ocurre esto porque los municipios no hayan asumido la responsabilidad de la asistencia social.

Es cierto que tenemos los fondos coparticipados; es cierto que recibimos los subsidios que corresponden, pero también es cierto que se entregan esos fondos en virtud del pacto político, de la prebenda política, o de la mayor o menor alineación respecto del régimen de turno, pero no desde un punto de vista que hable del real merecimiento de esos recursos. *(Aplausos)*

Esta Convención debe consagrar clara y decididamente el principio de la autonomía municipal. Lo que se está por disponer de ninguna manera pone en juego el futuro de República ni asistimos al funeral de la patria ni a ningún cataclismo. Cuando algo se va a hacer mal, es necesario corregirlo. Esta cláusula es tan neutra, tan estéril, que ninguna provincia tiene necesidad de modificar un ápice sus normas actuales para adaptarse a ella. La cuestión pasa por consagrar en la Constitución un instituto que está probado y aceptado.

En este cuerpo hay dos maestros sobre este tema —lamentablemente no están presentes en este momento—, que son los señores convencionales Antonio Hernández y Horacio Rosatti, cuyos magníficos proyectos dormirán para siempre en algún anaquel de la Convención, porque nunca llegaron a este recinto. Ambos consagran, clara y decididamente, por uno y otro criterio jurídico, el principio de la autonomía.

"La autonomía es una palabra que tiene un profundo contenido político". Eso lo dice en su comentario el doctor Miguel Angel Ekmekdjian sobre el artículo 5°. Es inasible, no es fácil de comprender y no define nada por sí mismo. Decía Julio Oyhanarte que los juristas a

## Convención Nacional Constituyente

veces se engañan porque crean casilleros sin contenido que luego hay que ir llenando. Ahí es donde se genera la nube de pleitos, de la que nos advirtió muy bien el señor intendente de Santa Fe en la visita que realizó a la comisión. El ingeniero Obeid nos dijo: "No sancionen solamente la autonomía. Caracterícenla. Pónganle los puntos que tiene que comprender. No la deleguen."

¡No hablaba en nombre propio sino en el de los dos mil municipios del país! Podemos desatender sus consejos, podemos desoír a la doctrina y podemos suponer que Bidart Campos está equivocado, que Frías está confundido, que Rosatti no se sabe explicar, que Antonio Hernández no es claro, que Doña Montaña se equivocó, que lo mismo pasó con Vinelli, con Sagüés y con otros constitucionalistas. Podemos pensar que todos están equivocados cuando reclaman la incorporación en la Constitución Nacional de este texto. También podemos creer que los congresos internacionales, comenzando por el de La Habana, y todos los que se reunieron hasta ahora, que recomiendan que se agregue este texto a la Constitución Nacional estaban equivocados. Lo podríamos hacer, pero estaríamos desoyendo una corriente importantísima.

Simplemente se trata de invertir el procedimiento. No consagremos la autonomía semiplena; consagremos la autonomía plena y dejemos a las provincias que determinen cómo se manejarán los municipios de acuerdo con el número de habitantes. Pero aquí se habla de autonomía semiplena y estamos perdiendo una magnífica oportunidad de establecer un principio consular para el federalismo argentino. Si vinimos a fortalecer el régimen argentino, si vinimos a darle nueva vida, no dejemos las cosas como están, consagrando una cláusula neutra que no va a tener ningún efecto y no va a obligar a nada. En nuestro proyecto, modestamente, tratamos de fortalecer el régimen argentino. Hablamos de la autonomía institucional y política en el caso de la Carta Orgánica, de la autarquía, de los sistemas de democracia semidirecta y de una figura que es un tanto vieja pero novedosa, porque estaba consagrada ya en la Constitución de 1957, como ocurre con el control popular de la policía por medio del vecindario, porque es imposible hablar de municipios autónomos con policía centralizada. También hablamos del sistema electoral de las comunas, porque si queremos independizarlas económicamente, también tenemos que independizarlas electoralmente.

Violentando el reglamento voy a solicitar que se permita a la señora convencional Leiva que se refiera a este punto, y luego voy a cerrar mi exposición.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. LEIVA.— Señor presidente: los cambios desde ya importantes que hemos propiciado en los proyectos presentados por algunos de nosotros han sido unificados en el dictamen de minoría.

Recuerdo que estaba enferma el día que había que suscribir el dictamen, y como vi en estos días que aparecía adhiriendo al dictamen de minoría, recuerdo que envíe un *fax* al señor convencional Massaccesi, presidente de la comisión, comunicándole que estaba de acuerdo con firmar el dictamen de minoría que no había sido pasado en limpio cuando me enfermé. Por lo tanto, solicito que aparezca mi firma en ese dictamen de minoría.

La importancia de los cambios que propiciamos deviene de pensar en una nueva generación —verbo generar— del sistema democrático. En el dictamen de mayoría no hemos visto la creación de mayores recursos para una estructura viciosa y perimida en tanto siga atada al efecto de arrastre de las elecciones generales.

## Convención Nacional Constituyente

El municipio es una población sobre un territorio urbano o rural, con una ecuación suficiente para proveerse de recursos, servicios comunes básicos, abastecimiento, transporte, alumbrado, higiene pública, etcétera. Esa sociedad política está representada por la municipalidad, que es el ente jurídico con su edificio, sus jefes, sus operarios, su burocracia, entre unos y otros —y todos ellos juntos— y los habitantes.

Cuando se consideró la constitucionalización de los partidos políticos, al referirme al municipio solicité que se me permitiera realizar una inserción en el Diario de Sesiones, la que no entregué porque lo que he de expresar ahora contiene lo que tenía previsto incorporar al hablarse del tema de la representación.

Cuando los políticos hablamos de municipios generalmente nos estamos refiriendo a la municipalidad. La gente —a la que tanto invocamos— ha quedado muchas veces sólo en calidad de sufragante; a saber, sufragan cuando optan entre las listas de hierro de los partidos políticos, sufragan cuando abonan las tasas y demás tributos creados por la municipalidad. Esta situación, a veces no revertida en beneficios reales, es la que está siendo la base del éxito de muchas uniones vecinales, tema que debiera ser motivo de un debate profundo pero que no ha sido contemplado en esta Convención, a pesar de que es una cuestión que no atañe sólo a la República Argentina sino que es mundial.

La problemática del municipio como relación humana —decía en aquella oportunidad— en este mundo cósmico, aparece como la problemática más importante del siglo que viene.

También señalaba en los debates producidos en la comisión —Daniel García, el presidente Massaccesi e Insfran, de Formosa, me lo escucharon decir— que a veces se me ocurre que las fórmulas presidenciales y gubernativas en las provincias parecieran sentarse sobre la sociedad. Esa era la metáfora que se me ocurría respecto al impacto de las fórmulas provinciales y nacionales sobre las uniones vecinales, clubes deportivos y sociedades de fomento, ahogando una reacción elemental que tiene el ser humano cual es la de sumarse inmediatamente al que más lo representa en un momento determinado. Decía también, que cuando se corta el gas o la luz no pensamos en Pedro Frías o en Kelsen sino en el compañero vecino que es el intendente de la ciudad.

El problema de la municipalidad es de una inmediatez humana no pequeña porque tiene que ver con la necesidad cotidiana del ser humano, la que, en las elecciones, aparece aplastada por la fórmula provincial o presidencial cuando, probablemente, la gente está dispuesta a votar a un buen vecino que es el que se va a jugar por solucionar sus problemas inmediatos, aunque no forme parte de su partido.

No estoy pidiendo que la Convención se pronuncie respecto a este tema, porque sé que es una cuestión que todos, absolutamente todos, tenemos que estudiar. La voluntad de cortar la dependencia electoral de la elección municipal debe constituir la piedra de toque de una real autonomía municipal.

Parezco cordobesa; en realidad, siento una gran admiración por la más moderna de las constituciones del país, que es la de Córdoba. Los cordobeses incorporaron una cláusula, votada unánimemente por los partidos políticos, que dice que las elecciones municipales se realizan treinta días antes de cualquier otra elección provincial o nacional. De esta forma, se le permite a la gente que vote por su gente, que vote por el que inmediatamente consideran el más apto, capaz y decente. Por ello también los cordobeses consagraron lo que no se me permitió incluir en esta Constitución: la revocatoria de mandatos o su consolidación, como lo han hecho poco tiempo atrás con un intendente cuestionado.

Mi gran tema ha sido —y le agradezco a mi compañero Daniel García, que me ha

## Convención Nacional Constituyente

permitido manifestarlo en esta Convención— el de la autonomía municipal desde el derecho del voto independiente de todo peso de elección nacional o provincial. El día que logremos que se proceda de esta manera, estaremos sentando las bases de una auténtica convivencia democrática en nuestro país.

Además de hacer esta reseña de ideas sobre la autonomía del poder municipal, quiero apelar a la memoria histórica de mi país. Algo se nos escapó hoy, inclusive a mí. Los que hablamos de la opción por los pobres y de sus derechos, de lo que aquí se ha dicho tanto, nos olvidamos —aunque no pueda pedir a esta hora que se haga un homenaje porque no está contemplado en el reglamento, cosa que me parece absurda— que hace dieciséis años, un 3 de agosto, moría —entre comillas— nada más ni nada menos que monseñor Angelelli.

Finalizo mi exposición invocando a monseñor Enrique Angelelli, para que nos ilumine en esta Convención. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan a la oradora.*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. GARCIA (D.O.).— Señor presidente: voy a referirme al tema de las regiones. En realidad, en el texto del dictamen de mayoría se ha incluido un breve párrafo relativo a esta cuestión. Ello es importante porque mantiene a salvo situaciones que preocupaban mucho a los integrantes de la comisión, sobre el reaseguro del sistema de regiones.

El primer reaseguro significa mantener el texto del artículo 108, que prohíbe expresamente los pactos políticos, y el segundo reaseguro, es limitar a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires la facultad y la posibilidad de establecer los sistemas regionales a través de la creación de órganos y la dirección de sus propios órganos, que en ningún caso podrán sobreponerse al orden provincial. Compartimos ese criterio. La región es una realidad sociopolítica y económica. Tan es así, que hasta hoy nada ha impedido que se crearan todas las que tuvieron que crearse, no sólo a nivel interprovincial sino también intermunicipal. Por eso, es bueno que la Constitución Nacional haya recogido esto con prudencia.

Esa prudencia no es en vano porque hay una opción solapadamente encubierta en distintos proyectos que están circulando: el famoso tema de las provincias inviables. El fortalecimiento del federalismo implica precisamente fortalecer a sus partes. No se puede tener un cuerpo sano si sus partes no están sanas. No vamos a tener un federalismo fuerte si no tenemos provincias autosuficientes y con vida propia. No es cuestión de desinflarlas a través de organismos suprarregionales con facultades de gobierno, sino que debe profundizarse el proceso federal a través de una distribución equitativa de los fondos, con la creación de regímenes de coparticipación y, como dijo esta mañana la señora convencional Sánchez García, con la modificación del sistema rentístico argentino que esta Convención no ha podido tocar.

Llegamos a esta Convención con la gran ilusión de poder incluir la cláusula federal en la Constitución, que es la asignatura pendiente de nuestro país. La Argentina nació federal y lo es por definición y esencia, no por capricho de una Constitución o de una ley afortunada. No sé si es una cláusula pétrea, como dice Bidart Campos. Pero tengo bien claro que si nuestro país no profundiza su régimen federal caerá en un unicato vergonzoso y en una concentración de poder que hará sucumbir a grandes sectores de la población argentina.

Hay que revertir este proceso. Se han intentado distintas formas. ¿Cuántos años

## Convención Nacional Constituyente

pelearon provincianos y porteños? ¿Cuántas luchas y cuánta sangre costó? ¿Qué resultado se obtuvo, si no odio y rencor? No hay salida. Nadie avizora un panorama claro para romper esta estructura. Mejor dicho, nosotros sí. Apuntamos a lo que han llamado quienes piensan mejor que nosotros el federalismo de la concertación. Si no se establece este nuevo criterio para el desarrollo argentino, se podrán hacer todas las leyes que queramos, se podrán modificar muchas constituciones, pero vamos a tener un país desarmado, desangrado y enfrentado. No es poca cosa hablar del régimen federal.

Sin rubores ni tapujos, nos pareció interesante reproducir buena parte de las cláusulas del maestro Frías. Si en algún punto hay una opinión que respetar es justamente en el que estamos tratando. Las hemos volcado en un extenso artículo 107. El tema económico es importante porque hace al federalismo fiscal, pero hay otros federalismos; hay un federalismo cultural, un federalismo educativo, un federalismo de convivencia y respeto que debe establecerse en la Constitución Nacional.

Se ha reducido la cláusula de recursos naturales a un breve párrafo que conlleva a la fijación de una cláusula neutra. ¿Quién iba a suponer, en base a qué artículo o principio, si no es otro que la arbitrariedad del gobierno central, que los recursos y el territorio no son de la provincia? Si el territorio no es de las provincias, ¿de quién puede ser? Si el subsuelo no es de las provincias, ¿de quién puede ser? Este era el sistema de la Constitución de 1853, que fue derogado por una ley del Congreso de la Nación —la número 14.773, de hidrocarburos— y convalidada por un fallo escandaloso de la Corte Suprema de la Nación que se llamó "YPF c/ provincia de Mendoza", donde la Corte interpretó que porque existía un Código de Minería, el Estado nacional se podía apropiarse del subsuelo y de las riquezas de las provincias, y las hizo sumir en la miseria y en la mendicidad permanentes frente al gobierno central.

¡Esto es lo que debemos prohibir acá! ¡Esto es lo que hemos venido a decir! Este es el lugar y el recinto adecuado. Hay que establecer los frenos y las pautas y dictar una cláusula federal que establezca claramente las atribuciones de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, cuya autonomía hemos determinado sin ningún problema. Me parece perfecto que así haya sido, pero también debemos fijar la autonomía de los municipios provinciales para no establecer una diferencia entre pares. Asimismo debemos establecer un federalismo basado en la razón, en la solidaridad y en la equidad. Esta cláusula está pendiente de incorporación en la Constitución. Considero que es un tema esencial y fundamental.

Para cerrar mi intervención voy a agradecer a los miembros de mi bloque, quienes me han dado la oportunidad de representarlos en tan difícil prueba. Agradezco igualmente a los señores convencionales Massaccesi e Insfrán, que han sido absolutamente tolerantes y democráticos con nosotros, y a mis compañeros de comisión, a quienes aprendí a apreciar y respetar en el disenso. A quien piensa como uno cualquiera lo respeta, pero lo interesante es aprender a respetarse a partir del disenso. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Santa Cruz.

Sra. FERNANDEZ DE KIRCHNER.— Antes que nada, quiero decir que como no voy a disponer de todo mi tiempo, no voy a conceder interrupciones hasta el final de mi discurso.

Cuando abordamos la cuestión prevista por el artículo 3° de la ley 24.309, esto es la cuestión federal, antes de entrar en los proyectos presentados y en los dictámenes emitidos, corresponde analizar qué significado le asignamos a la cuestión federal. Si no caracterizamos correctamente el problema del federalismo en nuestro país es posible que no entendamos el

## Convención Nacional Constituyente

porqué de esta pelea por coparticipación, por recursos y por regiones.

*—Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 4ª de la Convención Nacional Constituyente, doctora María Cristina Guzmán.*

Sra. FERNANDEZ DE KIRCHNER.— En consecuencia, la cuestión federal es una problemática que tiene que ver con el cuestionamiento al modelo de país.

La Argentina es un país macrocefálico, asimétrico en su desarrollo e injusto en la distribución de su ingreso. En síntesis, un país frustrado en sus posibilidades de desarrollo y crecimiento.

Pero sería injusto asignar a este plan la responsabilidad de este modelo, porque es una cuestión histórica. Debemos asumir que no hemos abordado seriamente la redefinición de un modelo de país que está fracturado. Tenemos un país del norte, con atraso secular y condenado al asistencialismo. Un país del centro, macrocefálico y dual. Y una Argentina del sur, periférica, despoblada y con un gran sentimiento de abandono. Esta es la Argentina que tenemos ante nuestros ojos.

Sería injusto hablar únicamente desde la consigna o desde la mera crítica sobre este modelo. Debemos reconocer también sus logros. No podemos obviar que cuando recibimos el gobierno en 1989 éramos un país fragmentado, al borde de la disolución social, sin moneda, y con un Estado sobredimensionado que como un Dios griego se comía a sus propios hijos. Entonces hubo que abordar una tarea muy difícil: reformular el Estado, reformarlo; reconstruir la economía; retornar a la credibilidad de los agentes económicos en cuanto a que era posible una Argentina diferente. Se hizo con mucho sacrificio, pero se logró incorporar definitivamente pautas de comportamiento en los argentinos: estabilidad, disciplina fiscal; todos ellos son logros muy importantes, pero no podemos agotar el desarrollo en ellos.

De la misma manera que cuando se asumió la primera gestión en democracia y tardó en incorporarse a la sociedad el valor democrático como un valor permanente, también demandó tiempo incorporar la estabilidad, la previsibilidad, la organicidad económica como un valor permanente. Pero lo hemos logrado: democracia y estabilidad.

Está ahora el debate de si es posible vincular estos valores, el de la equidad, que presupone un país diferente, y discutir cosas distintas. Esto tiene que ver con un modo de organizarse en el país, con la cuestión federal y con lo que estamos discutiendo. Por eso es importante caracterizar de alguna manera la cuestión federal como un modelo de país para poder comprender con qué criterio lo abordamos y a qué conclusiones llegamos en materia de coparticipación, de recursos, de regiones.

Entiendo que son cuatro los criterios fundamentales con que hemos abordado la cuestión federal. El primero de ellos, de política económica. Por eso incorporamos fundamentalmente desde las provincias los proyectos de coparticipación y de recursos. Porque la coparticipación, señora presidenta, no es una cuestión menor. Significa, lisa y llanamente, rediscutir en la Argentina cómo se redistribuye la masa tributaria, el ingreso.

También en materia de recursos, que no se hace solo desde un concepto meramente rentístico o económico sino desde la influencia que tiene el manejo de los recursos naturales, cómo impacta en nuestras políticas de empleo, hasta en nuestro ecosistema en las provincias.

Otro criterio es el de organización institucional, porque como bien dice el refrán

## Convención Nacional Constituyente

popular, Dios está en todas partes pero atiende en Buenos Aires. Replanteamos desde numerosos proyectos contenidos en nuestro dictamen una forma diferente de organizarse en el país y de dar mayor participación a todas las provincias argentinas en la decisión fundamental. Por esto el Banco Federal, la idea de regionalización —que implica también el concepto de descentralización, una forma diferente de organizarse—, una manera de vincular más la decisión política allí donde está la gente.

Hay criterios políticos en cuanto a la necesidad de reformular las reglas de juego de las competencias entre Nación y provincias, porque también de esto se trata. Fundamentalmente, señores convencionales, hay que modificar las relaciones de fuerzas entre las provincias y la Nación; modificar la posición de dónde y cómo discuten las provincias frente a la Nación. Por eso también el tratamiento del régimen de coparticipación. En definitiva, la parte instrumental de la Constitución es fijar las reglas de juego de dónde y cómo vamos a discutir y con qué posición de fuerza.

Estos tres conceptos se engloban en un criterio nacional, porque estos planteos que hacemos desde las provincias no se formulan como un provincialismo ultramontano, de secesión, de separación. Somos parte de la Nación, pero también sabemos que somos preexistentes y que no habrá posibilidad de realizarse como Nación si no hay provincias que sean viables, para usar un término tan en boga.

Estos fueron los criterios con los que se abordaron la discusión y la presentación de los proyectos de coparticipación y de recursos. Quiero hacer hincapié en el primero de ellos y en lo que es nuestro dictamen de minoría; por qué lo defendimos con tanto ahínco y tanta fuerza que algunos caracterizaron nuestra postura en materia de coparticipación como intransigente.

La coparticipación es discutir, como dije anteriormente, la distribución del ingreso. Detrás de todo esto hay una historia y un régimen vigente, el de la ley 23.548, que no ha sido respetada, señora presidenta. Las provincias han accedido en reiteradas oportunidades a detracciones de su masa de coparticipación. Se nos presentaron emergencias tales como el conurbano bonaerense, luego la transferencia educativa, la detracción para el funcionamiento de la DGI, para el sistema previsional, y así *sine die*, siempre, el hilo se corta por lo más delgado y se resta de la masa coparticipable de las provincias.

¿Cuál era, entonces, señora presidenta, la intención al introducir el tema de la coparticipación? Fundamentalmente cambiar las reglas de juego, instalar el sistema con jerarquía constitucional, pero además establecer que todos los impuestos, ya sea bajo formas de contribuciones directas o indirectas son coparticipables. Y, como dije, puede haber asignaciones específicas, si las necesidades excepcionales así lo justifican, pero no deben serlo de la parte que les corresponde a las provincias, porque si no, estamos frente a una federalización al revés. Es como si se federalizara, que tenemos que poner, pero no se federalizan los recursos.

Por eso disentimos en nuestro dictamen de minoría con el de mayoría. No era una cuestión meramente formal, sino conceptual: cómo nos plantábamos frente a la Nación para discutir esta cuestión, que es absolutamente fundamental para nuestras provincias. Y lo es porque hoy las provincias, luego de la transferencia de los servicios educativos y de salud, no están vinculadas a las variables macroeconómicas. Sí lo están directamente con la calidad de vida de la gente, porque son los ciudadanos los que tienen que hacer frente a los servicios de salud, de educación y de promoción social. Entonces, el financiamiento provincial no es una cuestión menor, con un límite para las provincias en lo que respecta a la reforma del Estado;

## Convención Nacional Constituyente

la carencia de fuentes alternativas de trabajo nos pone una limitante real y concreta para la transformación del Estado en la medida en que se pudo haber hecho en el orden nacional.

También nos separó del dictamen de mayoría una cuestión importante, que fue el papel que le asignábamos al organismo federal, que no era una cuestión menor, porque se cercenó el derecho a interpretar los conflictos que podían suscitarse en la aplicación de este régimen. Esta era una cuestión fundamental.

Hubo problemas de interpretación dentro de la propia comisión que estableció este régimen, también en la Comisión de Redacción y en las de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal. Era importante asignar un rol interpretativo al organismo federal.

Otra diferencia conceptual con el dictamen de la mayoría fue el enfoque que se le dio al tema de recursos. Entendemos que la mención que se hace en el dictamen de mayoría, es una óptica *light* —por llamarlo de alguna forma—, con respecto al dominio de los recursos. Repite la fórmula del Código Civil; no modifica absolutamente nada. Y además el dominio y la administración conjunta de los recursos, fundamentalmente esta última, entre Nación y provincias, no lo conceptualizamos justamente desde una visión rentística, de obtener regalías a la manera de hidrocarburos, sino que también lo encaramos porque esto incide directamente en las políticas de empleo y en la economía de nuestras provincias.

Al respecto voy a tomar dos ejemplos típicos en materia de recursos: los hidrocarburos y el recurso ictícola para las provincias ribereñas. Quiero aprovechar para explicar nuestra posición a las provincias mediterráneas, porque tal vez ellas no entienden bien por qué queremos el manejo de los recursos ictícolas. Quizás algunas de ellas incluso lo viven como un perjuicio por su carácter mediterráneo.

No se trata únicamente de una cuestión de renta, sino que fundamentalmente hace también a una cuestión de política económica y a cómo incide en forma directa el manejo de los recursos sobre nuestras economías provinciales. La incidencia también se refleja en nuestro ecosistema, en lo que atañe a la depredación de nuestra riqueza ictícola, y en la ecología, en materia de recursos hidrocarburiíferos. Hemos tenido experiencias harto elocuentes en el sur argentino a este respecto.

Por eso sostenemos que es casi imprescindible que en esta materia exista una administración conjunta —al menos en lo que se refiere a los recursos naturales— entre la Nación y las provincias. Este fue el otro eje que nos separó del dictamen de mayoría, y es de carácter absolutamente conceptual.

En el dictamen de mayoría también se incluye una cláusula transitoria, que hace también a otra cuestión ya no de contenido sino de metodología. Cuando comenzó la discusión por la coparticipación se nos dijo que no se podían introducir cláusulas económicas. Había proyectos e incluso dictámenes que hablaban de un 60 y un 40 ó de un 50 y un 50 como porcentajes de distribución primaria entre la Nación y las provincias. Hubo también algún otro proyecto que hablaba de partes iguales, que en definitiva era similar al que proponía un 50 y un 50.

Desde distintos rincones jurisprudenciales y doctrinarios se nos dijo que esto implicaba introducir en la Constitución una cuestión absolutamente coyuntural. Se nos dijo que este tema no podía tener rango constitucional porque de lo contrario podíamos terminar con una constitución a la brasileña. Ahora seguramente vamos a terminar con una constitución a la modalidad de la provincia de Buenos Aires o de Córdoba, porque se propone la inclusión de dos cláusulas que resguardan intereses de provincias contra las cuales quiero

## Convención Nacional Constituyente

dejar absolutamente en claro que no tenemos nada que oponer. (*Aplausos*)

Cuando por el artículo 40 de la ley 24.073 se detrajo del resto de las provincias argentinas el 10 por ciento de lo recaudado en concepto de impuesto a las ganancias con destino al conurbano bonaerense, se hizo previa consulta de los estados provinciales. Todos conocemos la situación afligente del conurbano bonaerense y la migración interna que sufren las provincias, fundamentalmente las del Norte, hacia esa zona. Aceptamos entonces voluntariamente, y nuestros legisladores, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, votaron afirmativamente esa norma. No existe intención de sacar nada a nadie, pero tampoco queremos que se consagre constitucionalmente una detracción que sufrimos las provincias. (*Aplausos*)

Entonces, señora presidenta, se introduce esta cláusula con una metodología que no compartimos, una metodología en la que se decía que tal vez no se votaba el Núcleo de Coincidencias Básicas si no se introducía dicha cláusula. Este es un sistema de decisiones muy particular, que muchas veces causa rispideces dentro de nuestro propio partido. Es un sistema de decisiones en el cual muchas veces la discusión y el debate no importan. Sólo importan los fines —que como dijera algún señor convencional constituye la absolutización de los fines—, política que como sistema de decisiones particularmente no comparto ni me involucra.

Pero no terminó allí la cosa, pues luego hubo que introducir alguna otra cláusula porque otra provincia también reclamaba a partir de una situación particular. Entonces, cuando algunos dijimos que queríamos discutir porcentajes se nos advirtió que no se podía. Pero cuando se introducen indirectamente porcentajes no ya para mejorar la situación de todas las provincias argentinas sino para cuidar los intereses de algunas, entonces sí está permitido. Esto también nos aparta del dictamen de mayoría, por contenido y fundamentalmente también por metodología.

Creemos entonces que la discusión de la cuestión federal debe ser caracterizada en estos términos. Hubiera sido importante consagrar que las asignaciones específicas que pudieran crearse no fueran detraídas de la masa de coparticipación que corresponde a las provincias. En este sentido quiero recordar que hemos sufrido modificaciones sustanciales, aunque seguramente los señores convencionales lo saben, ya que la mayoría —al igual que quien habla— proviene de las provincias. Cuando la Nación tenía a su cargo los servicios de salud y educación recibía aproximadamente un 46 por ciento en la distribución primaria de la masa coparticipable, y luego de la transferencia de los mencionados servicios a las provincias ha quedado con el 54 por ciento. Es decir que se ha invertido la participación en el ingreso tributario y las provincias han quedado con apenas el 46 por ciento; tienen más funciones vinculadas con la calidad de vida de la gente y menos dinero para solventarlas. ¿Cómo no va a haber provincias inviables si nos están federalizando los gastos y centralizando los recursos? (*Aplausos*)

Se trata entonces de dar esta discusión, porque hasta ahora cuando los gobernadores tenían que discutir el tema de la coparticipación terminaban peleándose entre ellos —es decir, entre los pobres— para ver si le sacaban un 0,5 por ciento a una provincia o le bajaban un 0,2 por ciento a otra.

Debemos invertir la discusión y plantearnos qué misiones y qué funciones tiene hoy la Nación y cuántos recursos maneja para esas misiones y funciones, que constituye la discusión principal. También debemos preguntarnos qué misiones y qué funciones tienen las provincias, que están vinculadas con la calidad de vida de la gente, y con qué recursos cuentan.

## Convención Nacional Constituyente

Esta es la primera discusión que tendremos que llevar a cabo, porque no se entiende que la Nación tenga un Ministerio de Educación sin escuelas y que le esté asignando recursos cuando al mismo tiempo retacea esa masa a las provincias, que sí están haciendo frente a la educación.

De estas cuestiones queremos discutir, pero para poder tener el espacio suficiente necesitábamos consagrar determinadas reglas de juego que nos colocaran en un mejor posicionamiento en la discusión frente a la Nación, que impidiera que ésta pudiera mañana reunirse para hacer una nueva detracción de la masa coparticipable con destino a alguna otra asignación específica.

Es por eso que decía que esta cuestión que estamos discutiendo, vinculada con las asignaciones específicas, no era un tema menor. Si bien se trata de un tema árido la gente no entendía ni visualizaba muy bien por qué estábamos discutiendo la coparticipación. Estas son las razones por las cuales estamos discutiendo también en materia de recursos.

A nuestro juicio teníamos aquí una oportunidad importante y única en la historia. Una convención constituyente no se va a volver a reunir en 50 ó en 100 años más. Era el momento oportuno para discutir este diseño de país, para ver cómo nos plantábamos las distintas jurisdicciones, no para dar una pelea fragmentadora sino para ver cómo encarábamos esta Argentina de la posestabilidad.

Incorporamos y valoramos todo lo que hemos logrado, pero necesitamos discutir un modelo de funcionamiento institucional y económico diferente. Este era el momento para fijar las reglas de juego; no para plasmar la norma en una constitución, pero sí para fijar en ella cuáles serían esas reglas de juego, dando garantías mínimas para esa discusión y ese debate, para que ninguna provincia pudiera ser luego reprimida por asumir una postura crítica frente a determinadas cuestiones.

Esto era lo que estábamos discutiendo, y a nuestro juicio esta era también una oportunidad única para diseñar un nuevo país federal. Era única además porque en esta Convención Constituyente hay un ex presidente argentino, diez gobernadores, varios senadores y diputados nacionales, legisladores provinciales y todos los líderes de los principales partidos de la oposición. Si mañana salimos de esta Convención Constituyente con una definición de federalismo *light*, de cubrir solamente las apariencias en el sentido de que hemos federalizado muchas cosas, no le vamos a poder echar la culpa a nadie, ni a Menem ni a Cavallo, porque no son convencionales constituyentes. Los que sí somos convencionales constituyentes somos nosotros... (*aplausos*) ...y somos nosotros los que de una buena vez por todas tenemos que fijar reglas de juego diferentes. Nadie nos va a regalar lo que no seamos capaces de defender para las provincias, y vamos a ser responsables ante la historia por haber estado en un momento único para discutir y debatir madura y seriamente —sin consignas ni panfletos, pero con medidas instrumentales— esta cuestión del federalismo.

Después de todo lo que hemos logrado, debemos discutir cómo vamos a seguir después. Reitero que la crítica no surge desde la negatividad de que todo está mal, pero tampoco de la obsecuencia de que todo está bien, porque tampoco es así.

Queremos discutir desde los logros y desde el reconocimiento de la importante tarea que se ha concretado: desde allí queremos discutir, y este es el momento oportuno. (*Aplausos*)

Sra. PRESIDENTA (Guzmán).— La Presidencia informa a los señores convencionales

## Convención Nacional Constituyente

Sánchez García y Núñez que la señora convencional Fernández de Kirchner había anticipado al principio de su disertación que no iba a conceder interrupciones. Por ese motivo es que no las he autorizado.

Sra. FERNANDEZ DE KIRCHNER.— Señora presidenta: cuando usted todavía no estaba en el ejercicio de la Presidencia advertí que, como no iba a utilizar todo el tiempo del que disponía para hacer uso de la palabra, no iba a permitir interrupciones, pero aclaré que las concedería con posterioridad en el tiempo que me restara.

Sra. PRESIDENTA (Guzmán).— La señora convencional Sánchez García le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. FERNANDEZ DE KIRCHNER.— Sí, señora presidenta.

Sra. PRESIDENTA (Guzmán).— Para una interrupción tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. SANCHEZ GARCIA.— Señora presidenta: agradezco la interrupción concedida por la señora convencional preopinante.

Creo que hay algunas cosas que esta Convención Constituyente nos ha dado, y he pedido esta interrupción simplemente para ratificar que no todo está perdido en la Argentina. Quiero resaltar la importancia de dos circunstancias: en primer lugar, que haya una representante gubernamental que tenga el coraje político que no tuvieron otros gobernadores que cacarearon tanto en relación al federalismo y, en segundo término, que sea mujer. Esta es la felicitación que quiero acercar a la señora convencional Fernández de Kirchner. (*Aplausos*)

Sra. PRESIDENTA (Guzmán).— Seguramente se va a mandar a testar alguna palabra.

El señor convencional Núñez le solicita una nueva interrupción, ¿se la concede?

Sra. FERNANDEZ DE KIRCHNER.— Sí, señora presidenta.

Sra. PRESIDENTA (Guzmán).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. NUÑEZ.— Señora presidenta: he seguido con una adhesión visceral las palabras de la señora convencional Fernández de Kirchner porque, desde el primer momento, dijimos que si había algo que queríamos repudiar de todo lo que habíamos escuchado, era la actitud hipócrita que podíamos encontrar en un doble discurso. Pero, en realidad, más allá de que se trate de una actitud que compartimos total o parcialmente, hemos notado que la señora convencional se plantea frente al problema tal cual ella lo ve.

Por eso, como hombre de la provincia de Buenos Aires que vive en el conurbano bonaerense, quiero plantear, en principio, mi adhesión al planteo global que ella ha hecho, pero quisiera agregar un elemento de juicio. Creo que la señora convencional, durante su discurso, preguntó qué funciones cumplía en estos momentos el Estado nacional, que tenía un Ministerio de Salud y Acción Social sin hospitales y un Ministerio de Educación sin escuelas.

Y es allí donde tenemos que buscar la respuesta, porque la función del Estado nacional es recaudar el dinero producido por el trabajo de todos los argentinos para pagar una

## Convención Nacional Constituyente

deuda externa ilegítima y recolectar la parte del león, tirando los huesos a los argentinos para que nos peleemos entre nosotros por esas sobras.

Sra. PRESIDENTE (Guzmán).— La Presidencia informa que corresponde que hagan uso de la palabra los señores convencionales Pettigiani, Brollo, Iriarte, Rébora y Piccinini, pero no se encuentran presentes en el recinto. De esta manera, ha quedado agotada la lista de oradores para que hagan uso de la palabra los señores miembros informantes por mayoría y minoría.

Por lo tanto, tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. QUIROGA LAVIE.— Señora presidenta: vine a esta Convención Constituyente con un proyecto de reforma vinculado con la coparticipación federal tributaria y con los otros ítems previstos en la declaración de necesidad de la reforma.

Esa iniciativa partía de la base de un modelo de organización y sus postulados me han acompañado en mis reflexiones en relación a cómo organizar el Estado a partir de la Constitución. Estimo que si no existe un modelo de Constitución económica, estamos fuera de los tiempos.

El constitucionalismo clásico no pensó a la Constitución como un sistema de organización económica sino como un sistema de defensa de los derechos y de organización del poder político. La visualización de la Constitución como una organización de la economía es muy contemporánea, y tan es así que la única Constitución económica que tiene vigencia en el mundo en estos momentos es el tratado de Maastricht, que organiza a la Comunidad Económica Europea. Este es el llamado de los tiempos, pero los economistas no han tomado noticias de él porque menosprecian el sistema jurídico. Estoy convencido de esto. Los economistas de nuestro tiempo manejan variables macroeconómicas, pero no sistemas jurídicos. Keynes no menciona en toda su obra el sistema jurídico como variable de organización.

En estos términos de teoría de sistemas o de modelos de organización he planteado mis propuestas, y la del federalismo argentino partía de la base de que había que redefinir las fuentes impositivas de las provincias como recursos propios en tanto que, por la vía del facto, del hecho, las provincias se habían quedado con muy pocos recursos y, de pronto, se quedaron sin los recursos concurrentes y sin los recursos directos vinculados a las ganancias.

Planteada en esta ámbito la propuesta, la respuesta que recibí fue que este no era el tiempo para revisar los recursos propios. Se me dijo que si se hacía esto, iba a ocurrir que las únicas provincias beneficiadas serían las ricas, mientras que las pobres iban a seguir siendo pobres. Por lo tanto, pedí información, y entre los antecedentes recogidos en relación a esta Constitución, tuve ante mi vista el estudio de refederalización fiscal más serio que he consultado, el que elaboró la Fundación FIEL.

Dicho estudio propone una revisión de las fuentes tributarias federales de forma tal que, partiendo del 37 por ciento que disponen las provincias como recursos propios, se puede llegar al 80 por ciento. Para esto formula una serie de propuestas, tales como que el impuesto sobre los combustibles sea exclusivo de las provincias, que el impuesto a las ganancias sea concurrente, y otras propuestas vinculadas al municipalismo fiscal.

Habría que hacer el estudio para saber cuál sería el impacto de esta propuesta y para saber cómo quedaría la historia. Hasta hoy este estudio no se ha hecho; personalmente no pude hacerlo, porque no es mi especialización ni está al alcance de mis posibilidades.

La conclusión a la que llegué es que la vía posible es la de regular exclusivamente la

## Convención Nacional Constituyente

coparticipación y no los recursos originarios de las provincias. No está en el ámbito de esta Convención Constituyente la realización de esa revisión, ni en los estudios, porque partimos de una improvisación de base.

Con respecto al tema de la coparticipación, tengo en claro que este es un sistema transitorio, que servirá para probar que la nueva manera de formar el fondo de coparticipación va a producir, en el futuro —cinco o diez años— un mejoramiento de las condiciones de desarrollo de cada una de las provincias, para sacar a los estados provinciales subdesarrollados del nicho de subdesarrollo en el cual se encuentran. Considero que sería razonable disponer en la Constitución que el régimen de coparticipación federal tenga una cláusula de régimen transitorio, es decir, una cláusula temporal de revisión de cinco o diez años, para que luego de ese lapso podamos analizar cómo nos fue, y así ver si es cierto que con este sistema las regiones y las provincias subdesarrolladas consiguen algún grado de crecimiento.

No voy a continuar profundizando en cuestiones económicas, porque el objetivo de esta intervención es el de hacer una lectura positiva y no crítica de lo que supongo que va a ser la nueva norma de la Constitución Nacional, cuando se apruebe el proyecto contenido en el dictamen de mayoría. En la lectura positiva de lo que va a ser la norma constitucional, sabiendo que la interpretación de la Constitución es fundamental para su aplicación de cara al futuro, no me voy a detener en las cuestiones económicas sino en aquellas aledañas a la economía, pero que están vinculadas con ella, porque la mejor inversión para el crecimiento económico es, obviamente, la educación.

En ese sentido, qué lectura puedo hacer sobre la nueva norma vinculada con la educación. Se dice que le corresponde al Congreso la sanción de leyes de organización y de base que consoliden la unidad nacional. De entrada la norma formula un modelo de federalismo de concertación. Al fin vamos a tener en la Constitución Nacional una definición competencial, de manera tal que, a partir del concepto de organización y base, a la Nación le va a corresponder, exclusivamente, la fijación de las políticas vinculadas a las cuestiones de finalidades como a las organizacionales. Por su parte, a las provincias o a los órganos o consejos federales que se creen les va a corresponder la complementación de esta legislación. Estamos en el camino del federalismo europeo; así funciona la descentralización federativa en Alemania y en España.

En el Núcleo de Coincidencias Básicas está prohibida la delegación legislativa, pero sólo al Poder Ejecutivo. Es decir que esa delegación no está prohibida hacia las provincias, hacia un consejo federal de educación o hacia organismos federados vinculados con la educación. Así lo indica el proyecto al referirse al principio de la delegación para que las provincias generen las reglas complementarias vinculadas a sus propias peculiaridades y necesidades organizacionales o de desenvolvimiento de la educación.

En la Argentina tendremos que aprender a hacer bases legislativas, porque ellas significan —así trabajan los alemanes y los españoles— la determinación y la fijación de políticas o de finalidades para que luego las provincias las amplíen a aquellas cuestiones vinculadas con sus propias necesidades o con las bases de una relación fin—medio en las que las provincias puedan instrumentar los medios técnicos o jurídicos en cuanto a los derechos o los campos de aplicación de la legislación, en este caso de la educación.

Ese es el modelo organizacional que se ha planteado. Cuando intervine en el debate sobre el Núcleo de Coincidencias Básicas, al hacer referencia al tema de la delegación legislativa sostuve enfáticamente que la nueva Constitución hará caer la ley federal de

## Convención Nacional Constituyente

educación, porque ésta delega la definición de las políticas educativas, en un alto porcentaje de sus normas, en el Poder Ejecutivo; y ni siquiera en éste, sino en el ministro de Educación. A la luz de la nueva Constitución, esto va a ser inconstitucional.

Además, tendrán que detenerse los proyectos que están en el Congreso y los que están siendo elaborados por el gobierno, y que están vinculados con una legislación sobre educación superior, porque ellos siguen manejando el principio de la delegación legislativa en materias que van a estar vedadas por esta Constitución. Por lo tanto, el criterio interpretativo para saber cómo se tendrá que manejar la educación de aquí en adelante será el de no más delegaciones de políticas legislativas y el de muy pocas delegaciones en materia de administración, dado que la Nación no va a administrar más educación. Asimismo, se deberá definir qué tipo de delegación, y con qué organización, habrá a favor del Consejo Federal de Educación. En este sentido, de acuerdo con el proyecto del radicalismo, el Consejo Federal de Educación tenía amplias potestades y su integración contemplaba todos los niveles docentes junto con los representantes de las provincias.

De acuerdo con esta norma constitucional el Congreso de la Nación podrá delegar en el Consejo Federal de Educación amplias potestades de creación de derecho; podremos caminar hacia el modelo de las agencias independientes de los Estados Unidos. Así, podrán existir agencias —en este caso el Consejo Federal de Educación— con potestades legislativas y jurisdiccionales de control. Si bien existieron dudas en la doctrina constitucional sobre este tipo de delegaciones, ahora queda en claro que están habilitadas. Cuando se sancione la nueva Constitución podrá existir un Consejo Federal de Educación con potestades generadoras de derecho y de control; de ahora en más la doctrina oficial del derecho administrativo, o alguna doctrina de derecho constitucional, no podrá decir que esto le está vedado al sistema de distribución de poderes del país.

Esa es la lectura de interpretación positiva que debe hacerse frente a las insuficiencias que puedan encontrarse en las otras cuestiones vinculadas a la economía. Lo cierto es que se trata de la educación, que es la mejor inversión que puede hacer el país para lograr el crecimiento.

A continuación quiero referirme al segundo tema trascendente —no ya el organizacional—, que es el de la gratuidad de la educación.

Dice el nuevo texto: "Sancionar leyes (...) que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal...".

¿Qué lectura puedo hacer de esta norma? La expresión "garanticen" es un concepto fortísimo en términos de derecho. Es tan fuerte que las garantías jurídicas son las técnicas específicas para movilizar el aparato de control. En términos kelsenianos es casi lo jurídico por excelencia.

En cuanto a "...los principios de gratuidad..." he escuchado interpretaciones respecto del concepto "principio", en el sentido de qué nos dan, ¿nada más que el principio? Pero desde el punto de vista de la doctrina y la teoría constitucional principios son derechos. En el pensamiento de Hauriou los derechos son principios a ser desarrollados por la legislación.

Lo que está diciendo la Constitución es que el Congreso dictará leyes que garanticen el derecho de gratuidad; esa es la lectura. Si está garantizado el derecho de gratuidad y logramos una acción de amparo que proteja los derechos individuales de los alumnos no pudientes y los derechos del sector, podremos establecer una operatividad activa de esta norma en una interpretación constructiva valiosa para el crecimiento de la educación de nuestro país y para el objetivo de equidad de la educación pública estatal aquí mencionada.

## Convención Nacional Constituyente

También quiero hacer una referencia a los conceptos de autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Sra. PRESIDENTA (Guzmán).— El señor convencional Alfredo Bravo le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. QUIROGA LAVIE.— Sí, señora presidenta.

Sra. PRESIDENTA (Guzmán).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRAVO (A.).— Señora presidenta: de la exposición que está realizando el señor convencional ¿debo deducir que conforme con la doctrina el principio significa derecho?

Sr. QUIROGA LAVIE.— Así es.

Sr. BRAVO (A.).— Así mismo, quiero entender que después de interponerse un recurso de amparo respecto de los no pudientes la cuestión puede traducirse en la afirmación de todo lo que está manifestando. ¿Es esa la interpretación?

Sr. QUIROGA LAVIE.— Es correcta.

Sr. BRAVO (A.).— El señor convencional sabe mejor que yo, porque es hombre de derecho, que lo que en la norma no se precise después puede dar lugar a interpretaciones distintas. Entonces, no sé cuál sería el resultado de mezclar los principios de gratuidad y equidad.

¿Qué tienen que ver los principios de gratuidad y equidad? Porque si hay que redactar una norma clara y precisa debemos decir que la educación será gratuita, y punto. Eso no admite ninguna interpretación ni proyección. Todos lo entienden así y no habrá lugar a ningún pleito ante los tribunales ni recurso de amparo para afirmar la ley, este principio o derecho.

Siguiendo una vieja tradición en el aspecto educativo, entendemos que cuando hablamos de gratuidad hay que ser muy claro, preciso y rotundo para no admitir ninguna interpretación.

Sra. PRESIDENTA (Guzmán).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. QUIROGA LAVIE.— Señora presidenta: es valiosa la intervención del señor convencional. Está formulando una propuesta de modificación a la Comisión de Redacción para el supuesto de que reformule estos términos, con lo cual yo estaría absolutamente de acuerdo.

Tengo aquí una redacción que ha llegado a la mayoría tanto de la comisión especializada como de la Comisión de Redacción que se ha considerado como texto final del acuerdo político. Estoy haciendo una interpretación de la norma desde el punto de vista jurídico para sostener los derechos, para dar argumentos positivos cuando llegue la hora de defender los derechos, en los términos del viejo Hering, cuando decía que el derecho es una

## Convención Nacional Constituyente

lucha por el derecho. Y en ese mismo sentido voy a realizar la lectura de los principios de autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

El texto habla de la autonomía y utiliza esa sola palabra, que se puede desagregar, por supuesto. Se puede hacer referencia a la autonomía institucional, a la económica y financiera, a la administrativa, a la académica. Pero si aquí se menciona solamente la autonomía, cada vez que el gobierno de la Nación quiera desconocerla, al menos yo voy a sostener que está desconociendo cualquiera de esos niveles de autonomía citados, porque en esa palabra estarán incluidas las autonomías institucional, académica, económica y financiera, en términos de autarquía, eso sí, de la propia administración de los recursos que obtenga por sí sola, y de la autonomía administrativa.

No puede ser de otra forma. La autonomía institucional también, pero no le voy a negar al Congreso la posibilidad de que dicte una ley universitaria organizacional y de base. Eso sería como negar la historia de las atribuciones federativas de la República. Y la delimitación de lo básico y estructural en los términos de la planificación universitaria de la Constitución histórica, para no desnaturalizar la autonomía institucional, será la lucha política del Congreso de la Nación; claro que sí. Esa lucha la tendremos que llevar adelante los reformistas para que no nos supriman el gobierno tripartito de las universidades y para que la autonomía académica se mantenga como valor intangible dentro del sistema universitario.

*—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° de la Convención Nacional Constituyente, doctor Ramón B. Mestre.*

Sr. QUIROGA LAVIE.— Estas son las consideraciones que estimo importantes a la hora de realizar una lectura del nuevo texto constitucional, en cuanto a que esta norma constitucional debe ser interpretada con el objeto de cumplir acabadamente el sentido pleno de sus términos y la finalidad con que fue elaborada, además de las necesidades del país; porque también las necesidades de nuestra nación hacen a la interpretación del derecho.

Haré una pequeña observación a la Comisión de Redacción vinculada con el sistema municipal, a cuyo efecto propongo una modificación de la redacción del artículo 106 a efectos de mejorar la afirmación de la autonomía municipal. El texto en análisis dice: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal, y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero." Hay dos gerundios en la misma frase, algo impropio y poco elegante para la redacción de la norma. Pero, además, el segundo gerundio va después de la afirmación de la autonomía municipal, que es el valor intrínseco de esta norma. Propongo que vaya un punto después de "autonomía municipal", y se agregue luego: "Elas reglan su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero", para que no exista duda a la hora de la interpretación de que aquellas provincias que tienen en sus constituciones prevista la carta municipal, por esta regla pudieran estar viéndose restringidas en esa potestad.

En consecuencia, dejo formulada a la Comisión de Redacción una modificación en tal sentido, en el entendimiento de que de ese modo se mejora y fortalece la autonomía municipal, a la vez que se aventan interpretaciones negativas en relación con las provincias en las que, teniendo autonomía municipal de carta o convención, los respectivos gobiernos provinciales pudieran encontrarse tentados a encontrar que esta norma resulta un techo constitucional que puede convertir a dichas constituciones provinciales en inconstitucionales.  
(Aplausos)

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. LA ROSA.— Señor presidente: ante todo, teniendo en cuenta la escasez de tiempo, solicito que sea insertado en el Diario de Sesiones un documento global sobre el tema de mi exposición, para hacer ahora una síntesis argumental de lo fundamental.

En primer lugar, mi objetivo será el de tratar de conectar el planteo del sistema federal, en particular con el tema educativo que se presenta en esta reforma constitucional. En lo principal, adhiero al dictamen con disidencia parcial de minoría, presentado por la señora convencional Cristina Fernández de Kirchner, compartiendo el espíritu de las disidencias parciales del dictamen presentado por los señores convencionales Llaver y Llugdar, entre otros.

Creo que, en este sentido, debemos empezar a buscar todas las formas consensuadas y tratar de construir uno de los núcleos esenciales de esta reforma. Porque al hablar acá de reforma del planteo de sistema federal, nos estamos refiriendo a un núcleo importantísimo de propuestas que se han ido organizando a través del debate y que implican tres grandes temas fundamentales sobre cuya resolución la historia nos pedirá rendición de cuentas. Hablo de los recursos federales, del sistema de coparticipación federal y del tema de educación.

Creo que la gran ambigüedad a la que se remite el fondo de mi crítica es que tampoco ahora hemos podido diferenciar la legislación para la coyuntura de la que corresponde a los tiempos. Aunque, nobleza obliga, esta última también existe en el proyecto de la mayoría.

La legislación para la coyuntura significa a veces constitucionalizar lo que existe sin que se deba hacerlo. En ese sentido, hasta puede haber retrocesos en determinadas normas específicas que aquí discutimos.

Legislar para los tiempos significa que hay avances progresivos aunque sean perfectibles...

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia solicita a los señores convencionales que presten atención al orador.

Sr. LA ROSA.— Hay avances perfectibles en el dictamen de mayoría, en los tres temas. Esta contradicción de conectar la lucha política de todos los días con los planteos estructurales que estamos obligados a debatir respecto de la Constitución, constituye un tema que no sólo es atributo del dictamen de mayoría sino que, más de una vez, queremos expresar nuestras coyunturales luchas políticas en lo que debe ser, fundamentalmente, el establecimiento de los grandes principios que nos regirán en las próximas décadas a través de la reforma constitucional.

En ese sentido, el sistema federal, tal como está siendo planteado —en algunos aspectos compartimos y, en otros, disintimos con el dictamen de mayoría— tiene para nosotros cuatro o cinco principios fundamentales. El primero es el de defender perfectamente la idea de ley convenio como base federal en todos los temas, incluido el de las asignaciones específicas, y el organismo federal, como un órgano de interpretación y fiscalización con recurso, como última instancia, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Los temas de la interpretación y el de las asignaciones específicas implican una diferencia importante.

## Convención Nacional Constituyente

Hay otro tema fundamental, ya que no hablamos sólo de un pacto fiscal. El segundo asunto es el de que los criterios de distribución en los temas fiscal y federal deben ser algo más que un mero pacto. Tienen que constituir un plan federal integral. Creemos que en esa parte del articulado se pueden establecer las posibilidades, no sólo para hablar de lo que nos conviene coyunturalmente en este momento, sino para imaginarnos de qué manera puede existir un plan federal. En ese sentido, prestamos asentimiento al dictamen de mayoría.

En cuanto al nuevo papel de las provincias como organizaciones preexistentes que siempre lo fueron, y eje de cualquier cambio federal, creemos que es rescatable el planteo de la autonomía municipal, el de las regiones para el desarrollo y su conexión con los temas internacionales. Sin embargo, a nivel nacional aparece más la coyuntura que la prudencia.

Debemos legitimar un régimen a partir de una ley convenio que no contemple en sus principios excepción a la asignación de fondos coparticipables. De lo contrario nos encontraremos, obviamente, ante un gran peligro federal. Las asignaciones específicas de fondos coparticipables, la creación de impuestos comunes fuera de la masa coparticipable, las exenciones impositivas, incluidos los regímenes de promoción industrial y la transferencia de servicios sin los debidos recursos son peligros que, al menos, no deben estar contenidos en los principios de una reforma constitucional, aunque a veces sean aplicados en la práctica.

Proponemos un sistema federal basado en la intangibilidad de la masa coparticipable. No lo hacemos por una cuestión de coyunturas ni por conveniencia, ni porque la provincia de Mendoza o cualquiera de nuestros sectores tengan nada que ganar ni que perder con ello. Lo hacemos simplemente porque creemos que es el primer camino institucional no coyuntural para avanzar positivamente, para romper el círculo vicioso de las provincias pobres y, por lo tanto, ineficientes. ¿Las provincias son primero pobres y después ineficientes o son ineficientes y por eso pobres? Creemos que ese círculo no existe. Las provincias son por definición, por preexistencia y por necesidad política, profundamente viables.

¿Por dónde se empieza para romper este supuesto círculo vicioso? Por la creación de instituciones que reconozcan poder al federalismo y que las excepciones pasen solamente por ese poder en ciernes y por las leyes convenio a tal efecto, o sea, por el acuerdo de todas las provincias.

Caso contrario, si hubiera eficiencia, sólo sería propiedad, por cuestión conceptual y de principio, de un Estado nacional centralista y concentrador, concepción ésta que todas las ideologías y poderes políticos en la Argentina, de una manera o de otra hemos aplicado y que debemos evitar porque estamos tratando de construir un nuevo sistema federal.

Con respecto al tema de los recursos naturales provinciales, así como en 1949 hubo una manera determinada de entender la propiedad de los recursos naturales y fue un progreso, creo que hoy es positivo considerarlos en propiedad de las provincias. Y para ello solicitamos la incorporación de una cláusula más específica. Aunque como un progreso, insisto, aceptamos lo que se ha planteado, creo que es necesario determinar algo más que la propiedad o el dominio natural de los recursos.

En cuanto a estas diferencias, vamos a establecer nuestros planteos alternativos respecto de los dictámenes, tanto en general como en particular, porque creemos que contribuimos a lograr un mejor federalismo, tratando de integrar y consensuar —porque aún es posible— dictámenes de mayoría y de minoría. En todo este tema hubo debate hasta último momento porque queda claro que se tocan intereses y, entonces, creo que todos podemos deponer un poco nuestros deseos sobre la base de lo que nos reúne, que es la reforma de la Constitución.

## Convención Nacional Constituyente

Aquí aparece un tema respecto del cual queremos reivindicar el planteo formulado por la mayoría. Me refiero al del 16 bis y al del artículo 107. Creo que es un gran esfuerzo de consenso lo que se ha hecho aunque, por supuesto, sea perfectible, y expresa muchos valores, que asumimos. Más allá de la ideología de quienes hagan la propuesta, el progreso económico, el desarrollo humano y la productividad del país son aspectos que defendemos inevitablemente si queremos que este país marche hacia adelante. Mantenemos las concepciones referidas al empleo productivo y a la estabilidad.

Hacer políticas regionales contra el desarrollo desigual —lo cual existe y es evidente en este país, y no siempre se hace todo lo que se debiera para perfeccionarlo— constituye una posición que sostenemos y alabamos que esté en la Constitución.

También está el tema del conocimiento. En este aspecto hemos podido salir de la coyuntura afirmando desde el consenso principios contra cualquier forma de principalismo que solamente decida impedir que ello ocurra. Defendemos estos principios más allá de quien lo diga y planteamos la posibilidad de que en la Constitución puedan iniciar un camino de futuro. En ese sentido quiero hablar brevemente de dos temas que hacen a la historia federal: la educación y la construcción del consenso.

Días atrás el señor convencional Antonio Cafiero habló inteligentemente de dos artículos de nuestra Constitución que son iguales pero distintos a la vez —el 22 y el 33—. Dijo que uno tenía que ver con Alberdi y otro con Sarmiento. Se refería a una Constitución que unió la característica representativa de nuestra República con la soberanía del pueblo, principios que posiblemente expresan una coherencia y que tienen valor por la unidad de ambos.

Otro autor, Halperín Donghi, habla de los proyectos ideológicos de la Constitución de 1853.

No me voy a referir a todas sino a las dos grandes ideas que signaron los temas educativos y culturales en la Constitución de 1853. La primera es la de Alberdi, que suponía que la forma de cambiar el país era a partir de la introducción de hábitos culturales a partir de los inmigrantes que traían con ellos su cultura, su espíritu y su forma de trabajo; y de la creación de una economía que primero iniciara el crecimiento y luego la redistribución, aspectos con los cuales posiblemente ni ayer ni hoy yo coincidiría pero que sin embargo —según el pensamiento de Alberdi— sostenían a las provincias como sujetos históricos de la transformación en contra del poder centralista, lo que constituye el aspecto federal de nuestra Constitución.

La segunda es la de Sarmiento, quien expresaba que la voluntad de cambio de las costumbres debía darse a partir de que el desarrollo cultural fuera previo o estuviera a la vanguardia del desarrollo económico. Ese fue su planteo principal.

Los dos podían tener defectos. Alberdi, el economicismo; y Sarmiento el hecho de considerar a las culturas superiores o inferiores. No obstante, me quedo con lo mejor de cada uno, es decir, el federalismo de Alberdi y la cultura como vanguardia de Sarmiento. Olvido las disidencias en homenaje a una historia sintetizada a partir del consenso basado en una identidad y no en ningún tipo de clasicismo.

Me voy a referir al proyecto sarmientino y a la disidencia parcial que podemos intuir que tenía con los conceptos de Alberdi. Se trata de tres ideas que estamos discutiendo en este recinto de una manera u otra. Según Sarmiento, en la Constitución de 1853 faltaba un proyecto educativo explícito así como contenidos regionales y autonomías municipales en lo referido al proyecto provincial. Además, insistía inevitablemente en la necesidad de definir

## Convención Nacional Constituyente

las funciones de un Estado nacional para orientar el cambio económico, político, social y cultural. Esos son los temas que hoy venimos a plantear a esta Convención, es decir, la necesidad de una explicitación educativa, de contenidos regionales y de autonomías municipales que no estén en contra de las provincias sino que den un eje de programa de cambio a la sociedad argentina y que tomen a las provincias como sujetos capaces de transformar y realizar los profundos cambios conceptuales que hoy incluimos en el programa económico, político y social de la Argentina, es decir, el inciso 16 del artículo 67.

El efecto de la polémica entre Sarmiento y Alberdi, implícita o explícita, directa o indirectamente, fue la construcción histórica del consenso. El modelo educativo fue la construcción histórica del consenso. El programa de la Constitución no es explícito en cuanto al planteo educativo en la parte dogmática ni en la referida al Poder Legislativo. Sin embargo, al poco tiempo de empezar a construirse el programa de las generaciones del 50 y del 80, la Constitución necesitó de la educación y luego de algunas décadas la educación se autonomizó del proyecto ideológico del país, por lo cual durante un siglo la educación pudo ser de todos. Por eso hoy todos reivindicamos la historia educativa de la República Argentina en sus mejores momentos, que fueron cerca de cien años.

Los motivos de ese esplendor educativo fueron dos. En primer lugar, todas las ideologías apoyaron la educación. Al respecto, hubo un consenso implícito de todos los argentinos —liberales, radicales, socialistas, nacionalistas, justicialistas luego— ya que todos, a su manera y con su forma, contribuyeron a incluir aspectos fundamentales en el proyecto educativo de la Nación Argentina.

En segundo lugar, el proyecto educativo de la generación de la Constitución y del 80 no fue coyuntural. Por eso pudo ser autónomo y proseguir con su bonanza aun cuando el proyecto ideológico de 1853 entró en crisis.

Quisiera que de alguna manera hoy intentemos reconstruir esas bases metodológicas a través de un consenso que vaya más allá de nuestras particulares luchas para lograr la reforma de una Constitución que mañana, más allá de quien esté en el gobierno, pueda ser reivindicada como de todos los argentinos y constituir la base de un programa conceptual para empezar a cambiar la historia.

¿Qué pasó durante cien años con el sistema educativo? Lo voy a resumir en cinco etapas. Primero, la del sistema de educación primaria a partir del cual, con la liberal ley 1.420, la Argentina pudo mirar hacia sus fronteras interiores. Segundo, la del sistema universitario, la autonomía y la reforma universitaria, a partir de lo cual la Argentina pudo mirar hacia América. Tercero, la del sistema cultural surgido entre los símbolos del liberalismo y las críticas del revisionismo, momento a partir del cual la Argentina pudo empezar a construir su identidad cultural. Cuarto, la del sistema tecnológico del peronismo, gracias al cual la Argentina pudo mirar con su educación hacia el país interior, posibilitar que los peones fueran obreros y que los obreros pudiesen posibilitar el desarrollo integral de sus familias. Y finalmente, en la década del 60, la del sistema científico que comenzó a abrir a la Argentina hacia el mundo, apertura que fue posible a partir de la educación.

Estos cinco sistemas, quizás incoherentes ideológicamente, fueron complementándose a través de un siglo; pero luego de 1966 se fracturan y por distintos motivos desaparece la Argentina educativa que se había autonomizado de cualquier proyecto ideológico.

Ahora necesitamos sintetizar la positiva tradición argentina con las mejores innovaciones del mundo. Debemos abrirnos sin negar esa tradición cultural y educativa pero sin pretender volver a lo que ya fue porque, para bien o para mal, lo que está fracturado no

## Convención Nacional Constituyente

volverá a ser posible.

El nuevo proyecto educativo debe construirse con la base cultural de nuestra historia educativa. No obstante, es necesario que sea una construcción y no simplemente una recreación.

Por otra parte, quiero hablar de la reforma constitucional de 1994 y la educación. Se habló de influencias fuera de la Convención para tratar la cuestión educativa pero todos saben el esfuerzo de muchos para que ese punto, que en un principio no había sido considerado, fuera incluido en esta reforma a través de un consenso razonable que apostase a algo más que a una coyuntura.

No venimos a esta Convención a protestar sino a construir más allá de todos los cuestionamientos que obviamente yo mismo puedo llegar a hacer. Tengo diferencias y he presentado proyectos, por lo cual quisiera y soñaría con agregar otros puntos al proyecto que consideramos. Sin embargo, voy a cumplir con el planteo de reivindicar diez grandes temáticas que van mucho más allá de la interpretación porque la Constitución no es sólo un tema de interpretación sino también de construcción de las bases para una forma institucional del poder que permita determinarle atribuciones específicas al Congreso en todo lo que se refiere a lo federal.

Defendemos la unidad y diversidad planteada en el proyecto que consideramos a efectos de que el Congreso tenga elementos para luchar contra la construcción cultural de ciudadanos solamente encerrados en sus aldeas o bien integrados únicamente al mundo pasando por encima de su nación.

Estos son los dos grandes debates culturales que tendremos que enfrentar. ¿Cómo hacemos para que los ciudadanos lo sean amando a su provincia y comprendiendo al mundo pero sin encerrarse en ella o abriéndose sin identidad?

Aceptamos la responsabilidad indelegable del Estado como una cuestión discutida conceptualmente desde muchos puntos de vista. Para nosotros la responsabilidad indelegable del Estado asegura la principalidad, pero además permite discutir hacia el futuro no solamente la afirmación de los principios sino también el planteo del papel educativo del nuevo Estado, que algún día tendrá la Argentina.

Consideramos que el nuevo Estado que inevitablemente se va a construir ante la destrucción del actual, en la sociedad debe tener un papel educativo totalmente diferente al actual.

Además, sostenemos que hay grandes posibilidades de que la educación sea la base para la construcción del nuevo Estado y no solamente la consecuencia del mismo. No imaginamos un Estado donde la prioridad del conocimiento no sea determinante.

Queremos hablar también de la participación social porque la educación no es para el alumno o los maestros sino que ellos son los que dan a los integrantes de la sociedad, tanto a quienes van a la escuela como a quienes no lo hacen, un crecimiento social, cultural y económico cada vez mayor en la vida.

Obviamente, reafirmamos los valores democráticos como principios básicos de la educación.

Estamos de acuerdo con la igualdad de oportunidades y de posibilidades sin discriminación alguna, así como la garantía de los principios de gratuidad y equidad pues la combinación de todos ellos pueden demostrar algo básico; me refiero al papel del conocimiento ya que en la actualidad, como nunca antes, la distribución del poder y la riqueza se hacen justamente a través de él.

## Convención Nacional Constituyente

Antes había que obtener dinero o recursos. Hoy en día, sin conocimiento, por más dinero que podamos tener, no existe ninguna posibilidad de obtener una verdadera distribución del poder. La distribución del poder y el conocimiento están unidas como nunca en la historia, y creo que podemos empezar a valorarlo y discutirlo.

Por supuesto que reivindico la autonomía universitaria. ¡Cómo no voy a reivindicar la autonomía universitaria! ¡Cómo no hablar de una bella síntesis en la que justicialistas y radicales muchas veces estuvimos históricamente enfrentados! Porque los peronistas decían que la universidad autónoma era el aislamiento, y los radicales sostenían que la autonomía significaba la resistencia contra el régimen. Hoy en día peronistas, radicales y muchos otros sectores, reivindicamos y damos valor constitucional a la autonomía universitaria, aunque sea por ese solo principio, y fundamentalmente por el papel histórico que deberá cumplir de aquí en adelante la Universidad argentina.

¡Cómo no vamos a reivindicar el derecho a la cultura! (*Aplausos*) Agradezco a los señores convencionales que han planteado el derecho a la cultura en su acceso a todos y la defensa de nuestra identidad argentina. Muchos lamentamos que el tema de la cultura no apareciera en la Constitución de los argentinos, aunque sí estaban incluidos temas en los que ella realmente tenía que ver.

Un nuevo país no se construye sólo con desarrollo productivo, económico y humano. Debe incorporarse, como elemento fundamental, el desarrollo científico y tecnológico. Así como ayer hubo inmigración o colonización en el proyecto imaginado por Alberdi, en este proyecto de país, deben estar presentes la cultura, la educación, el conocimiento, la ciencia y la tecnología.

También reivindicamos el papel provincial en la integración del conocimiento.

En el artículo 107 del dictamen de mayoría se habla claramente —y así, absolutamente definido, lo vamos a votar— de promover la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Para que las provincias no sean sólo los lugares donde se reciben las escuelas, es necesario tener un proyecto integrador, cuya base esté cimentada por el conocimiento, la cultura, la ciencia, la tecnología y la comunicación social. Y este es un proyecto y una potestad de las provincias que queremos reivindicar en esta Constitución.

El inciso 16 del artículo 67, con todos los defectos que pueda tener, establece que el conocimiento es un recurso estratégico para el desarrollo sustentable.

No obstante, debo decir que hay cosas que no figuran en esta reforma. Creo que le ha faltado imaginación de futuro para que a esta suma de principios que reivindicamos profundamente se le agregue el programa de nuestra generación. Pensamos que le falta considerar la integración del conocimiento para que la descentralización sea profunda; por objetivos y no por ajustes. No queremos provincias como subsistemas administrativos del actual Estado nacional, educativo en crisis. Queremos que se construyan veinticuatro sistemas provinciales de gran calidad, equidad, eficacia y participación —más allá de la interpretación que se haga de estos términos—, como nos piden nuestras provincias: uniendo la cultura, la ciencia, la tecnología, la educación y la comunicación social bajo la integración del conocimiento. Algunas provincias están empezando a construirlo, y la Constitución les dará un impulso adicional.

Queremos que la educación sea permanente. Específicamente vamos a proponer en el debate en particular que eso sea incluido. La educación permanente no es sólo la educación de los adultos. La educación permanente es hoy la educación a lo largo de toda la vida.

Hoy ya no se educa para trabajar; hoy la gente ya no estudia en una etapa de su vida.

## Convención Nacional Constituyente

Hoy la educación para toda la vida significa que educación y trabajo son casi lo mismo, porque una persona nacerá y morirá educándose y trabajando a la vez, porque la educación y el trabajo se confundirán.

La educación es para toda la vida y, por lo tanto —aunque se haga un poco de ciencia ficción—, tenemos que imaginar de qué manera este nuevo Estado, en cuatro, cinco o seis años, podrá construir una educación que pueda servir no sólo a los educandos, sino también a quienes no pudieron terminar sus estudios.

Deseo referirme ahora al conocimiento disperso y a la educación encerrada. Este es el diagnóstico de nuestra época. El conocimiento es algo que tenemos y que vuela por toda la sociedad; pero la educación está encerrada en las escuelas sin poder salir.

¿Qué significa esto? Que hay nuevos elementos de la educación; la comunicación social es un elemento fundamental. Los medios de comunicación social —bien o mal— tienen que ver con el conocimiento pero no con la educación; porque no educan, aunque tienen conocimiento.

¿Cómo hacemos para definir algo que sea mucho más importante que la censura del poder o que la concentración de los medios a través de las leyes? A través de una alianza estratégica entre la educación y el conocimiento con la comunicación social.

Si establecemos una alianza estratégica entre el conocimiento y la comunicación social, muchas cosas se verán mejoradas. Se podrán evitar discusiones que hasta ayer podíamos tener. Creo que esa alianza es posible y se trata de un principio que tendríamos que incorporar en la Constitución.

También reivindico, como dijo el señor convencional preopinante, lo determinante que significa que en el artículo 67 se hable de educación, porque se acaba con un equívoco histórico sobre el papel del Congreso.

El Congreso de la Nación Argentina hoy tiene potestades clarísimas y definitivas para intervenir en este tema que fue expropiado por los ministerios nacionales y por el Poder Ejecutivo. El Parlamento, desde el nivel constitucional, puede intervenir definitivamente en este tema.

¡Ojalá comencemos a dejar de lado las grandes diferencias que acompañaron la decadencia argentina!

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia informa al señor convencional que ha finalizado el tiempo del que dispone..

Sr. LA ROSA.— Solicito unos minutos más para poder terminar.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Si hay asentimiento dispondrá de unos minutos más para finalizar su exposición.

—*Asentimiento.*

Sr. RESIDENTE (Mestre).— Continúa en uso de la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. LA ROSA.— Las diferencias a las que estaba aludiendo son: educación laica versus libre; autonomía versus integración social; peronistas o radicales; estatismo versus privatismo. Y

## Convención Nacional Constituyente

ahora, gratuidad o equidad, o autonomía versus autarquía.

Más allá de las legítimas razones que observo en las opiniones disidentes con la mía —y que en muchos aspectos comparto— quisiera ver una voluntad de reconocer que forzar las diferencias al extremo no es lo conveniente.

No elijamos entre la opción falsa de defender el pasado o ajustar el presente porque no se puede defender el pasado, aunque nos guste, ni tampoco ajustar el presente porque es incorrecto.

¡Espero que hoy comience a terminarse imperfectamente, como todos los cambios, con las divisiones que aumentaron la decadencia educativa argentina y que la Constitución sea aquí vanguardia de los cambios y no meramente salvaguarda de temores mutuos!

Hay errores de mayoría —lo he dicho claramente— por incorporar la coyuntura en la coparticipación, como lo reconociera de buena fe, incluso el miembro informante por la mayoría. También hay errores de minoría, por creer que la crítica a la coyuntura impedirá imaginar en nuestra Constitución —en su letra y en su espíritu— un proyecto educativo y consensuado.

Pero si las banderas de la educación quedan en manos de un solo sector —mejor o peor, sea cual fuere— no servirán porque las banderas no serán ni de ese sector ni de todas la sociedad.

En educación, hoy por hoy, más allá de las críticas que pueda recibir, más allá de todo, lo único imposible es no intentar, querer y lograr acordar. En educación, como en 1853, el objetivo básico es acordar; dejar de lado los ideologismos; pensar en consensos posibles, racionales y reales que hagan que la educación de todos sea la base fundamental del nuevo Estado, de la nueva Constitución y del conocimiento como elemento de redención social de todos los argentinos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Formosa.

Sr. OLMEDO.— Señor presidente: solicito la inserción en el Diario de Sesiones de las consideraciones que haré sobre determinados aspectos que integran este paquete federal que estamos tratando en este momento, relacionadas con la posibilidad de formación de regiones entre provincias, con la cláusula federal sobre asistencia a las provincias menos desarrolladas y con la coparticipación federal.

En mi condición de docente voy a referirme a los alcances de este artículo que está suscripto como dictamen de mayoría, en cuanto a la facultad del Congreso de la Nación para dictar y sancionar leyes de base y de organización de la educación.

Hemos aprobado varios artículos —y todavía figuran varios más en el temario— sobre la necesidad de afianzar en el país no sólo la democracia sino también el federalismo .

La necesidad de afianzar la democracia reconoce en esta Constitución la instauración, inclusive, de muchas instituciones que seguramente llevarán a vigorizar nuestra democracia. ¿Está la ciudadanía argentina en condiciones de participar plenamente en esta cuestión de la democracia? ¿Está en condiciones la sociedad argentina de ejercer el disenso, el pluralismo, cuando las estadísticas educativas están indicando que el sistema educativo vigente se caracteriza más por su carácter expulsor de alumnos que por su carácter de retenedor y promotor de egresados? Si esto es así, ¿lo que vamos a aprobar ahora nos va a asegurar realmente la posibilidad de que cada ciudadano tenga su autonomía personal para la participación, las herramientas de comportamiento para trabajar con el otro, para escuchar al

## Convención Nacional Constituyente

otro y juntos diseñar su vida? Son los interrogantes que nos quedan, y debemos entender este artículo desde ese punto de vista.

Como docente, quiero ver si puede entenderse que este artículo nos alcanza para eso. La Argentina es uno de los países latinoamericanos que mayores logros tuvo en educación sistemática. Indudablemente en esto es ejemplo mundial, pero nunca en su historia pudo solucionar el no tener la capacidad para retener a todos los que se inscriben en el sistema educativo y de promover a todos, aunque sea en la educación obligatoria.

Un grave pecado del sistema educativo es no tener actualizadas sus estadísticas de los últimos años; debemos recurrir a estadísticas parciales para armar indicadores de la situación. Pero esas estadísticas nos indican, por ejemplo, que sobre cien alumnos que se inscriben en primer grado solamente la mitad llega a séptimo grado. De esa mitad que aparece después en el nivel medio el 25 por ciento concluye quinto año, o termina la secundaria, y de esa base cien, que tenemos en la promoción, llega solamente el 6 por ciento a graduarse universitariamente o en el nivel terciario.

Pero no quisiera llegar a considerar todo el sistema educativo porque varias son las razones, no necesariamente imputables al Estado, por las que el alumno no finaliza la universidad. Quiero referirme a la primaria y a la secundaria, y en términos del proyecto del nuevo sistema, a la educación general básica y al polimodal, porque realmente me parece que tener argentinos que deben abandonar antes de completar la educación general básica ocasiona un dolor social que indudablemente tenemos todos el deber de solucionar.

¿Por qué un alumno primario o secundario abandona la escuela? Esto constituye el grave desafío para el Estado. La mayoría de las causas de abandono en la educación obligatoria son imputables al Estado. ¿Esta responsabilidad del Estado en la educación aparece en este artículo que estamos considerando en este momento? El artículo dice que corresponde al Congreso sancionar leyes de base y de organización de la educación que, entre otras cosas, aseguren la responsabilidad indelegable del Estado en materia de educación.

En consecuencia, el nuevo texto constitucional adjudica al Estado la responsabilidad indelegable de brindar la educación a todos los ciudadanos del país, cualquier sea su lugar de residencia, su situación socioeconómica, o su discapacidad motora, psíquica o social. Por lo tanto, desde este punto de vista es un gran avance.

Estas normas sobre educación que aparecen en el texto de la Constitución deben contener la consolidación de la unidad nacional, el respeto a las particularidades provinciales y locales. Este es otro desafío tremendo que hasta hoy tenemos en el sistema educativo, la falta de adecuación a los verdaderos puntos de arranque que tienen nuestras comunidades, nuestros chicos.

Más adelante creo que voy a graficar mejor lo que quiero decir. Un despacho sobre los aborígenes, por ejemplo, contiene una cláusula que dice que la educación que se instrumente para ellos debe hacerse respetando su cultura y su lengua. Esta es una forma de adecuación a la realidad lugareña. ¿Cuántos alumnos de las zonas rurales de provincia, cuántos campesinos, hermanos nuestros, fracasan porque no entienden el código que utiliza la escuela, y no están en condiciones de comunicarse porque la escuela los ignora socioculturalmente? En la nueva norma tenemos esta cláusula que es muy importante por aquello de que cuanto más respetemos las identidades lugareñas, más afianzaremos la unidad nacional, porque más cada uno se sentirá más respetado como persona. (*Aplausos*)

Esta norma asegura la responsabilidad indelegable del Estado, pero además asegura la participación de la familia y la sociedad en la educación. Me pregunto si esta frase no

## Convención Nacional Constituyente

estará encerrando alguna "chicana", y después van a aparecer con el arancelamiento, con las escuelas privatizadas o con algo por el estilo. De ninguna manera, porque la condición previa es que la existencia de los servicios educativos, de la oferta educativa, de los centros educativos, la fijación de la política educativa, el respaldo de la posibilidad de que la educación se lleve a cabo, es una responsabilidad que el Estado no puede delegar a nadie.

¿Entonces, qué hacen la familia y la sociedad? Son los grandes invitados a partir de la existencia de los servicios a participar en el diseño de la institución y en la apoyatura necesaria, porque grande es la deuda que estamos pagando por el divorcio existente entre la escuela y su medio, la escuela encerrada en cuatro paredes y no abierta de par en par para que los padres se sientan protagonistas en la gestión educativa.

El Estado brinda los servicios, asegura y paga los servicios; la comunidad debe acercarse porque se trata de la educación de los hijos. Por lo tanto, en el diseño institucional, lo que en el lenguaje docente entendemos por planificación institucional, los invitados de honor y los protagonistas son la familia y la sociedad. Hay que hacer definiciones como la del calendario escolar. ¿Cuánto salvaríamos si fijáramos una salida laboral en una escuela secundaria, si fijáramos la orientación de un colegio, si diéramos realce a las efemérides lugareñas, si asistiéramos a los alumnos en la canalización de los recursos que vienen del Estado para evitar la manipulación partidaria que existe sobre ellos?

La aparición de la familia es fundamental, y esto aparece en el texto de la norma, como complementación entre lo principal, que es la acción indelegable del Estado, y lo accesorio, que es la acción de la familia alrededor de la escuela. Estado más familia es la conjunción que asegura que una escuela esté al servicio de sus propias realidades. Cuando decimos "promoción de los valores democráticos", ¿no nos estamos refiriendo a una frase hecha? ¿Cuál es el problema que actualmente tenemos en nuestro sistema educativo con relación a este tema, porque constituye otro elemento muy importante que forma uno de los requisitos para que las leyes del Congreso de la Nación salgan sancionadas como corresponde?

¿Cuánto hemos pagado por nuestro autoritarismo, por nuestra falta de capacidad para escucharnos, para protagonizar juntos, para participar y para la toma de decisiones! ¡Cuántas veces nos hemos quejado de que la pedagogía que venimos aplicando en nuestro país es una pedagogía autoritaria, que los alumnos están acostumbrados a obedecer y no a participar, que no saben qué es el disenso y que no son creativos!

Impregnar la educación a partir de las leyes sancionadas con los valores de la democracia es la mejor siembra que podemos realizar.

Otro principio que se asegura acá es la igualdad de oportunidades y de posibilidades, sin discriminación alguna. Quiero hacer mención al término "discriminación" en relación al Pacto de San José de Costa Rica al que hemos dado rango constitucional en la reunión anterior.

Dice lo siguiente: "Sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." O sea que ese abanico de aspectos contiene la expresión "sin discriminación alguna". La igualdad de oportunidades y posibilidades parece un juego de palabras; incluso, aparentemente redundante. Pero cuando se habla de oportunidad se quiere decir que aparezca en tiempo y forma la posibilidad del estudio: los servicios educativos en el lugar que corresponda, y que existan los recursos suficientes para que todo funcione. Es preferible pecar por exceso y que abunde la claridad

## Convención Nacional Constituyente

absoluta sobre el alcance de este término.

La Constitución exige al Congreso que las leyes de educación garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal. En cuanto a la "educación pública estatal" oí una crítica que me parece acertada sobre el alcance de la expresión, porque después apareció en el esnobismo pedagógico la expresión educación pública de gestión privada o educación pública de gestión. Para evitar todo tipo de confusión, nos referimos a educación pública administrada por el Estado, que tiene la función indelegable de la educación. (*Aplausos*)

Aparecen los principios de gratuidad y de equidad. ¿No será que está presente la chicana o la trampa, porque decimos que es gratis y luego con el tema de la equidad metemos la mano en el bolsillo de los padres? Los alcances jurídicos de estos términos están brillantemente expuestos por el señor convencional Quiroga Lavié. Soy docente y no tengo formación en el Derecho, pero digo que pusimos estos términos apoyándonos, por una parte, en los alcances semánticos del término y, por la otra, en lo que sostiene la UNESCO sobre esta cuestión: "No basta ya con la gratuidad que ya es centenaria en el sistema educativo." Siempre fue gratis el sistema educativo en el país, pero nunca hemos tenido...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional: le solicitan interrupciones la señora convencional Puiggrós y el señor convencional Alfredo Bravo, ¿las concede?

Sr. OLMEDO.— Si usted me avisa cuando me resten cinco minutos, señor presidente, con mucho gusto concederé esas interrupciones.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Cómo no, señor convencional.

Sr. OLMEDO.— Estaba manifestando que la UNESCO ha dicho que no basta sólo con la gratuidad, porque la gratuidad es una condición necesaria para cursar estudios o para transitar por el sistema educativo, pero no es condición suficiente. La condición suficiente está dada por la equidad. ¿En qué consiste la equidad? Consiste en la responsabilidad que tiene el Estado de asistir con la totalidad de sus posibilidades —materiales, pedagógicas, psicológicas y socioeconómicas— en la ayuda de aquellos que tienen ciertos desfases para acceder a la misma calidad educativa.

En consecuencia, traducido esto al lenguaje pedagógico, por el principio de gratuidad ninguna escuela puede exigir ningún tipo de arancel. Y, por ese principio de equidad, el Estado está obligado —en las zonas rurales inclusive— a asistir pedagógica o socioasistencialmente a los alumnos que no tengan capacidad económica o social. Ese, y no otro, es el alcance de la gratuidad y de la equidad. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia informa al señor convencional que le restan cuatro minutos.

Sr. OLMEDO.— Entonces, ahora concedo las interrupciones.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra la señora convencional por la Capital.

## Convención Nacional Constituyente

Sra. PUIGGROS.— Señor presidente: quisiera preguntar al señor convencional Olmedo cómo compatibiliza los dos dictámenes que firmó.

Los otros días una radio de Formosa me solicitó que explicara cómo hacía el señor convencional Olmedo, de la Unión Cívica Radical, para compatibilizar los dos dictámenes que había firmado, porque hace más de un mes sostenía una posición democrática de defensa de la educación pública y ahora habla del principio de equidad, que tiene toda la significación que le ha dado la Fundación FIEL, del Banco Mundial, cuando habla de la gratuidad con equidad para diferentes sectores de la población. Incluso el señor convencional Ponce de León, en oportunidad en que estaba haciendo uso de la palabra el señor convencional Alfredo Bravo dijo que los pudientes tenían que pagar, porque eso era equidad. Me parece una definición perfecta, porque para eso se habla de equidad: para que paguen los pudientes, pero quizás haya que definir qué se quiere decir con "pudientes".

Quisiera que el señor convencional Olmedo me explique cómo se compatibilizan los dos despachos que firmó, a fin de que quede asentado en la versión taquigráfica.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Formosa.

Sr. OLMEDO.— Señor presidente: hemos andado mucho —y la señora convencional Puiggrós lo sabe— para que esta Convención Constituyente se expidiera sobre el tema vinculado con la educación. Junto a ella hemos consensuado un proyecto que podríamos graficar en quince principios, porque consideraba que sería muy triste volver a nuestro pueblo habiendo incorporado cláusulas a la nueva Constitución que hablan del afianzamiento de la democracia, sin habernos ocupado de la educación. Hemos logrado consenso para incorporar diez de los quince principios que propiciábamos incluir al comienzo. Todo consenso se construye por acuerdo de partes, y lo que hemos logrado es muy importante. Es cierto que han quedado excluidos principios que leyes posteriores confirmarían o incorporarán, pero de lo que se trata es de llegar a un acuerdo. De esa manera trabajamos con la señora convencional Puiggrós; proyecto que llegaba nos lo hacíamos conocer mutuamente. El proyecto que ahora estoy defendiendo es uno de los que le llevé a la señora convencional para que lo analizara, pero me dijo que ella no lo apoyaba, por eso seguí con mi gestión; ella firmó lo suyo y nosotros seguimos construyendo el consenso, el que nos ha permitido estar a pasos de hacer realidad lo relativo al tema educativo. *(Aplausos)*

En cuanto al tema de la equidad, lo único que hago —además de haber abrazado ese término— es traer el Acuerdo de la Unesco, que tiene mucho más autoridad que yo en la materia. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción, tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRAVO (A.).— Señor presidente: no estoy de acuerdo con lo referido por el señor convencional, quien trae a colación el tema de la Unesco. Desde que comencé a transitar por los caminos de la educación este organismo ya había fijado que para atender la materia educativa el Estado debía disponer del 25 por ciento del presupuesto nacional, y esto jamás fue cumplido.

## Convención Nacional Constituyente

—Varios señores convencionales hablan a la vez.

Sr. BRAVO (A.).— ¡Calma, radicales! La única vez que nos acercamos a este porcentaje fue durante el gobierno del doctor Illia. (*Aplausos*) Como verán, además de trabajo tengo memoria.

Cuando se fija un concepto en una norma hay que ser claro y terminante. Digo esto porque el señor convencional ha dado dos interpretaciones de lo que se ha establecido. Pero debe quedar en claro que se trata de conceptos personales del señor convencional, porque cuando la Constitución se encuentre sancionada y promulgada deberemos ajustarnos a lo explicitado en la norma y si ésta no es clara habrá que recurrir a su interpretación, como señaló el doctor Quiroga Lavié. Inclusive, dijo que tendríamos que presentar un recurso de amparo para asegurar que el principio de gratuidad sea un derecho; ahí estaremos dando la batalla y seguiremos en la lucha.

Esta es una Convención Constituyente que está modificando lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Nacional. Por lo tanto, las normas que sancionemos deben ser precisas.

El dictamen, en uno de los párrafos del nuevo inciso 16 bis del artículo 67 establece: "Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional", sin tener en cuenta que los educadores venimos trabajando desde hace mucho tiempo sobre este tema ...

—Varios señores convencionales hablan a la vez.

Sr. BRAVO (A.).— El dictamen continúa diciendo: "...respetando las particularidades provinciales y locales..." Sobre esta materia no innovamos en nada, porque son principios consagrados en todas las leyes de educación. Y continúa: "...que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos ..."

—Varios señores convencionales hablan a la vez.

Sr. BRAVO (A.).— Señor presidente: lamento profundamente, pero voy a dejar de hacer uso de la palabra, porque el sector radical aquí representado se olvida que durante cien años estuvieron bregando por la educación pública y laica, lucharon por la libertad de cátedra, pero hoy frente a un debate donde quiero exponer un punto de vista distinto para ver si podemos llegar a un consenso, me responden con risas y comentarios. No sé qué nos pasa a los argentinos, pero es evidente que no tenemos en cuenta que cuando hablamos de educación nos estamos refiriendo al futuro del país. Aquella nación que tenga conocimientos será la que se proyectará en el mundo.

—Varios señores convencionales hablan a la vez.

Sr. BRAVO (A.).— Retomando el tema sobre el que estaba exponiendo señalo que no entiendo cómo se puede interpretar que la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna —como señaló el señor convencional— significa que la tiene que dar el Estado, o si no viene regida con el educando, que necesita contar con las mismas

## Convención Nacional Constituyente

posibilidades que otros para acceder a la educación.

Luego, debemos aclarar si las posibilidades de llegar son las condiciones secundarias, pero lo primera que hay que establecer es cómo el educando va a tener la posibilidad de acceder a la educación.

Respeto la interpretación realizada por el señor convencional por Formosa, pero en la norma se incluye una palabra que me dice que como ciudadano puedo tener la misma oportunidad y posibilidades de acceder a la educación. Esta es otra interpretación.

Cuando fijamos una norma, debemos incluir en ella términos que no admitan dudas y que concretamente señalen qué queremos decir cuando hablamos de gratuidad y equidad. ¿Acaso tomamos el concepto de la Unesco?

No olvidemos que en la República Argentina se puso en vigencia una ley federal de educación que de ninguna manera contempló lo que había surgido de la consulta realizada a ese efecto. Por lo tanto, no me vengan con interpretaciones que no están en la letra y esencia de la norma.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional Olmedo: la señora convencional Feijoo do Campo le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. OLMEDO.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción, tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. FEIJOO DO CAMPO.— Señor presidente: se ha dicho que en esta Convención se está hablando para la historia, pero —al menos en lo personal— considero que ello es un poco petulante, aunque no lo es porque se trata de un cuerpo colegiado.

De todos modos, voy a decir algunas cosas para la historia referidas al contexto en el que se está enmarcando este debate. Si bien es cierto que todos distamos de estar satisfechos con la educación que brindamos y recibimos, no nos ayuda a nosotros como legisladores ni al país dejar pasar ligeramente un diagnóstico tan "catastrofista" del estado en que está la educación argentina. A pesar de que falta mucho por hacer, que es parte del desafío del siglo XXI, no podemos olvidar que todavía es alrededor de la educación cómo en nuestro país se produce la sinergia más fuerte en términos de movilización social, colectiva y familiar. No se puede desconocer que aún con docentes pobres y mal remunerados y con deficiencias y reticencias en las condiciones de trabajo, la estructura del sistema educativo es actualmente la trama social más grande de la Argentina, y que la escuela es el único lugar que en nuestro país se ha mantenido abierta a lo largo de estas décadas muy variadas, algunas muy fáciles pero en general todas muy difíciles.

No podemos olvidar que la educación, aunque insuficiente, es todavía el factor más fuerte de integración social. El único sitio en donde los chicos pueden tener la esperanza de ser iguales es adentro del sistema educativo. A diferencia de otros países de América Latina, la educación en nuestro país es el espacio al que incorporamos a los chicos en el grupo de edad que les corresponde.

Aunque no es todo lo buena que me gustaría que fuera, la educación sigue siendo en la Argentina el primer escalón de la ciudadanía, y como tal me gustaría mejorarla y fortalecerla, razón por la cual me niego a estos diagnósticos de carácter "catastrofistas" que

## Convención Nacional Constituyente

sólo ayudan a bajar los brazos. Son diagnósticos que se complementan con el repudio o rechazo de toda norma tendiente a viabilizar estos diagnósticos para convertirlos en indicadores que permitan superar las falencias del sistema educativo.

Algunos de los señores convencionales que me han precedido en el uso de la palabra fueron los más activos opositores, por ejemplo, a la evaluación de calidad del sistema educativo, con la cual —para alegría de los que defendemos la educación estatal— descubrimos que pese a toda la prensa de que dispone la enseñanza privada, la oferta educativa de la escuela pública sigue mejor ranqueada.

Tampoco me gusta que me remitan a un diccionario etimológico e ideológico del uso de las palabras. Con dificultades y entre todos estamos tratando de construir estos consensos educativos a los que se refería el señor convencional por Mendoza. No ayuda en este camino analizar de qué vertiente proviene determinado término para impedir seguir adelante en el debate.

Como dije al comienzo, reitero que apoyo este dictamen de mayoría. Pero me gustaría ser más justa con la sociedad y el sistema educativo argentino y no promover una imagen tan negativa que lleva más a bajar los brazos que a defenderlo. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Formosa.

Sr. OLMEDO.— Señor presidente: las dos interrupciones versaron sobre distintos temas, razón por la cual voy a avanzar por partes.

Lamento que mi admirado colega, el profesor Bravo, persista en su intención de tergiversar lo que claramente estamos diciendo. Nuestra propuesta se basa en textos a los que hemos arribado a partir de la discusión entre todos. Tengo en mi poder el despacho en minoría que suscribe el sector del profesor Bravo, y en él no leo en ningún lado que el Estado tiene la responsabilidad indelegable de la educación. Eso me parece una falla grave, profesor Bravo. (*Aplausos*)

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Pido al señor convencional Olmedo que se dirija a la Presidencia.

Sr. OLMEDO.— Le ruego que me disculpe, señor presidente. Los docentes somos bastante indisciplinados. (*Risas*)

En cuanto a la inquietud planteada por la señora convencional que solicitó una interrupción en segundo término, lamento rechazar su calificación como datos catastróficos a los que consigné anteriormente. No sé si se refería a los datos estadísticos por mí aportados, pero si ésa fue su intención le aclaro que son datos registrados en los textos oficiales. Específicamente, debo apuntar que los he extraído del último boletín de la Academia Nacional de Educación que contiene la última tasa neta de escolarización de la República Argentina. Por lo tanto, son datos oficiales.

Me parece que no es una catástrofe asumir la realidad como diagnóstico, cosa que estamos haciendo. Además, me parece altamente saludable que en una Convención Constituyente pongamos sobre la mesa los grandes problemas y avancemos en las propuestas para su abordaje, porque eso hace que las cosas sean tal cual son, y no empleemos

## Convención Nacional Constituyente

subterfugios que esconden realidades. (*Aplausos*)

Por lo tanto, estoy convencido de que este artículo que hemos consensuado como dictamen de mayoría permitirá construir una educación en la Argentina a partir de las leyes que en su consecuencia deban dictarse sobre un gran cimiento sólido, que está dado por la responsabilidad indelegable del Estado. ¿Qué pilares permite construir ese cimiento? Los pilares que se montan acá son la igualdad de oportunidades y de posibilidades sin ninguna discriminación. ¡Gran valor para la democracia! Los otros dos pilares son la gratuidad y la equidad. Estos pilares estarán sostenidos por la participación de la familia y de la sociedad en cada uno de los rincones donde exista un servicio educativo, y serán coronados por una universidad con plena autonomía en lo institucional y en lo académico y con plena autarquía en materia financiera.

De esta manera estamos construyendo una verdadera democracia y abriendo la puerta de la educación a todos los ciudadanos argentinos, desde el poblador de las altas montañas hasta el que trabaja en los obrajes del interior de mi provincia. Con el artículo que pretendemos introducir en la Constitución, todos los ciudadanos tendrán asegurada la reivindicación de su dignidad como persona a través de la educación. Además, con esto ninguna democracia va a tambalear.

Con toda mi vocación docente invito al bloque del Frente Grande —porque respeto mucho a las señoras convencionales María Sánchez García y Adriana Puiggrós, a quienes admiro como colegas— a suscribir este dictamen de mayoría porque estaremos ante una educación gratuita, sin discriminaciones, que brindará igualdad de oportunidades y de posibilidades, y en la que el Estado bajará hasta el último rincón de la patria para atender al más desposeído de los niños. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ALBAMONTE.— Señor presidente: entiendo que a esta altura del debate y de esta Convención Constituyente es prudente que nos formulemos la pregunta que sin excepción nos hacen en forma individual periodistas, militantes, amigos y familiares. En general, cuando volvemos a nuestros lugares de origen nos preguntan si vamos bien, si esta reforma es positiva.

Tengo que decir que en mi espíritu anida la tranquilidad de poder señalar que efectivamente esta reforma está bien encaminada. Podemos disentir —como lo hemos hecho en algunos pasajes de esta Asamblea— con fervor, con pasión e incluso hasta con alguna agresión verbal. Pero todos los señores convencionales de los distintos partidos o fuerzas que han formado esta Asamblea decididamente han contribuido para que la ciudadanía no se sienta defraudada y para que nosotros mismos tampoco nos sintamos defraudados.

Digo esto porque, como bien han señalado muchos autores, los tres principios básicos de nuestra Constitución de 1853 —para cuya reforma hemos sido convocados— son la división de poderes, el límite del poder y el federalismo. Lejos de haber siquiera rozado la intención de violar algunos de estos principios, muy por el contrario, hasta este momento ellos han sido preservados y fortalecidos por las normas incorporadas en nuestra Carta Magna.

Voy a hablar sobre las modificaciones del artículo 67 de la Constitución Nacional, que se refiere a las funciones y atribuciones que posee el Congreso de la Nación. Debemos

## Convención Nacional Constituyente

decir que hay dos elementos claros en esta discusión, que son previsibles, que están de alguna manera señalando el camino de la gran mayoría de los oradores: el federalismo, por un lado y la educación, por el otro.

Se trata de dos elementos esenciales para el crecimiento de nuestro pueblo. Los voy a analizar brevemente y luego voy a solicitar a la Asamblea que autorice la inserción en el Diario de Sesiones de un trabajo que hemos realizado con referencia a la coparticipación federal y que han recibido la mayoría de los señores convencionales —de todos los sectores— que representamos a la provincia de Buenos Aires.

Se modifica el inciso 1° del artículo 67, eliminando algunos párrafos que afortunadamente han quedado desactualizados y que tienen que ver con la creación de las monedas provinciales. Pero se reafirma para el Congreso de la Nación la capacidad de legislar en materia aduanera y de establecer los derechos de importación y de exportación; facultad que el Congreso en más de una oportunidad innecesariamente ha delegado en el Poder Ejecutivo.

Esta norma que nuestros constituyentes de 1853 establecieron, y que tiene plena vigencia, está hoy más que nunca justificada, por la necesidad que tenemos de contar con una auténtica política de comercio exterior, que debe ser establecida por el Congreso y que debe dar horizontes de previsibilidad y reglas de juego claras, para que precisamente se puedan dar las condiciones de progreso económico y de desarrollo humano a las que todos aspiramos; reglas incorporadas en este dictamen de mayoría, en el nuevo inciso 16 bis.

Todos sabemos que una de las fórmulas del progreso económico, sin ninguna duda, está dada por la inversión. Distintos autores de Economía —incluso basta con ver cualquier trabajo serio en la materia— determinan que a mayor inversión detrás de cada trabajador, mejor nivel de salario real y de vida se corresponde. Esto es así, porque no puede obtener la misma ganancia un obrero que maneja un telar manual de cuatro dólares que otro que maneja un telar automatizado de un millón de dólares. Evidentemente, la herramienta que está utilizando uno de esos trabajadores es mucho más importante, seguramente por su enorme productividad. Necesariamente esto se debe reflejar en el nivel de vida de ese operario que está manejando esa máquina complicada.

Entonces, cuando hablamos de inversión, según han señalado algunos el elemento para lograrla es la seguridad jurídica, término muy amplio y que quiero sintetizar básicamente en las reglas de juego claras que se deben establecer para que todos aquellos que están dispuestos a invertir lo hagan conociendo medianamente los riesgos y el horizonte que les espera. En más de una oportunidad se ha echado mano a impuestos y se han modificado los aranceles de importación y de exportación, generándose transferencias no deseadas en muchos casos.

Hay un excelente trabajo que realizó hace algunos años en el diario "La Nación" el economista Enrique Cerdá, donde se puede observar que la transferencia que el sector agropecuario le había realizado al Estado de la Nación en los últimos treinta años alcanzaba la impresionante cifra de trescientos sesenta mil millones de dólares; una cantidad que diría que es hasta casi imposible de imaginar. Esto se hizo vía los impuestos de exportación, castigando a uno de los sectores más eficientes de la economía. Es muy difícil castigar al ineficiente, porque éste se castiga solo. Normalmente se castiga al eficiente.

Así fue como nuestro sector agropecuario se fue empobreciendo en forma paulatina y progresiva, hasta el estado en que hoy se encuentra. Más allá de la opinión respetable de todos los señores convencionales, esto no se debe a una política económica en particular, sino

## Convención Nacional Constituyente

a una serie de políticas que se vinieron dando en la Argentina durante décadas.

Como bien dijo un famoso economista dedicado al comercio exterior, los pueblos o las Naciones quieren comprar trigo, automóviles y maquinarias, pero no quieren comprar impuestos. En consecuencia, no hay nada más regresivo que aplicar impuestos a la exportación, porque de alguna manera esto implica ponerle un contrapeso o un salvavidas de plomo a nuestra producción, que le impide competir en los mercados internacionales.

Vivimos en un mundo en el cual la guerra de subsidios se ha encarnizado de tal manera que ha producido situaciones increíbles. Nuestro país ha sido víctima —y sigue siéndolo— de esa irracional guerra de subsidios. En teoría los productores de Europa no podrían competir jamás con los nuestros. Un hombre que tiene 15 vacas y todas las noches las guarda en un establo no puede competir contra un productor de nuestras pampas. Sin embargo lo hace porque existe una compensación —por llamarla de algún modo— totalmente injusta y hasta irracional a través del subsidio que se otorga a ese productor por razones políticas cuyo análisis en detalle resulta muy interesante ya que constituye una de las causas de los males argentinos.

Lamentablemente, no podemos solucionar dentro de nuestro territorio todos los problemas que padecemos, porque si así fuera seguramente resultaría mucho más fácil hallarles solución. A veces nos encontramos atezados por intereses que nada tienen que ver con los nuestros, pero que nos perjudican efectivamente y en forma notable.

Seguramente cada uno de nosotros tendrá una opinión bastante distinta con relación al problema que estoy señalando. Habrá por ejemplo quienes piensen que hay que proteger en forma absoluta la industria nacional, prohibiendo totalmente las importaciones. Habrá otros que piensen que debe protegerse la industria nacional, pero teniendo en cuenta determinadas condiciones. En consecuencia, los impuestos a la importación serán la variable que regule esa protección. Finalmente, habrá quienes piensen que vivimos en un mundo cada vez más interdependiente y competitivo, por lo que cualquier tipo de protección que se intente dar termina siendo negativa para la industria que aparentemente se protege.

Pero más allá de estas distintas opiniones, que pueden ser valederas, lo cierto es que una vez elegido el camino o la política debemos dar las normas de previsibilidad que permitan a los sectores económicos invertir y crear fuentes de trabajo.

En los últimos años he observado que de golpe y porrazo —como se dice en la calle— se aplica un derecho específico a un producto de importación. Los derechos específicos son gravámenes totalmente discrecionales, que se crean de la noche a la mañana y que no tienen en cuenta ni siquiera el valor unitario del producto importado, sino que directamente se les asigna un monto fijo. De esta manera, aquel fabricante que compró un insumo para terminar de elaborar cierto producto se encuentra con que aquel pasó de costar 50 centavos de dólar a 7 u 8 dólares. Esa es una de las causas, entre otras, de por qué nos encontramos muchas veces con los puertos abarrotados de contenedores que nadie retira.

A mi juicio esto surge de un uso o, mejor dicho, de un abuso de una facultad que a mi modo de ver ha sido delegada en forma indebida por el Congreso Nacional en el Poder Ejecutivo. Por eso pongo énfasis en que se ha rescatado para el Congreso la fijación de los aranceles de exportación e importación; y no quiero dejar pasar este tema sin manifestar que, por las razones a las que he aludido, a mi criterio no debería fijarse ningún impuesto sobre las exportaciones.

El artículo 2° del dictamen de mayoría habla de "Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias." Una vez más vemos cómo en esta reforma

## Convención Nacional Constituyente

constitucional que paulatinamente estamos realizando fortalecemos el concepto del federalismo.

Bien podrá decir algún escéptico —o no tanto—, con mayor o menor grado de razón, que las cláusulas de progreso muchas veces constituyen enumeraciones de buenas intenciones, muy difíciles de llevar adelante. En ese sentido quiero señalar un punto que me parece importante, aunque seguramente más de uno me pondrá luego el sayo de economista. Me refiero a la incorporación, a través del artículo 16 bis que propone el dictamen de mayoría, de la defensa del valor de la moneda a la cláusula de progreso de nuestra Constitución.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Lamento informar al señor convencional que su tiempo ha concluido.

Sr. ALBAMONTE.— Solicito que se me concedan unos minutos más a efectos de concluir mi intervención. señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Si hay asentimiento, se prorrogará el término de que dispone el señor convencional para hacer uso de la palabra.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ALBAMONTE.— La moneda nacional no constituye únicamente un símbolo de soberanía. A más de un señor convencional le habrá dolido encontrarse en otro país y ver una larga lista de monedas en las casas de cambio en la cual la nuestra no figura —como dirían los amantes del turf— ni *a placé*. Esto se debe a la tremenda degradación a que se ha visto sometida nuestra moneda durante muchísimos años. Este problema comenzó a tener un fuerte atisbo de realismo el 14 de junio de 1985, cuando el gobierno de entonces, haciendo un descarnado y realista diagnóstico, lanzó lo que popularmente fue conocido como Plan Austral. A partir de entonces comenzó a cambiar el discurso con relación a la moneda, y específicamente en lo que hace a su emisión espuria.

Hoy nos encontramos con una estabilidad que alaban la gran mayoría de quienes aparecen públicamente en los medios de comunicación. Sin embargo, no todos reconocen que ella es mérito de un programa y de la convicción de un gobierno que ha permitido ese efecto. La estabilidad no es una causa sino un efecto, y a nuestro modo de ver ese efecto es producto de la eficiencia con la que se ha manejado nuestra economía en los últimos años.

Pero cuando hablamos de la moneda y de defender su valor estamos hablando también de estabilidad económica. ¿Pero a quién defendemos con esa estabilidad, señor presidente? Defendemos a los que menos tienen, a los que viven de un salario y que hasta hace algún tiempo cobraban unas monedas a principios de mes, pero que a fin de mes se habían devaluado un 40 ó un 50 por ciento. Con la defensa del valor de la moneda y con la estabilidad estamos dando posibilidades para acceder al crédito a quienes menos tienen. Y si bien en este momento nos falta un largo recorrido —porque el costo del crédito todavía es altísimo en la Argentina—, vamos por el camino correcto. Cuando se recupera la posibilidad

## Convención Nacional Constituyente

del crédito, los sectores más postergados de la sociedad tienen acceso a los bienes. En ese sentido, permítanme recordar a un inmigrante, a un viejo trabajador, mi abuelo, quien fuera peón del Ferrocarril San Martín en la ciudad de Junín. Gracias a la estabilidad de esa época, mi abuelo, que tenía doce hijos, pudo comprarse una casa pagándola en treinta años.

Hoy vuelve a aparecer esa esperanza ante la vista de los ciudadanos, es decir, la posibilidad de acceder a un bien a través del crédito genuino. Este es un gran logro, y también lo es que todos lo hayamos entendido. En ese sentido, me siento orgulloso de que aun aquellos que piensan muy distinto a nosotros, estén apoyando este concepto vital. Por eso, creo que debemos incorporar este tema en la cláusula correspondiente de la Constitución, pero no debe tratarse de una simple enumeración de buenas intenciones sino de una realidad concreta para nuestro país.

También se ha agregado en esta cláusula la formación profesional de los trabajadores. Esto hace a la igualdad de las oportunidades y al mejoramiento del nivel de vida de nuestro pueblo. Si nuestros trabajadores están preparados para manejar la nueva tecnología, no debemos temer a nada.

Con relación a este tema, quisiera señalar un punto que no ha sido modificado y que figura en el inciso 16 del artículo 67 de nuestra Carta Magna, que forma parte también de estos principios y que tiene mucho que ver con lo que hemos expresado. Se trata del fomento a la inmigración. He escuchado que se dice que hay que dejar que entren todos los que de cualquier manera quieran habitar el suelo argentino. Respeto esta opinión, pero creo que no existe un país serio en el mundo que no tenga una política de inmigración.

Estados Unidos es el país del mundo que más inmigración recibe: ingresan un millón de inmigrantes por año; sin embargo, tiene una política de inmigración muy rígida porque la prepara en función de las necesidades de su pueblo y del desarrollo de su propia Nación. Lo mismo tenemos que hacer nosotros: debemos preparar una política de inmigración que contribuya al enriquecimiento del país y contemple el principio de hospitalidad y generosidad que tan brillantemente está volcado en nuestro Preámbulo pero que, además, responda a las necesidades que tiene nuestro pueblo y nuestra Nación.

Para terminar, quiero decir que necesitamos incorporar tecnologías y capitales. Creo que si seguimos de cerca mi pensamiento —que es relativamente incoherente—, vamos a llegar a una misma conclusión ya que para lograr todos estos objetivos debemos resaltar, en primer lugar, la función indelegable que tiene el Estado con relación a la educación, que ha quedado plasmada con meridiana claridad en este texto.

Estimo que, más allá de alguna interpretación que se quiera hacer, este texto tal cual está redactado en el dictamen, es tan claro que no merecería ninguna consideración. Así, requerimos la inversión más grande e importante que puede hacer un país que piensa en su futuro, que es la inversión en educación. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Santiago del Estero.

Sr. HERRERA.— Señor presidente, señores convencionales: me toca exponer y fundamentar el voto en relación a la modificación del inciso 16 del artículo 67 de la actual Constitución Nacional.

En este inciso se trata una cuestión fundamental para la Nación: nada menos que la educación de sus habitantes. En principio, este tema no aparecía habilitado en forma explícita

## Convención Nacional Constituyente

por la ley de convocatoria. Algunos señores convencionales entendimos que el texto constitucional debía tener, al menos, alguna actualización, y así se presentaron alrededor de treinta proyectos de modificación a este inciso por parte de miembros de distintos bloques. Por supuesto, algunos de ellos contenían notables diferencias en sus propuestas, pero muchos tenían importantes coincidencias y, en definitiva, esto nos llevó a la firma de un dictamen de mayoría luego de la discusión en el seno de la comisión.

Estas coincidencias están dadas en que la educación asegura el desarrollo de los pueblos no sólo en el aspecto cultural sino en el económico y social. Ya nadie puede negar el efecto multiplicador que la educación tiene sobre la calidad de vida de los pueblos, pero existe un efecto más importante aún: la toma de conciencia de la libertad por parte de los individuos. Esto bastó para ponernos de acuerdo sobre un texto constitucional que inscriba a la educación como una cuestión esencial para el futuro de la Nación y de sus hijos, más allá de las diferencias partidarias que pudieran existir.

Es probable que este texto no satisfaga a todos los señores convencionales. Este es el juego de los consensos y de los disensos que caracteriza a la democracia, pero es el que hemos alcanzado y así lo presentamos asumiendo la responsabilidad frente a nuestros representados y la sociedad toda.

Desde la mitad del siglo pasado y durante lo que va del siglo XX, la educación fue principalmente un instrumento de integración social y cultural en nuestra Nación. La ley 1.420 tuvo su vigencia durante más de un siglo, y salvo períodos oscuros de la vida del país, la educación fue privilegiada permanentemente, más allá de las formas instrumentales que los gobiernos propusieron a la sociedad.

Hoy, ante el inicio de un nuevo siglo, se impone la necesidad de reformular objetivos para que la educación esté a la vanguardia del cambio social. Por ello, queremos redefinir el papel del Estado a partir de que la educación es una inversión prioritaria ya que se trata de un bien social, y el Estado, a través de sus poderes, tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar la política educativa global y de dictar las leyes de organización y unificación de los objetivos y la estructura del sistema educativo nacional.

Pero cometeríamos una grave omisión si no mencionáramos una de las principales responsabilidades del Estado, que es el financiamiento del sistema educativo. En 1993, por iniciativa del gobierno justicialista, el Congreso de la Nación sancionó la ley 24.195, llamada Ley Federal de Educación, la que en sus artículos 60, 61 y 62 establece la inversión que se hará en el sistema educativo en los próximos cinco años, a partir de ese año 1993, y se fija como meta mínima la duplicación del presupuesto tomando como base el año 1992.

Esto puede parecer poco para algunos pero, sin duda, muestra claramente la prioridad del gobierno nacional en cuanto a invertir cada vez más recursos en la educación de su pueblo.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La señora convencional Llugdar le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. HERRERA.— No, señor presidente. Voy a terminar mi discurso y luego concederé las interrupciones que me soliciten.

También se le da rango constitucional a la participación de la familia y de la sociedad en la educación, que constituye un elemento fundamental y natural de la sociedad, por lo que su participación en la formación del hombre debe ser exaltada. Nadie puede negar su papel en

## Convención Nacional Constituyente

la formación moral y ética y en la transmisión de valores como la honestidad, las buenas costumbres y modales, el amor al prójimo, la lealtad, la solidaridad, la amistad y el respeto. Dónde va a encontrar el hombre, si no es en la familia, estos valores que lo integran como ser social.

Además, el texto establece que toda norma educativa que dicte el Congreso debe contemplar la promoción de los valores democráticos. Esta no es una cuestión menor para la educación en libertad, para la democratización del sistema, para la práctica de la tolerancia, la participación, el respeto por las ideas ajenas y la no discriminación de tipo alguno: social, religiosa, económica, ideológica.

La igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia en los distintos niveles del sistema educativo es parte indisoluble de la democratización de la enseñanza como de la justicia social. La realidad de nuestro país indica que históricamente existe una situación de injusticia social que hace que un gran número de niños y de jóvenes no tenga acceso a la educación en sus distintos niveles. Los índices de deserción han sido, desde siempre, casi una constante, a pesar de la gratuidad de los estudios. Con este simple razonamiento podemos afirmar, casi con certeza, que la gratuidad de los estudios no es la única variable para el acceso y permanencia del estudiante en el sistema educativo. Seguramente la equidad social es el camino que nos va a llevar a consolidar este derecho tan caro para la libertad individual. Sobre esto todavía nos falta, pero seguramente estamos en la buena senda.

Por ello, asumiendo ese desafío, el gobierno justicialista impulsó la sanción de la Ley Federal de Educación, que suplantó a una norma que tenía más de cien años. Esta ley fijó el marco político de la educación argentina, estableció derechos y obligaciones, diseñó la estructura del sistema educativo con sus distintos niveles y regímenes especiales y remarcó la responsabilidad del Estado en el gobierno y administración del sistema educativo y el respeto por las particularidades provinciales, que está garantizado por la creación del Consejo Federal de Educación. Justamente, en este último se establece el financiamiento, la gratuidad y la asistencialidad en todos los niveles y regímenes especiales y, para las universidades nacionales, el principio de gratuidad y equidad para asegurar el servicio educativo a todos los que lo requieran. Todas estas cuestiones serán consolidadas al otorgárseles rango constitucional.

Con esta reforma se consagra también la autonomía y autarquía universitaria; bandera de lucha de varias generaciones de jóvenes idealistas y botínpreciado de las dictaduras. El fin primordial de la universidad es el de crear y transmitir el pensamiento en forma autónoma, comprometido con la verdad y sustentado en el rigor científico. De esta misión devienen las demás funciones que la caracterizan: la libertad de cátedra, la de formar profesionales, la de elegir sus propias autoridades, la de darse sus propios estatutos, la de crear sus propias carreras, planes de estudio e institutos de investigación y otras libertades y obligaciones, cuyo único límite debe ser la responsabilidad social que tiene como institución para integrarse y solidarizarse con las demandas sociales y los objetivos generales de la Nación.

Cuando se consagre la autonomía universitaria en el texto constitucional, finalmente será bandera de todos los argentinos que aman la libertad.

Otro aspecto fundamental que se propone consagrar en forma actualizada en el texto constitucional, es el de la necesidad de atender el desarrollo de la ciencia y la tecnología. A mediados del siglo pasado la ciencia comenzaba una carrera vertiginosa, que aun hoy no tiene límites. Indudablemente los constituyentes de entonces no tenían la más mínima idea del nivel al cual llegarían los adelantos científicos, ni de la importancia que tendría en el

## Convención Nacional Constituyente

desarrollo de la humanidad la aplicación del conocimiento científico.

En la actualidad se publican diez millones de trabajos por año, y el tiempo entre el descubrimiento y la aplicación es cada vez menor, por lo que la división entre ciencias pura y aplicada es cada vez más artificial. Por eso decimos que el conocimiento es el verdadero patrimonio de los países desarrollados. La importancia que tienen como países centrales se trasluce en la capacidad de poseer y de aplicar ese conocimiento para el desarrollo económico y social de sus pueblos.

Nuestro país tiene una tradición en la investigación científica: tres premios Nobel en ciencias; instituciones líderes en América Latina, como la CNEA, INTI, INTA, CONICET, INCYTH, CITEFA; brillantes investigadores de las facultades nacionales de Medicina, Química, Biología, Ingeniería y Ciencias Sociales son líderes en las investigaciones de punta en las distintas áreas del conocimiento. Este patrimonio es el que debemos conservar y acrecentar. Después de dar rango constitucional a esta cuestión, queda en los gobernantes y en los legisladores dictar políticas que establezcan las mejores condiciones para la retención y el retorno de los cerebros, y lograr la expansión definitiva de esta actividad prioritaria para el desarrollo del país.

Considero que hemos cumplido con nuestro deber y que hemos dado una respuesta responsable a la sociedad con respecto al tema educativo. No pensamos en la coyuntura de 1995 ni de 1999 sino en las próximas generaciones. Por lo tanto, corresponde ahora dar contenido a este marco general, que no debe ser otro que el propugne la felicidad de los habitantes y el futuro venturoso de la patria. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Antes de que haga uso de la palabra, la Presidencia le indica que la señora convencional Llugdar le solicita una interrupción. ¿La concede?

Sra. ORTEMBERG.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra la señora convencional por Santiago del Estero.

Sra. LLUDGAR.— Señor presidente: no suelo hacer uso de la prerrogativa de la interrupción, pero ante las manifestaciones que hizo el señor convencional que acaba de hacer uso de la palabra con respecto a la Ley Federal de Educación y al financiamiento al que se compromete el Estado a partir de su vigencia, es necesario que haga algunas aclaraciones, porque no sería deseable que en el Diario de Sesiones figuren expresiones que no son correctas.

En ese sentido, el artículo 60 de la Ley Federal de Educación establece que la inversión en el sistema educativo por parte del Estado se atenderá con los recursos que determinen los presupuestos nacional, provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según corresponda. Luego el artículo 61 indica que esa inversión consolidada y total en educación será duplicada gradualmente, como mínimo, a razón del 20 por ciento anual a partir del presupuesto de 1993, y luego aclara —con una "o", es decir, con una disyunción— "o se considerará un incremento del 50 por ciento en el porcentaje del producto bruto interno, tomando como base para 1992 el 4 por ciento." Y sigue diciendo la norma: "En cualquiera de los casos, se considerará a los efectos de la definición de los montos la cifra que resultare mayor."

## Convención Nacional Constituyente

La Ley Federal de Educación es taxativa en este aspecto. Es decir, o será un 20 por ciento por año durante cinco años o bien será el 50 por ciento del producto bruto interno en esos cinco años, que pasará del 4 al 6 por ciento, y en ambos casos se considerará el mayor.

El Estado nacional —como en el país de los ciegos el tuerto es rey— parece que solamente tiene destapado el ojo que ve la primera opción y no la segunda. Fíjense que el producto bruto interno para 1994 asciende a la suma de 285.314 millones de pesos, tal cual está consignado en la ley de presupuesto, y al incrementarse el monto de este producto bruto respecto del año 1992, la participación de la inversión en materia de educación debe mantenerse. En ningún caso, debe disminuirse la base del 4 por ciento. Ahora está consignado en la ley de presupuesto el 3,75 por ciento del producto bruto interno, en contradicción con la Ley Federal de Educación, por lo que al establecer la opción acerca de que debe considerarse de las dos alternativas la mejor, la inversión debería ser del 4,8 por ciento.

Esa es la interpretación lógica y real de lo que dice la ley. ¿Y saben cuánto se le adeuda a la educación en 1994? La suma de 2.991 millones de pesos.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

El señor convencional Herrera le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sra. ORTEMBERG.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Santiago del Estero.

Sr. HERRERA.— Señor presidente: lamento que no haya entendido el mensaje la señora convencional, pero he sido claro cuando he mencionado a la Ley Federal de Educación. Señalé que en sus artículos 60, 61 y 62 determina la inversión en el sistema educativo para los próximos cinco años a partir de 1993, estableciéndose como meta mínima la duplicación del presupuesto tomando como base el año 1992. Eso es así, sin duda.

Quería aclarar que no he dado el detalle de los artículos para abreviar mi discurso, pero es lo que se resume de la lectura de esas tres disposiciones y es lo central en cuanto a inversión educativa. Además, esto ha sido aprobado por el Congreso de la Nación. Por lo tanto, no es algo que esté falseando o inventando. El presupuesto educativo lo aprueba el Parlamento. Vale decir que la política educativa tiene consenso suficiente. De manera que no advierto el error respecto de lo que he dicho en mi discurso. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ORTEMBERG.— Señor presidente: antes de referirme al aspecto de la reforma que se vincula con el artículo 106, vinculado a la autonomía municipal, como parte integrante del bloque Justicialista de la provincia de Buenos Aires manifiesto que en ningún momento hemos sufrido o ejercido presión política de ninguna naturaleza para lograr algún fin con relación a un despacho de comisión.

Es mi deseo que esto quede bien en claro. No estuve presente cuando se emitieron estas opiniones, pero me ha llegado el comentario y creo que por el respeto que nos

## Convención Nacional Constituyente

merecemos, por el trabajo serio que estamos realizando, no hay que confundir lo que significan los legítimos intercambios, concertaciones, diálogos o disputas que podamos tener con relación a distintos puntos de vista sobre la reforma con actitudes que nos desmerecen frente a la sociedad.

Por eso, rechazo los términos por los que se pudo llegar a interpretar que el bloque Justicialista de la provincia de Buenos Aires fue presionado o presionó respecto a ningún despacho de comisión. Lo que hemos votado lo hemos hecho a conciencia y libremente.

Con relación al tema de la reforma del artículo 106 de la Constitución me voy a permitir leer mi exposición para redondear mejor las ideas y teniendo en cuenta el tiempo de que dispongo para disertar.

Considero que uno de los ejes centrales del dictamen de mayoría es la valorización del sistema institucional local, que se logra garantizando desde la Constitución Nacional para la totalidad del territorio los principios esenciales para su organización.

El proceso de descentralización del Estado en el marco de una concepción democratizadora implica ampliar las bases del sistema de toma de decisiones, incrementando la influencia de los ciudadanos en las cuestiones que los involucran, al mismo tiempo de dotar de plena capacidad de gestión al poder local.

Desde esta perspectiva el municipio es el ámbito adecuado para el desarrollo de una racionalidad política basada en el consenso y el compromiso, con el nivel de organización más adecuado para asumir un rol importante en el desarrollo económico y social de la comunidad, promoviendo la participación, estimulando la iniciativa privada, desarrollando acciones para el aprovechamiento integral de los recursos genuinos de la población, y atendiendo más adecuadamente los requerimientos y demandas de la misma.

La complejidad que rodea la dinámica del municipio hace necesario incorporar nuevas fórmulas de gestión que superen las tradicionales propuestas de reforma de carácter parcial, exigiendo remover las causas estructurales que determinan la ineficacia e ineficiencia de su accionar.

Un primer principio es que las decisiones operativas se toman lo más cerca posible del lugar donde se originan los problemas, para evitar que las soluciones lleguen tardíamente y sin relación directa con la prestación del servicio.

Otra importante condición la constituye el hecho de que los organismos que satisfagan necesidades públicas prestando servicios en áreas sustantivas de manera directa dispongan de la suficiente capacidad de decidir y administrar sus propios recursos sin la necesidad de hacer consultas previas, con el sólo límite que marca una normativa adecuada, las políticas establecidas, los programas a ejecutar y los resultados a alcanzar.

A la vez, es necesario incorporar un sistema institucional que recompense a quienes decidan y solucionen problemas comunitarios alcanzando en forma económica los resultados esperados, y que sancione la ineficacia, la inadecuada utilización de los recursos y las respuestas tardías.

Es una convicción general que ha pasado el tiempo de las grandes burocracias, de las grandes concentraciones de poder. La sociedad va evolucionando hacia formas más participativas de poder. Esto significa que una sociedad mayor no haga lo que puede hacer una sociedad menor. Es decir que si el municipio puede hacer cosas no las debe hacer la provincia, y si la provincia puede hacer cosas, no las debe hacer la Nación. Si dentro del municipio hay una sociedad menor, como entidades de bien público, entidades privadas que realizan cosas, entonces, que las haga en lugar del municipio.

## Convención Nacional Constituyente

La idea de descentralización significa que las grandes estrategias y las grandes políticas las dicta el gobierno de la provincia o de la Nación, y las ejecutan las administraciones municipales, constituyendo el apotegma: conducción centralizada—ejecución descentralizada.

La situación de los municipios en nuestro país no es del todo favorable. Está caracterizada por una debilidad estructural, producto de la centralización de recursos y competencias por parte del Estado nacional, la absorción de competencias que podrían ejercerse en algunos casos con mayor eficacia por los municipios, con los que estos quedaron relegados a un rol de simple manutención de asuntos administrativos.

El principio de la descentralización significa en el ámbito interno de los municipios, la transferencia de la gestión de servicios y actividades hacia ámbitos de menor escala. Es necesario establecer un modelo de organización municipal apto para asumir las políticas de descentralización de la gestión y de los recursos, así como también diseñar una estrategia de organización territorial dirigida a continuar el proceso de descentralización de los municipios hacia sus localidades, entendiendo que es en la escala local donde la democracia tiene más posibilidades de ser ejercida eficazmente.

Respecto de la participación vecinal decimos que mientras la población está exigiendo un tipo de gobierno del que pueda participar, los mecanismos institucionalizados de participación en los municipios son a veces casi inexistentes. Prácticamente tiene sólo la convocatoria para elegir intendentes y concejales, pero luego queda realmente apartada del gobierno municipal.

Nos encontramos así con que la relación de mayor inmediatez que es la de vecindad cuyo ámbito político natural es el municipio, en realidad no dispone de canales institucionalizados para la participación política y social que permita el ingreso al municipio de la realidad cotidiana de la comunidad. Esto genera una sensación de separación que suele manifestarse entre los intereses y opiniones de la comunidad, y la de los sectores políticos que la gobiernan.

Resulta evidente que tenemos por delante una crisis de representatividad en nuestro sistema de partidos alejada del ciudadano, ciudadana común, donde el gobierno del municipio aparece como ajeno a sus cosas, a su cotidianeidad.

Debemos condicionar a los partidos políticos para que dejen de ser círculos herméticos con ejes de discusión que hacen más a la problemática de sus propios intereses que a la de cuerpo social.

Esta situación nos pone frente a la necesidad de consensuar para legislar y aplicar métodos de participación en las decisiones y en el control, que promuevan la profundización y generalización de la vida democrática.

Parecería ser necesario agregar a la legitimidad de origen que indiscutiblemente las instituciones municipales tienen, una legitimidad de ejercicio. Esto podemos lograrlo estableciendo y promoviendo canales de participación, dado que las declaraciones de derechos y garantías de las Constituciones sólo pueden garantizarse dentro de sistemas políticos que institucionalicen la participación de la sociedad civil a través de sus sociedades intermedias al lado y en colaboración de su estructura de partidos políticos.

Decimos al lado y en colaboración pues se trata precisamente de colaborar con la representación por proporcionalidad que los partidos políticos ofrecen, para perfeccionarla con una representación no ideológica, sino simplemente por la del lugar donde el vecino vive.

Hay una pregunta crucial de cuya respuesta depende la conducta a seguir en el futuro

## Convención Nacional Constituyente

que es: ¿existe la demanda participativa? Estamos convencidos de que sí existe y de que, además, no podría ser de otra manera. El municipio es en la estructura jurídico política del poder, el nivel institucional de ámbito geográfico más reducido.

Pero entonces, ¿qué pasa que aparece desdibujado?

Creemos que esta voluntad existe desde los distintos sectores pero se manifiesta genéricamente de una manera desordenada, y es razonable que así sea por la falta de canales institucionalizados.

Los sectores agrupados por situaciones de interés común —gremios, cámaras, colegios, etcétera—, acceden a algún tipo formal o informal de participación pero siempre circunstanciada a temas de interés sectorial y sin lograr superar una visión parcial. Además, en la institución municipal no existe en este sentido un ámbito donde se ventile y produzca la integración de lo sectorial con los intereses más globales.

Un ámbito institucional de participación ordenaría esta demanda social dado que: primero, se suma a la forma más consolidada de participación, que es el partido político; segundo, significa aceptar la diversidad y tal vez el conflicto; tercero, define un ámbito de consenso donde el interés sectorial legítimo se compatibiliza con el general; cuarto, ofrece a la representación por proporcionalidad el complemento que le falta, que es la participación social organizada que permita agregar a la legitimidad de origen la de ejercicio.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señora convencional: la Presidencia le informa que se ha agotado el tiempo que le correspondía para exponer.

Sra. ORTEMBERG.— Solicito se me prorrogue el término por unos minutos más.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Si hay asentimiento, se prorrogará el término.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ORTEMBERG.— Por otra parte, estos mecanismos de participación vecinal pueden complementarse con otros de participación ciudadana como son las formas de democracia semidirecta.

Significan un mecanismo que surge históricamente como incremento de la forma tradicional de representación del sistema político. El electorado del municipio podría convertirse así no sólo en el titular del derecho a elegir o ser elegido sino además de los derechos que surgen de institutos como la iniciativa popular, referéndum, consulta popular, etcétera.

Con respecto al tema de la autonomía municipal considero que es, con el grado de evolución institucional actual en el país y en el mundo, un tema de debate definitivamente instalado, sobre todo respecto de sus distintas gradaciones, de los diversos niveles de autonomía posibles de estructurar, y de aplicaciones no homogéneas del mismo principio en un determinado territorio.

En este marco resulta ser la autonomía municipal un instituto propio del derecho público provincial que no puede transformarse en una nueva facultad delegada en la Nación.

## Convención Nacional Constituyente

Debe cada provincia, respondiendo a las características propias de su población, territorio y economía, diseñar su propia estructura institucional municipal. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— En uso de las facultades que a la Presidencia le confiere el artículo 104 del Reglamento, invito a los señores convencionales a pasar a cuarto intermedio hasta mañana a las 10.

—*Son las 22 y 10.*

**Mario A. Ballester**  
Director del Cuerpo de Taquígrafos