

## INSERCIONES PUBLICADAS

### 1

#### **Solicitadas por el señor convencional Agud (pág. 3894 – 3898)**

##### A. Régimen federal, autonomía municipal

Señor presidente:

Se viene demostrando, desde las más altas tribunas del pensamiento universal, que la vida contemporánea y la proximidad de la fecha de constitución de los estados unidos de Europa conducen a la revitalización del rol político que cumplen las ciudades. Ante la virtual desaparición de las fronteras, ante la cada vez más próxima asociación entre todas las regiones del planeta, la ciudad se convierte en el escenario de las grandes creaciones del espíritu humano". Así se expresaba en 1990 ante el Concejo Deliberante el entonces Intendente de la Ciudad de Córdoba, doctor Ramón Bautista Mestre.

La integración a escala continental, como lo afirma el citado, implicará la aparición de organizaciones supraestatales que harán cada vez más mediatos los principios de participación, solidaridad, protagonismo popular, pluralismo, sufragio y ética de la responsabilidad; ya que estas nuevas organizaciones colocarán a sus administraciones cada vez más lejos de la gente y sus problemas. Serán los Intendentes quienes, con más certidumbre, conocerán los problemas reales de los pobladores en un espacio determinado y quienes con mayor eficiencia podrán solucionarlos. Serán entonces, las ciudades, las que darán a la pertenencia un contenido más real y a los ciudadanos respuestas más concretas. En este esquema de reafirmación de lo local es probable que ya no se hable de España, Francia o Italia; los hombres serán los habitantes de Madrid, París o Lyon. Situación que se trasladará seguramente, por eso de la universalidad de la cultura, a la América del Mercosur que es lo mismo que a nuestra presente realidad.

Parece paradójico, pero en un mundo que avanza hacia la integración interestatal a escala continental la importancia de lo local será cada vez mayor. En la ciudad el hombre fija el arraigo a su tierra, a su gente, a su entorno; internaliza pautas culturales individuales en consonancia con sus semejantes y proyecta sus realizaciones y esperanzas.

Para ello, resulta imprescindible que el régimen municipal goce de plena autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera como lo determina el despacho de Comisión.

Compartimos plenamente este despacho porque consideramos que la autonomía municipal es un imperativo histórico y no una hipótesis científica; más aún, es una necesidad de la época que se impone con la fuerza de los hechos consumados.

Diversas organizaciones internacionales confirman esta aseveración, como por ejemplo la Declaración de Quito de 1988 (reunión bianual del Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales-Iula) que recomienda..." para lograr un pleno funcionamiento el municipio debe poseer un alto grado de autonomía política, contar con los recursos propios y estables reconocidos por la ley, ser legitimado por la elección democrática de sus principales autoridades y,

particularmente, estar sustentado en la participación dinámica de la comunidad en todas las instancias de su gestión". Pero no podemos dejar de citar en esta oportunidad al Dr. Dana Montaña que en su obra "Régimen Municipal Contemporáneo" reclama el reconocimiento de la autonomía en la Constitución cuando expresa "...para que exista autonomía municipal o independencia comunal no basta proclamarla, más o menos enfáticamente, hay que establecer en la misma Constitución, y no dejar librada a la ley la garantía de la triple autonomía política, administrativa y financiera..." Compartimos el criterio de Dana Montaña de introducir en la Constitución Nacional la condición de que las Provincias incorporen en sus Cartas Fundamentales la autonomía municipal para que el Gobierno Federal garantice a la provincia el goce y ejercicio de sus instituciones, como reza el art. 5. Pero es necesario rescatar que el Despacho tiene la virtud de respetar el Federalismo, ya que deja librada a cada provincia la forma en que se organizará en los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Creemos que esta incorporación de la autonomía de los municipios es un paso trascendental para el futuro de la vida de la república ; ya que no sólo nos colocará en las puertas del siglo XXI, sino que promoverá una adecuada descentralización del Estado que es el problema que nos asfixia a todos los argentinos. Lo venimos diciendo, pero es necesario recalcarlo:" el Estado centralizado es negativo porque multiplica los costos sociales, los desequilibrios territoriales y las deseconomías de aglomeración, además de ser socialmente injusto porque contribuye a aumentar las desigualdades sociales". Las democracias representativas y pluralistas no pueden edificarse sobre la base de un poder centralizado y personalizado. Por eso Tocqueville afirma que existe una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad.

El viejo criterio de que los municipios solamente son competentes para aquellos servicios esenciales como la higiene , pavimentación, tránsito, alumbrado público, paseos, etc...; está totalmente superado en el mundo, atribuyéndosele otras funciones más importantes y trascendentes. Hoy la descentralización desde el Estado Nacional y desde los Estados Provinciales hacia los municipios es un imperativo en el proceso de renovación de la vida local que consiste en transferirle capacidades políticas de decisión y recursos. Pero de poco vale que el municipio reciba funciones y recursos de aquellos niveles si se mantiene o aumenta una organización centralizada, cuya burocracia hipertrofia la participación de los ciudadanos en los asuntos de la comunidad, objetivo liminar de la estrategia descentralizadora. Cuando las decisiones están centralizadas, la burocracia se convierte en el primer obstáculo para hacer realidad la participación solidaria, por que centralismo y burocracia se corresponden; siendo la descentralización el método adecuado para combatirlos y hacer factibles aquella participación deseada y necesaria.

La descentralización importa un mayor protagonismo de las ciudades en la vida y desarrollo del ser humano, lo que trae aparejado la participación e integración de los vecinos en un todo y la concientización de que del porvenir colectivo depende, al menos en parte, el futuro individual.

Lograr la participación solidaria de los vecinos en la vida de la ciudad, implica superar los esquemas cerrados de la democracia formal y avanzar hacia nuevos contenidos que, sin sustituirla, la mejoren y profundicen.

La autonomía municipal, tal cual está concebida en el despacho de mayoría y en el marco de este régimen de descentralización, hará viable la plena vigencia de los valores de la democracia contemporánea.

#### B. Régimen federal, educación (Artículo 67, inciso 16 bis)

Señor presidente: seis golpes de estado desde 1930 a 1983, un sistema de partidos en ciernes, la escasa autonomía de la Justicia y del Poder Legislativo, el descontrol en los aparatos de coerción, la sospecha de corrupción en muchos niveles del gobierno y la administración, definirían el sistema político argentino que vive hoy dificultosamente la transición hacia la democracia.

Consolidar el sistema político es tal vez el objetivo mayor de quienes, de una manera u otra, están comprometidos con los destinos del país.

El politólogo rosarino Hugo Quiroga, en su obra "Autoritarismo y Reforma del Estado", sostiene que la participación de los militares en política, aceptada por la sociedad al menos entre 1930 y 1983, hace alusión a la constitución de un sistema político pretoriano. En el mismo, los partidos revelaron su debilidad para actuar como defensores del orden democrático lo que se reflejó en la inestabilidad gubernamental y en las dificultades crecientes para actuar como enlace entre el estado y la sociedad civil.

Por eso, señor presidente, creemos que existe una relación dialéctica entre sistema político y cultura política; y que esa relación ha sido históricamente construida. El sistema político pretoriano es causa y efecto de una cultura autoritaria, pretoriana. Pero esta cultura política, que no es fruto del medio geográfico ni de la raza, se ha transmitido a través del sistema educativo.-

La escuela, desde los comienzos de nuestra existencia como Estado, ha sido considerada un medio privilegiado para conformar la nación y, por ende, el arco de solidaridades que trasciende las diferencias regionales, de clase y de origen. Por eso nos preguntamos: ¿en qué medida la escuela contribuyó a la consolidación de una cultura política pretoriana?

Jouvenel sostiene que la comunidad es "la institucionalización de la confianza" y que la "función esencial de las autoridades públicas" consiste en "acrecentar la confianza mutua que existe en lo más íntimo del conjunto social".

Clarificando la relación sistema político-cultura política, Samuel Huntington afirma, en su obra "El orden político en las sociedades en cambio, que: "Las sociedades carentes de un gobierno estable y eficaz tienen, asimismo, deficiencias en lo referente a confianza mutua entre sus ciudadanos, a la lealtad hacia los intereses nacionales y públicos, y a sus aptitudes y capacidad organizativa. Se dice a menudo que sus culturas políticas están marcadas por la sospecha, los celos, la hostilidad latente o manifiesta contra cualquiera que no sea miembro de la familia, la aldea o, en otros casos, la tribu".

Bolívar se lamentaba: "No hay buena fe en América, ya sea entre los hombres o entre las naciones. Los tratados son papeles; las Constituciones, libros; las elecciones, batallas; la libertad, anarquía; y la vida un tormento. Lo único que se puede hacer en América es emigrar."

Esta cultura política pretoriana, señor presidente, construida a lo largo de nuestra historia, tiene hoy rasgos marcados que, lamentablemente, pueden reconocerse aún entre las generaciones jóvenes y que mucho tememos se reproducen en el sistema

educativo. Algunos de esos rasgos serían:

- La absolutización de las posiciones individuales o grupales y por ende el no respeto por el otro, el diferente, que se constituye por eso mismo en adversario.

- La concepción del juego político como el espacio para vencer, convencer al otro; la violencia física/simbólica como medio legítimo de obtener/conservar posiciones en el campo político. El desprestigio de los valores propiamente políticos de la negociación y la búsqueda del consenso; así como la valoración de los pactos como algo intrínsecamente espurio.

- La privatización de los espacios públicos y, por lo tanto, el Estado como botín del vencedor.

- La no asunción de la responsabilidad grupal/ individual en la cosa pública y la depositación en algunos hombres, "carismáticos", "privilegiados", de las posibilidades de reconstrucción nacional.- El no respeto a la normatividad y la desconfianza a la justicia y su autonomía.

- La sensación que las cosas responden a un orden natural que no puede ser modificado.-

Señor Presidente, en el momento de incorporar con rango constitucional las características de nuestro sistema educativo, tal vez quepa preguntarse sobre la relación entre esta cultura pretoriana- autoritaria y las características del modelo didáctico - metodológico que ha impregnado nuestra educación.

Hoy, el modelo hegemónico muestra superposición de fragmentos de los viejos paradigmas; programas enciclopédicos sin relación directa con la cultura experimental de los jóvenes y que se desarrollan en aulas superpobladas, desde el jardín a la universidad.-

A una crisis axiológica del mundo europeo-americano se suma las características de un momento histórico en el que, la caída del modelo del Estado benefactor, lleva a reajustes dolorosos; donde la educación, como la salud, encuentra una dotación presupuestaria cada vez menor, redundando en salarios docentes irrisorios, falta de mantenimiento de la estructura edilicia, cursos supernumerosos, escasez de material didáctico, etc., etc. La transición a la democracia devela los bolsones de autoritarismo que tan fácilmente encontraron terreno fértil en la escuela. Una institución en crisis de larga data no puede repensarse a sí misma, dado lo angustioso de su situación coyuntural.

La crisis del sistema educativo no es meramente un problema de técnica educativa, Sr. Presidente, es una crisis social; que para analizarla no se puede mirar solamente la Escuela. Tal vez, podamos centrar el problema si definimos a la Escuela como el espacio social donde se reconstruye el conocimiento acumulado de la humanidad; institución cuyo objetivo primordial es que los alumnos reelaboren esos conocimientos y desarrollen actitudes y capacidades para actuar racionalmente. Poner al conocimiento en el centro de la acción escolar, Sr. Presidente, permite pensar de otra manera "el malestar" de la Escuela.

En nuestro sistema educativo, ¿qué status tiene el conocimiento? ¿Cómo llegan a nuestras aulas las producciones científicas? Tal vez esta sea la pregunta-eje y el análisis de los condicionamientos que entorpecen esta apropiación, la que nos permita pensar caminos para salir de la crisis.

Inmersos en una cultura masificada que poco valora el conocimiento; una sociedad que premia la frivolidad y se mueve con incentivos puramente económicos ¿qué puede ofrecer la Escuela al joven de hoy? Nada; si el conocimiento que se trabaja es obsoleto, si sigue divorciado de la vida y de sus necesidades en el sentido más amplio; por el contrario Sr. Presidente, la Escuela mucho puede ofrecer si se presenta en su riqueza de producto inacabado, de búsqueda incansable de satisfacción de necesidades grupales de la más diversa índole que, a lo largo de los tiempos, han llevado al hombre a las más sofisticadas creaciones culturales. La curiosidad, la satisfacción del descubrimiento, la necesidad de participar siguen siendo incentivos internos al placer de aprender.

Analizar el sistema educativo desde su función específica -la reconstrucción del conocimiento- permite trabajar sobre el punto neurálgico de sus dolencias; ya que poner al conocimiento en el centro de la actividad escolar implica deslindar lo esencial de lo accesorio en la profunda crisis que nos aqueja.

En relación a los mecanismos en la construcción escolar de la cultura política partimos, Sr. Presidente, de la afirmación de Cecilia Bixio en cuanto a que: "La identidad política se construye según los típicos mecanismos de la identificación y de la construcción de las estructuras operatorias, y el contenido de dicha identidad, ...dependerá del tipo de conceptos construidos (aprehendidos), por el sujeto, factibles de ser utilizados para interpretar lo real, que siempre es, necesariamente, una construcción social,..." Por eso enfatizamos la importancia del sistema educativo como espacio de construcción de la cultura política.

Pero, además, la construcción de la cultura política está cruzada por la formación en valores y, en este sentido, está condicionada por aprendizajes no necesariamente prescriptos en el curriculum. Por eso compartimos la opinión de García Salord y Liliana Vanella en "Normas y Valores en el salón de clase" de que: "...la formación en valores es un proceso que se desarrolla en forma espontánea, no dirigida ni explícita, en el transcurso de las relaciones cotidianas, a través de la forma en que se orienta la apropiación de los conocimientos y de las normas que se establecen para regir el comportamiento escolar y a través del tipo de interacciones personales que se establecen entre maestros y alumnos".

Por eso, Sr. Presidente, al incorporar entre las facultades del Congreso la sanción de leyes de organización y de base de la educación que garanticen la unidad nacional y el respeto a las particularidades provinciales y locales, queremos resaltar la inmensa responsabilidad histórica de asumir la educación como la única posibilidad "de-construir/re-construir" nuestra cultura política y con ello abrir la posibilidad de la permanencia del sistema político democrático que tanto ha costado recuperar.

Por otra parte, Sr. Presidente, y refiriéndonos concretamente al rol del Estado en la educación, debemos enfatizar que en los países como el nuestro debe ser el dinamizador del desarrollo y corrector de las desigualdades sociales, ya que es imposible imaginar la evolución de un pueblo si existen enormes diferencias en el desarrollo de sus aptitudes intelectuales; caso contrario el Estado perderá su capacidad de acción y asumirá un papel subsidiario, dejando librada a la iniciativa privada el impulso del progreso y la redistribución de la riqueza. No se nos puede escapar, Sr. Presidente, que un abandono por parte del Estado de estas políticas profundizará la desigualdad no solamente internamente sino que agudizará nuestra posición frente a un

mundo que castiga con la indigencia a quienes no tienen capacidad para explotar sus propias aptitudes.

La educación es la base del desarrollo personal del ser humano y el presupuesto indispensable para el crecimiento cultural, social sostenido y equitativo de los pueblos; por ello el Estado tiene el deber indelegable de garantizar el derecho a la educación y estructurar un sistema educativo permanente, integrando necesaria y progresivamente los sistemas formal y no formal; para una verdadera igualdad de oportunidades como base insustituible de la modalidad social.

Como garantía de todo ello resulta necesaria la obligatoriedad y gratuidad de la educación desde el Jardín de Infantes hasta el nivel secundario completo; y destinar los recursos que corresponden para llegar a cumplir las recomendaciones de la UNESCO en materia de educación.

Por eso apoyamos con entusiasmo el despacho de mayoría porque, como ya lo dijimos, posibilita el afianzamiento del sistema democrático y, además, establece taxativamente la indelegabilidad de la responsabilidad del Estado, la estructuración de un sistema educativo permanente, la igualdad de oportunidades y la gratuidad de la enseñanza pública estatal hasta la finalización del ciclo secundario.

Con ello, Sr. Presidente, estamos defendiendo el derecho de los argentinos para que la Constitución se convierta en un instrumento del desarrollo personal del ser humano y del crecimiento cultural, social y equitativo de nuestro pueblo.

## 2

### **Solicitada por el señor convencional Alvarez (pág. 3898 – 3900)**

Cuando hablamos de federalismo y, en particular, de coparticipación, inevitablemente debemos referirnos al modelo de país que se está construyendo o vamos a construir. Nos hallamos ante un cambio civilizatorio y tecnoproductivo sin precedentes, que fue definido como etapa postindustrial o de reconversión productiva a escala universal. Esto nos enfrenta, en el plano interno, al desafío de una modernización integrada e incluyente, lo que implica una integración en el plano nacional, productivo, regional y social.

Cuando hablamos de coparticipación y de federalismo hablamos de redefinir la relación Nación-Provincias y de cómo, en esta redefinición, se acuerda una nueva forma de distribución de los recursos. Defendemos un nuevo estilo de federalismo, un federalismo concertado, capaz de respetar reglas de juego claras y que no se alteren al calor de los cambios de coyunturas o al vaivén de mayorías contingentes.

A nadie se le escapa que la transformación operada en materia de servicios no obedecía a un concepto de eficiencia, de descentralización o de federalismo efectivo, sino que respondía a las necesidades de alivio fiscal y a los planes de reconversión impulsados por los organismos financieros internacionales.

Cabe preguntarse, además, hasta cuando la política económica va a dejar a nuestros productores, en especial, a los pequeños y medianos del interior, desprotegidos frente a las fuerzas que actúan en el mercado internacional. Hasta cuando se van a

seguir sosteniendo tasas de interés que conspiran contra el desarrollo, la producción y el trabajo de millares de compatriotas que viven una situación de angustia y desesperación sin precedente.

Así como los trabajadores de los sectores populares son, por su situación social y por su debilidad, las variables de ajuste preferidas por los planes de estabilización, las provincias y las economías regionales lo son de una política de modernización concentradora y excluyente.

La sucesiva ausencia de políticas de desarrollo y la inexistencia de acuerdos sociales amplios, no permitió que los gobiernos nacionales llevaran adelante un verdadero programa de transformación de las economías regionales.

Esta responsabilidad le cabe a la gestión menemista y también tiene responsabilidad el anterior gobierno radical. Las economías regionales fueron siempre, la variable de ajuste de los planes y el capítulo postergado de la política económica. No es por casualidad que los gobernadores constituyentes presentes en esta sala durmieron todos los días con un ojo abierto, tratando de no ser sorprendidos por los cambios en las proporciones de la coparticipación, por pequeñas modificaciones que luego incidieran negativamente sobre sus economías provinciales.

En el último año las economías públicas provinciales vieron reducir sus ingresos y aumentar sus gastos porque el Estado nacional -después del 2do. Pacto Fiscal que impulsara el gobierno federal- redujo los ingresos de la coparticipación- de un 57% a un 42% de la masa de impuestos coparticipables, fondos que no siempre fueron a sostener el Sistema de Seguridad Social. Y simultáneamente, ese mismo gobierno transfirió a las mismas provincias una cantidad de servicios cuyo financiamiento, corre peligro de agotarse más temprano que tarde.

La coparticipación no garantiza de suyo la resolución de la crisis que atraviesan las economías regionales, pero su garantía constitucional, la mayor precisión y la previsibilidad, como lo podemos ver en las constituciones más adelantadas, caso Alemania o Canadá, ayudan a configurar una nueva relación entre federalismo, responsabilidad estatal y seguridad económica para cada habitante. Consideramos que el despacho de la mayoría no garantiza estos preceptos.

Así es que pocos temas han tenido tantos avances y retrocesos en esta Convención Nacional Constituyente como el de la Coparticipación Federal. Hemos visto, azorados, como se avanzaba en los debates y luego se retrocedía, hemos asistido a las marchas y contramarchas en el propio bloque oficialista y su socio pactista.

En nuestro despacho propiciamos otorgar jerarquía constitucional al tema de la coparticipación como forma de asegurar el respeto a la ley 23.548. Esta convención debería ser un gran escenario para lograr un consenso en torno a reglas de juego claras y estables. El Frente Grande busca equidad y previsibilidad y terminar con el hecho de que algunos gobiernos provinciales obtengan beneficios por cercanía del poder, a través de un espurio tráfico de influencias o de la rentabilidad política y electoral.

El Frente Grande propone que todos los impuestos sean coparticipables, para que las provincias no sigan siendo variables de ajuste de los planes centrales y de los tecnócratas de turno.

Tampoco debe pasar desapercibido lo que algunas fuerzas políticas han negociado en el pasado y vuelto a pactar en la Comisión de Competencia Federal de esta CNC: me estoy refiriendo específicamente a la cuestión de los fondos especiales

para el Conurbano Bonaerense. Este intento va a contrapelo de una genuina política de federalismo fiscal -cosa que el Ministro Cavallo, a quien tanto le preocupa el Gasto Público improductivo, no objetó, por el contrario, favoreció- y a contramarcha del desarrollo equitativo de nuestra Argentina. Comprometer 600 millones de dólares anuales para que un gobierno administre esos recursos como lo hace el Gobernador de Buenos Aires, no merece calificativo alguno.

Puede entenderse que haya asignaciones específicas, si así lo determinan situaciones de excepcionalidad, pero éstas no deben salir de la masa de impuestos que le corresponden a las provincias. El gobierno ha tenido como criterio y como metodología una suerte de federalismo compulsivo que, en muchos casos, se expresa como una transferencia de recursos de las provincias a la nación.

Dejamos las provincias libradas a las variables macroeconómicas o jerarquizamos las demandas de la gente vinculadas a la distribución en el país de los bienes sociales.

Para desarrollar un federalismo de concertación es importante que quede muy bien aclarada, lo que no se hace en el despacho de la mayoría, la conformación del organismo fiscal federal que interprete las leyes, convenios, y que fiscalice la recaudación y la distribución de los fondos.

En este organismo, deberán participar un representante por jurisdicción, de tal manera que se garantice la representación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

Una nación federal no puede ser la sumatoria de particularismos constituidos por metodologías arbitrarias, o de decisiones que se tomen para favorecer a una provincia en detrimento de la otra. El concepto de justicia distributiva, equidad e igualdad debe primar para lograr un desarrollo equilibrado, armónico y sustentable.

Si el manejo es discrecional y arbitrario, se transfieren servicios, y se achica la masa de recursos coparticipables, es muy difícil hablar de viabilidad nacional o viabilidad de una u otra provincia.

Reglas de juego claras implica achicar el margen que tienen los gobiernos para premiar oficialismos obsecuentes o castigar rebeldías muchas veces legítimas y reivindicables.

Diseñar un nuevo país federal significa dar cuenta de la integración regional y social evitando las migraciones internas o las aluvionales huidas hacia los centros urbanos, lo que lleva ya no a la dualización social, si no a una fragmentación que conspira contra la estabilidad social y la viabilidad democrática.

Y para evitar esto, antes que la intervención autoritaria de un ministro de economía debería existir, en esta convención, la conciencia de que nosotros, los convencionales, hemos sido elegidos por la gente para reformar parcialmente una constitución que garantice mayores márgenes de equidad y de justicia.

No creo que debemos reproducir o actualizar los viejos antagonismos de unitarios versus federales, o del centralismo versus el interior, sino que debemos unirnos todos para que el país real no se siga achicando; y para que la desindustrialización, la quiebra de las economías regionales, la apertura indiscriminada y la falta de una política de reconversión asistida, no nos lleven a una integración segmentada y deforme en el nuevo escenario económico internacional.



Tampoco acordamos sobre el tema de los recursos naturales, porque este es un tema que define los perfiles productivos, sociales y de calidad de vida de los habitantes de cada una de las provincias.

Para nosotros, las provincias deben tener el dominio institucional y jurisdiccional de su territorio, su suelo, subsuelo, ríos, mar, costas, lecho, plataforma continental, espacio aéreo y de todos los recursos naturales renovables o no, cualquiera sea su origen. Asociamos los recursos naturales a la vida de la gente. La nación y las provincias en forma conjunta deben compartir la administración de los recursos existentes en el mar, mas allá de las primeras 12 millas marinas.

Señor presidente, el otro tema clave para poder vislumbrar que exista un futuro cierto para otra Argentina, es la cuestión de la educación.

La educación de las grandes mayorías es la base necesaria para que el país arranque, tanto como lo es la formación de técnicos y profesionales y el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

Esas tareas requieren de un gran esfuerzo nacional, de la inversión de recursos nuevos y de una buena administración de los recursos propios y los subsidios externos que ya se tienen. Hace falta planificación, concertación con la comunidad educativa, y acciones decididas en favor de los que han quedado marginados de la educación, que ahora son analfabetos o analfabetos técnicos; una reforma curricular de la enseñanza media y una transformación y rejerarquización del sistema de educación superior.

La autonomía y la libertad de cátedra son indispensables, no para aislar las universidades de la sociedad, sino para liberar la creatividad para la argentina actual y futura.

La argentina sigue viviendo del resto que le queda de la cultura que produjo el viejo sistema de educación pública, pero se acaba.

Hay que reinstalar la capacidad de investigación y de producción de los argentinos; hay que reinstalar los mecanismos de transmisión de la cultura, para lo que es necesario construir una masa crítica de docentes, investigadores y tecnólogos, y solucionar su problema salarial en el marco de su recalificación profesional ligada a la dignificación del trabajo.

Es necesaria la concurrencia de toda la sociedad y el esfuerzo de la comunidad educativa, pero el estado, debe ser el principal responsable, llevando adelante políticas transparentes en la distribución federal de los recursos, puesto que es el único sujeto (agente) social capaz de responder a la demanda de educación de grandes sectores sociales, que para poder educarse necesitan de un sistema gratuito de educación pública, y de la garantía de un espacio público donde tengan igualdad de oportunidades, y la prescindencia religiosa que asegure que nadie sea discriminado, dejando a la familia este aspecto tan particular de la educación.

La inversión en investigación y desarrollo debe ser hecha por el estado en primer lugar, aunque también requiere del esfuerzo de toda la sociedad, porque investigación y desarrollo están directamente ligados al incremento de la capacidad de producción de bienes y servicios para que los argentinos sean capaces de competir en el mercado internacional, pero también de producir cultura, colaborando en la construcción de un mundo asentado en la ética, la justicia social, los derechos humanos y los valores democráticos.

Voy a finalizar, haciendo una expresa mención a la primera parte del inciso 16bis del artículo 67, comúnmente llamada "cláusula del progreso".

Si esta constitución tiene por fin actualizar el artículo 67, es inobviable que hay que definir en pocas líneas el paradigma de país o las seis o siete ideas fuerza que deben marcar las orientaciones programáticas que enfrentamos en los umbrales del siglo XXI.

El artículo 16 bis que se quiere incorporar en el despacho de la mayoría dice en su primera parte, y es la que objetamos, "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".

Esta cláusula parece escrita por el ministro de economía de la nación y no compartimos la filosofía que subyace en aquellas proposiciones.

Parece que el horizonte dominante es el de la productividad, señalada y reiterada tres veces en el texto.

Sabemos, que a esta práctica económica le falta precisamente lo que en forma tan rimbombante en 1989 se llamó revolución productiva y que, compartimos, es uno de los elementos centrales de la viabilidad económica de la nación.

Nosotros optamos por una visión que reinstale la dimensión humana y de sustentabilidad que requiere un futuro de progreso social.

Por eso planteamos en el despacho que vamos a apoyar, un artículo que tienda a proveer lo conducente al desarrollo humano integral, al progreso armónico del país con justicia social y sustentabilidad ambiental, y al adelanto y bienestar de todas las provincias y regiones, promoviendo políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo productivo.

Esto es para nosotros, una cláusula del progreso que exprese los fundamentos de nuestra utopía democrática en nuestro país, que concilie la profundización de la democracia, el crecimiento del trabajo y la justicia social.

A esto aspiramos, y para ello seguiremos trabajando.

### 3

#### **Solicitada por el señor convencional Balestrini (pág. 3901 – 3905)**

Señor presidente: hemos votado en general el proyecto aprobado por la mayoría de la Comisión respectiva relativo a las facultades del Congreso Nacional sobre contribuciones.

Lo hemos hecho con la convicción de que el régimen aprobado implica en líneas generales un positivo y substancial avance respecto del sistema vigente, particularmente a las situaciones de hecho que se han venido sucediendo en más de 140 años de vida constitucional.

Pero no podemos dejar de reiterar aquí nuestra convicción -ya expresada en el debate de comisión- de que se ha cometido un gravísimo error y una magna violación de esenciales principios que hacen a la base de nuestra organización republicana y democrática, al establecer en el proyecto de artículo aprobado en general, que será el

Honorable Senado de la Nación Cámara de origen de las leyes convenio que instituyan los regímenes de coparticipación.

Permítasenos, señor Presidente, abundar en este recinto en argumentos que creemos de una solidez indestructible, que avalan lo que sostuvimos en la Comisión y sostenemos en este plenario.

En la prolija arquitectura del texto constitucional que estamos reformando, el artículo 44 atribuye a la Cámara de Diputados de la Nación-"exclusivamente la iniciativa de leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas".

Es el pueblo de la Nación -es decir el conjunto de individuos que componen el padrón electoral- el que se autoimpone contribuciones (impuestos, tasas, contribuciones, empréstitos forzosos y contribuciones para fiscales), y lo hace a través de sus representantes.

En el orden federal, solo el Congreso de la Nación puede imponerlas mediante leyes que, inexcusablemente, deben tener origen en la Cámara de Diputados. El Poder Ejecutivo mantiene al respecto sus facultades de iniciativa y veto.

Los Parlamentos surgieron históricamente como una valla al voraz apetito recaudador de los príncipes. Esos Parlamentos eran y son la representación de los ciudadanos -de todos y cada uno -cuyo patrimonio personal es afectado por el poder impositivo del Estado, tanto en la gestación de la contribución como en la aplicación y distribución de los recursos.

Cierto es; señor Presidente, que en los estados federales como el nuestro, con parlamento bicameral, es la totalidad del Congreso, incluida la representación de las Provincias que constituye el Senado, la que sanciona las leyes -también las impositivas- pero, no es menos verdadero que el legislador del 53-60 mantuvo la iniciativa de Diputados en materia impositiva en razón de la directa representación popular que éstos invisten.

No son las Provincias las que pagan los impuestos sino los ciudadanos y a éstos compete el contralor de su creación, como de su utilización y distribución, a través de sus representantes.

Como sostiene Arístides Horacio M. CORTI en su trabajo "Los principios constitucionales y el sistema fiscal argentino" publicado en la revista Impuestos, "El derecho no es mera lógica formal...-El derecho no es una física de las acciones humanas (Llambías) sino "co-existencia humana normativamente pensada en función de la justicia" (Arrauz Castex), y la justicia en el derecho público (ámbito propio del derecho financiero y tributario) es la justicia distributiva (Marienhoff), consistente en el bienestar general impuesto por la Constitución Argentina como exigencia central de sus autores,...".

Arturo Sampay (citado por Corti - sostuvo que "lograr el bienestar general... significa decir la justicia en su más alta expresión... cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad ínter subjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización... esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad".

Como con acierto expone el aludido CORTI -Señor Presidente- "...el sistema

tributario no puede examinarse escindido del gasto público. La conexión ingreso-gasto público resulta evidente a poco que se observe que ambos términos integran la ecuación o proceso central o nuclear de la actividad financiera del estado o economía financiera del sector público, así como que los deberes tributarios de los ciudadanos (ya que no súbditos, en una república democrática de base constitucional como la Argentina) se legitiman en la realización de su objeto-fin: el cumplimiento por el Estado, receptor de aportes tributarios (así como de otros ingresos financieros), de sus deberes de prestación equitativa de bienes públicos, materiales y espirituales (indivisibles y divisibles), en especial sociales: educación, salud, seguridad social".

Establece el artículo 4º de la Constitución Nacional que las contribuciones que imponga el Congreso deben ser equitativas y proporcionales a la población; y el artículo 16 que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

La legitimidad de los impuestos incluye también una "causa fin - dirigida a contribuir a la realización de las necesidades públicas, que a su vez constituye el presupuesto legitimador del gasto público" -en término de Villegas-.

Los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica, capacidad contributiva, razonabilidad, no confiscatoriedad y tutela jurisdiccional operan tanto en el nivel estático del sistema tributario argentino como en el dinámico, es decir en su faz aplicativa.

De la interrelación de los artículos 17 y 44 de la Constitución, Señor Presidente, emerge la doble reserva constitucional de ley formal; y no solamente formal porque como dije al principio su sustancia es la representatividad. "Auto imposición de los contribuyentes a través de la representación popular -con iniciativa en la Cámara de Diputados- tanto en la génesis de la contribución como en su aplicación y distribución, que -como hemos visto antes- son estadios inescindibles del proceso tributario que no pueden ser tomados como compartimentos estancos, sino que tienen una misma y única naturaleza y justificación de orden teleológico.

En la inteligencia de nuestra Constitución, la arquitectura del artículo 17 en sistema con el 44, el principio de reserva de ley es absoluto, con la terminante adjudicación de la condición de cámara iniciadora a Diputados; cuyo principio de legalidad se articula con el requisito de representatividad; a los que suma Simón Acosta la publicidad en la formación de las leyes respectivas.

Señor Presidente, en nuestro país existe un Sistema Rentístico de la Constitución concebido como tal por Alberdi donde -sostiene Fernando Daniel García en un trabajo presentado en las XXI Jornadas Tributarias organizadas por el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Mar del Plata, 7 al 9 de noviembre de 1991- el término sistema siempre ha dado la idea de una universalidad de hecho; "allí la sumatoria de las partes integradas entre sí dejan de funcionar como un sistema como totalidad cuando alguno de sus elementos, individualmente considerado, sufre una modificación sustancial".

Con la atribución al Honorable Senado del carácter de cámara iniciadora en el tema que nos ocupa, Señor Presidente, se está introduciendo un elemento extraño al sistema rentístico constitucional argentino; y, por añadidura flagrantemente contradictorio de los principios que lo informan en tanto se contrapone frontalmente a lo sentado en el artículo 44 y desnaturaliza el principio de auto imposición de los contribuyentes a través de la representación popular.

Es artificiosa e insustancial la diferenciación que se hizo en Comisión por los

autores del despacho de mayoría entre la creación de la contribución y su distribución; pretendiendo que la categórica atribución del artículo 44 a Diputados de la condición de Cámara iniciadora lo es solo para la etapa generativa del impuesto; en cuya errónea inteligencia resultaría aceptable la adjudicación al Senado del carácter de Cámara iniciadora para los regímenes de coparticipación.

Con el debido respeto a los Señores Convencionales que sostienen la posición que ataco, Señor Presidente, me permito criticar ese inválido argüir "ad usum delphini" utilizado para introducir un cuerpo extraño al andamiaje constitucional rentístico, por razones de mera conveniencia de algunas de las Provincias, cuando lo que siempre debe prevalecer es el interés de la Nación, que es el todo que las contiene.

Como reiteradamente he dicho a lo largo de mi exposición, con fundamento en la mejor doctrina, a la que sumo a este respecto la del antes mencionado Fernando Daniel García, "desde el punto de vista constitucional no pueden analizarse los gastos sin considerar los ingresos que los financian, ni viceversa"; y "... la forma más equitativa de distribución es la realizada entre los individuos y no la efectuada entre jurisdicciones".

Expresa con acierto García que "a nivel nacional, cabe manifestar que existe un poder (una autoridad) proporcionalmente mayor por parte de las unidades relativamente menores (la representación en el Senado es una muestra representativa de dicha afirmación)".

En un sistema federal como el nuestro, con un Congreso bicameral, resulta obvio; Señor Presidente, que los Señores Senadores invisten la representación de las Provincias que integran la Confederación. Y ello es así tanto con el actual método de designación de los Senadores por las Legislaturas provinciales como en el futuro de su elección directa por el pueblo de las provincias.

Es en atención a ello y a la diversa representación que los Diputados revisten inmediatamente del pueblo de la Nación, que la Constitución le ha asignado a la Cámara que éstos integran el carácter de iniciadora de las leyes relativas a la materia que estamos tratando.

Debo destacar con gran preocupación Señor Presidente, con vistas a la modificación constitucional que estoy objetando, que he encontrado que la Constitución de La Rioja (artículo 102, inciso 16) permite a la Legislatura darles instrucciones a los Señores Senadores Nacionales de esa Provincia en asuntos que conciernen a la Provincia y aún solicitar su remoción al Senado federal por el voto de dos tercios de sus miembros aprobado por consulta popular. Igual facultad instructora adjudica la Constitución de Córdoba a su Legislatura con relación a sus Senadores Nacionales.

Quiero con mi intervención, señor Presidente, formular un fraterno llamado de atención a los Señores Convencionales Constituyentes de todos los Partidos y de toda la geografía de la Patria, sobre el gravísimo error que se está cometiendo con la aprobación del punto -que objeto, y, en todo caso, dejar sentado la opinión expresada que-, junto con los señores Convencionales que comparten mi criterio, tenemos el más profundo convencimiento, es la correcta, la que armoniza con el principio de soberanía del pueblo y con el resto de la normativa constitucional.

Por otra parte, creemos también que los Jueces de la República cuando tengan que interpretar esta norma dentro del contexto de la totalidad del texto constitucional, harán prevalecer la clara preceptiva del artículo 44 que no admite dudas interpretativas

ni contradicciones más o menos encubiertas.

El proyecto implica; pues, reformar una cláusula constitucional sobre un tema no habilitado. Este Honorable cuerpo carece de atribuciones para alterar lo que disponen los artículos 44, 68 y concordantes de la Constitución Nacional, en orden a que corresponde a la Cámara de Diputados la iniciativa de las leyes sobre contribuciones.

No existe razón jurídica valedera que autorice a diferenciar el procedimiento de elaboración de las leyes que fijan contribuciones de aquellas que reglan la manera de distribuirlas.

Teniendo en cuenta que el proyecto traslada parcialmente atribuciones propias de la Cámara de Diputados al Senado, no puedo sino reseñar -brevemente al menos- la historia de tal privilegio. La fuerza de los hechos me impone; pues, defender la vigencia del artículo 44 aunque no se haya propuesto abiertamente su modificación.

En Inglaterra, bajo el reinado de Enrique IV, la Cámara de los Comunes afirmó su privilegio de votar antes que cualquier otra rama del Parlamento las leyes impositivas. El Monarca había solicitado a los Loores y a los Comunes algunos subsidios. Aquéllos accedieron a la petición y el Rey pidió que los Comunes designaran una comisión que oíría las argumentaciones de la otra Cámara, luego de lo cual éstos deciden que toda iniciativa de ese tipo debía serle formulada en primer término. Más tarde, en 1593, los Comunes comunican a los Loores que siempre fue de ellos la iniciativa en el tratamiento de toda materia vinculada con los subsidios. Con el tiempo se fue consolidando el principio de que toda ley que imponga un impuesto o una carga pecuniaria para el pueblo inglés debía iniciarse en la Cámara de los Comunes. Los Loores, por su parte, sólo podían prestar o negar apoyo; pero, no modificarlas. El fundamento esgrimido era que esa Cámara representa al pueblo y que no hay imposición si no hay representación. La doctrina rechazó el argumento y esgrimió el de la elección popular de los comunes, contra la composición aristocrática de los Loores lo que los hacía, por otra parte, proclives a ceder a las pretensiones de la corona, aquéllos tenían también un mandato abreviado que los mantenía más en contacto con sus mandantes. Los Pares, en cambio, eran designadas por el rey y mantenían su cargo de por vida.

Lo mismo establece el artículo Primero de la Parte Primera, Sección Séptima de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, justificándose por la circunstancia de ser distintos los plazos de los mandatos de los senadores y los diputados y porque se supone que éstos representan y expresan mejor los anhelos del pueblo.

Decía el Constituyente de 1949 Albarracín que: "Entre el Senado, cuyos miembros son elegidos por las Legislaturas provinciales sin mayor participación del pueblo y la Cámara de Diputados, elegida directamente por el voto popular, lógico es que el privilegio de iniciar las leyes que establezcan sacrificios económicos del pueblo corresponda a la Cámara de Diputados. Entre mandatarios con mandato de nueve años y otros que lo ejercen solamente cuatro, es natural que tal privilegio corresponda a éstos."

Comentando el artículo 44, dice José Nicolás Matienzo: "Si el Senado fuera de elección popular directa esta razón no habría sido de mayor peso, pero como es de elección indirecta en la Constitución argentina y lo era también en la norteamericana, de la cual se tomó esta institución, la razón que dejo apuntada se justifica plenamente".

González Calderón afirma: "Precisamente radican en este diferente modo

de elegir los miembros de ambas Cámaras, los fundamentos del privilegio exclusivo que se confiere a la Cámara de Diputados".

Esa fue la verdadera razón por la que los representantes populares reclamaron para sí el privilegio de la iniciativa. Si hoy las condiciones socio-políticas habrán de modificarse de la mano de los cambios que estamos implementando, será cuestión de que un eventual proyecto de reformas futuras lo analice. Nosotros no estamos, aquí y ahora, habilitados para modificar un instituto recibido por nuestra ley fundamental, luego de siglos de arraigo y al través de un recodo que soslaye la letra clara y expresa de la multicitada norma constitucional y que venga al alterar la hermenéutica interpretativa que establece el artículo 28 de la Constitución Nacional.

Cuando en 1949 se planteó una reforma integral de la norma fundamental de los argentinos, al tratarse la derogación del instituto que nos ocupa, se expresó que se estaba ante la consecuencia natural de la modificación de la forma de designación y duración de los mandatos de los señores Senadores. A partir de entonces, accederían por elección popular directa y se abreviarían sus mandatos. Con ello, el argumento de que los señores Diputados estaban más cerca de las necesidades populares, por la manera de elección y duración en la función, perdería toda virtualidad. Hoy, y sin que ello mengue el prestigio y función del Honorable Senado, el criterio aparece inaplicable ya que esa reforma no rige por lo que mantienen vigencia las argumentaciones entonces consideradas superadas. Máxime que el histórico acuerdo de los dos partidos de mayoritaria representación popular ha acotado los poderes constituyentes a los temas expresamente habilitados entre los que no se encuentran los artículos 44, 68 ni cualesquiera otro que habilitarían el cambio de criterio. La reforma, aún parcial, por vía de una forzada distinción recaudación/distribución, contradice el espíritu del constituyente de 1853, que plenamente nos rige que todos los aspectos no sujetos a modificación por esta Honorable Convención Nacional Constituyente. Dicho esto sin olvidar el texto propuesto al artículo 46.

En efecto, la propuesta modificación de la elección de los miembros del Honorable Senado tampoco alcanza "per se" para cambiar el criterio del artículo 44. Ello; entre otros argumentos, porque la citada cláusula es específica y está dentro de los puntos no habilitados. Además, la composición del cuerpo y elección de senadores no es el único argumento doctrinario. En efecto, señaló González Calderón (Curso de Derecho Constitucional, 6a. edición, Depalma 1979, página 317):

"En cuanto a la iniciativa en las leyes sobre reclutamiento de tropas basta decir, para justificarla, que tratándose de imponer una "contribución de sangre" sobre los ciudadanos es lógico que corresponda a los representantes directos del pueblo y a "fortiori", en este caso, puesto que la tienen en las relativas a contribuciones pecuniarias".

Cuando se criticaba en Inglaterra el derecho de iniciativa sosteníase que los Loores también pagaban impuestos. Hoy podríamos sostener que ricos y pobres contribuyen pecuniariamente. Pero, no es lícito equilibrar el sacrificio que, se supone mayor en las clases más desposeídas.

Cualesquiera sea el argumento para defender hoy el criterio del artículo 44, es previo tener en consideración que nadie lo cuestiona. No me habría explayado en el punto si no existiera lo que advierto como una suerte de elíptica pretensión de modificación no autorizada. Los antecedentes que me he permitido evocar; señor

Presidente, hacen al perfil del llamado "privilegio", a su razón de ser histórica, jurídica y política. Básteme recordar que no está habilitada la reforma de la norma y que no existe razón plausible alguna que permita válidamente sostener que una cosa es recaudar y otra distribuir.

Buenos Aires ha tenido siempre una actitud solidaria federal. Lejos está de nuestra intención provocar una confrontación con el despacho de la Mayoría. Nuestra oposición a que ingresen por el Senado las leyes que traten de la coparticipación federal no es antojadiza ni caprichosa.

Decía antes que el artículo 44 de la Constitución no puede ser objeto de modificación por esta Convención porque no está entre los temas habilitados; sin embargo, el proyecto que cuestionamos, lo afecta directamente.

El principio nos ha llegado del antiguo derecho inglés, al través de disposiciones constitucionales norteamericanas (artículo I, Sección 7a.: "todo proyecto de ley autorizando impuestos deberá originarse en la Cámara de Representantes"). Sostiene la necesidad de que sea el pueblo quien determine los impuestos. Encontramos obvio que siendo ésta la forma de su establecimiento, la misma debe ser la de su distribución. Ambas son, por así decirlo, caras de una misma moneda. Carece de sentido la determinación de impuestos sin atender a la forma en que se los distribuirá y no sería racional disponer el reparto con criterio divorciado del atendido para coleccionar. Si una y otra función, son separadas, otorgándolas a distinta Cámara, se resentirán la racionalidad y la sana política legislativa.

El criterio que defendemos rige por voluntad del constituyente de 1853 (artículo 40). La Ley Fundamental y la norma que nos ha convocado nos impiden la reforma de los artículos 44, 68 y sus concordantes. Antes ya había sido establecida en las constituciones unitarias de 1819 (Capítulo I, VII) y 1826 (artículo 18). El proyecto de Juan Bautista Alberdi (artículo 65) agregó las disposiciones sobre reclutamiento de tropas. Como adelanto digamos que uno de los fundamentos que se mencionan sostiene que siendo el pueblo quien aporta dinero y sangre, son sus representantes directos los que deben legislar sobre tal materia.

Siguiendo el mismo criterio, la Ley de Contabilidad y el decreto 23.354/56 dispusieron que el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Nación, que precisamente establece y distribuye los impuestos, tenga iniciativa por parte del Poder Ejecutivo a través de la Cámara de Diputados.

El proyecto que nos ocupa entra en colisión con la tradición expresada en normas legales, de que sea la Cámara de Diputados la que trate en primer término la distribución de impuestos que está explicitada en el Presupuesto. Además, como expresé antes, al crearlos, lo hace en función de su destino. La lógica impone que tenga prioridad en determinar ese destino.

Señalamos que por vía de un artilugio huérfano de andamio lógico-jurídico, se está modificando la Constitución en aspectos que no están habilitados, violando -de paso- seculares principios que son sus antecedentes. También advertimos colisión con aspectos fundamentales del régimen democrático. La norma proyectada permitirá que los impuestos que se recauden en las provincias con más capacidad contributiva, que son las que mayormente aportan al Producto Bruto Interno -como Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba o Mendoza- sean distribuidos conforme el parecer de; por ejemplo, doce o quince provincias cuya participación en esos rubros, no llegue en conjunto, quizá sino al



diez o quince por ciento.

Otro aspecto que afecta directamente a la esencia del régimen democrático argentino, radica en que los partidos políticos que no tengan representación en el Senado; pero, sí en Diputados, no tendrán voz ni voto en el tema de la coparticipación.

En síntesis, acordamos con un noventa y cinco por ciento del despacho; pero, de ninguna manera podemos aceptar una propuesta que consideramos aberrante y carente de lógica y apego a la tradición parlamentaria argentina y extranjera.

Entendemos, los hombres de Buenos Aires, que la reforma propuesta apunta directamente a perjudicar los intereses de nuestra Provincia. Se está perdiendo de vista el aporte fundamental de ésta al conjunto de la Nación, a través de su producción, de su tributación, de su participación democrática, de su cultura, de su solidaridad, en fin, con los hermanos de todas las provincias y de los países vecinos.

No se advierte tampoco que el Fondo de Reparación Histórica del Gran Buenos Aires, ha tenido y tiene como beneficiarios directos a millones de argentinos que en las últimas décadas han debido abandonar sus provincias de origen para acercarse a los grandes centros industriales en busca de trabajo y de mejores condiciones de vida. Santiagueños, chaqueños, correntinos, entrerrianos, jujeños, salteños, formoseños y habitantes de diversos confines de la Patria, han hallado cobijo, trabajo digno, han formado hogar y representan precisamente el grueso de ese gran conglomerado humano que es nuestra Provincia de Buenos Aires. Han sido generosamente acogidos, les ha sido brindado bienestar, salud, empleos, vivienda. Todo habría sido imposible sin el importante aporte del que; en suma, la Nación toda es beneficiaria.

#### 4

#### **Solicitada por el señor convencional Cafiero (A. F.) (pág. 3905 – 3911)**

Despachos de la Comisión de Redacción 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 Y 28, de las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, en su artículo 6 , como inciso 16 bis del artículo 67 de la Constitución Nacional, correspondiente al Orden del Día N 8

Señor presidente:

Nos encontramos frente a un trascendente debate en el contexto de la reforma que estamos sometiendo a la aprobación de esta Honorable Asamblea Constituyente. La Comisión Redactora, en el despacho que estamos considerando, ha incluido un proyecto por el cual se agrega al art. 67 de la Constitución Nacional el inciso 16 bis que viene a actualizar para nuestro tiempo la llamada "cláusula para el progreso", que los constituyentes de 1853 incorporaron en el inciso 16.

Tal cláusula fue un dato original para las constituciones de entonces. Y se debió al genio de Juan Bautista Alberdi, quien sostenía que las constituciones debían tener por objeto "propender a organizar y constituir los grandes medios prácticos para sacar a la América emancipada del estado oscuro y subalterno en que se encuentra". Más aún: en el prólogo a la segunda edición de Las Bases aclara que "este libro hubo de tener el siguiente título: 'Medios de Libertad, de Orden y de Engrandecimiento para las Repúblicas Americanas de origen español'... No es que la América de hoy olvide la

libertad y la independencia como los grandes fines de su derecho constitucional, pero así como antes colocábamos la independencia, la libertad, el culto, hoy debemos poner la inmigración libre, la libertad de comercio, los ferrocarriles, la industria sin trabas, no en lugar de aquellos grandes principios sino como medios esenciales para conseguir que dejen ellos de ser palabras y se vuelvan realidades".

Sin embargo no se le escapaba a Alberdi, no obstante el credo liberal que profesaba, que para alcanzar la prosperidad general y el adelanto de las provincias, se hacía necesario recurrir a "leyes protectoras y concesiones temporales de privilegios y recompensa de estímulo", como dice la última parte de su cláusula para el progreso. La misma fue virtualmente repetida en la reforma de 1949, si bien se sustituyó "privilegios" por "franquicias".

La orientación de la cláusula de 1853, sus referencias a la "construcción de ferrocarriles", "exploración de ríos interiores", "construcción de canales navegables", "inmigración", etc., indica claramente que tanto el poder como el progreso se basaba entonces en la tierra, como propiedad y dominio y también como espacio a conquistar y poblar. En la posesión de ese espacio y en la extensión del mismo, en la prolongación de las fronteras, se hallaban los fundamentos de un Estado que además invocaba el valor supremo de la libertad.

No será necesario, señor Presidente, recapitular cómo el tiempo histórico - nacional y universal- fue transformando la primacía de aquellos principios fundacionales. Nos bastará situarnos en la época de la posguerra para advertir los cambios en los fundamentos del progreso y, por ende, en la estructura del poder. Es ahora el vertiginoso crecimiento y difusión universal de la industria y el adelanto técnico que le es inherente, la fuente principal de uno y de otro y los que definen el perfil de una sociedad fundada en la idea de la protección y la certidumbre en lo económico y la institucionalización de redes de seguridad en lo social. A esa nueva sociedad quisieron interpretar los constituyentes de 1949.

Veamos con algún detenimiento las distintas modalidades jurídico-constitucionales que se correspondieron con la evolución histórica que he mencionado. Aquel poder fincado en la tierra y sostenido por el bien jerárquico de la libertad, se correspondió con el Estado de Derecho, llamado también Estado Constitucional, el que históricamente surgió de la lucha contra el Antiguo Régimen (basado en el "Estado Policía"), en el que el Príncipe era una instancia suprema, colocado por encima de los jueces y del ordenamiento jurídico.

Los nuevos poderes emergentes en las sociedades complejas, modernas, urbanas y democráticas, surgidas con la Segunda Revolución Industrial y aceleradas por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, aparejaron la creación de un Nuevo Estado. En el año 1941 el arzobispo inglés Temple acuñó una expresión que se iba a hacer famosa: le opuso al Estado de Guerra de los alemanes (Warfare State), el Estado de Bienestar de los ingleses (Welfare State). Terminada la guerra otro estadista inglés, el laborista Lord Beveridge, enunció su contenido: liberar a todos los hombres de sus necesidades básicas ("freedom from wants"). "Si no somos iguales en la satisfacción de nuestras necesidades básicas, no somos libres". Y para ello propuso un conjunto de leyes sociales e intervenciones estatales que iban "desde la cuna a la tumba", las que fueron adoptadas en la Gran Bretaña, extendidas luego en la mayoría de los países occidentales, consagradas en muchos de ellos a través de reformas constitucionales y

que fueron perfilando la vigencia universal del Estado de Bienestar. El que no negó al Estado de Derecho, sino que lo superó, insertándolo en una función no meramente formal de gestión del bien común.

Como producto del irresistible dinamismo de la historia y tal vez de sus propias falencias, el Estado de Bienestar y el constitucionalismo social que le fue inherente han entrado en crisis. La idea que en el automatismo de los mercados y en la reducción de las funciones del Estado radican las condiciones del progreso moderno puede, tal vez, haber influido a la Comisión Redactora para que en su despacho proponga el "progreso económico", sin ninguna otra calificación, como el principal "fin constitucional" -como diría Alberdi- de la cláusula que estamos analizando. Cuando el convencional Jesús Rodríguez, con el talento que todos reconocemos, -siguiendo a ese gran economista argentino que es el Dr. Julio Olivera- señaló que el "progreso económico" es el aprovechamiento de todas las potencialidades de los recursos naturales, humanos, de capital y tecnológicos, pero que además incorpora (a diferencia del "crecimiento" o del "desarrollo") el concepto de equidad, de justicia y solidaridad, nosotros, los justicialistas, nos vemos en la obligación de disentir.

Es que el concepto de "progreso" es propio del enciclopedismo del siglo XVIII y fue formulado por Condorcet en 1748 en su "Discurso sobre el progreso". Allí planteó las tesis axiales que iluminaron e informaron a todo el siglo siguiente (el XIX): es el supuesto de la civilización como sinónimo de progreso. Su tesis central es la refutación a Vico (y su idea de los "corsi e ricorsi"), ya que sostiene que la historia humana avanza de manera análoga al crecimiento del hombre, siempre hacia adelante: nacimiento, infancia, juventud y madurez. No toca el tema de la muerte, que luego será el eje del pensamiento de Oswald Spengler en su tesis sobre la "la decadencia de occidente". Condorcet sostiene que la evolución humana es lineal, que no se repite y que de generación en generación, de manera inercial y espontánea, se produce el incremento de los conocimientos, no sólo aquellos vinculados a las ciencias y a las artes, sino también el "conocimiento moral", al que llama "virtud". Esto es para Condorcet el progreso.

Pudo decirse entonces que cada siglo significaba un avance con relación al anterior, de manera automática. Esta visión ha empapado y teñido el uso de la palabra progreso, incluso hasta nuestros días. El "progreso" no incluye la voluntad humana y política de darle sentido y orientación al cambio y a la evolución de la historia. Repito: sería espontáneo, lineal, inercial, automático. Sin embargo, el siglo XX con su espectacular auge científico y difusión del conocimiento ha presenciado los retrocesos y los horrores del totalitarismo y de los fundamentalismos, de las guerras y los holocaustos. El "progreso", tal como lo entendiera Condorcet y los "progresistas" de su tiempo, no ha podido superar esta inmensa refutación histórica.

Trasladado al campo social y económico, el progreso, más que sugerir implícitamente los conceptos de equidad, justicia y solidaridad, queda anclado a la visión inercial y espontaneísta de su origen filosófico. Si, como se propone en la nueva cláusula constitucional que estamos debatiendo, el progreso en general tiene como finalidad el desarrollo humano, entonces el "progreso económico" debe hacerse cargo de los desequilibrios que genera. En este "hacerse cargo" cobra plena significación la anexión explícita de la Justicia Social como valor inescindible del progreso económico.

No quisiera proceder a un rastreo demasiado exhaustivo de los pensadores de la Justicia Social. Pero no puedo dejar de recordar que Santo Tomás de Aquino enseña que

la justicia ordena al hombre con sus semejantes, haciéndole dar lo que le pertenece. Ahora bien: se puede tomar al otro como particular-individuo o como parte de la comunidad. En el primer caso se habla de justicia particular (contrato). En el segundo, si se toma a la persona como miembro activo de la sociedad que aporta sus esfuerzos al bien común y que debe recibir de la sociedad lo que necesita para perfeccionarse como tal persona, hablamos de justicia general o social. La Doctrina Social de la Iglesia, a partir de Pío XI (Encíclicas *Divini Redemptoris* y *Quadragesimo Anno*) emplea el término "Justicia Social" como sinónimo de justicia general. Esta Justicia Social a diferencia de la justicia particular o conmutativa, no implica igualdad aritmética en la relación (por ejemplo: doy o hago esto a cambio de recibir algo equivalente), sino una igualdad geométrica o proporcional: la persona es considerada con relación a su posición relativa en la sociedad, en función no sólo de lo que aritméticamente aporta, sino también de sus necesidades concretas, de sus potencialidades personales y de su ubicación familiar. Con su lenguaje común lo mismo decía Evita: "para mi la justicia está un poco más allá que la mitad del camino..."

Podríamos continuar las citas. Pero preferimos concluir las con las del profesor Sánchez Agesta quien sostiene que el término "Justicia Social" ha sido una de las expresiones que más fácil y rápidamente se ha afinado en el vocabulario popular y que no debemos ni podemos prescindir de este hecho al fijar su sentido. "El instinto ha sido aquí más luminoso que el saber conceptual, para comprender el alcance de una expresión inquietante e imprecisa. Aunque ofrezca dudas al sociólogo o al filósofo, lo que no ha fallado es la intuición popular certera de que nos hallamos ante una sociedad que clama por la justicia. Este sentido popular intuitivo de la Justicia Social es percibida, como todas las instituciones de la justicia, en su proyección negativa: denunciando una injusticia. La injusticia de que haya hombres que no viven como seres humanos, como criaturas de Dios. En este sentido, esta expresión da certeramente en el blanco mismo de la idea de justicia: hay hombres que no tienen lo que es suyo, lo que les corresponde como seres humanos, lo que está indisolublemente unido a su dignidad personal".

En términos constitucionales, señor Presidente, podríamos sostener entonces que la Justicia Social es una concepción del derecho no estática, sino enteramente dinámica que, conforme con las mutaciones constantes de las condiciones económicas y sociales, busca la realización efectiva del bien común. Resulta en este sentido más que un derecho una doctrina jurídica que corresponde a todos los demás derechos y que hace a la esencia de la dignidad de la criatura humana, individual y colectivamente considerada. Supera en sus efectos al derecho ordinario, cuya acepción conmutativa, legal y distributiva encuadra en un "sincretismo de virtudes", corrigiéndola en la práctica en cuanto sea necesario y aspira, en suma, a realizar la armonía fecunda de todos los factores y grupos sociales, suprimiendo cualquier forma de la injusticia social.

Ferraz Alvin, ilustre sociólogo brasileño, obtuvo esta definición sintética: "la Justicia Social se refiere a la realización del bien social o común y tiene mayor comprensión que las anteriores, porque encierra mejor el conjunto de caracteres esenciales a la idea de justicia y mayor extensión, porque comprende a todos los componentes del grupo social".

Para clarificar el debate, señor Presidente, quisiera insistir con la reproducción de conceptos publicados la semana pasada por un convencional hoy lamentablemente

ausente en el recinto. Dijo textualmente y hace a lo que hoy discutimos, que "el problema de la Justicia Social no es exclusivamente argentino. Ese slogan es el mayor fraude dialéctico de las décadas recientes y ha llevado en diversos países a aplicar políticas destructivas cuyas consecuencias más lamentables han sido el desempleo y el empobrecimiento de vastos sectores de la población".

Afortunadamente, esta interpretación de la Justicia Social, con la matriz original del economicismo de Von Hayek, encuentra refutaciones dentro del propio campo liberal.

Es así que un neoliberal moderno, como John Rawls, sostiene que el valor supremo de una sociedad es la justicia, "que procura un grupo de personas libres y racionales, que pactan su vida en sociedad antes de saber el lugar y los intereses que cada uno de ellos va a tener en ella". A esta situación la denomina "velo de la ignorancia".

El pacto contendría dos principios: el de la libertad y el de la diferencia, a los que agrega el de la rectificación y del justo ahorro. La libertad ya no nace del derecho natural, sino del pacto entre los que contraen. Pactan las condiciones de la igualdad y la desigualdad entre ellos. Pactan como graduar esa mezcla de igualdad y desigualdad que es la justicia.

Esta suerte de pacto o contrato que Rawls retoma en la línea de Hobbes, Locke, Rousseau o Kant, contiene cuatro principios:

1.- La libertad, o sea, "el derecho a igual libertad". La misma no nace del derecho natural, sino de la idea de pacto.

2.- Las condiciones de igualdad y desigualdad entre ellos: ¿en qué condiciones los pactantes aceptarían las desigualdades económicas-sociales? La desigualdad es condición del progreso, siempre que el progreso personal mayor de algunos redunde específicamente en beneficio de los demás.

3.- El principio de "rectificación": las ventajas que tienen algunos en la carrera de la vida, si no se deben a mérito propio, deben ser específicamente orientadas a quienes están peor.

4.- El principio del "justo ahorro": el contrato o pacto se hace de tal manera que cada generación invierta lo suficiente para las que van a venir.

La idea de justicia, y más específicamente de Justicia Social, subyace en toda esta construcción intelectual. Los neoliberales de fin de siglo deberían extraer algunas enseñanzas y ponderar de otra manera el significado de la Justicia Social en el pensamiento y en la praxis política de este tiempo.

Si bien, señor Presidente, los justicialistas creemos que ésta -que junto a la Soberanía Política y la Independencia Económica fue una de nuestras banderas fundantes y la que nos dio finalmente el nombre-, ya no nos pertenece con exclusividad, ni es patrimonio privativo de nuestro ideario, no podemos dejar de recordar que el primer peronismo fue el primer intento exitoso de articulación política, axiológica y jurídica del Estado de Bienestar en la Argentina. Pero por las características especiales que asumió nos parece más propio denominarlo Estado de Justicia. Fue también una superación del Estado de Derecho. Siguiendo la inmortal frase de Hegel ("Nunca entendí lo que significa libertad, si libertad no significa poder"), el Estado de Justicia define un Estado que asegura no sólo la libertad y el derecho en abstracto, sino el

efectivo acceso a esos derechos por parte de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad, en condiciones si bien no de una absoluta igualdad económica, sí de una igualdad jurídica y de una "equivalencia de condiciones" o igualdad de oportunidades que es generada por el mismo Estado. Este, en efecto, no sólo ejerce su función tradicional de Poder de Policía (Estado de Derecho) o la de prestador de un servicio social público (Estado Benefactor), sino también la de tutela positiva, promoción y fomento de las personas, sectores o regiones rezagadas o desfavorecidas.

Desde 1945, entonces, la Justicia Social no consistió solamente en una distribución más justa del ingreso a los trabajadores industriales, en otorgar la "ciudadanía social" tanto a éstos como a los más postergados trabajadores rurales y en la creación de una vasta red de protección social. El rasgo más distintivo y definitorio del nuevo Estado de Justicia -cuya expresión simbólica máxima fue el discurso y el accionar de Evita- fue el de romper con la "deferencia", o sea, con los modos de acatamiento, subordinación e integración hacia los superiores -autoridades o patrones- propios de una sociedad estamental en que habían vivido sumidos los trabajadores, para dar paso a una sociedad substancialmente más democrática, participativa e igualitaria. Y en los casos de ancianos, niños, desvalidos y sumidos en el pauperismo transformar sus necesidades en derechos y hacerlos sujeto de un asistencialismo "reivindicativo", es decir, no fundado en la beneficencia sino en la justicia. Tal fue en esencia, el mensaje de Evita. Aspectos, todos ellos, no implícitos al Estado de Bienestar social-demócrata pero sí entroncados con las denuncias proféticas de la tradición bíblica judeo-cristiana.

Por ejemplo, señor Presidente, y le ruego me permita la cita textual: "Ahora les toca a los ricos. Lloren y láméntense por las desgracias que les vienen encima. Sus reservas se han podrido y sus vestidos están comidos por la polilla... Unos trabajadores vinieron a cosechar sus campos y Vds. no les pagaron, pero su jornal clama al cielo. Las quejas de los segadores han llegado a los oídos del Señor de los Ejércitos..." (Sgto., 5, 1-4). Evita es tributaria del mensaje profético antes que el discurso griego-romano sobre la justicia que se agota en una mera relación contractual del sesgo individualista. Los profetas del Antiguo Testamento (entre ellos Isaías y sobre todo Amós, considerado el primer demagogo de la historia) no ahorran expresiones para denunciar las injusticias de los ricos. La negligencia del gobernante hacia la suerte de los "marginados" es el colmo de la injusticia y anuncia la ruina de los opulentos. "Ay de los que acumulan una casa tras otra -y anexionan un campo tras otro, hasta no dejar más espacio y habitar sólo en el medio del país" (Isaías 1, 5, 8) -Ay de los que cambian en ajeno el juicio y tiran por la tierra la injusticia, detestan al testigo veraz en el tribunal y aborrecen al que habla con sinceridad. Pues bien ya que vosotros pisoteáis al débil y cobráis de el tributo de grano, casas de sillares habéis construido, pero no la habitaréis (Amós, 5, 7-11)". Los profetas no solo apelaban a la "conversión interior" sino que también ilustraban el conflicto de clases: -"¿qué paz puede tener la hiena con el perro? ¿qué paz el rico con el indigente?" "Habla el rico y todos se callan, y exaltan su palabra hasta las nubes. Habla el pobre y dicen: ¿quién es éste? y si se equivoca, se lo hecha por tierra" (Eclesiastés, 13, 18-23). Los profetas no eran "pensadores" abstractos, inocuos, restringidos al campo "religioso". Ciertamente el objeto de la prédica es el hombre en relación con Dios y el pecado como desviación de esa relación pero también el hombre en comunidad, enfrentado con el pecado "social": la injusticia.

Nosotros vivimos esta gran transformación, reitero, señor Presidente, que fue la obra más perdurable del primer gobierno justicialista. No estaba basada solamente en

leyes -que pueden revocarse-, ni consistió únicamente en distribución de ingresos o en mejores condiciones de trabajo. Implicó transferencia de poder aún en la micro-esfera de la vida cotidiana y aseguró la vigencia de la dignidad aún para los más humildes. Tan significativa fue esta transformación que involucró no sólo a los sectores sociales más pobres, sino que también se hizo cargo de diferencias étnicas y culturales y de un proceso masivo de migraciones internas resolviéndolas en forma inédita de integración. Esta transformación se estructuró en nuestro sistema de relaciones sociales, en la cultura de los sectores populares y se reprodujo generacionalmente.

El advenimiento del peronismo implicó por lo tanto, una redefinición del sistema de relaciones sociales: encarnó la Justicia Social como valor central, partió de las experiencias históricas y luchas anteriores de los trabajadores, tuvo en cuenta los grandes cambios producto de las crisis del capitalismo a escala mundial de los años '30 y las respuestas sociales y políticas que se dieron en el continente europeo y americano, especialmente el New Deal del Presidente Roosevelt y el constitucionalismo social de post guerra. Todo lo cual se expresó en la Reforma Constitucional de 1949.

Estas transformaciones y transferencias de poder afectaron intereses y concepciones dominantes y muchas veces los defensores del "statu quo" usaron hasta el último recurso material en defensa de sus privilegios o de su concepción del orden social. Sabemos también que una mala comprensión sobre la naturaleza de ese enfrentamiento separó a muchos argentinos idealistas, desgarró ambientes y familias y finalmente nos llevó en conjunto a muchas frustraciones.

Hoy estamos en condiciones de apreciar ese pasado con mucha más objetividad, junto con los que fueron nuestros encarnizados adversarios. Pero de esa historia queremos siempre rescatar lo que le dio sentido: los esfuerzos y los logros para la implantación de la Justicia Social. Los medios entonces aplicados fueron respuestas que se pensaron adecuadas a situaciones históricas concretas. Pero más allá de políticas específicas que deben ser juzgadas por su oportunidad y los criterios propios de la racionalidad (eficacia y eficiencia) el criterio clave de equidad, y su consecuencia la solidaridad, que entonces primó con un énfasis que impregnó un período histórico y caracterizó nuestra identidad política, son los que deben seguir siendo asumidos por la sociedad en su conjunto. Aún en un mundo y en un país, como el nuestro, que viene experimentando profundas transformaciones y en el que ha variado substancialmente la situación y el rol de los trabajadores.

En "La Comunidad Organizada" Perón define a la Justicia Social como " una persuasión general; existe entonces un régimen de alegría, porque donde lo democrático puede robustecerse en la comprensión universal de la libertad y el bien general, es donde, con precisión puede el individuo realizarse a sí mismo, hallar de un modo pleno su euforia espiritual y la justificación de su existencia"

Señor Presidente, como respuesta a quienes insisten con el argumento falaz acerca de que el peronismo edificó su legitimidad de origen popular, su formidable capacidad de resistencia y su vitalidad creativa a lo largo de cincuenta años de historia, en base al reparto "de sidra, pan dulce y máquinas de coser", por volver a citar las expresiones de un distinguido convencional que integra esta Asamblea, me quedo con una frase del General De Gaulle a su ministro de Cultura e Informaciones, el intelectual André Malraux: "La Justicia Social es el problema de la dignidad de un pueblo, no sólo de zapatillas".

Asimismo, señor Presidente quisiera poner de relieve, ya para terminar, que esta norma que hoy sancionamos no se trata de una cláusula voluntarista, ni meramente enunciativa. Ella es portadora de ideas, creencias y valores que nutren el modelo de país a construir en el próximo milenio. Asimismo, tiene valiosos antecedentes constitucionales. Me permito mencionar sólo algunos de ellos.

El artículo 40 de la Constitución española dice: "Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo".

El artículo 110 de la Constitución de Perú dice: "El régimen económico de la República se fundamenta en principios de Justicia Social orientados a la dignificación del trabajo como fuente principal de riqueza y como medio de realización de la persona humana.

El artículo 132 de la Constitución de Bolivia dice: "La organización debe responder esencialmente a principios de Justicia Social que tiendan a asegurar para todos los habitantes, una existencia digna del ser humano."

El artículo 101 de la Constitución de El Salvador dice: "El orden económico debe responder esencialmente a principios de Justicia Social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano".

El artículo 2º de la Carta de Maastricht, instituto fundante de la Unión Europea, de febrero de 1992, dice: "La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de políticas o acciones comunes, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete al medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros".

Volviendo específicamente al concepto general de la nueva cláusula, advertimos con satisfacción que el despacho de la Comisión incorpora como componente fundamental del progreso al "desarrollo humano". Han cambiado los tiempos en que la idea de progreso era asociada exclusivamente a la existencia de un marco de libertades propicias al crecimiento económico. Ahora, conforme a criterios modernos de las Naciones Unidas, en los que son perceptibles conceptos arraigados desde antiguo en varias de las fuerzas políticas que integran esta Asamblea, "al desarrollo humano le interesa tanto la generación de crecimiento económico, como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte como las privaciones humanas del Sur. El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de un modelo predeterminado. Se inspira en las metas a largo plazo de una sociedad. Teje el desarrollo en torno a las personas, y no las personas en torno al desarrollo".

"El objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de los individuos para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo. Una de ellas es el acceso al ingreso y al empleo, a la educación y a la salud, y a un entorno físico limpio y seguro. A cada individuo debe dársele también la oportunidad de



participar a fondo en las decisiones comunitarias y de disfrutar de la libertad humana, económica y política".

He aquí un programa, un proyecto nacional para los argentinos del siglo XXI.

Ahora bien, como diría Alberdi, ¿cuáles son los "medios prácticos" para alcanzar el "fin constitucional" del desarrollo humano? La cláusula bajo consideración los enumera correctamente: el progreso económico con Justicia Social, ya que si bien es cierto que el crecimiento no es el objetivo del desarrollo humano, la ausencia de crecimiento puede significar su fin. Pero el crecimiento no debe ser un simple número agregado, también es importante su calidad, a la que genéricamente alude el término Justicia Social. La productividad de la economía nacional, entendida como el uso eficiente de todos los recursos naturales, humanos, de capital y tecnológicos disponibles. La defensa del valor de la moneda como garantía de la estabilidad económica sin la cual se hace no sólo difícil el progreso económico, sino también la Justicia Social y el propio desarrollo humano.

Permítame, señor Presidente, recordar en este aspecto, que una cláusula similar fue incorporada en mi propuesta de reforma constitucional elevada al Bloque de Senadores Justicialistas en abril de 1993, a la que agregaba las funciones del Estado de "promover el desarrollo armónico de la economía nacional, con sustentabilidad ambiental y equidad social. El fomento del crecimiento competitivo de la economía nacional promoviendo las innovaciones tecnológicas, el desarrollo del conocimiento, la creatividad y la excelencia. Y de asegurar la igualdad de oportunidades para que todos los habitantes tengan acceso a los recursos necesarios para una vida digna y plena".

La generación de empleo está indisolublemente ligada a las posibilidades del desarrollo humano. El drama moderno del crecimiento "sin corazón", como ha dicho el presidente de los Estados Unidos, el fantasma del desempleo masivo que recorre el mundo y llega crecientemente a nosotros, es el mayor desafío a superar en el camino al desarrollo humano.

Finalmente, señor Presidente, la nueva cláusula instala el principio vertebral del progreso en nuestro tiempo: la educación y el conocimiento. Ya no es la propiedad y explotación de los recursos naturales, o el efecto multiplicador de la actividad industrial, lo que genera, en última instancia, la "riqueza de las naciones". Hemos dado en reparar -y así lo testifican no sólo los principales intelectuales contemporáneos, sino también la experiencia universal- que sin la valoración de los recursos humanos, esto es de la gente o del "pueblo" ("Lo mejor que tenemos", solíamos decir) a través de la educación y del acceso al conocimiento, no hay progreso sustentable. La formación profesional de los trabajadores de todo rango y la inversión y desarrollo científico tecnológico, su difusión y aprovechamiento, son los "medios prácticos" para alcanzar ese objetivo. El acceso a la educación -que ya formara parte de las preocupaciones de los constituyentes del '53- completa este aspecto de la cláusula, a la cual se han referido con extensión y propiedad numerosos convencionales, por lo que me eximo de comentar su importancia.

Digamos, señor Presidente, para redondear, algo sobre el formidable impacto que significa la explosión del conocimiento para el avance de nuestra civilización: en 1750 se duplicaron por primera vez los conocimientos de la humanidad, desde los tiempos de Cristo. Recién en 1900 se repitió el fenómeno. La siguiente duplicación se verificó en 1950. Actualmente se duplica cada cinco años. Se calcula que hacia el año

2020 la duplicación del conocimiento ocurrirá cada 73 días. A principios de siglo se duplicaban alrededor de 10.000 libros por año. Hoy se superan los 10 millones de documentos científicos y técnicos.

Finalmente, la nueva cláusula del progreso concluye con una recomendación que no figuró en las preocupaciones de los constituyentes de 1853: el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento equilibrado de su territorio, a cuyo fin dispone promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Vamos a concluir nuestra propuesta con dos recomendaciones. Una de orden formal: no nos parece útil que el texto constitucional conserve algunas de las prescripciones originales del inciso 16 del artículo 67. Vincular el progreso a la "construcción de ferrocarriles", a la "exploración de los ríos interiores" o a la "inmigración" resulta tan anacrónico como las prescripciones que facultan otorgar "patentes de corso" o "conservar el trato pacífico con los indios" Pensamos que la Comisión Redactora debería suprimirlas.

La otra es de orden más positivo. Si bien la nueva cláusula del progreso contiene preceptos generales, propios de la normativa constitucional, su interpretación por el legislador y por la jurisprudencia debe ajustarse al espíritu del constituyente. De la misma manera que la cláusula original inspiró el proyecto de la llamada "Generación del Ochenta" y frecuentes fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, esta nueva prescripción constitucional que estamos introduciendo -de la que, humildemente, me considero uno de sus forjadores- deberá constituir el Proyecto Nacional para los argentinos del siglo XXI.

Por último, la nueva cláusula del progreso fija como criterio interpretativo esencial, que le corresponde al Estado y a la sociedad -y no al mercado- asumir la responsabilidad de proveer el marco general de los fines que integran el desarrollo humano.

Desde ahora en más, señor Presidente, el progreso económico ha de interpretarse como inescindible del progreso de las personas. Alumbramos el tiempo del "universalismo de las reivindicaciones vitales". No hablamos entonces de abstracciones ni de proclamas voluntaristas.

Es así que esta cláusula deberá entenderse de manera unívoca como pronunciándose taxativamente a favor de un crecimiento de la economía asociado a los salarios dignos, al empleo pleno y a condiciones equitativas de trabajo; a asignaciones presupuestarias que permitan un gasto social suficiente, eficaz y equitativo en materia de educación, salud, vivienda, y servicios sanitarios; a la participación de la comunidad en la propiedad y la administración de la infraestructura social básica; a la eliminación de toda forma de exclusión y marginalidad social mediante el estímulo de fórmulas autogestionarias que contemplen el potencial productivo de las poblaciones pobres; al desarrollo de programas de asistencia específica para la niñez, las mujeres embarazadas, los ancianos y cualquier grupo social desfavorecido; al disfrute de un medio ambiente sano y seguro. En suma: a un desarrollo económico que sirva para ampliar las opciones de las personas en el acceso a la plenitud de su condición humana.

No dudo, señores convencionales, que estamos en presencia del mejor legado constitucional para las generaciones futuras: el desarrollo humano, paradigma por excelencia de los tiempos por venir.

**Solicitada por los señores convencionales integrantes del bloque  
Cruzada Renovadora de San Juan (pág. 3911 – 3916)**

Coparticipación Federal de Ingresos Tributarios

La Constitución Nacional en su Art. 1º expresa; "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal." Con ello culminó todo un proceso histórico de búsqueda del perfil de la organización política de nuestro país.

Por definición se aplica federal a aquel sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos en ciertas cosas a las decisiones de un gobierno central. El Estado Federal entonces se constituye con la unión de varios estados, que deciden integrarse en una organización política superior que los comprende, coexistiendo autónomamente dentro de esa unidad.

Este tipo de construcción jurídica presenta como principal dificultad, deslindar competencias entre los dos niveles de gobierno que lo componen. Al celebrarse la unión, los estados miembros ceden una parte de su soberanía al Gobierno Federal y se reservan la competencia en otras materias en las que conservan su independencia. En este sistema político-institucional hay entonces que articular y defender los intereses, necesidades y puntos de vista de unidades territoriales menores, dentro del marco de una organización política superior, cuyos objetivos esenciales son también superiores a las mismas. El sistema federal significa en realidad la permanente búsqueda del equilibrio entre los poderes de las organizaciones menores y los de la estructura política superior

Pero una cosa es la letra de la Constitución y otra su aplicación concreta.

Todos los países de estructura federal definida legalmente, tienden hacia la centralización del poder, lo que lleva a que la forma federal de organización política se desdibuje un poco cada vez más.

Bidart Campos en su "Derecho Constitucional" afirma: "El federalismo instaurado en el texto de 1853 ha sufrido una crisis a través del tiempo. El texto es idéntico, pero la realidad ha cambiado la fisonomía de la federación y es un hecho visible que nuestro federalismo está en decadencia, debido a la concentración monstruosa en la capital, la constitución geográfica, el factor económico y financiero, la organización de los partidos con sentido unitario y las prácticas corrompidas de las intervenciones federales."

El federalismo argentino surgió de un largo proceso de cruentas luchas entre unitarios y federales. Las provincias tuvieron motivaciones en ese escenario a partir del 25 de mayo de 1810. Nacieron caudillos en cada una de ellas que interpretaban el pensamiento de sus pueblos. Ellos se mantenían en sus provincias en defensa de sus territorios y tradiciones.

"La Federación significaba -sostenía Alberdi- la resistencia de las provincias a la conquista que Buenos Aires quería ejercer sobre ellas. La unidad era la pretensión de ésta de alcanzar para sí sola el gobierno de las otras provincias."

Bartolomé Mitre por su parte dice: "El partido federal que había tenido su origen en el odio a la capital, representaba más bien que un orden de ideas, un sistema de hostilidad contra Buenos Aires."

Ha habido una supremacía indudable del puerto de Buenos Aires. Este signó en buena medida el destino de la República como organización política, porque fue la llave de entrada al país dada su situación estratégica. El ha tenido un papel preponderante en las relaciones financieras entre Nación y Provincias. En ello, el impuesto aduanero tuvo gran importancia y la sigue teniendo.

El unitarismo o la federación, es decir, la centralización o la descentralización; he aquí la alternativa inexorable en toda la historia de la revolución rioplatense.

El desarrollo del federalismo en nuestro país se ha caracterizado por los siguientes aspectos: 1º) Temor de las provincias de ser avasalladas por Buenos Aires que tomaba decisiones para defender los intereses económicos del puerto, lo que hizo nacer recelos y resentimientos contra el centralismo que las absorbía; 2º) Defensa del interior por los caudillos, fieles a la opinión de los pueblos, que se apoyaban en el principio de esencia republicana de que debe respetarse la voluntad de los ciudadanos.

Con la Batalla de Pavón, el posterior Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos y la reforma consiguiente de la Constitución Nacional de 1953 ocurrida en 1860, se terminó aquella lucha entre unitarios y federales en los campos de batalla.

Pero la concentración cada vez mayor del poder en Buenos Aires, en manos del gobierno central, hizo surgir de nuevo la reacción del interior. Esta confrontación se siguió dando de una u otra forma y justamente la coordinación en la distribución de los recursos tributarios fue una de ellas.

La Nación Argentina fue constituida por la voluntad de jurisdicciones autónomas preexistentes a la primera; de ello deriva que las provincias tengan la generalidad de las facultades tributarias y conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal (Art. 104º); en cambio, la Nación sólo tiene las facultades que resulten de dicha delegación. En consecuencia, las provincias tienen un poder tributario originario y la Nación el poder tributario derivado.

De los artículos 4º, 9º, 10, 11, 12, 67, 104 y 108, de la Constitución Nacional, surge la delimitación de potestades tributarias de la Nación y las provincias. Corresponden a la Nación: a) Impuestos indirectos externos (a la importación y exportación) con carácter exclusivo y permanente (Art. 4º, 9º, 67 Inc. 1 y 108); b) Impuestos indirectos internos (Impuesto al consumo, IVA, etc.), concurrentes con las provincias y en forma permanente; c) Impuestos directos (a las ganancias, a los activos, etc.), con carácter transitorio y bajo las circunstancias del Art. 67º Inc. 2. Corresponden a las provincias: a) Impuestos indirectos internos (Impuesto al consumo, IVA, etc.), concurrentes con la Nación y en forma permanente; b) Impuestos directos (Ganancias, activos, inmobiliario y otros), en forma exclusiva y permanente, salvo que la Nación haga uso de la facultad del Art. 67 Inc. 2

Como se puede apreciar en la enumeración precedente, las provincias tienen más potestades tributarias que la Nación respecto de los impuestos de mayor recaudación. El Estado sólo tiene facultad exclusiva en relación a los impuestos de importación y exportación.

Para comprender el porqué de los conflictos aludidos entre el Estado nacional y las provincias es necesario analizar, el poder tributario cedido por éstas a aquel, a través

de la interpretación que a lo largo de los tiempos se le ha dado a los textos constitucionales pertinentes.

Veamos en rápida crónica, la historia del sistema tributario argentino.

La Constitución Nacional de 1853, consagró la separación de las fuentes entre el Estado Nacional y los estados provinciales. A la Nación le correspondían los derechos aduaneros conforme al Art. 4º y a las provincias los impuestos a la producción y al consumo, contribución territorial y patentes.

Los cambios se produjeron motivados por dos crisis, las de los años 1890 y 1930.

La primera, que hizo disminuir en gran medida los recursos aduaneros, coincidió con el nacimiento de los impuestos internos al consumo, contrapuestos a los impuestos al consumo que ya correspondían a las provincias. En el debate de la Ley N° 2774, en 1893, el Ministro Terry sostiene que estos eran de los impuestos internos, previstos y autorizados a la Nación en el Art. 4º de la Constitución Nacional, que enumera los recursos ordinarios del estado federal. En las provincias existían ya estos gravámenes al consumo, con lo que se provocó de esta manera la doble y aún múltiple imposición.

Esta cuestión es agravada por la creación de nuevos impuestos provinciales. Comenzaron incluso las contiendas judiciales. En 1927, un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dirime la cuestión, al sostener que tratándose de impuestos indirectos, tanto la Nación como las provincias pueden establecerlos en ejercicio de facultades concurrentes y sin incompatibilidades constitucionales. No obstante este fallo de la Corte, hay autores que siguen opinando que la ley nacional que gravó con impuestos internos es inconstitucional, dado que las provincias, por el Art. 104º de la Constitución Nacional, conservan todo el poder no delegado y las mismas no delegaron ese poder de imposición. En ese sentido, autores como Bielsa, sostienen que las facultades o poderes concurrentes no se conciben en el orden jurídico.

Las provincias ya aplicaban impuestos indirectos (al consumo), cuando en 1890, la nación los puso en vigencia por primera vez para hacer frente a la grave crisis económico-financiera de la época, provocando una anarquía tributaria total tanto a las provincias que lo aplicaban como al gobierno nacional, sin que pudiera ser declarada inconstitucional, pues la interpretación del propio texto legal al permitir las facultades concurrentes lo generaba.

Así el mapa tributario pasó del sistema de separación de fuentes, a un sistema de separación y concurrencia a la vez.

Ante la crisis mundial de 1930, en donde nuevamente se produjo una gran baja en los recursos financieros del Estado nacional (recursos aduaneros), se echó mano del Art. 67º Inc. 2 de la Constitución Nacional, estableciendo por tiempo determinado impuestos a las transacciones (luego ventas) y a los réditos (hoy ganancias), entre los años 1931 y 1932 y durante un lapso de 4 meses. (Estos impuestos prosiguen en la actualidad, ya que por sucesivas prórrogas se desnaturalizó la cláusula constitucional de "tiempo limitado").

Al restablecerse el gobierno constitucional, el Congreso Nacional aprobó a fines de 1934 y con vigencia a partir de 1935, un reordenamiento del sistema tributario a través de la sanción de tres leyes: 12.139 (internos), 12.143 (ventas) y 12.147 (réditos). Con estas leyes, aparecieron en la escena de las finanzas publicas los regimenes de coparticipación impositiva que tuvieron una duración interrumpida de 50 años.

Conocidos autores (Bielsa, Frías), expresan que los fundamentos en que descansa la validez de los sistemas de coparticipación son: 1) la no prohibición por la Constitución Nacional; 2) la fijación de plazo de duración que supera el reparo en cuanto a la delegación de autonomía (aún cuando en los hechos la hay, pues el sistema tiene vigencia por un período de tiempo que se ha transformado en permanente); 3) la convalidación por fallos de la Corte de Justicia. Sostienen también que con leyes-convenio hay una verdadera delegación de las facultades impositivas de las provincias en favor de la Nación; que no es simple delegación del ejercicio de sus facultades, porque no sólo se autoriza en ellas a la Nación a legislar y recaudar tributos, sino que además las provincias renuncian a implementar otros de la misma naturaleza.

El período que va de 1947 hasta 1958, vio nacer una simplificación del régimen, ya que se pasó de 3 sistemas a 2, al unificarse los impuestos de réditos y de ventas, en la Ley 12.956. Otros cambios fueron; el aumento de la parte correspondiente a las provincias en la distribución primaria y la obligación de las provincias de participar el producido con sus municipios.

En 1951 se crea el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, por Ley 14.060, la que pasó a constituir un nuevo sistema de coparticipación que se agregaba a los 2 ya existentes.

Otro cambio importante fue la sustitución de la Ley 12.139 por la Ley 14.390, que extendió su vigencia hasta 1972. Por esta nueva ley, las provincias adquirieron la obligación de no implementar impuestos de la naturaleza de los comprendidos en el convenio. La Nación, al exigírsele la obligación de coparticipar los impuestos a establecer, excluyó del régimen de unificación de los impuestos internos a los afectados a la realización de inversiones y obras de interés nacional. Con ello, la Nación dejó sentado el antecedente de decidir unilateralmente sobre la afectación de recursos.

Hacia fines de 1958, se promulgó la Ley 14.788, que en sus fundamentos valoraba la conveniencia de mantener el régimen de convenios para evitar la doble imposición. La principal modificación de esta ley, se refirió al avance de la distribución primaria en favor de las provincias de manera progresiva.

A partir de 1971, las finanzas públicas provinciales comienzan a sufrir un nuevo deterioro, provocado entre otras causas por la aceleración del proceso inflacionario. Ese fue el comienzo de una fuerte dependencia financiera de las provincias con respecto a la Nación, a través de los aportes del Tesoro nacional, lo que obligó a un replanteo de las relaciones de coordinación financiera.

Con la sanción durante 1973 de la Ley 20.221, vigente hasta 1984, se produce uno de los cambios más importantes en la historia de la coparticipación. Allí las provincias lograron lo que venían solicitando desde hacía muchos años, el 50 % de lo recaudado en la distribución primaria. Otras innovaciones importantes fueron: la amplitud en la definición de los impuestos nacionales a incluir, con lo que se terminaba la discusión que se planteaba cada vez que se creaba un nuevo impuesto, sobre si era o no coparticipable; que la parte destinada a Buenos Aires y tierra del Fuego, figuraba entre las obligaciones de la Nación, como correspondía constitucionalmente; la creación de la Comisión Federal de Impuestos.

Durante el período 1973/76, hubo modificaciones en la estructura impositiva argentina, ya que fue creado el Impuesto al Valor Agregado, derogándose el impuesto a las ventas y a las actividades lucrativas de las provincias.

Entre 1985 y 1987 no hubo régimen de coparticipación, ya que se empleó un sistema de asignación global transitorio, por acuerdos firmados entre Nación y provincias.

El sistema de coparticipación fue restablecido a partir de 1988, con la sanción de la Ley convenio 23.548. Los aportes más significativos fueron: 1) tomó a todos los impuestos nacionales, existentes o a crearse, como integrantes de la masa de fondos a distribuir; 2) elevó dentro de la distribución primaria, la parte correspondiente al conjunto de las provincias al 54,66 por ciento.

Nota aparte merecen aquellos recursos que poseen regímenes propios de distribución y que no están incluidos en la ley 23.548. Ellos son los que financian los sistemas vial, eléctrico y FONAVI.

Veamos esos ejemplos.

Las Leyes 11.658, 16.657 y 17.597, marcan el origen de la cesión de derechos impositivos de las provincias en favor de la Nación (a partir de la Ley 16.657, no puede haber gravámenes locales sobre los combustibles líquidos y el poder de recaudación es ejercido sólo por la Nación). El resultado es que las provincias, en este caso de los fondos viales, participan marginalmente de lo producido por el impuesto a los combustibles y en otros casos quedan excluidas de toda participación.

Actualmente rige el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), cuyos cupos son aprobados por resolución del Secretario de Energía de la Nación, que también responde al sistema de asignaciones condicionadas, pues el dinero remesado es para financiar proyectos aprobados por el Consejo federal de la Energía, por los que debe rendirse cuentas.

Un punto aparte merece el FONAVI. Este se encuentra formado por el impuesto a las remuneraciones, que debe integrar la masa coparticipable, pero que por su finalidad específica merecerá una forma especial de distribución. Esto es, un impuesto de asignación condicionada en el que además la Nación impone la forma jurídica que deben tener los organismos provinciales, aprueba las licitaciones, los certificados de obras y recién remesa los fondos para su atención, con obligada rendición posterior. Estas características de la participación, obligaron a la provincia de San Juan, que tenía su impuesto a la remuneración y había creado su Instituto de la Vivienda, a derogar tal tributo, adherir al régimen para recibir parte del mismo y a aceptar todas las imposiciones detalladas.

En resumen. Al decidir por una ley un impuesto con esa práctica de asignación condicionada o de recursos afectados, se está creando una cuenta especial cuya existencia va contra toda ortodoxia tanto en el campo de la contabilidad como en el de las finanzas públicas, desvirtuando el principio básico de la universalidad del presupuesto. Además muchas de estas excepciones no fueron destinadas realmente a satisfacer el interés nacional, sino sectorial, tanto por la índole del gasto como por la jurisdicción política destinataria. La desvirtuación del fin se ha generado muchas veces en propuestas del Poder Ejecutivo nacional, a través de leyes de presupuesto que han destinado fondos especiales para contribuir a rentas generales, ignorando así los compromisos adquiridos en las leyes convenios.

Finalmente. El aumento de las asignaciones condicionales en forma progresiva, ha transformado a los gobiernos de provincias en simples mandatarios del gobierno central, en "gestores de ayudas", que por derecho deberían recibir automáticamente,

Además esta dependencia económica es un factor de presión política en manos del gobierno de la Nación.

Posterior a la Ley 23.548, se suceden hasta hoy, una serie de normas nacionales que sistemáticamente avasallan o desnaturalizan el vigente régimen de coparticipación federal de impuestos. Valga para ello el citar a las Leyes: 23.885 (que no es ley-convenio ni está dentro de algunas de las excepciones del régimen); 23.905 (que viola la Ley 23.548, porque la distribución para el sistema de previsión social desnaturaliza la misma al quebrar la distribución primaria); 23.906 (que exige adhesión de las provincias para participar en el régimen de afectación específica, donde incluye a la Capital Federal); 23.966 (donde los recargos de venta de electricidad que se destinan totalmente al Tesoro nacional son sin ninguna duda una violación al régimen de coparticipación); 23.990 (que hace uso indebido de un porcentaje de los ingresos corrientes de las cuentas especiales); 24.049 (que va contra el régimen de coparticipación pues modifica una ley-convenio en su distribución secundaria); 24.061 (que no siendo ley-convenio, desobliga a la Nación de la atención de las erogaciones derivadas del Fondo de Desarrollo Regional, establecido en la 23.548); 24.065 (que avasalla el régimen federal, pues crea una coparticipación muy especial sólo entre provincias); 24.073 (que modifica la distribución del impuesto a las ganancias, desequilibrando la distribución secundaria en beneficio de Buenos Aires).

Las leyes-convenio, que establecieron a través de los años los regímenes de coparticipación federal de impuestos, tienen una prelación jurídica que las ubica por sobre las Constituciones Provinciales y las leyes nacionales comunes. Pero, está escrito, han sido avasalladas por leyes, decretos de necesidad y urgencia, simples decretos comunes e incluso resoluciones de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Pero queda algo más aún.

Desde que se iniciara el plan de convertibilidad se abrió una nueva etapa en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. El contexto de baja inflación y de crecimiento económico permitió en los últimos años un aumento sostenido de la recaudación de impuestos coparticipables. Pero, la política de ajuste ejecutada desde el gobierno central incluyó a las provincias dentro de los objetivos básicos de su acción principal; generar superávit fiscal para pagar la deuda externa con recursos genuinos y reducir los costos empresarios.

Para cumplir con estas metas el gobierno nacional se las ingenió, a través de distintas reformas impositivas y de dos "Pactos Fiscales", para quedarse con parte de los recursos que por ley de coparticipación le correspondían a las provincias. Por estos pactos se modifican nuevamente las distribuciones primaria y secundaria, transformando en cierto sentido el régimen de coparticipación en un régimen de asignaciones fijas. Paralelamente y con el mismo fin, la Nación transfirió a los estados provinciales el sostenimiento financiero de numerosos servicios que estaban a su cargo (sociales, educativos, hospitalarios, de transporte ferroviario, etc.).

Estos son los antecedentes con que se llega al proceso de reforma del texto constitucional.

Dentro de este proceso de reforma de la Constitución del 53, nos encontramos ya frente al tratamiento de la "Distribución de competencias entre la Nación y las Provincias, respecto de la prestación de servicios en materia de gastos y recursos. Régimen de coparticipación".



La experiencia legislativa de estos últimos tiempos, nos indica que todo el debate girará alrededor del dictamen de mayoría que goza del beneplácito de justicialistas y radicales. No habrá tiempo ni deseos de contemplar los otros dictámenes de minorías, que atienden a las demandas de constituyentes provinciales. Entremos entonces de lleno en el análisis de este proyecto mencionado.

En la propuesta de sustitución del texto del Inc. 2 del Art. 67° de la Constitución Nacional, se observa lo siguiente: 1) Se otorga a la Nación la facultad de "imponer contribuciones directas" (primer párrafo), sin especificar que la misma debería ser iniciativa del Senado, única manera que las provincias en pie de igualdad evalúen las "urgencias" de la Nación para imponer estos tributos directos; 2) Se dispone que las contribuciones indirectas y directas, "con excepción de las que tengan asignación específica, son coparticipables" (primer párrafo). La expresión entre comillas institucionaliza un régimen de asignaciones dentro de un régimen de coparticipación, o lo que es lo mismo consagra la existencia de asignaciones que eran temporarias y las extrae para siempre de la masa coparticipable; 3) Se establece que "La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas se efectuará ..." (tercer párrafo) La incorporación de la Ciudad de Buenos Aires como una jurisdicción más a coparticipar, otorgándole un derecho de imposición que no ha tenido jamás desde la formación de la Nación, además de incorporarla como una entidad más a considerar en la distribución secundaria, la retira de la parte de la distribución primaria que históricamente correspondió siempre a la responsabilidad de la Nación; 4) Se crea un organismo fiscal federal que tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido, conformado con "la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.." (

Sexto párrafo). El texto indica la inadmisibile representación que se le otorga a la Ciudad de Buenos Aires en este organismo de fiscalización, la exclusión manifiesta en el mismo de la Nación y la llamativa ausencia de toda mención a una representación igualitaria.

Se incorpora también un Inc. 2 Bis, al Art. 67° de la Constitución Nacional. El mismo dice: "Por ley especial aprobada por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara, podrá establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado". La única manera de asegurar que estas asignaciones específicas lleven un destino equitativo y justo, es que lo sean por ley-convenio y a través del Senado de la Nación, es decir aceptada por todas las partes, ya que en el fondo es una cesión de derechos de unas provincias a otras o a la Nación o de ésta a las provincias.

Y el siguiente texto es el remate final. Se incorpora en una cláusula transitoria el 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 mencionado régimen de coparticipación". Esta redacción realmente tortuosa oculta la "vigencia sin tiempo" de aquella asignación especial que atiende, bajo el título de Necesidades Básicas Insatisfechas del conurbano bonaerense, las inquietudes políticas de la mayor jurisdicción electoral del país.

Conclusiones. El poner al día en materia tributaria el texto constitucional, que dispone el reparto de competencias entre la Nación y las Provincias, de modo de reflejar en ello lo que ocurre en la práctica desde hace años, es decir que los impuestos

coparticipables deben ser distribuidos en base a leyes-convenio dictadas por el Congreso Nacional con el acuerdo de las provincias, no significa de ninguna manera alcanzar por fin esa meta perseguida incansablemente por el interior del país: tal es el manejo tributario libre de las urgencias y acechanzas del gobierno nacional. Y estas son en si las bondades esgrimidas por los voceros oficiales y pactistas.

Hemos demostrado que lo que se intenta en verdad es: delegar mayores facultades tributarias a la Nación y que son propias de las provincias, disponiendo la modificación del Inc. 2 del Art. 67°. Con ello la Nación no sólo tendrá facultades concurrentes en los impuestos directos para perpetuar los denominados impuestos de emergencia, sino también injerencia en los impuestos que hasta ahora eran de exclusivo patrimonio fiscal de las provincias. (1); concretar definitivamente la existencia de asignaciones especiales, con pleno y libre dominio de sus objetivos y aplicaciones (2); deslindar su responsabilidad en la coparticipación que le debía a la Ciudad de Buenos Aires con recursos del Estado Nacional y atribuir al Congreso Nacional la facultad de decidir sobre la distribución de impuestos coparticipables, con lo que ésta se verá afectada por la influencia que significan las mayorías representantes de las provincias más desarrolladas del país. (3). Además de otorgar desembozadamente ayudas económicas a provincias fuertes, bajo normas constitucionales, en desmedro de las provincias más débiles.

En definitiva, se avasallará y desnaturalizará nuevamente la autonomía provincial, despojándola de derechos amparados en el Art. 104 de la Constitución, lesionando severamente el federalismo y llevándonos al más puro unitarismo tributario, donde la Nación decidirá por su sólo arbitrio el destino de una masa común coparticipable y las provincias reducirán su intervención a ser convidadas de piedra en la gran mesa del destino nacional.

Todos los impuestos que recaude la Nación, con excepción de los derechos de importación y exportación, deben ser coparticipables. Toda definición que pase por un entendimiento entre los dos partidos mayoritarios a espaldas de las necesidades provinciales, se constituye en una estafa federal.

Estafa donde no sólo compartirán responsabilidades y culpas aquellos que ejercen el poder central, sino también los gobiernos provinciales, que por pereza, comodidad y sumisión seguirán peregrinando hacia buenos Aires y los hoy aquí representantes del interior, que olvidan su origen provinciano y entran en componendas por lealtad a su partido político.

En resumen, todos ellos o todos nosotros, clase dirigente política que no estará a la altura del compromiso que exige esta hora del país.

## 6

### **Solicitada por el señor convencional de la Rúa (pág. 3916 – 3919)**

#### Autonomía municipal y descentralización

La reforma propuesta por el despacho de mayoría de comisión, que reconoce expresamente la autonomía municipal importa, a nuestro criterio, un significativo avance en materia de descentralización jurídico-política que redundará - a no dudarlo-

en el fortalecimiento de la forma federal de estado y del régimen democrático.

No es nuestra intención hacer referencia a las distintas teorías que se han enunciado para fundamentar la autonomía del municipio. Tampoco, analizar los elementos institucionales, políticos, financieros y administrativos que la conforman, ya que ello ha sido objeto de numerosas exposiciones a lo largo del debate.

Este aporte se centrará en la descentralización en los municipios de funciones, obras y servicios que, hasta la fecha, han venido prestando los estados provinciales, como estrategia que permita revertir los problemas propios de un centralismo que no sólo se advierte en las relaciones entre el estado federal y las provincias, sino que también se reitera en las relaciones de éstas con sus municipios.

En este contexto, la centralización de funciones administrativas constituye un proceso típico de la burocratización del Estado, en el que se considera que sólo el aparato central (generalmente capitalino) está en condiciones técnicas y materiales de tomar decisiones o de ejecutar políticas en todo el ámbito territorial de la administración provincial. Este proceso va determinando paulatinamente un crecimiento de las estructuras centrales y una maraña burocrática que afecta la eficiencia y economicidad de los servicios. La centralización, por otra parte, conlleva a la falta de participación de los habitantes del interior de la provincia en problemas que les son propios, y reduce la intervención de los gobernantes locales, al simple papel de gestor ante las autoridades provinciales de temas y problemas que son específicos de los municipios.

Todo ello redundando en una clara desigualdad en los servicios que la administración presta, puesto que una estructura centralizada otorga mejores servicios a los habitantes donde está asentada. En otros términos, el habitante de la ciudad capital goza de una serie de privilegios (celeridad, economía, posibilidades de gestionar o discutir en forma directa algún requerimiento) con los que no cuenta el habitante del interior.

La centralización, por otra parte, ignorante como es de la voluntad de la comunidad del interior, impide la realización adecuada de programas regionales, en los que la participación y la consulta de los involucrados es la base misma de un programa coherente.

Otro de los efectos perniciosos de la centralización es el de facilitar la preeminencia de segmentos políticos capitalinos, en desmedro de los del interior, atento la posibilidad a favor de aquéllos de acceso a los centros de toma de decisiones. Asimismo la centralización permite el crecimiento de grupos de influencia difícilmente controlables (p.ej. contratistas del Estado), en perjuicio de las posibilidades de legítimos agentes de la economía del interior provincial.

Naturalmente, una política que procure atacar estos males, debe revitalizar el rol de los Municipios, en un marco de descentralización. En efecto, un municipio autónomo, con capacidad de autogestión y auto administración, que cuente con recursos para autofinanciar su funcionamiento, constituye la unidad política adecuada para ejercer no sólo las funciones propias sino también aquéllas que le deleguen los niveles estadales superiores. La delegación de funciones se incluye en el concepto jurídico político de descentralización en la medida que implique transferencia de responsabilidades por la prestación de ciertos servicios, obras o funciones, bajo condiciones específicas.

A partir del restablecimiento del sistema democrático, el radicalismo de Córdoba

llevó firmemente adelante estos principios.

Así se ha procedido desde la sanción de la Constitución de 1987, promovida por el radicalismo, que no sólo reconoce la autonomía municipal plena para ciertos municipios, sino que también sentó las bases del programa de descentralización, en el marco general definido por los artículos 174, 175, 186, 190 y 191 de la ley fundamental que sancionan la eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad en el funcionamiento de la administración, la desconcentración administrativa, el fortalecimiento del poder municipal y su participación en la administración, gestión y ejecución de obras, servicios y funciones e, incluso, en la elaboración conjunta e implementación de planes de desarrollo regional. "La concepción del estado social de derecho exige una reforma del aparato estatal que refuerce la dirección política de la burocracia y reorganice la administración conforme a los principios establecidos en el artículo 174" (Informe General del Presidente de la Comisión del Poder Ejecutivo y Administración, Dr. Jorge de la Rúa, Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente, Córdoba, 1987, t. I, pág. 592/600).

Pero la Constitución fue mas allá todavía duplicando la coparticipación provincial ( del 10 al 20%) para no repetir la experiencia ocurrida a nivel nacional en la cual la Nación pasó costosos servicios a la provincia sin transferir, a su vez, los recursos correspondientes.

El gobierno de Córdoba, respetuoso de la Constitución, puso en marcha de inmediato un ambicioso programa de descentralización. Ya en marzo de 1988, por decreto 1174, fijó las bases fundamentales, elaboradas por el Ministerio de la Función Pública, a nuestro cargo. Luego, en el proyecto que elevó a la Legislatura y que se sancionara como ley 7850, ratificó los principios estableciendo mecanismos ágiles para programas de descentralización sobre la base del respeto a la autonomía municipal (no hay transferencia sin acuerdo del municipio) y su disponibilidad financiera (toda obra y servicio libera fondos del Fondo de Financiamiento para la descentralización que compensa los mayores costos que el municipio debe afrontar).

El programa avanzó firmemente, superando las más optimistas expectativas sobre los plazos de implementación. En una etapa inicial, la oposición política cuestionó el programa por suponerlo incrementador de gastos del municipio con una correlativa economía del Estado Provincial. Sin embargo, la transparencia del programa y la vocación de servicio de todos los sectores políticos, disipó rápidamente tales recelos. Por ello, en la actualidad, es un motivo de legítimo orgullo destacar que todos los intendentes de la Provincia, sin distinción de banderías políticas, se sumaron con confianza y entusiasmo a este programa. Así, entre principios de 1990 y agosto de 1994, se firmaron 2.677 convenios de descentralización. Ninguno de los 249 municipios y ninguna de las 178 comunas quedaron al margen. El cuadro siguiente, donde se refleja la totalidad de convenios que han estado o están vigentes, tomados año por año, es de por sí demostrativo.

### Convenios vigentes por año y jurisdicción

	1990	1991	1992	1993
M.O.S.P.	898	1033	1077	1068
SALUD	49	54	77	116
GOBIERNO	26	79	86	108
AGRICULTURA	1	--	--	--
EDUCACION	--	--	1	7
DESARROLLO SOCIAL	--	--	2	11
TOTAL	974	1166	1243	1310

El simple examen de la variedad e importancia de las funciones, obras y servicios asumida por los Municipios de Córdoba demuestra la consolidación del programa de descentralización. Así, mantenimiento y construcción de edificios y caminos, agua corriente, cloacas, obras hidráulicas, telefonía rural, parques, transporte, apoyo a servicios de seguridad, servicios de salud, guarderías, patrimonio cultural, etc., son gestionados, en la Provincia de Córdoba, en su mayor parte, por sus autoridades municipales. Se está avanzando asimismo en el traspaso a los municipios de la percepción de los impuestos provinciales, en un sistema cuyo diseño permitirá mayor eficiencia (menos evasión) y asegurará mayor celeridad aún en la recepción de la coparticipación. El siguiente listado de rubros de convenios de descentralización vigentes en el año 1994 demuestra la amplitud y profundidad del programa.

#### CONVENIOS DESAGREGADOS POR RUBROS DESCENTRALIZADOS

Mantenimiento edificios fiscales  
Conservación banquetas rutas  
Refacción y ampliación edilicia  
Sistema provisión agua corriente  
Sistema provisión agua potable  
Vías de penetración urbana  
Control contaminación aguas  
Obras viales  
Obras hidráulicas

Telefonía rural  
Sistema integral agua-cloacas  
Sistemas colectores líquidos cloacales  
Parques, paseos, plazas  
Transporte  
Electricidad  
Servicios de apoyo policial  
Servicios de apoyo bomberos  
Alquileres inmuebles  
Servicios de salud  
Patrimonio cultural  
Matrícula escolar  
Escuelas de discapacitados  
Guarderías infantiles  
Viveros zonales  
TOTAL DE CONVENIOS: 1002 (al 01.08.94)

La respuesta de los municipios ha sido altamente receptiva. Los gobiernos locales han comprendido que la descentralización constituye un desafío entre permanecer en su rol de gestores ante la autoridad provincial o ser artífices de un gobierno local integral, con amplia participación social, que apunte a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del interior.

Para la Provincia de Córdoba la política de descentralización descrita es un motivo de orgullo y prestigio. Por medio de convenios con otras provincias, éstas reciben el asesoramiento de los funcionarios y técnicos cordobeses que participan de la implementación del programa. Los logros de la descentralización cordobesa han trascendido las fronteras nacionales. Varios países latinoamericanos -entre ellos Bolivia, Ecuador, El Salvador y Nicaragua- mantienen relaciones de consulta y asistencia técnica en la materia. No es casual que el Seminario Taller Internacional "La Descentralización en América Latina", organizado por el Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Gobiernos y Poderes Locales (I.U.L.A.) y que contó con el apoyo de organismos como el Banco Mundial y la Cepal, haya sesionado en Córdoba. A este reconocimiento en el ámbito regional, debe agregarse el interés que existe por la marcha del programa en medios académicos europeos como el Instituto di Studio sulle Regioni de Roma, Italia.

Un programa de descentralización no se agota en la sanción de normas, ni se puede pretender ejecutarlo en un lapso breve y determinado. Es un programa de mediano y largo plazo, que tiende a cambiar la estructura económica-financiera del Estado, y así se ha procedido en la Provincia de Córdoba. Es una actitud de alta política, en la que un gobierno central, en vez de pretender aumentar sus poderes, procura participarlos con los gobiernos municipales. Es un programa de culturalización política, porque induce a la participación de los vecinos defendiendo sus intereses, lo que es el primer escalón de la cultura cívica y un verdadero reaseguro del sistema democrático.

Hoy podemos afirmar que en Córdoba se ha logrado básicamente, asentar en la

sociedad la exigencia de la descentralización y se ha abierto un camino que ofrece en el horizonte, una provincia integrada, con municipios fuertes y eficientes, celosos custodios de sus propios intereses, y altamente participativos.

7

**Solicitada por el señor convencional Escobar (pág. 3919 – 3921)**

Señor Presidente, señores convencionales:

En esta Convención este tema de competencia federal, es, sin duda, el mas importante junto con el del núcleo de coincidencias básicas.

En el tema del núcleo, se recreó el equilibrio de poderes. Se genera así un nuevo esquema de poder, de ejercicio del poder, con un mayor equilibrio entre los tres poderes y más control.

Por el despacho que hoy tratamos, se recrea el equilibrio federal entre la Nación y las Provincias.

La historia argentina, en gran medida estuvo signada por la lucha entre las provincias interiores y el puerto, lucha ésta que a veces llegó a ser muy violenta.

Desde el momento mismo de la Revolución de Mayo, se expresó esto en la disputa entre Morenistas y Saavedristas.

Posteriormente, la guerra civil con la acción de los caudillos del interior y la división entre unitarios y federales.

En 1853 , con Urquiza como conductor, se llevó a cabo la organización nacional de la cual, por los desencuentros en el tema de la distribución de los recursos y la reserva de los aduaneros para Buenos Aires, ésta quedó separada de las demás provincias hermanas.

Después de Cepeda, se produce en 1860 la incorporación de Buenos Aires, reformando la Constitución precisamente asegurando para el poder central los derechos aduaneros.

Posteriormente, vinieron las reformas de 1866, de 1898 y , así, las provincias se caracterizaron por su condición de verdaderas provincias mendicantes.

Hoy, en cambio, desde el gobierno del Presidente Alfonsín, es bueno reconocerlo, se estableció un sistema de participación automática de los recursos. Con la llegada del doctor Carlos Menem a la presidencia, se producen dos fenómenos: primero las provincias reciben recursos en un nivel que nunca lo habían hecho, fue gracias a un ordenamiento central, a la estabilidad, que trajo los beneficios a nivel federal, y segundo los pactos celebrados: el Pacto de Luján, el nuevo Pacto Federal y el Pacto Fiscal, las transferencias tendientes a una mayor descentralización, comienzan a marcar una fuerte decisión de equilibrio en los intereses.

En este marco histórico, debemos definir previamente los conceptos de COPARTICIPACIÓN FEDERAL y todo lo que ella implica. Coparticipar es invitar a participar, a compartir. Esta idea o especie de sociedad que conlleva el término, tiene características especiales, se habla de intereses económicos. ¿Cómo se participa, cómo se comparte? ¿Es un negocio puntual ya que son intereses económicos? A más, muchas

veces en conflicto.

Esta convención legisla por encima del momento. Es hora de redactar el Estatuto definitivo. Es la vida en armonía para que la relación Nación-Provincias no sea un eterno tironeo de quitar o recuperar.

Cuando leo nuestra actual Constitución, es como si le hubieran arrancado una hoja. Encuentro en su artículo 67 cómo se legisla sobre Aduanas Exteriores y derechos de importación, la imposición de contribuciones directas, el derecho de contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación, el establecimiento de un Banco Nacional -hoy Federal- etc. Pero, ¿cómo distribuíamos no sólo las tareas sino los recursos? Esta es la hoja que nos faltaba. ¿Cómo lo hacemos?

Algunos convencionales hablan de luchar contra el poder central, así seguimos en la eterna pelea de unitarios y federales, hijos y entenados. Yo no quiero luchar contra el poder central, entendiendo a esa disputa en términos económicos y hablando de coparticipación como distribución primaria, ni tampoco luchar contra el vecino, llámese distribución secundaria, porque con este criterio tengo que sacar una tajada más que mi par. Yo quiero reglas de juego claras, para eso estoy aquí. Para escribirlas, para jurarlas, para cumplirlas y hacerlas cumplir.

Con este espíritu, debo decir: en primer lugar, que lo más importante es la consagración constitucional de la coparticipación federal, que está más allá de los posibles avasallamientos de la Nación que planteó el Gobernador de Río Negro, o de las razones del Gobierno Nacional cuando plantea que estos niveles de recaudación y coparticipación son los máximos históricos y son consecuencia directa del plan económico.

Por otra parte, esto da pie para argumentar, al menos en San Juan, mi Provincia, que no se vino a levantar la mano por el núcleo solamente.

En segundo lugar, la figura de las leyes convenios, como bandera del federalismo, obliga a respetar las autonomías provinciales sin imponerle a unas provincias la fuera del número de las restantes.

En tercer lugar, se asegura el respeto histórico de las potestades tributarias originales de la Constitución de 1853, Pese a la cada vez menos vigente distinción entre impuestos directos e indirectos y la temporalidad de aquellos.

En cuarto lugar, se alcanzará un auténtico equilibrio federal al ingresar el proyecto por la Cámara de Senadores, en donde cada provincia tiene el mismo peso relativo.

En quinto lugar, se impone la racionalidad en la Constitución ya que el proyecto de mayoría considera las responsabilidades y funciones de la Nación y el conjunto de las provincias para la determinación de la distribución primaria de los recursos (Nación y Provincias) y de coeficientes objetivos de reparto para la distribución secundaria (entre provincias) tratando de alcanzar niveles equivalentes en la calidad de vida de todos los argentinos.

Sexto, el organismo fiscal federal con rango constitucional, garantizará el fiel cumplimiento de estas normas como una potente herramienta federalista. Finalmente el hecho de la perentoriedad (no más allá de fines de 1996) para tener la ley en vigencia, nos asegura terminar con la coyuntura y pensar seriamente al mediano y largo plazo sabiendo con que se cuenta para saber como se distribuye.



Yo asocio el tema federal a la unidad temática de la que hablábamos en el núcleo de coincidencias básicas. Allí hablábamos de equilibrio de poderes.

Aquí de equilibrio federal en materia de recursos, servicios, transferencias, etc.

Es decir, que la coparticipación es el tema más importante del paquete federal en cuanto a términos económicos se refiere pero no es excluyente y más aun no es suficiente.

Allí está subyacente en ese equilibrio: las asignaciones específicas, las políticas diferenciadas para lograr un grado de desarrollo equivalente y los recursos naturales.

En esta especie de cóctel seguramente estará el marco de la negociación para lograr que aquellos que por su ubicación geográfica, por sus bondades naturales, por el acceso a los puertos, etcétera, comparativamente son diferenciados con respecto a los demás se pueda encontrar el equilibrio que no solo se determina por un coeficiente que puede terminar siendo mucho de nada.

En resumen no hay equilibrio federal si no hay voluntad. Y no hablo de la voluntad de algún sector llámese: prensa, funcionarios, provincias, o regiones. Cuando hablo de voluntad, es la voluntad federal, es decir, voluntad de la gran mayoría. Por encima del tamaño de provincias, en la decisión todos valemos uno, está es la ley convenio de su nueva Constitución. No lo olviden. Usen su derecho federal.

Para terminar, algunas palabras sobre el tema educación, que den ideas claras tendientes a una interpretación auténtica del texto proyectado por la mayoría. Respecto de la reforma del art. 67 inc 16 de la Constitución Nacional, debo fundamentar mi rechazo al despacho propuesto por el bloque del Frente Grande y mi adhesión al mayoritario.

Aquel proyecto, si bien pone el acento en garantizar la gratuidad de la enseñanza, lo que es indudablemente digno de alabanza, se centra en dos conceptos con los que discrepo absolutamente: me refiero a la llamada PRINCIPALIDAD DEL ESTADO en materia educativa y a la PRESCINDENCIA RELIGIOSA que también propugna.

Respecto de lo primero, siguiendo los principios de la doctrina social cristiana, recogidos por la plataforma doctrinaria del justicialismo, debo afirmar, que compete principalmente a los padres, a las familias, el derecho-deber de educar a sus hijos. Sostener otra cosa es caer peligrosamente en una tesis estatizante y totalitaria.

Al estado le corresponde apoyar, asistir, a los padres y a las familias o agrupaciones intermedias en la tarea educativa. Le compete también, ante la insuficiencia de estas, suplirlas, asumiendo directamente la función socialmente indispensable de la educación. Otra cosa implicaría una interpretación anarquizante, de verdadero desinterés por el bien común.

En cuanto a lo segundo, a la cuestión religiosa, la prescindencia que postula el proyecto de la minoría, no respeta los propios compromisos internacionales asumidos por la República Argentina. En efecto, el Pacto de San José de Costa Rica sobre Derechos Humanos, tantas veces citado aquí, al que se le dio por esta Asamblea rango constitucional, en su art. 12 inc. 4, garantiza a los padres "El derecho a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

No se trata aquí de imposición alguna, sino de una opción libre, que es derecho

inalienable de los padres. Por eso en el Derecho Público Provincial Argentino, la Constitución de la Provincia de Córdoba, coincidiendo con el documento internacional ya citado, reconoce a los padres el derecho a "que sus hijos reciban en la escuela estatal educación religiosa o moral según sus convicciones"(art. 62 inc. 5). Ello, para que la educación sea verdaderamente integral, como desde todos los sectores unánimemente se reclama.

Estos principios, sustancialmente, se respetan en el despacho mayoritario al que adelanto mi voto positivo. Eso es todo señor presidente.

## 8

### **Solicitada por los señores convencionales integrantes del bloque Frente Cívico y Social (pág. 3921 – 3926)**

Despachos de mayoría de las comisiones de competencia federal y régimen federal, en relación a los temas habilitados por el artículo 3 de la ley 24.309, apartado "A", incisos a), b) y d) y apartado "B", y al despacho de mayoría de la comisión de Redacción sobre los mismos temas

Señor presidente:

El Bloque del Frente Cívico y Social de Catamarca ha suscripto, tanto en la Comisión de Competencia Federal como en la de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, el despacho de mayoría sobre los proyectos presentados a esta H. Convención Constituyente sobre el tema habilitado por el artículo 3º apartado "A" inciso a) de la ley 24.309.

El sentido de las postulaciones incluidas en los proyectos de normas constitucionales a ser incorporadas como incisos sustitutos de los actuales incisos 2º y 7º del artículo 67, según aconseja el referido despacho, es el de fortalecer el régimen federal mediante la elevación a rango constitucional de la coparticipación tributaria y la fijación de principios rectores para la distribución de la renta pública federal.

Tal como ha sido consensuado el despacho, entendemos que el federalismo argentino se verá ratificado y fortalecido. En efecto, la relación de la Nación y las provincias y de estas entre sí -que supone la distribución de competencias exclusivas y concurrentes entre ambos niveles políticos- está sustentada en la posibilidad de ponerlas en ejercicio eficazmente para satisfacer las necesidades colectivas. Para ello, las finanzas públicas deben proveer los recursos suficientes tanto al Gobierno Federal como a los de provincias, pues el Estado no se justifica sino por su aptitud para dar satisfacción adecuada a los requerimientos sociales en materia de salud, educación, seguridad, justicia, progreso social, desarrollo.

Alberdi, en sus Bases, sostenía que "El dinero es el nervio del progreso y del engrandecimiento; es el alma de la paz y del orden, . . .". No hay Estado sin recursos; es inconcebible esta forma de organización política de la sociedad si, al propio tiempo, no está provisto de los medios adecuados para el cumplimiento de sus fines. Y entre sus fines, la Constitución Nacional le ha fijado al Estado Federal y al los Estados provinciales de la República Argentina el de promover el desarrollo.

Al imponer al Congreso entre sus atribuciones la de ". . .proveer lo conducente

a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias. . .por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo" (art.67 inc.16) nuestra Constitución, inequívocamente, ha consagrado como deber del Gobierno Federal la promoción del desarrollo armónico y equilibrado. De otro modo no se entiende la expresión "todas las provincias".

Cuando el artículo 107 atribuyó competencia a las provincias para impulsar su progreso por leyes protectoras de los fines que a él debe ordenar, "con sus recursos propios", no escapaba al entendimiento de los constituyentes de 1853 que si esos recursos resultaban insuficientes, las provincias no podían quedar libradas a su propia suerte. Por el contrario, la forma federal "mixta" adoptada como diseño para la distribución del poder institucional entre los niveles de gobierno federal y provincial, tiene entre sus correlatos congruentes de nuestra Carta Magna la denominada "cláusula del progreso" (art.67 inc.16) y la del art. 67 inc. 8 que consagra la subsidiariedad como criterio informador de las relaciones financieras entre Nación y provincias.

Respecto a los objetos del plan económico de la Constitución enunciados en la cláusula del progreso, comenta Joaquin V. González en su ""Manual..." (Ed. Estrada, Bs. As., 1983, Pág.444) : "Se ha propuesto también estos objetos en favor de todas las provincias, para que mediante la concurrencia de los recursos nacionales, distribuidos con equidad entre ellas, pudiesen mas pronto adquirir la capacidad de Estado con propio Gobierno, acelerando su organización y régimen interior" . Agregaba que "este poder de llevar la ayuda nacional a todas ellas tenia la inmensa importancia, comprobada por el tiempo, de que consolidaría la paz interior, la unión de todas las provincias para la grandeza conjunta de la Nación", y concluía : "El Congreso es, por lo tanto, con todos sus poderes constitucionales, el vinculo mas fuerte de la unión constitutiva de la República federal".

En el mismo sentido, Arturo M. Bas ("El Derecho Federal Argentino-Nación y Provincias", Abeledo, Bs. As., 1927) sostenía : "No existe, por fortuna, ninguna provincia argentina que carezca de elementos y riquezas naturales suficientes para adquirir su plena independencia económica el día que, con un espíritu de mayor solidaridad nacional se llevara hasta ellas los grandes recursos de la Nación, no para mantenerlas atadas al carro de su presupuesto, sino por el contrario para libertarlas definitivamente, realizando las grandes obras de riego, de transportes y tantas otras que permitan explotar económicamente sus enormes riquezas; y evitando al mismo tiempo arrebatarles, sin compensación, por medio de impuestos nacionales, su mejores fuentes de recursos " .Y concluía: "La explotación conveniente de las riquezas de todas y de cada una de las provincias, es la única que ha de asegurar, con su propia independencia, la independencia económica del país en el concierto internacional"(Ob. cit., Pág. 123-124).

La particular forma de estado federal adoptada por nuestra organización constitucional demandaba una complementación armónica de las competencias del Congreso a que hicimos referencia, con las de las provincias (arts. 104, 107) que aseguraran la autonomía real de estas mediante la creación de condiciones para el desarrollo de sus potencialidades económicas. Evidentemente, tal como se ha comprobado en los 141 años de vigencia de la Constitución nacional ello no se ha verificado en la práctica y, por el contrario, las políticas nacionales ordenadas al progreso marginaron de este a la mayoría de las provincias argentinas, y produjeron la

concentración de población, de riqueza y de poder político que hoy ostenta nuestro país.

Es por ello que esta instancia de revisión de la Constitución Nacional resulta oportuna para replantear, afirmando, el diseño federal que plasmaron los constituyentes del 53, incorporando a su texto principios orientadores de nuevas formas de relación entre la Nación y las provincias que posibiliten reparar el abandono en que fueron sumidas la mayoría de ellas por perversión de las nociones básicas que sustentaron el pacto constitutivo de la organización federal.

Despacho de mayoría sobre fortalecimiento del régimen federal (Art. 3 ap. A, inc. a).

El despacho que suscribimos no modifica la distribución de facultades tributarias entre la Nación y las provincias, que diseñaron los constituyentes del 53-60. El despacho de la Comisión Redactora incluyó una primera oración al artículo 67 inciso 2 que postula de modo expreso la atribución de imponer contribuciones indirectas como potestad concurrente, materia sobre la que si bien no existía controversia hasta el momento, resultaba implícita del juego armónico de las normas de los artículos 4, 104 y concordantes de la C.N. vigente. La facultad de la Nación para imponer contribuciones directas sigue siendo limitada en el tiempo y para los fines expresamente previstos en la norma contenida en el artículo 67 inc. 2. La última oración del primer párrafo propuesto en sustitución del actual inciso 2 del artículo 67, por la Comisión Redactora, en base al despacho por mayoría de las comisiones de origen, preceptúa que todas las contribuciones directas e indirectas que recaude la Nación son coparticipables, con la sola excepción de las que tengan asignación específica. En relación a estas últimas el despacho propone incluir en un inciso 2 bis la previsión, aconsejada por el despacho originario, de que tales asignaciones específicas deberán ser aprobadas por la mayoría absoluta del total de miembros de cada Cámara y por tiempo determinado. La clara y definitiva mención de los tributos que conforman el universo sujeto a coparticipación y el acotamiento temporal de los que se establezcan con finalidades determinadas, que podrán ser excluidos de la masa solo mediante ley del Congreso aprobada con mayoría especial, constituye un resguardo para los intereses del conjunto de provincias, que, especialmente en los últimos años vieron menguados los recursos coparticipables por vía de exclusiones o detracciones resueltas unilateralmente por el Gobierno federal. La incorporación constitucional de estas previsiones conformaran pautas de las que no podrá apartarse la legislación que sobre la materia dicte el Congreso.

El despacho propone se eleven a rango constitucional las llamadas leyes convenio de coparticipación tributaria sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que deberán garantizar la automaticidad en la remisión de los fondos (segundo párrafo del nuevo inc. 2 propuesto), tendrán como Cámara iniciadora al Senado de la Nación, deberán ser sancionadas con la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara, no podrán ser modificadas unilateralmente ni reglamentadas y serán aprobadas por las provincias (cuarto párrafo del nuevo inc. 2 propuesto por el despacho).

Desde la aparición en el panorama institucional de estas leyes, se suscitaron cuestionamientos acerca de su naturaleza jurídica. La Corte Suprema de Justicia de la

Nación no se ha pronunciado expresa y directamente sobre la constitucionalidad de estos regímenes, aunque puede afirmarse que les ha conferido una aprobación tácita al haber resuelto cuestiones que los involucraban sin objetar su constitucionalidad.

En la doctrina hubo quienes sostuvieron desde su inconstitucionalidad, como Héctor B. Villegas y Miguel A. Ekmekdjian, hasta quienes, como Pedro J. Frias, sostienen que las leyes convenio de coparticipación tributaria configuran institutos para-constitucionales, es decir, están más allá de la Constitución pero no contra la Constitución.

Fueron aceptadas por autores tales como Carlos María Guiliani Fonrouge y Horacio García Belsunce. Merecieron severas críticas, entre otros, del profesor Dino Jarach, que luego atemperara su posición y de los constitucionalistas Segundo Linares Quintana y Germán Bidart Campos.

Sin embargo, mas allá las diversas posiciones que los autores han asumido respecto a la caracterización jurídica de tales regímenes de coparticipación tributaria, puede advertirse una coincidencia básica en la mayoría de ellos respecto a la necesidad y conveniencia de constitucionalizar una practica que esta indudablemente instalada entre las instituciones políticas del último medio siglo en nuestro país. El despacho acoge estas opiniones.

Entendemos que estas leyes convenio constituyen el medio adecuado para conferir virtualidad jurídica a los acuerdos a que arriben el Gobierno Nacional con todas las provincias, acuerdos que deben ser previos a la promoción de la iniciativa legislativa.

De la redacción propuesta se desprende una condición previa, de legitimidad, y una posterior -de eficacia-, respecto al trámite normal previsto para la entrada en vigencia de las leyes ordinarias.

La condición previa de legitimidad estaría dada por una instancia de concertación ínter jurisdiccional, tanto de la Nación con las provincias, como de las provincias entre si, en la que se habrán de componer los intereses de todas las jurisdicciones. La instancia ulterior, o de eficacia, sería la de aprobación por el Congreso Federal y las Legislaturas provinciales de los acuerdos ínter jurisdiccionales sobre la materia.

De gran relevancia resulta la previsión que se incorpora en el sentido de que será Cámara iniciadora de las leyes de coparticipación tributaria el Senado de la Nación, órgano de representación de los intereses provinciales por excelencia. Adherimos a esta suerte de principio de especialización en cuanto al origen de las leyes, que reconoce antecedentes en el Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, en tanto le atribuía la iniciativa de las "leyes federales", y en firmes postulaciones de Pedro J. Frias que preconizaba la transformación del Senado en una verdadera "Cámara de las autonomías".

En cuanto a la distribución de la masa coparticipable se establecen -tal como aconseja la mayoría de la doctrina- pautas devolutivas y redistributivas y, como principios rectores, a la equidad y la solidaridad; precisándose que la distribución dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Creemos que es en esta previsión, que las provincias argentinas marginadas hasta ahora de las posibilidades de acceder a la "prosperidad", al "adelanto y bienestar" que los constituyentes del 53 quisieron que el

Congreso proveyera al conjunto de todas ellas, encontrarán el principal sustento jurídico y ético para superar el vilipendio a que fueron sometidas por sucesivas políticas nacionales que las excluyeron y por comportamientos políticos de sus clases dirigentes que posibilitaron, por abdicación de los principios federales, un *modus vivendi* centralista, unitario, alejado del espíritu de unión nacional que inspiró el pacto de convivencia incorporado en la Constitución Nacional.

Si bien el principio de solidaridad no está expresamente receptado en la actual Constitución, subyace en su espíritu y reconoce su origen y desarrollo en la doctrina constitucional argentina anterior a 1853.

La solidaridad es una idea inescindible del concepto de Nación, ya que "...solo puede predicarse ante un proyecto común, aceptado y compartido por quienes hayan de quedar vinculados por el lazo de la solidaridad. Solo sobre un sustrato de concordia de fines y metas -al menos en sus formulaciones esenciales- cabe acudir, exigir, la solidaridad."(José Luís de Juan y Peñalosa, "El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos" en Documentación Administrativa, Num.181, Madrid, 1979) El principio, constituye, junto con el de subsidiariedad, "el corazón de la relación Nación-Provincia", según enseña Pedro J. Frías ("La coparticipación tan temida" en La Nación del 26 de Junio de 1994). Al respecto, el prestigioso autor ha sostenido: ".La solidaridad es la corresponsabilidad de cada jurisdicción con todas las otras. Por solidaridad se tiende a la igualdad de oportunidades y se reconoce que debe aspirarse a la homogénea calidad de los servicios "(nota cit.).

Porque adherimos a esta postura doctrinaria del maestro Frías es que propusimos en nuestro proyecto que tramitó por Expte. T.C. 526, la incorporación de ambos principios a la Constitución como rectores de la relación Nación-provincias, postulación que solo parcialmente ha tenido acogida en el despacho de mayoría al admitir el principio solidario.

En materia financiera, ya en 1925, en la obra de Manuel L. López Varela "El Régimen Impositivo Argentino. Su Organización y su Reforma", se sostenía que el principio básico que debía regir las relaciones entre la Nación y las Provincias en materia de recursos era el de la solidaridad. En virtud del mismo, el Gobierno Federal debía participar a las Provincias del producido de ciertos impuestos creados y recaudados por la Nación, en base a restricciones de las facultades impositivas de estas.

Junto al principio de solidaridad federal, los convenios que se aprueben deberán garantizar a las provincias -conforme al despacho- la automaticidad en la percepción. Elevado a rango constitucional este principio, previsto en la ley vigente, - que tiende a la disponibilidad inmediata de los fondos que corresponden a las provincias- se impone al Congreso como pauta, ante eventuales reformas del régimen, no obviar su inclusión en las leyes que sustituyan o modifiquen la actual.

A los dos principios generales desarrollados se agregan pautas objetivas distributivas y redistributivas ampliamente desarrolladas ya por la doctrina como las que indican que la distribución primaria se hará en relación directa a las competencias, servicios y funciones que tenga a su cargo cada jurisdicción y tendrá como objetivo el logro de un grado de desarrollo y calidad de vida equivalente en todo el territorio nacional garantizando la igualdad de oportunidades.

Nuevamente debemos reconocer en Pedro J. Frías al impulsor de estos

postulados. El mismo sostenía que un principio básico de unidad en la diversidad era, justamente, el de igualdad de oportunidades, al que convergen la homogeneidad en la calidad de los servicios públicos y la justicia interregional como pautas rectoras del sistema de coparticipación impositiva.

Consideramos que, atento la situación actual de la mayor parte de las provincias de nuestro país, el sesgo redistributivo de estos principios es absolutamente necesario a fin de reconstruir las bases tributarias de las provincias de manera de permitirles avanzar en los niveles de autofinanciamiento, fortalecer su independencia y, en definitiva, consolidar sus autonomías plenas, realizando el ideal federal de nuestra constitución.

En el despacho mayoritario se limitan las asignaciones específicas y se somete toda la inversión pública a los principios antes reseñados, en coincidencia con nuestra postulación de proscribir la arbitrariedad en la asignación de recursos y en la asistencia de todo orden que provea la Nación a las provincias (v. T.C.526).

Era conteste el despacho mayoritario de las Comisiones de origen con nuestra propuesta de creación de un organismo federal con representación igualitaria de la Nación y todas las provincias (T.C. N° 1026) a fin de fiscalizar la distribución de los recursos e interpretar las leyes convenios.

Deploramos que el despacho de la Comisión Redactora -en una exorbitancia del marco de competencia que le atribuye el artículo 42 del Reglamento- haya suprimido el requisito de composición igualitaria de dicho organismo, que, de no ser observado por la ley a que según el despacho se defiere su composición, habrá de significar un retroceso respecto a la forma de integración que en la ley vigente tiene dicho ente y una lamentable desvirtuación del federalismo.

La sustitución del actual inciso 7 del artículo 67 que se postula en el despacho de la Comisión Redactora -dictaminado en el mismo sentido por el despacho mayoritario de las comisiones de origen-, extiende los principios de la distribución entre la Nación y las provincias, aconsejados para los recursos coparticipables, a los demás recursos que se asignen por los presupuestos nacionales. Consideramos a esta reforma propuesta como una de las más importantes de las que habrá de incorporar esta Convención Constituyente. Recoge, en sustancia, la postulación que hicieramos en nuestro proyecto que tramito por Expte. TC 526, a cuyos fundamentos nos remitimos," *brevitatis causae*".

Por último, el quinto párrafo del inciso propuesto en sustitución del actual inc. 2 del artículo 67, (sexto párrafo en el despacho mayoritario de las comisiones de origen), prohíbe la transferencia de competencias, servicios o funciones sin la correspondiente reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara y por la provincia afectada o la ciudad de Buenos Aires, en su caso. Esta previsión tendrá por efecto revertir la actual tendencia a transferir, por parte de la Nación, servicios y roles a las provincias sin la consecuente asignación de los recursos suficientes, lo cual profundiza el deterioro de las castigadas finanzas locales y agudiza las asimetrías entre ambos niveles de gobierno.

Despachos mayoritarios de la Comisión de Régimen federal sobre creación de regiones para el desarrollo económico y social y autonomías municipales.

Hemos suscripto, en la Comisión de Régimen Federal, los despachos de mayoría referidos a la reforma del texto de los artículos 106 y 107 de la C.N. por los que se preceptúa que las constituciones locales deben asegurar la autonomía municipal y se atribuye expresamente a las provincias competencia para constituir regiones, respectivamente.

En relación al tema habilitado por el artículo 3 ap. B de la ley 24.309 - autonomía municipal- nuestro Bloque se abstuvo de presentar proyecto de reforma por considerar que se trataba de materia comprendida en el ámbito de potestades reservadas por las provincias conforme al diseño del sistema federal de la Constitución del 53 (arts. 1,5,104,105, 106 y conc.) y en la inteligencia que indicar de algún modo el sesgo del régimen municipal contrariaba el principio contenido en el art. 105. Pese a ello, suscitado el debate en la comisión sobre los proyectos referidos al tema, se logró consenso para una formulación de la propuesta de reforma al art. 106 que deja a salvo nuestras prevenciones, al deferir a la reglamentación por las provincias el alcance y contenido, en los ordenes institucional, político, administrativo, económico y financiero que habrá de tener dicha autonomía municipal.

Respecto al tema habilitado por el art. 3 ap. A inc. b) -creación de regiones para el desarrollo económico y social- nuestro Bloque presento un proyecto ( T.C. 1028), por el que postulaba atribuir competencia a las provincias para celebrar tratados con otros estados u organismos internacionales para fines económicos, sociales, de interés científico, tecnológico , educativo y cultural mediante la inclusión de agregados al actual artículo 107 de la Constitución ( materia sobre la que dictaminó la Comisión de Competencia Federal) y, además, incluía al final del referido artículo : "...pudiendo, a tales efectos, constituir regiones". Es por ello que acompañamos el despacho de mayoría de la Comisión de Régimen Federal, que incluye la postulación de agregar en un nuevo inciso del artículo 67 (propuesto como inciso 16 Bis por la Comisión Redactora): "promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, correspondiendo al Senado la iniciativa parlamentaria...". Creemos que la Comisión Redactora ha logrado una feliz postulación de esta última propuesta al incluirla en el segundo párrafo del nuevo inciso 16 Bis.

Por el contrario, creemos que la reforma propuesta en orden a favorecer la creación de regiones y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines , postulada por la Comisión de Régimen Federal por vía de agregados al artículo 107, se ajusta mejor al sistema de la Constitución que la inclusión en un artículo 106 Bis, según aconseja la Comisión Redactora.

En general, por lo expuesto, adherimos -sin perjuicio de las salvedades que dejamos consignadas- a los despachos de mayoría Nos. 4,6,12,13,25,27 y 28 de las comisiones de Competencia y Régimen Federal y al despacho mayoritario de la Comisión de Redacción, recaído a su respecto.



Señor presidente:

Las leyes que se dictan por el art. 67 inc 16 bis de la Constitución Nacional, asegurarán la responsabilidad indelegable del Estado en cuanto a las características cualitativas de la educación; deberá, además, garantizar su financiamiento (dentro de esa responsabilidad indelegable).

Esta Asamblea Constituyente aprobó días pasados una cláusula relacionada con los Partidos Políticos en la que obliga al Estado a sostener económicamente la capacitación de los dirigentes políticos dentro de la estructura de cada Partido. Esto obliga al Congreso, para confirmar la coherencia del texto constitucional, a legislar en el sentido de proveer los fondos o recursos suficientes, en concurrencia con las Provincias, de acuerdo a los niveles de su competencia, para garantizar la educación de los argentinos en igualdad de oportunidades y posibilidades.

Además, cada tema que se debatió en esta Convención Constituyente estuvo relacionado con la educación, a la que se calificó de Derecho Humano Fundamental. En tal carácter debe ser preservada para que todo ciudadano, sin discriminación alguna, pueda acceder, permanecer y tener posibilidades de egreso del Sistema Educativo Público. Para ello, Sr. Presidente, son necesarios los recursos económicos. El desarrollo no es posible sin educación. Nuestra economía ha crecido; el PBI pasó de 192 mil millones en 1992 a 285 mil millones de pesos (a moneda constante) en 1994, con un incremento del 67 %.

Sin embargo, la inversión en educación en nuestro país pasó del 4 % del PBI en 1992 al 3.75% en 1994. (Fuente: Ley General de Presupuesto de 1994, Pág. 3806). La Ley Federal de Educación, sancionada en abril de 1993, establece para 1994 una inversión en educación en todo el país para el sistema de Educación pública, del 4.8% del PBI. (Arts. 60, 61 y 62 de la mencionada ley).

El Estado de Derecho sólo es posible si se cumplen las leyes. Más aún si se trata de la educación, puesto que las consecuencias de este incumplimiento ahondan las diferencias sociales y económicas, colocando al país cada vez más lejos de los países desarrollados, afectando así el futuro de todos los argentinos.

Hoy en este país se invierten 1.364 pesos por alumno (la tercera parte de lo que invierten, en promedio, los países de la OCDE), cifra irrisoria si realmente queremos salir de nuestra situación de postergación.

Voy a analizar ahora, del Dictamen de la mayoría, lo referido a la Gratuidad de la educación pública. Sr. Presidente, tomaré el tema desde el metalenguaje incorporado a la Filosofía del Derecho a través de la lógica de proposiciones. Desde la autoridad que me da mi título de Grado en Matemática y mi especialización, justamente en Lógica, creo poder aportar claridad en este punto de la gratuidad y la equidad como calificativos de la educación pública. El art. 67 comienza con: "Corresponde al Congreso..."; el inc. 16 bis en su tercer párrafo comienza con "Sancionar leyes de organización y de base..." y luego del último punto y coma del citado párrafo dice: "...y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública...". Reuniendo estas frases queda:

"Corresponde al Congreso sancionar leyes de organización y de base que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública".

Están aquí perfectamente diferenciadas dos proposiciones a las que llamaré "p" y "q":

p: Corresponde al Congreso sancionar leyes que garanticen el principio de gratuidad.

q: Corresponde al Congreso sancionar leyes que garanticen el principio de equidad.

(Esto es posible por el plural de los principios y por la conectiva "y" que los vincula.)

Ahora bien, usando "^" por "y" como es usual en el metalenguaje lógico, queda:  $p \wedge q$ ; es decir la conjunción de dos proposiciones perfectamente definidas. Sr. Presidente, la conjunción es verdadera si ambas proposiciones son verdaderas. Luego:

$p \wedge q$  es verdadera si p (educación gratuita) es verdadera y q (educación equitativa) es verdadera.

En consecuencia si p es falso (si el Congreso dictare una ley que estableciera que la educación en cualquiera de sus niveles no será gratuita), se violará expresamente la norma que estamos consagrando, y la Constitución por su naturaleza sistemática pasará a ser incompatible y veremos tambalear las estructuras que se sustentan en ella.

Sr. Presidente, no tendrá sentido nuestra reforma de 1994 si quienes la estamos realizando buscamos, mediante interpretaciones que adjudican significados jurídicos fuera del marco literal o ignoramos la construcción lógica o sintáctica de la norma, no cumplir con lo que quedará expresamente establecido.

Me referiré ahora a la necesidad de incorporar al texto constitucional el principio de La Libertad de Cátedra y la protección de la labor de docentes e investigadores, en el sentido de profundizar la consolidación de la democracia. Sr. Presidente, la Libertad de Cátedra comprende la libertad de utilizar los conocimientos existentes y la de generar nuevos conocimientos. Recordemos la negra "noche de los bastones largos" en la que docentes e investigadores de la Universidad de Buenos Aires fueron sacados de su ámbito laboral, despedidos y luego perseguidos. Este y otros muchos hechos puntuales nos obligan a consagrar ambos derechos en nuestra Constitución.

El país debe rescatar su historia y prevenir la repetición de sus errores pasados. En la Argentina de la democracia el pueblo tiene memoria, lo hace saber e instruye a los poderes públicos en consecuencia.

### **Solicitada por el señor convencional Mestre (pág. 3927 – 3930)**

Autonomía municipal

Señor presidente:

Luego de las diversas exposiciones de los Señores Convencionales, poco es lo nuevo que se puede agregar sobre la autonomía municipal. Sin embargo, la diaria experiencia es a veces la madre de las ideas y proyectos que devienen de la convivencia entre las autoridades y sus vecinos y se plasman luego en la realidad urbana.-

La institución municipal es una de las más fecundas creaciones de nuestro Derecho Público. La Constitución Nacional de 1853, sancionada al cabo de las dilatadas y sangrientas disensiones que enfrentaron a nuestros antepasados en la primera mitad

del siglo XIX, reconoció el carácter autonómico de las provincias, imponiéndoles la carga de garantizar la educación primaria, administración de justicia y el régimen municipal.

JOAQUIN V. GONZALEZ comentó al respecto: "La Constitución Nacional ha expresado en su artículo 5º su propósito de educar al pueblo por medio de la práctica de las libertades municipales ... Sólo la educación da al hombre el conocimiento de sus derechos; sólo la justicia los garante y el municipio les presenta el primer teatro para ejercitarlos."

Es que la institución municipal está en la aurora misma de la humanidad, en el comienzo de esta larga marcha del hombre tras formas superiores de vida; en la que el derecho y la libertad no estén sometidos a la voluntad de círculos, sino solo a la ley, la tolerancia y el respeto mutuo. Ya los gobernantes de aquella edad dorada de los griegos anteriores al advenimiento de Cristo, anunciaban que la Ciudad - la legendaria Polis - no tiene otra finalidad que la de asegurar a los hombres su libertad, la justicia y el desarrollo de la personalidad.

A lo largo de los siglos, fue el municipio sede y muralla protectora de las libertades de los vecinos, y en sus fueros muchas veces sucumbieron las inclinaciones cesáricas de cónsules, reyes, señores feudales y emperadores.

Historiadores, sociólogos y juristas coinciden, con diferentes matices, en afirmar que el municipio precede, incluso, a la organización de los Estados y que es anterior a sus constituciones y reglamentos. Se ha dicho, incluso, que el municipio es obra de Dios, para remarcar - así - el origen natural de la institución.

Pertenece a Sarmiento, y está en sus Recuerdos de Provincia, esta emocionante evocación: " La municipalidad es la sociedad en relación al suelo, es la tierra, las casas, las calles y las familias consideradas como una sola cosa. Todo lo que se liga a la localidad en la que residimos es municipal. La municipalidad es la más antigua y persistente de las organizaciones sociales. Los bárbaros destruyeron el Imperio Romano y los municipios quedaron vivos entre las ruinas. Las municipalidades convertidas en comunas restablecieron la libertad diez siglos después, comprándola de los señores feudales y haciéndosela otorgar por Cartas Reales".

Alberdi, que escudriñó al Municipio desde la óptica de su formación política, sostuvo que antes de la proclamación de la República, la soberanía del pueblo existía en sudamérica como hecho y como principio en el sistema municipal que nos había dado España. Por su parte José Manuel Estrada completó el concepto, afirmando que en el cardinal del federalismo va envuelto el de la libertad municipal. "El Federalismo - son sus palabras - es una teoría de gobierno cuya base se encuentra en la doctrina de las franquicias municipales".

Pero estos aportes del sistema municipal no se agotan solo en las consideraciones de índole histórico-jurídica. En el municipio comienza la vida pública, allí se aprende a votar, a defender las propias maneras de ver, a resistir, a combatir, a ser independiente. Y también se aprende el manejo práctico de los negocios públicos, porque éste no se improvisa, y en el municipio no se declaman los problemas, sino que debe dárseles una solución concreta.

Esta concepción democrática del municipio palpita en el alma de los pueblos y de las ciudades argentinas y con singular hondura en la tradición de la Provincia de Córdoba; pudiendo afirmar sin ningún temor a equivocarnos que las autonomías

pertenecen a los pueblos y no a los gobiernos; como lo afirmara Hipólito Irigoyen.

Esta enseñanza, que viene desde el origen de la historia de la Unión Cívica Radical, tiene una relación directa con el tema a consideración de esta Honorable Asamblea Constituyente. En nombre y representación del pueblo argentino, tenemos la ocasión de asegurar para los tiempos que vienen el régimen municipal autónomo. De esta manera aseguraremos los derechos de las comunidades de vecinos que habitan los distintos municipios de la República Argentina.

Mucho se ha dicho sobre la discusión que han protagonizado los juristas argentinos a favor y en contra del régimen municipal autónomo. La doctrina registra los argumentos de quienes estuvieron por la autonomía y de quienes estuvieron por la autarquía municipal.

Desde la sanción del art. 5 de la Constitución Nacional deviene esta discusión que el tiempo y los acontecimientos han clausurado definitivamente.

Más allá de la importancia de esta deliberación académica, considero de interés aportar otra visión que explica y justifica el porqué de las autonomías municipales. Será la visión de quien ha ejercido el gobierno de una metrópolis como Córdoba durante ocho años; y será, también, la visión de quien ha sido uno de los fundadores de una institución que nuclea a todos los jefes de las administraciones municipales de la Provincia de Córdoba, desde la más pequeña a la más grande: el Foro de Intendentes de la Provincia de Córdoba.-

Mi visión no proviene, pues, de la deliberación académica sino más bien de las experiencias prácticas y de los resultados concretos que tiene el ejercicio de la autonomía municipal.

Saben los Señores Constituyentes que la constitución de mi Provincia, sancionada en el año 1987, asegura el régimen municipal basada en la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera.

Desde el gobierno de la Ciudad de Córdoba, antes de la reforma constitucional de 1987, sostuvimos la necesidad de un proceso descentralizador; basándonos siempre en el valor de la autonomía municipal que la Constitución Provincial, luego reformada, aseguraba implícitamente. Más aún, ejercimos la administración de los intereses de la Ciudad considerándonos depositarios de la autonomía del pueblo de la ciudad. Nunca renunciamos a ella, siempre la defendimos, a pesar de los inconvenientes. No podíamos renunciarla en ningún acto de gobierno, simplemente porque no pertenecía al gobierno que ejercíamos, sino al pueblo que representábamos. No se trataba de la autonomía del gobierno ni de la administración. Se trataba de la autonomía del pueblo que, a través del sufragio libre, nos había dado el mandato de ejercer eficaz y rectamente las atribuciones y competencias propias de una comunidad autónoma; siempre dentro del Derecho y de la Ley.

Como gobernante, abdicar de la autonomía hubiera significado, lisa y llanamente, rescindir el contrato suscripto con el pueblo a través de la propuesta electoral y el sufragio universal.

Bajo tal consigna gobernamos Córdoba durante ocho años, antes y después de la reforma constitucional, que vino a explicitar el régimen municipal autónomo. Porque para los gobernantes la autonomía debe ser, primero y principalmente, una cuestión de

principios, una norma ética y un desafío político. Para los gobernantes la autonomía no puede ser la imposición de una ley o de un artículo de la Constitución Nacional o de la Constitución Provincial. Antes y fundamentalmente debe ser una consigna, un credo, una muestra de fe democrática. Hay que creer en los beneficios de la autonomía municipal.

Para ejercerla, más allá de las normas jurídicas, hay que creer en la gente, en las personas, en la mujer y el varón que habitan en el municipio. Hay que creer en el hombre, en el vecino común y concreto que vive y convive en el seno de la comunidad local que el gobernante administra. Porque los derechos propios de la autonomía pertenecen a esa comunidad y a ese vecino; y no al gobierno o gobernante de turno.

Ejercerla no significa solamente reclamar más funciones o recursos a los niveles de gobierno provincial o nacional. Ejercerla representa: asegurar las vías necesarias y suficientes para que pueda ser asumida por los vecinos a través de mecanismos idóneos de participación política y social, así como mejores sistemas de control.

Bajo esta idea gobernamos una Ciudad como Córdoba durante ocho años; sin renunciar a las competencias propias y buscando más y mejor participación popular. Puedo hoy decir que, desde el punto de vista de los resultados administrativos y gubernamentales, la autonomía resulta ser un buen modelo de gestión. Un modelo que renuncia al paternalismo del Estado y al asistencialismo y opta por la participación y promoción social. Un modelo que procura ofrecer a los vecinos las herramientas para que sean ellos los artífices de sus destinos como persona y como pueblo.

Por eso la gestión municipal es la culminación de la administración de una familia de familias, es el motor multiplicador de los servicios fundados en la solidaridad vecinal, es - en suma - la participación real y viva del hombre en su realización integral. Como primera célula política, la gestión municipal promueve el interés de sus vecinos en las cosas comunes que inexorablemente deben reflejarse en realidades de servicios.

Coincido con Pedro J. Frías cuando afirma: "... Hay que descentralizar, articular, regular desregulando, acercar las obras y servicios a las bases ... La Municipalidad debe considerar como colaboradores las asociaciones de interés municipal, los Centros Vecinales, los urbanistas y los operadores culturales. Es gerente de una familia de familias y garante de las reglas del juego de la buena vecindad". A lo cual agregó "los entes y cooperativas de servicios" formadas natural y espontáneamente por los vecinos para ampararse y cubrir necesidades comunes.

El municipio constituye hoy la avanzada triunfante de la batalla por la descentralización. Hace cuarenta años la anunciaba aquel destacado filósofo del derecho Hans Kelsen: "...La llamada autonomía local es una combinación directa y deliberada de las ideas de descentralización y democracia...". La reforma del Estado pasa inevitablemente por el meridiano del municipio y constituye la cara viva y acuciante del concepto abstracto de la descentralización política y administrativa.

Bajo esta misma convicción, creamos en 1989 el Foro de Intendentes de la Provincia de Córdoba. Un organismo intermunicipal cuya vigencia a través del tiempo demuestra que la cooperación horizontal es posible. Una institución que sería inocua sin el ejercicio de las autonomías municipales.

La creación de ese Foro viene a mostrar que el valor de la autonomía no

depende del tamaño de las comunidades. Todos los municipios - grandes, medianos o pequeños - tienen el mismo derecho al ejercicio autónomo de sus libertades; porque la autonomía pertenece a cada uno de esos pueblos y no sus gobiernos. Y porque la condición de pueblo o de comunidad local no depende de la cantidad de habitantes, sino más bien de la convivencia.

Todos los Intendentes de Córdoba nos pusimos de acuerdo en ese sentido y alcance de las autonomías; y nos sentamos a la misma mesa el Intendente de la Capital y el Intendente del Municipio más pequeño del interior provincial, los del norte, los del sur, del este y del oeste; de todos los Partidos Políticos, en igualdad de trato. Porque, más allá de las diferencias políticas o geográficas de cada población, a todos nos unía ser depositarios de las autonomías de los pueblos que entonces representábamos. No teníamos derecho a obrar en nombre propio, ni agudizar las diferencias de gobiernos o gobernantes; sino por el contrario, obrar en nombre de los vecinos de las comunidades cuyos intereses administrábamos.

Hoy, cuando esta Honorable Asamblea Constituyente trata la modificación del art. 106 de la Constitución Nacional, más que remitirme a los antecedentes históricos o doctrinarios, prefiero aportar estas experiencias como un tenaz defensor de las autonomías municipales; porque significa tener fe en la gente, porque es un modelo de gestión eficiente y porque todos los municipios del País deben gozar de igualdad de oportunidades para desarrollarse en el marco de la ley.

Por otra parte, comparto el criterio del Despacho de mayoría en cuanto deja la determinación del alcance a cada Constitución Provincial; respetando que cada Provincia establezca la forma de autonomía municipal de acuerdo con las situaciones particulares de cada una de ellas.

Asegurando las autonomías municipales, acercamos el poder a la gente, profundizamos la democracia participativa y hacemos la organización estatal más humana y concreta. Pero todo ello depende, como siempre y en todos los casos, de la convicción de los gobernantes.

Los nuevos conceptos y las ideas contemporáneas de nuestra década del 90: descentralización, federalismo, ecología y defensa del ambiente, los nuevos derechos del usuario y del consumidor, se cristalizan, se palpan humana y sensitivamente en el cotidiano vivir en común.

En definitiva, el municipio es la palanca creadora para la realización y el desarrollo integral del hombre y de la familia que le aseguran esa "vida buena" que preconizó Jaques Maritain como el desideratum de la felicidad terrena.

Señor presidente:

El proyecto de Reforma de la Constitución Nacional, elaborado por las comisiones de Competencia Federal y de Régimen Federal, Economías y Autonomía Municipal, pretende satisfacer la imperiosa necesidad de fortalecer el régimen federal.

En tal sentido, Sr. Presidente, deseo expresar mis opiniones en primer término

sobre el Régimen de Coparticipación propuesto.

Es propio de la Ley Fundamental sentar las bases para alcanzar una distribución justa de las competencias entre las distintas esferas de gobierno. En tal sentido, la distribución de las facultades tributarias ha sido considerada uno de los pilares fundamentales para sustentar la autonomía de las jurisdicciones estadales.

Para ello, se optó por continuar con la distinción entre contribuciones directas e indirectas, aunque se reconoce como un criterio diferenciador sobre el cual no han podido lograrse las necesarias precisiones en el campo de la Ciencia Financiera. Partiendo de esta distinción, se dirimen las facultades concurrentes entre la Nación y las Provincias, quedando explícitamente diferenciadas las potestades tributarias de ambas jurisdicciones e incorporando al sistema constitucional una definición que ha sido suficientemente clarificada por la jurisprudencia y la doctrina.

También se trata de constitucionalizar la práctica de la coparticipación mediante leyes - convenio, utilizada en el país desde el año 1935, cuya validez había sido resistida por algunos sectores de la doctrina por su falta de previsión constitucional. De esta manera se traza una senda de coordinación al mas alto nivel jurídico que pone fin al paulatino debilitamiento que venían sufriendo las facultades tributarias de las provincias por la renuncia de su ejercicio ante una práctica impuesta desde el Poder Ejecutivo Nacional y en cuyo diseño no participaban, lo que ha llevado a la crisis actual del sistema tributario argentino.

En el Proyecto se instituye expresamente la iniciativa y la participación democrática en la elaboración de dicha ley - convenio, declarando al Senado como cámara de origen. Mediante este mecanismo se neutraliza todo intento de unitarizar los sistemas provinciales, tal como se venía operando hasta ahora.

El tercer párrafo del artículo 2º del Proyecto que se impulsa, viene a cubrir un gran vaclo en la actual legislación. En el se avanza decidida y claramente en la definición medular de los factores a ser tenido en cuenta para que la distribución de los gravámenes coparticipados ayuden a sostener la convivencia pacífica del sistema federal. Al establecer que la distribución estará estrechamente relacionada con "la competencia, servicios y funciones" de cada provincia coparticipante impone una correlación estricta entre recursos y responsabilidades. También sujeta el reparto a "criterios objetivo" desterrando para siempre cualquier intento de imponer un juicio subjetivo por encima de las determinaciones democráticas.

Quienes venimos de las provincias más empobrecidas, como Formosa, nos sentimos complacidos al ver plasmado en este Proyecto el anhelo de equidad y solidaridad en la distribución de los fondos comparticipables; más aun cuando se establece prioridad en el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Mientras estas definiciones no sean asumidas con responsabilidad, las provincias marginales no tendrán posibilidad de participar de un desarrollo nacional. Serán descalificadas por su condición de pobres sin tener en cuenta su condición de hermanas. Pero cuando se les brinde oportunidades tendrán un desafío por delante que será asumido con el sacrificio que, desde siempre, han venido demostrado que son capaces de afrontar.

Quienes venimos de aquellas zonas marginales sabemos que sólo somos pobres en bienes pero no en ideas y menos aun en recursos potenciales. Nuestra fortaleza radica en nuestro espíritu de lucha ante lo que se presenta como una condena injusta de la

naturaleza o de los hombres. Estamos allá porque tenemos fe que algún día, en magnas reuniones como éstas y por imperio de la razón, los argentinos comprenderán que no estamos como estamos por lo que somos sino por que no nos han dejado ser aun.

En otro punto, el Proyecto focaliza en el Senado de la Nación la responsabilidad de promover un crecimiento armónico mediante la aplicación de "políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones" del país. Creemos que este órgano colegiado posee una constitución ideal para encarar el análisis equitativo y solidario de un régimen de coparticipación justo y equilibrado.

Se contempla además el funcionamiento institucional de un organismo federal integrado por todas las provincias, que se abocará al control y fiscalización del sistema distributivo, garantizando la correcta aplicación de los principios constitucionales que aquí se proyectan. Este es un avance significativo en la preservación del poder originario de las provincias para la fijación y percepción de los tributos, porque no se trata solo de coparticipar el producido de los impuestos sino, desde el amparo a las facultades provinciales, llegar a coordinar los poderes tributarios concurrentes en la determinación de los hechos imposables, de las bases de cálculo y de las alícuotas o medidas de todos los impuestos comprendidos en la ley - convenio, con el fin de alcanzar los objetivos primordiales de nuestra Constitución Nacional.

El artículo 6º del Proyecto comentado incorpora nuevos conceptos a las responsabilidades que debe asumir el Congreso de la Nación. Con ello se abre nuevos desafíos a las funciones legislativas, cuyo cumplimiento ahora el Pueblo podrá exigir a sus representantes desde su misma Carta Magna. No constituyen una expresión de deseos sino una necesidad expresa de alcanzar una modernización de las funciones legislativas que nos conduzca a un nivel de eficiencia, bienestar y felicidad como el que todos merecemos.

En otro aspecto del fortalecimiento del Régimen Federal se reconoce la existencia de facultades concurrentes respecto de los "establecimientos de utilidad nacional", admitiéndose la jurisdicción provincial y municipal en el ejercicio de su poder de policía e imposición, en tanto ella no interfiera en los fines nacionales de esos establecimientos. Esta delimitación de las facultades concurrentes sigue básicamente los lineamientos contenidos en la Ley Nº 18.310, pero al adquirir rango constitucional viene a consagrar definitivamente un ámbito de concurrencia, sumamente necesario para provincias como las de Formosa que alberga en su territorio una vasta gama de instituciones nacionales que ejercen funciones de utilidad nacional, algunas muy necesarias, por tener la mitad de su límite en frontera internacional.

A partir de este reconocimiento se podrá coordinar un uso más eficiente y eficaz de los bienes y espacios asignados para tales fines, entre la Nación y las provincias, sin que ello implique un avasallamiento de sus respectivas jurisdicciones, y atendiendo a las responsabilidades que cada una debe cumplir.

Por otra parte, dentro de los temas habilitados por el Congreso para su tratamiento por parte de esta Convención Nacional Constituyente está la creación "de regiones para el desarrollo económico social y establecer órganos con facultades para el reconocimiento de sus fines", en un claro reconocimiento de que la misma constituye la herramienta básica para equilibrar un crecimiento armónico de todo el país. En tal sentido, el desarrollo de las economías regionales ha sido una preocupación permanente



de la Unión Cívica Radical y gracias a su intervención el tema regional fue incorporado al análisis de la reforma constitucional.

El radicalismo siempre sostuvo que la propuesta de regionalización está estrechamente vinculada a la idea de desarrollo autónomo del interior del país de las llamadas "economías regionales", con el objetivo de potenciar mutuamente sus posibilidades de crecimiento y prestación eficiente de los servicios e iniciar el camino para superar la actual situación de dependencia del Gobierno Nacional.

Puede inferirse que el modelo de desarrollo nacional que se adoptó en el curso de las últimas décadas determinó un reordenamiento socioeconómico territorial que se caracterizó por:

a) una progresiva concentración de la población, generada fundamentalmente del medio rural a los centros urbanos menores y de estos hacia otros de mayor jerarquía. Así, el 47% de la población argentina hoy se encuentra radicada en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires; mientras en la provincia de Formosa, el 46% de la población habita en la ciudad capital.

b) un progresivo fortalecimiento de los órganos centrales de decisión política ubicados en la Capital Federal.

Estas circunstancias permiten concluir sobre la existencia de tres problemas capitales:

- 1) el desequilibrio demográfico,
- 2) las disparidades de ingresos por habitante entre las diversas regiones del país,
- 3) la desigualdad de oportunidades para alcanzar el bienestar en igualdad de esfuerzos.

Asumido estos problemas, resulta imperativo comprender que debemos emprender el camino "hacia un nuevo equilibrio".

En este sentido son las actividades regionales las que aparecen como los resortes que impulsarán las potencialidades económicas del mañana.

Por otra parte, para iniciar un análisis prospectivo de la problemática regional argentina, la concepción del futuro se la debe enfocar a través de las premisas básicas del desarrollo nacional, y el carácter bivalente que debe asignársele al desarrollo regional.

En el primer aspecto, surge que necesariamente se tendrá que considerar las relaciones de "interdependencia" -no de dependencia- que se han de generar, en forma cada vez más intensa, en la nueva sociedad mundial. En este sentido la integración latinoamericana constituye el instrumento de mayor viabilidad.

En el segundo aspecto, el desarrollo regional adquiere un carácter bivalente, ya que el mismo sería la base de un más amplio desarrollo interno y, al mismo tiempo, el medio para una más destacada proyección externa.

Para ello debe plasmarse todo un cambio instrumental que comienza en la propia Constitución Nacional, tendiente a generar un cambio mental que revierta el accionar de "lo que la Nación puede hacer por las regiones", por otro de índole eminentemente activo para el plano local, o sea "lo que el desarrollo regional debe significar para el crecimiento nacional".

Por todo ello, hemos considerado necesario que este Proyecto que se eleva para

su tratamiento, contemple la posibilidad de establecer un grado eficiente de integración del espacio económico nacional, permitiendo un paulatino incremento de la tasa de desarrollo presente y potencial y el logro de niveles de pleno empleo, distribución equitativa del ingreso y estabilidad política.

Al menos 2/3 partes del territorio nacional no tiene salida si no es a partir de un planteamiento regional. Es necesario generar un nuevo mecanismo que permita incorporar a todos aquellos que hoy son excluidos del funcionamiento económico. Así como la economía de mercado requiere de ciertos mecanismos para evitar la exclusión de sectores sociales, también la Nación no puede aceptar que una provincia sea excluida de las posibilidades de progreso que disfruta el resto. Si lo hiciera estaría negando la viabilidad del conjunto.

Quizás este sea el peor de los problemas: la desintegración regional que se está produciendo con desaparición de pueblos, aislamiento de vastas regiones, sin que esto haya sido seriamente planteado y asumido como un problema de carácter nacional.

La acción transformadora, en suma, deberá avanzar necesariamente hacia la integración del país y de sus espacios regionales. Para ello será necesario modificar estructuralmente algunas economías regionales que se encuentran sometidas al monocultivo en condiciones de ineficiencia, desigualdad social y mínimo ritmo de mejora tecnológica y productiva. Será conveniente establecer interrelaciones entre diversas regiones para que las debilidades de una se compense con las fortalezas de otras y los esfuerzos de ambas se potencien hacia dentro y fuera del país.

Debemos asumir un "compromiso federal" que evite la exclusión de las economías rezagadas y facilite la consolidación de una estructura económica unida con fuertes lazos de solidaridad interna.

Será necesario dinamizar el cuadro institucional con una paralela dispersión del poder político y descentralización administrativa, tendiente a reducir las disparidades económicas regionales mediante una más marcada división de las actividades regionales basadas en el potencial de cada región. Se deberá establecer una red de interrelaciones económicas entre diversas regiones que permita potenciar las ventajas comparativas y competitivas de cada una de ellas, incentivando un crecimiento poblacional más adecuado, partiendo de la base de que el desarrollo de una región lleva implícito el desarrollo del conjunto.

En definitiva, para cambiar la situación actual se requiere privilegiar el ordenamiento territorial y la acción regional, mediante la incorporación de los lineamientos básicos que prescribe el Proyecto en cuestión; luego será necesario fijar objetivos concretos, metas a alcanzar en cuanto al desarrollo general y dentro de ellos los de cada una de las regiones del país. A continuación será conveniente elaborar los planes correspondientes en todos los niveles: el nacional, el regional, el provincial y el local.

Por último, y anticipando mi voto favorable al despacho de may ría, es importante resaltar que, si bien la gran mayoría comparte, desde el nacimiento mismo de nuestra Nación, la necesidad de fortalecer el régimen federal, hoy, después de más de 130 años de vida en común, no hemos alcanzado un aceptable nivel de convivencia federativa. Probablemente será por aquello que ya lo advirtiera el ilustre Juan Bautista Alberdi, que ello ha de depender menos de las normas jurídicas que de los comportamientos que se practiquen.

**Solicitada por el señor convencional Ortiz Pellegrini (pág. 3933 – 3934)**

Artículo 107, último párrafo, de la Constitución Nacional

Señor presidente: debido al escaso tiempo disponible y a lo avanzado de la hora, en ocasión de tratarse el artículo 107 C.N, sin perjuicio de los breves argumentos expuestos, solicité autorización para incorporar por escrito al Diario de Sesiones los fundamentos de nuestra posición al respecto, que sintéticamente expondré:

La disposición contenida en este párrafo, viene a consolidar la facultad concurrente de las Provincias y de la Nación para organizar y administrar sistemas de seguridad social en el ámbito de sus respectivas competencias, y en esa dirección debe interpretarse el término "conservan" que no es otra cosa que una manifestación específica del alcance que el citado término tiene en el artículo 104 de nuestra Carta Magna, bien llamado por Joaquín V. González la "Regla de oro del federalismo argentino", que prescribe : " Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación "

Las facultades concurrentes de la Nación y las Provincias en materia de Seguridad Social, plasmadas en la legislación nacional y provincial y reconocidas ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia, derivan asimismo de las disposiciones contenidas en las cláusulas de "prosperidad " o de "progreso" de los artículos 67 inciso 16 y 107 respectivamente, en virtud de las cuales y aun antes de la inclusión del artículo 14 bis, ambos niveles jurisdiccionales ejercieron esos poderes concurrentes desarrollando sistemas de seguridad social que alcanzaron amplia difusión en el derecho público provincial y nacional.

Por su parte, el artículo 14 bis, al establecer que : " El estado otorgará los beneficios de la seguridad social ..." se refiere al estado en general, en forma amplia, sin aludir específicamente al orden nacional ni provincial, sino a ambos, es decir, que la competencia y la responsabilidad para otorgar los beneficios de la seguridad social corresponde indubitadamente tanto a uno como a otro, que pueden ejercerlas simultáneamente, siempre que este ejercicio simultáneo no resulte incompatible. Asimismo debe destacarse que según surge del debate de este tema en la Convención de 1957, este fue el sentido y alcance asignado a la expresión "Estado" empleada en este artículo, ya que como quedó aclarado, las provincias no verían afectada su autonomía en esta materia. Si bien este artículo 14 bis establece que "En especial" la ley establecerá el seguro social obligatorio, las jubilaciones y pensiones móviles, la protección integral de la familia, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna, conviene aclarar que este mandato constitucional debe considerarse enunciativo y no taxativo, en el sentido de que por incluir expresamente estos deberes del Estado, no excluye otros que puedan surgir de la dinámica social, de la realidad, ya que la seguridad social, destinada a proteger a las personas de las contingencias de la vida, no puede considerarse satisfecha absoluta y definitivamente

por la implementación de estos objetivos e instrumentos sino que en el futuro puede comprender otras situaciones no contempladas expresamente en este artículo pero que deberán considerarse incluidas dentro del concepto amplio de seguridad social. Frente a estas hipótesis por ahora imprevisibles pero no de imposible acaecimiento, las Provincias, en ejercicio pleno de su autonomía, están perfectamente habilitadas para proveer a la satisfacción de estas situaciones emergentes.

Debe incluirse también entre las normas concordantes en esta cuestión, la disposición del artículo 67 inciso 11 en lo referido a la facultad exclusiva del Congreso de la Nación para dictar los Códigos de fondo o de derecho común, inspirada en el objetivo de establecer uniformidad en la legislación nacional sobre determinadas materias, que implica sin duda la potestad excluyente del Poder Legislativo nacional para establecer las pautas fundamentales o normas sustantivas en la materia, pero no excluye la facultad de las Provincias para ejercer su competencia en la organización y administración de los regímenes de seguridad social dentro de esos marcos o pautas fundamentales.

El último argumento que fundamenta nuestra posición, se vincula con la Ley 24.309, que establece el alcance y los límites de la competencia de esta Convención, y se refiere al carácter concordante y complementario que reviste este agregado al artículo 107, en relación al artículo 14 bis, única interpretación posible porque esta cláusula integra la Primera Parte o Parte Dogmática de la Carta Magna y conforme al artículo 6 de la Ley 24.309, " Serán nulas de nulidad absoluta todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de la competencia establecida en los artículos 2 y 3 de la presente Ley de Declaración" y el artículo 7 de la Ley 24.309 dispone que " La Convención Constituyente no podrá introducir modificación alguna a las Declaraciones, Derechos y Garantías contenidos en el Capítulo Único de la Primera Parte de la Constitución Nacional."

Por todo ello las Provincias "conservan" todo el poder no delegado, entre ellos la "seguridad social" y esta norma del último párrafo que se agrega al art. 107 solo es, como decíamos, una manifestación específica de ese poder que las Provincias han "conservado", en tal sentido pueden no solo "conservar" sus actuales organismos de seguridad social, sino que en virtud de que "conservan" estos poderes no delegados podrán en el futuro crear, modificar, sus propios organismos de seguridad social. Por este agregado se incluye también expresamente dentro de estos poderes "conservados" a los organismos de seguridad social de los profesionales los que al quedar incorporados al texto constitucional, ya no podrán ser objeto de ningún "zarpazo" mortal como el intentado recientemente desde el Ministerio de Economía de la Nación .

Estos organismos de nuestras Provincias, podrán entonces permanecer con nosotros, lo que celebramos fervientemente.

Señor Presidente: la trascendente misión de ésta Convención está culminando, y con el orgullo y la esperanza de que la misma haya contribuido al progreso institucional y social de la República, quiero agradecer la colaboración de las siguientes personas que han aportado ideas y propuestas sobre los distintos temas: Susana Borgarello, Mónica Ibarreche, Fernando Machado, Víctor Parodi, Dante Rossi, y en particular a mis colaboradores directos: Liliana Aguirre, Sergio Durán e Yris Uyua.

**Solicitada por el señor convencional Perette (pág. 3934 – 3937)**

## Consagración constitucional de la autonomía universitaria

Esta reforma particular a la Constitución Nacional, propone modificar el inc. 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar los principios de autonomía y autarquía de las universidades nacionales, a este aspecto en especial de la actualización normativa que se propone, se refieren las presentes reflexiones.

Entendemos que es saludable y bienvenido retomar el profundo sentido educativo de nuestra Constitución Nacional, desarrollando desde sus inicios a la educación como derecho tanto individual, como social, lo que se reflejó, por ejemplo, en el propio texto cuya reforma estamos propiciando, al establecer como facultad del Congreso de la Nación la de dictar planes de instrucción universitaria.

El art 5 de la Constitución Nacional exigió como garantía de las autonomías provinciales, el aseguramiento de la educación primaria, ello continua siendo cometido esencial de las provincias Argentinas. Fue importante el concurso de la Nación en el desarrollo de la educación media y superior, hoy día en pleno proceso de acelerada e insuficientemente financiada, transferencia jurisdiccional. Pero fue esencial el papel del gobierno nacional, en materia universitaria donde continua con su centralidad, a la vez que se avecina también una profunda, debatida y cuestionada reforma legislativa, que ya cuenta a la fecha con estado parlamentario para su tratamiento conjunto con la educación superior en general.

Se trata en consecuencia con ésta particular actualización del inc. 16 del art 67 de la Constitución Nacional, de dejar afirmado como mandato constitucional para la legislación base en materia universitaria, que tal legislación, como subsistema sujeto a la supremacía de nuestra Constitución, debe estar signada por la autonomía, y la autarquía.

Cabe en consecuencia dejar sentado en éste debate y con la mayor claridad posible, cual es el real sentido y alcance de estos conceptos de autonomía y de autarquía.

Partiendo de lo elemental de nuestro lenguaje, autonomía significa en primer lugar una condición esencial del ser humano que hace a su dignidad de tal, como basamento de su libertad.- Autonomía comprende en segundo término capacidad que se otorga a ciertas instituciones, como provincias, municipios y entes diversos públicos o privados, para normarse y gobernarse a si mismos conforme su objeto.

Continuando en segundo término con la concepción político - jurídica en la cuestión, autonomía revela en su raíz la definición de la Nación Argentina en favor de la libertad y la diversidad dentro del orden democrático.

Autonomía es un concepto preciso dentro de una concepción democrática, que significa equitativa y equilibrada distribución del poder en una sociedad, una definida decisión hacia la descentralización frente a la centralización, a la distribución del poder frente a la concentración del poder, al ensanchamiento de los ámbitos participativos

frente al estrechamiento autoritario.

Dispersión y distribución de poder que no es caos ingobernable, pues existe la coordinación de todas estas voluntades en una única dirección, la del bien común del conjunto, comandada desde la supremacía de la Constitución e interpretada en los casos concretos por el imprescindible Poder Judicial independiente. Es decir que existe un orden con capacidad de imponerse, pero es el orden constitucional democrático propio del Estado social de derecho, ni más ni menos que el que se está consolidando en nuestro texto constitucional con ésta reforma en marcha. Orden democrático que es totalmente contradictorio con la sujeción incondicional de las personas y de los entes integrantes de una sociedad, al libre arbitrio del jefe, o peor aún el dictador de turno.

Aunque elemental en la cuestión, bueno es que remarquemos a ésta altura, que tal como surge de éstos conceptos la autonomía es capacidad de organización propia conforme su constitución, carta orgánica o estatuto, y capacidad de autogobierno conforme su objeto, sujetas a un esquema normativo superior que es el que le da origen y que puede devenir de una ley, o de la propia Constitución.

Por lo tanto la autonomía es un concepto político institucional que significa la posibilidad de los entes de darse su propio gobierno y su propia organización, lo que contrasta con la autarquía como concepto de naturaleza administrativa que implica la posibilidad de los entes de darse su propia administración en el objeto específico de la cuestión sobre la que recae la misma y conforme una normativa externa o sea que no se dan por si mismos.

Es en este contexto que felizmente estamos a punto de superar con esta reforma un antiguo debate, el mismo refiere a la cuestión de determinar cuáles son los ámbitos de la autonomía en nuestro sistema jurídico - político, más allá por supuesto de la indiscutible autonomía del ser humano y de la indiscutible aunque vapuleada autonomía de las provincias.- Ello así también para determinar cuales son los entes o funciones que al no ser autónomos quedan comprendidos dentro del más limitado alcance de la autarquía.

Es que el criterio jurisprudencial y alguna doctrina eran reticentes o al menos vacilantes, en ampliar los ámbitos de la autonomía dentro de nuestro ordenamiento. Aunque importante doctrina se resistía a agotar las posibilidades exclusivamente en la autonomía provincial, por entenderlo contrario a nuestro orden constitucional y legal, dicho esto sin perjuicio del acatamiento en los casos concretos y de la fuerza de verdad legal que emanan de las sentencias definitivas procedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Para abonar tal criterio oxigenante de la autonomía en nuestro sistema, creemos importante comenzar por la municipal que ha venido consagrando ampliamente el reciente proceso de reforma constitucional provincial operado desde el 83 y que llegó a merecer tal reconocimiento por parte de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, variando así su tradicional línea, ello así en el caso "R 593 XXI RIVADEMAR C/ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO 21 III 89", aunque luego se haya presentado un retroceso en "Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe", en junio de 1991.

Pero aquí comienza lo trascendente consistente en analizar esta propuesta de reforma constitucional en su conjunto, cuando ahora ésta Convención Constituyente, mediante la propuesta de reforma al art 106 establece la facultad de cada Provincia de dictar su propia Constitución "asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance

y contenido, en el orden político, administrativo, económico, financiero e institucional" (Dictamen de Comisión N° 12).

Tampoco se agota con ello la temática de la autonomía, de ella también gozan los partidos políticos, entes orgánicos esenciales para el sostenimiento y vigencia del sistema.- Autonomía de orden legal de los mismos que ahora se ve reforzada y ratificada, conforme lo proponía el Dictamen de Comisión N° 9 y lo ha sancionado ésta Convención, al reconocer la libertad para su creación y el ejercicio de sus actividades.

Debe continuar el análisis con la autonomía de las entidades intermedias y sociales, la que sin perjuicio de ya regir plenamente derivadas de la ley, ven ahora consolidada tal naturaleza mediante lo dispuesto por el Dictamen de Comisión N° 24 al proponer que nuestra Constitución reconozca su "desarrollo libre e independiente".

Es ésta la enumeración mínima que se puede presentar en apretada síntesis relativa a la autonomía y su naturaleza jurídica en nuestro ordenamiento, la que se ve notoriamente reforzada y dotada de categoría constitucional dentro de éste proceso de reforma, que bien podrá denominarse también la nueva constitución de la autonomía, consagrando así el derecho la finalidad de tal categoría jurídica.

Es decir que si antes de ésta reforma ahogar las posibilidades de la vigencia de entes autónomos en nuestra realidad jurídica era fundadamente objetable, por haber base constitucional y legal suficiente para viabilizarla, ésta reforma en curso, concluye positivamente con tal debate, en la forma clara y terminante que estamos reseñando. Es decir que el contexto de ésta reforma brinda el adecuado modelo constitucional, que perfila y define definitivamente a la institución de la autonomía dentro del conjunto de nuestro ordenamiento jurídico, algo vital para la correspondiente interpretación de la misma.

Pero corresponde que penetremos en la cuestión relativa a las Universidades Nacionales. El debate lo teníamos planteado sobre si cabía concebirlas como meramente autárquicas, o si las mismas tenían naturaleza autónoma.

Nuestra Constitución no daba pautas al respecto, y siempre veníamos alentando que sea concretada en una reforma constitucional.- En consecuencia la naturaleza jurídica de las Universidades Nacionales surgía de la ley, en la actualidad de la 23066 que facultaba a las mismas a dictar sus estatutos universitarios y ponerlos en vigencia (art 6° Inc. a), enviándolos en la etapa de normalización, y sólo en tal situación transitoria, al Ministerio de aplicación para su aprobación. Mientras que los Estatutos vigentes de las Universidades Argentinas, son los que disponen que las Asambleas Universitarias cuentan con la facultad de dictar o modificar sus respectivos Estatutos con toda la amplitud de objeto, tal como estructura, fines, órganos, funciones, etcétera.

En consecuencia cabía sostener razonablemente que gozaban las Universidades Nacionales de la facultad de autonormarse y disponer su organización sin trabas de ninguna naturaleza, dicho esto más allá de la doctrina limitativa, que lamentablemente existía (Juan Ramón de Estrada. Las Universidades Nacionales y el recurso de Alzada LL 1986 E Pág. 1018 y sgts), junto a la doctrina acorde con nuestra línea interpretativa, tal como lo sostenía nuestro distinguido Convencional Constituyente Dr. Humberto Quiroga Lavié (La autonomía universitaria LL 1987 B Pág. 724 y sgts), a quien nos permitimos citar "Si la ley delega en las asambleas universitarias lo relativo a la organización de esas casas, está consagrada su autonomía en el más estricto sentido del concepto: autonomía por delegación del Congreso en forma tal que los estatutos vienen

a ocupar el rango de ley a su mismo nivel."

Pero lamentablemente este criterio ha venido siendo contradecido por las autoridades de aplicación del actual Gobierno Nacional valiéndose del desacertado criterio de entender tal autonomía como un concepto equívoco, y precisamente en un conflicto planteado entre la Universidad de Buenos Aires y el entonces Ministerio de Educación y Justicia, a raíz de si el recurso de alzada era procedente o no frente a los actos definitivos dictados por las altas casas de estudios, es que la Corte Suprema de Justicia sienta un precedente negatorio de la autonomía de las Universidades Nacionales.

Quedó establecido en tal ocasión y por el voto de la mayoría: "Que a diferencia de las provincias, que en nuestra estructura constitucional son las únicas entidades autónomas porque se dictan sus propias normas (arts. 5 y 106 de la Constitución Nacional), las universidades nacionales sólo están dotadas de autarquía administrativa, económica y financiera, para adoptar y ejecutar por si mismas las decisiones que hacen al cumplimiento de sus fines, de conformidad con las normas que le son impuestas (art 67 inc. 16 de la Constitución Nacional)...De modo que la expresión "autonomía universitaria" -expresión no receptada por el régimen vigente - debe ser entendida no en sentido técnico, sino con un propósito compartido de que en el cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y la cultura, alcance la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes a las que deben acatamiento." (U 9.XXIII "Universidad de Buenos Aires c/Estado Nacional (PEN) s/inconstitucionalidad de decreto" 18 de junio de 1991).

Es frente a éste complejo contexto y realidad jurídica fáctica en que está inmerso el tema, que hay que interpretar y aplicar la reforma que hoy nos aprontamos a aprobar.

Adviértase lo profundo e integral de ésta reforma constitucional en marcha: a la indiscutida autonomía provincial le estamos proponiendo mecanismos para su fortalecimiento; ya no serán ni aún a nivel constitucional las únicas entidades autónomas, en tal nivel y jerarquía contaremos ahora a los municipios, la propia ciudad de Buenos Aires conforme ya ha sido sancionado al votarse el Núcleo de Coincidencias Básicas, los partidos políticos y las entidades intermedias y sociales.- Conjuntamente a las Universidades Nacionales se les otorga el directo y constitucional carácter de autónomas por vía de ésta norma que estamos fundamentando, expresión que queda así expresamente receptada en el régimen vigente, por lo que solo cabe en el futuro entenderla, interpretarla y aplicarla en el sentido técnico - jurídico indubitable que en consecuencia le corresponde.

Estamos en consecuencia consagrando ésta vieja y permanente lucha de la Universidad Argentina, el logro de su autonomía para poder desarrollar en profundidad su esencial función educativa permanente, de producción de nuevo conocimiento y de transferencia del mismo al conjunto social. Todo ello a fin de poder en consecuencia ejercer en plenitud el compromiso permanente de las mismas en la inagotable búsqueda y compromiso con la ciencia y la verdad.

Autonomía que es un medio, como toda autonomía y no un fin en si misma, que no implica el aislamiento de la Universidad Argentina, sino por el contrario su mayor y más libre compromiso, sin sujeciones indebidas con los gobiernos en ejercicio, ni con los poderes privados derivados de la alta concentración económica y por



supuesto todo ello sin perjuicio del cumplimiento debido de las leyes de organización y de base, competencia indelegable del Congreso de la Nación, y con debido respeto al eventual control judicial.

Para decirlo aún con mayor precisión: "la autonomía es un instrumento de protección de la actividad universitaria, un seguro para el desenvolvimiento de sus objetivos, una forma de canalización de la vida universitaria; pero no una vía de segregación o apartamiento del resto de la comunidad, o un pretexto para abrazar fines contrarios o diversos de los establecidos por la sociedad políticamente organizada" según lo expresa Jorge R Vanossi en "Universidad y facultades de derecho: sus problemas" EUDEBA 1989, conceptos que adquieren mayor trascendencia dentro de la nueva realidad constitucional que se propone.

Ámbito de autodeterminación que en materia universitaria es naturalmente comprensivo de lo normativo, lo político, lo académico y lo administrativo.

El alcance de la autonomía en su faz normativa básica, esencial y principal, con capacidad de sancionar sus propios estatutos, sujetos solo a la revisión del Poder Judicial.

En su faz política, como capacidad de decidir su forma de gobierno y elegir sus propias autoridades, con la consiguiente participación de los claustros conforme lo decida cada Universidad.

El alcance académico de la misma como pleno derecho para la creación asimilación y transmisión del conocimiento; con el indiscutible correlato de la garantía de libertad de cátedra; las normas para la carrera docente y para las actividades de docencia, investigación y extensión; la habilitación profesional; la determinación de las condiciones de ingreso, permanencia y egreso; la determinación relativa a la evaluación; etc.

Por último su dimensión administrativa, como capacidad de darse su propia administración, siendo sus actos solamente revisables por ante el Poder Judicial.

La declaración constitucional de la autonomía universitaria implica la consiguiente vigencia de criterios restrictivos en materia de intervenciones de las mismas, vía de un conflicto insoluble en su seno que haga imposible el desarrollo normal de sus actividades y sólo dispuesta por el Congreso de la Nación y acotada en el tiempo. Igualmente significa que el ingreso de las fuerzas de seguridad en los recintos universitarios solo puede producirse por orden judicial o a pedido de las propias autoridades.

Estas formulaciones hacen a la esencia de lo que significa garantizar la autonomía universitaria, lo que tiene como elemental contrapartida la de garantizar la correspondiente autarquía, pero lógicamente en materia económico - financiera, conforme la responsabilidad indelegable del estado que se consagra en ésta reforma, y a fin de que dotadas de debido presupuesto, puedan llevar adecuadamente sus finalidades, puedan cumplir acabadamente con la gratuidad de la enseñanza que se consagra constitucionalmente y cuenten con suficiente capacidad de gestión, sin perjuicio de la aplicación de las normas de contralor administrativo en la materia.

Nos detenemos brevemente a fin de sostener que la propuesta que estamos analizando exige que en los planes educativos deba obrarse conforme la naturaleza de bien social que corresponde adjudicar al objeto en cuestión, lo que no admite discriminación por niveles dada la citada naturaleza del mismo.

Sostenemos por lo tanto, que ésta Convención Constituyente define definitivamente que en nuestro país la educación pública no es un bien del mercado, librado al libre juego de la oferta y la demanda, ni que tampoco puede quedar como valor de ajuste economicista, de ningún plan.- Igualmente que cuando se consagra la gratuidad y la equidad de la enseñanza, se trata de asegurar ambos principios en forma conjunta, y nunca alternativa, lo que obviamente es directiva ineludible para el Congreso de la Nación también en materia universitaria.

No es una novedad en Latinoamérica que sus constituciones prevean la autonomía de la Universidad Nacional, así lo han establecido por ejemplo Costa Rica en sus arts, 84 y 85; la de Honduras de 1965 en sus arts 156, 157 y 160; la de Bolivia de 1967 en su art. 185 a 187.- Interesa destacar también que el más reciente constitucionalismo latinoamericano también ha tenido expresamente en cuenta la cuestión, por ejemplo Brasil en su Constitución de 1988 por su art. 207, Colombia en la de 1991 por su art 69 y Paraguay por la de 1992 en su art. 79.

Pero esta mención interpretativa además de su propia importancia, adquiere suma trascendencia si se piensa que ha sido Argentina pionera en Latinoamérica y en todo el orbe en relación a lo que significa la autonomía en materia universitaria, o sea que estamos viendo vía reflejo del tradicional y renovado constitucionalismo latinoamericano, la retroalimentación de este rico concepto acunado en nuestra tierras.

Es que no podemos cerrar éste mensaje sin un cálido recuerdo al movimiento de la Reforma Universitaria de 1918 que irradió a toda América Latina y cuyos principios estuvieron también presentes en el mayo francés del 68, los que sin perjuicio de su permanente actualización y enriquecimiento, siguen presentes y necesarios.

Pero tampoco podemos dejar de recordar que ya en 1884 cuando se discute la ley 1597 el entonces senador y rector Avellaneda sostuvo la necesidad de la autarquía financiera de la Universidad y de la autonomía para la designación de sus profesores, sin ingerencia del Poder Ejecutivo.

Que la aplicación de éste texto, consolide nuestros mejores precedentes, y abra definitivamente los caminos de la educación universitaria.

## 14

### **Solicitada por el señor convencional Pierre (pág. 3938 – 3939)**

Señor presidente:

En este debate sobre la coparticipación federal, tema incluido para su tratamiento por la ley 24.309 fuera del Núcleo de Coincidencias Básicas, la provincia de Buenos Aires ha aparecido como el "malo de la película", conforme la visión de algunos señores convencionales, o como "el pato de la boda", según otros.

Los hombres de la provincia de Buenos Aires no nos negamos, en modo alguno, a establecer regímenes de coparticipación que contemplen y permitan un mayor desarrollo y mejores condiciones de vida en provincias y regiones del país que se consideran postergadas.

Pero el fenómeno que representa en la economía y, consecuentemente, en la

sociedad argentina, la alta concentración poblacional del litoral fluvial que corre desde Rosario a La Plata, y que tiene su mayor expresión en el conurbano bonaerense o Gran Buenos Aires, no se ha originado espontáneamente, de la noche a la mañana. Es sabido que la hasta hoy ininterrumpida migración interna, que fue conformando ese gran polo de desarrollo, de concentración de riqueza, de actividad económica y de todas sus consecuencias sociales, políticas y culturales, tiene su más probable punto de partida en la batalla de Caseros y la instauración de la política liberal, con apertura ilimitada de producción extranjera, lo que acabó rápidamente con las incipientes industrias locales, particularmente las de manufactura de productos primarios.

Por supuesto, un siglo y medio después no es hora de llorar sobre la leche derramada. Y tampoco es tiempo de hacer suposiciones sobre qué hubiera ocurrido si las cosas se hubiesen desenvuelto de otra manera. Lo cierto es que, a partir de entonces, de manera más o menos constante, la provincia de Buenos Aires fue recibiendo, junto con la inmigración extranjera, el desplazamiento de pobladores de las más diversas regiones del país, que se acercaban en busca de mejores condiciones de vida, de trabajo y de posibilidades de realización personal.

Es así como Buenos Aires, con su ciudad capital del mismo nombre hasta 1880, se convirtió rápidamente en lo que muchos años después se definiría como el fenómeno de la macrocefalia de la República.

Hoy, todo esto puede verse traducido en los números, que no dejan lugar a dudas ni a dialécticas interpretativas. La provincia de Buenos Aires mantiene en su territorio al 43 por ciento de la población total del país, no obstante lo cual, incluyendo el Fondo de Reparación Histórica tan cuestionado, recibe como fondos coparticipables el 23 por ciento. Una simple lectura de estos datos nos está indicando que la provincia de Buenos Aires está renunciando, o es despojada, del 20 por ciento de lo que debería recibir, equivalente en este momento a 2.500 millones de pesos anuales, cifra muy superior a la que recibe por el Fondo. Por lo tanto, está claro que la asignación del Fondo de Reparación no implica una situación de privilegio sino que sólo repara una parte del problema. Con otra lectura del actual sistema de coparticipación, podemos comprobar que por cada cien pesos que recibe un habitante de la provincia de Buenos Aires, los habitantes de provincias de similar o equiparable nivel de desarrollo, como Córdoba, Santa Fe o Mendoza, reciben 150 pesos, en tanto que los habitantes de las restantes provincias reciben 300 pesos.

Otro enfoque del tema nos lleva a la conclusión de que la provincia de Buenos Aires contribuye con aproximadamente el 53 por ciento del producto bruto interno y, consecuentemente, con un porcentaje similar en la conformación de la masa de recursos con que cuenta la Nación. Sin embargo, es la provincia que menos recursos de origen nacional recibe para solventar el gasto público. En la redistribución absoluta de los recursos, la provincia de Buenos Aires recibe menos 17,5 y en una redistribución relativa entre su población y los aportes nacionales, este porcentaje se ubica en un menos 41. Simultáneamente, es la provincia que menor gasto público tiene, y la que menor cantidad de empleados públicos tiene en relación a su población.

De manera que alardear con que la provincia de Buenos Aires tiene una situación privilegiada es, cuanto menos, injusto. El nivel de pobreza que aqueja a amplios sectores que habitan el conurbano bonaerense es altamente más grave que el de cualquiera de las provincias que se denominan a sí mismas "pobres". Y, curiosamente,

esos sectores poblacionales -no es un secreto para nadie- están compuestos por compatriotas que provienen justamente de esas provincias pobres y de algunos países limítrofes, que son también nuestros hermanos.

Ahora se desata una cruzada contra el presunto privilegio y no se advierte por parte de quienes así opinan y pretenden actuar, que los resultados de tal cruzada pueden repercutir directamente sobre sus propios comprovincianos. ¿O será, como se ha dicho ya en algún ámbito de esta Convención, que como ya no integran el padrón de aquellas provincias, han perdido la condición de oriundos de allí y por tanto, al no ser potenciales votantes en las próximas elecciones locales, se los puede dejar librados a la buena o mala suerte que pueda brindarles la provincia de Buenos Aires solamente con sus propios recursos?

El Fondo de Reparación Histórica no es un alquiler que la provincia de Buenos Aires pretenda cobrarles a quienes han tenido que acercarse al conurbano, expulsados de sus lugares de origen por falta de trabajo y condiciones dignas de vida. No es en modo alguno un chantaje que la provincia de Buenos Aires pretende hacer a esas provincias de origen. Es, ni más ni menos, un acto de estricta justicia, con una provincia que aporta más de la mitad del producto bruto interno y que, como ya lo hemos dicho, tiene un nivel de coparticipación federal marcadamente negativo. De manera que, como bonaerense y argentino, no puedo menos que reivindicar el derecho de mi provincia a una coparticipación justa, equitativa, racional, sin desmedro del apoyo que todos debemos brindar para impulsar el desarrollo y el crecimiento de las regiones más postergadas del país, que cuentan con riquezas y recursos naturales inexplorados o mal explotados por falta de inversión y por falta de políticas adecuadas, y esto no solamente desde los últimos años sino desde el siglo pasado.

Otra aspecto que no puedo dejar de señalar es la metodología que se introduce en la Constitución Nacional, alterando el procedimiento de formación y sanción de las leyes, al incorporar en el texto este tema de la coparticipación. Digo esto sin perjuicio de respaldar a mi bloque en el despacho producido. Creo que esta metodología implica, por vía indirecta, afectar el privilegio que la Constitución Nacional reconoce a la Cámara de Diputados de la Nación a través del artículo 44.

Esa no es una norma caprichosa, que pueda modificarse así porque sí, aparte de que no se encuentra entre los temas habilitados para su reforma por la ley 24.309. El principio de que no hay impuestos que no haya votado el pueblo, nace en el parlamentarismo inglés, a comienzos del siglo XIII. Hasta ahora a nadie se le había ocurrido pensar que una cosa es disponer la recaudación de impuestos y otra distinta su distribución. Porque la más simple lógica indica que, cuando se crea un tributo, se lo hace sabiendo de antemano qué destino tendrá. No es cuestión de recaudar impuestos por el simple gusto de hacerlo, sino a sabiendas de que habrán de invertirse en tal o cual destino. Consecuentemente, resulta a todas luces injustificable desdoblarse la facultad de recaudar impuestos de la facultad de distribuirlos. Lo razonable es que todo tenga origen en la Cámara de Diputados, como ocurre en cualquier país constitucionalmente organizado, y como viene ocurriendo desde hace siglos. Aquí no se trata de una cuestión menor. Porque puede darse el caso de que provincias como Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, que producen entre el 80 y el 90 por ciento del producto bruto interno y de la masa de impuestos coparticipables, se vean afectadas en su derecho por una circunstancial o permanente alianza de otras provincias con menor peso económico,

pero con mayor poder de decisión en el Senado que, como Cámara de origen, tendrá la última palabra.

Dejo expuesta así mi opinión, con las objeciones que personalmente me merece el despacho, sin que ello implique mi retaceo a respaldarlo a la hora de la votación. No quiero ser más extenso, ya que aquí creo que se ha dicho todo lo que había que decir. Pero no podría dejar de decir lo que, como bonaerense, considero que debe quedar expresado con relación a este tema.

## 15

### **Solicitada por el señor convencional Quiroga Lavié (pág. 3939 – 3941)**

#### Competencia y Régimen Federal

Señor presidente:

Vengo a este debate, Señor presidente, a fijar mi posición interpretativa en relación con diversos puntos del despacho de la mayoría de la Comisión Redactora sobre la trascendente cuestión de la competencia y el régimen federal, que paso a exponer.

1- Hay una aparente contradicción entre el nuevo inciso 2 del art. 67 que se propone, en su primer apartado,- en tanto sostiene que las " contribuciones que tengan asignación específica " no son coparticipables- con el texto incluido en el nuevo inciso 2 bis del art. 67, en tanto sostienen que " por ley especial, aprobada por la mayoría absoluta de cada Cámara, se podrá establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado".

La contradicción es aparente, porque pareciera que la primera norma citada ( inciso 2 del art. 67, primer apartado) saca las asignaciones específicas de la coparticipación, en tanto que el inciso 2 bis, del mismo artículo, las incluye. La aparente contradicción debe superarse interpretando que, efectivamente que el congreso puede establecer asignaciones específicas de los recursos coparticipables (inc. 2 bis), por ser una norma especial que prevalece sobre la anterior regla general (inc.. 2 primer apartado), pero, y esto es lo importante, para disponer dichas asignaciones específicas la respectiva ley del Congreso no tendría validez mientras no se cumpla con el procedimiento de la ley convenio reglado en los apartados 4 y 5 del nuevo inciso 2° del art.67.

En efecto, el 5° apartado establece que " no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones, sin la correspondiente reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso según el procedimiento establecido en el párrafo anterior -ley convenio iniciada en el Senado, aprobada por las provincias- donde se agrega que la reasignación de recursos no podrá ser unilateralmente modificada ni reglamentada. La conclusión es fácil y directa:

Toda asignación específica de recursos coparticipables, es una modificación del régimen de coparticipación, la cual por estar autorizada en el inc.. 2 bis, requiere, necesariamente aprobación de las provincias. Es obvio: todo cambio de la ley convenio precisa aprobación de las provincias que lo hayan suscripto.

2- El organismo fiscal federal previsto en el 6° apartado del nuevo inciso 2 del

art. 67 , en tanto tiene a su cargo el control y fiscalización del régimen de coparticipación, debe considerarse como legitimado para solicitar, vía el recurso originario ante la Corte Suprema (art. 101), y la nulidad absoluta de los incumplimientos en que incurrieren cualquiera de las partes que concurren al acuerdo de coparticipación fiscal federal. También lo podrá hacer cualquiera de las provincias afectadas. El efecto de la violación del Pacto Fiscal será la nulidad y no la inconstitucionalidad porque, tratándose de un convenio entre Nación y Provincias, y no de una ley común, no pueden prevalecer los argumentos a favor de la inconstitucionalidad con efectos interpartes. Los convenios son una materia de nulidad, no de inconstitucionalidad.

Pero si la violación al Pacto Fiscal, la produce un decreto del Poder Ejecutivo ( no una ley), la nulidad absoluta no es menos procedente (lo es con mayor razón) , porque si viola una ley (en el caso de una ley-convenio ) por parte del Ejecutivo, la justicia está legitimada para hacer prevalecer la ley y evitar que subsista dentro del sistema jurídico la norma viciada. La nulidad está prevista en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, en relación con los actos administrativos generales (los decretos del Poder Ejecutivo), no habiendo razón alguna para no instrumentarla en nuestro sistema judicial.

3 - Se ha discutido al alcance de la nueva norma constitucional que agrega un nuevo párrafo al art. 107 constitucional. Se ha sostenido su insuficiencia en relación con el alcance que debe tener el dominio de las provincias sobre sus recursos naturales. También se ha dicho que la nueva norma no agrega nada a los poderes no delegados por las provincias a la Nación en la constitución histórica.

Nada más erróneo - Señor Presidente - : " el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio " no puede estar referido a otra cosa que al " dominio patrimonial" sobre dichos recursos." Dominio" es un derecho real, que duda cabe. Si es en relación con lo "recursos naturales" es un dominio patrimonial sobre los mismos ¿Qué otro dominio puede ejercerse sobre un recurso natural? Pero como no estamos en un sistema colectivista, dicho dominio, de público, se transfiere a la propiedad privada para que su explotación y aprovechamiento se efectúe en el mercado. ¿ Qué la quedará a las provincias de ese dominio recursivo cuando estamos en un sistema de propiedad privada? No la fijación de la política nacional sobre cada recurso en la medida que ellos imparten la economía nacional. En un sistema federal las políticas las fija el Congreso de la Nación: pero a frente a esas políticas -que no pueden ser provinciales, porque no podrá haber 24 políticas de alcance nacional para cada recurso- las provincias no pueden verse afectadas en el aprovechamiento de los recursos.

La legislación nacional no podrá producir una transferencia de los frutos o rentas de la explotación de los recursos provinciales. Si los recursos son provinciales no se los puede negar a los titulares de su dominio la potestad impositiva sobre ellos; y si el Congreso dispusiere algún impuesto nacional que los afectase , deberá estar incluido en la coparticipación fiscal y , por ende contar con la aprobación de las provincias adherentes al régimen y , si la provincia afectada no lo ha adherido, ella deberá dar, necesariamente su acuerdo , como condición necesaria para que el impuesto nacional sobre el recurso tenga validez.

4- En relación con el dominio sobre el mar territorial por parte de las

provincias ribereñas, debemos sostener que el mismo les corresponde, si estamos a una interpretación adecuada de la nueva norma. La cuestión debe estar dirimida por las normas existentes en el derecho interno sobre la materia, en la medida que no se discuta lo que significa lo que significa "territorio", para el ordenamiento jurídico.

"Territorio" es el ámbito espacial de validez del derecho. El mar territorial se encuentra incluido dentro del dominio público del Estado, de acuerdo con lo que dispone el inc. 1 del art. 2340 del Código Civil, hasta la distancia que determina la legislación especial. El alcance está referido a la legislación especial, con independencia del poder jurisdiccional sobre la zona contigua, dice el citado art. 2340.

¿Qué dice la legislación especial? La ley 23968 dispone que " el mar territorial argentino se extiende hasta una distancia de doce millas a partir de la línea de base (art. 1 y 3)". Sobre dicho mar territorial la Nación ejerce soberanía plena, así como sobre el espacio aéreo, el lecho y el subsuelo de dicho mar. (art. 3, segunda parte). Esto significa que las provincias, si tienen el dominio originario (desde los tiempos anteriores a la institucionalización del país y como dominio eminente) de los recursos naturales existentes en el territorio -en los términos ya analizados en la primera parte de este punto- tienen también el dominio sobre los recursos existentes en el mar territorial, su espacio, el lecho y el subsuelo. Pero ¿cómo ejercen dicho dominio sobre los recursos naturales migratorios (peces y aves, por ejemplo)?: pues no podrán hacerlo sino en "condominio", cuestión que deberá ser reglada por una ley especial.

La ley 23.968 extiende también la zona contigua argentina, por razones exclusivamente jurisdiccionales, no dominiales, hasta las 24 millas marinas (art. 4°). Pero la " zona económica exclusiva la extiende la ley hasta las 200 millas marinas, donde la Nación ejerce derechos de soberanía a los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho del mar, y con respecto a otras actividades, con miras a la exploración y explotación económica de la zona tal como la producción derivada del agua, de las corrientes y de los vientos ( art. 5 )". Como la exploración y explotación económica de los referidos recursos es una modalidad de el "dominio territorial" de los recursos naturales que la nueva norma constitucional les reconoce a las provincias, es obvio que aquello que la legislación nacional le otorga a la Nación Argentina como unidad, luego de la reforma queda reconocido a favor de las provincias.

Esta es nuestra interpretación, Señor Presidente, sobre estos temas tan trascendentes incluido en la nueva constitución de los argentinos, que consideramos deberá prevalecer a la hora de su aplicación de los hechos prácticos que la historia futura del país convoque.

Señor presidente:

Me voy a referir brevemente al tema en cuestión o tratamiento denominado Cuestión Federal que a través de diversas modificaciones fundamentalmente del artículo 67 de la Constitución Nacional es motivo de esta discusión. Como hemos realizado

inserciones al respecto con anterioridad a ésta, en esta intervención solamente me referiré a las distintas opiniones de Señores Convencionales preopinantes, que a mi juicio, respetando todo tipo de expresión, no son completas o solamente en algunos casos enfrentan los hechos históricos parcialmente, con lo que resulta distorsionado el fundamento que sirve como base de análisis.

Se ha dicho, al referirse al sistema de coparticipación que por el profundo centralismo histórico y actual, se ha provocado el achicamiento nacional, rechazando los diversos expositores el argumento utilizado por el Gobierno Central cuando éste hace corresponsable del achicamiento a las provincias. Esta argumentación que puede o no compartirse soslaya aquellos acontecimientos históricos recientes donde se produce sí, un verdadero achicamiento nacional provocado por medidas económicas inadecuadas que nos condujeron a la hiperinflación más profunda que arrasó con los sistemas de redistribución, se empobrecieron las Provincias y sus pueblos y se perdieron algunos de los atributos de la soberanía política clásica como el signo monetario por la devaluación permanente y continua de aquellos años; la moneda no existía.

Hoy se trata de restablecer ese equilibrio perdido que al ser relatado breve y concisamente no pretende enjuiciar ni abrir juicio de valor alguno sobre nadie sino que pretende acercarse para el análisis completo, hechos que realmente sucedieron.

Otros Señores Convencionales al referirse a la gratuidad de la enseñanza en todos sus niveles manifestaron que de ser necesario para que la Universidad sea gratuita se deberían generar impuestos que estarían obligados a pagar los ricos y no los pobres.

Curiosa vuelta a un sistema de paternalismo estatal anacrónico sobre los individuos que no lograría otra cosa que crear profundas distorsiones en el seno de la sociedad.

Señor Presidente, siempre respetando las opiniones ajenas, no puedo sino manifestar con énfasis que las diversas críticas que reclaman derechos al estado y no contemplan las correlativas responsabilidades y esfuerzos que esos derechos exigen producen sin lugar a dudas, de concretarse la obtención de derechos sin explicar las obligaciones, achicamiento y deserción estudiantil, desaprovechamiento de los recursos reemplazo del esfuerzo, el trabajo y la dedicación por formas relajadas y lábiles.

El mundo ha tomado un claro rumbo: el de la profundización del conocimiento como una de las fuentes más importantes para la producción de bienes y servicios; el Estado debe proveer en ese sentido con planes duraderos y estratégicos y asegurar la igualdad de oportunidades; la contrapartida a estos nuevos derechos es el trabajo y esfuerzo.

Toda la Argentina debe comprender que transitamos una súper carretera de dos vías; una la de los derechos que nos asisten como Provincias y como personas, la otra, es la vía de las obligaciones, solamente con trabajo y responsabilidad podremos construir el futuro común. Los derechos solos no alcanzan, tienen sus correlatos en las obligaciones. Es hora de discutir cuales son las responsabilidades que tenemos todos Provincias, Pueblo, Universidad, Sindicatos, Empresarios, Políticos, Profesionales, absolutamente todos, en fin introduzcamos de una manera muy profunda y muy seria la ética de responder a cada derecho con una obligación.



**Solicitada por el señor convencional Rodríguez (pág. 3942 – 3946)**

Orden del Día N° 8

Señor presidente:

Queremos dejar claramente establecido lo que ha sido el sentido que se ha dado en el marco de la Comisión de competencia Federal a la expresión "garantizar los principios de gratuidad y equidad de la enseñanza pública estatal y la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales"

Por ello voy a ratificar lo dicho en el momento de la presentación del informe de la Comisión y ampliar sus fundamentos.

Respecto del significado del término garantizar coincidimos con la exposición que al respecto hiciera el convencional QUIROGA LAVIE, en el sentido que esta expresión incorpora una técnica específica para movilizar el aparato estatal, ya que su significado está dado por el Derecho Constitucional.

Si el dictamen no hubiera querido incorporar esta idea hubiera utilizado otros términos, tales como "orientados hacia", "tendiendo a", "sobre los", etc. Pero se eligió, precisamente, la palabra garantizar porque es el concepto más fuerte que se puede encontrar, ya que la expresión en el derecho constitucional obra como protección, como cautela, quiere decir, que "esto" debe protegerse.

El concepto de garantía, entonces, implica que los principios de gratuidad no pueden ser relativizados, quiere decir que toda política, norma, disposición o decisión en materia educativa debe ajustarse a dichos principios.

Aquí se ha puesto en duda, algo que en el dictamen de la Comisión no lo está. Y es la gratuidad de la enseñanza universitaria. La gratuidad de la enseñanza en todos los niveles está garantizada, más allá de lo que se quiera interpretar. Esta cláusula de garantía de la gratuidad, que no discrimina, que no relativiza a la gratuidad, porque sino se hubiera dicho, es la misma que tiene la Ley Federal de Educación en su art.39, primer párrafo y es la que ha impedido que el Gobierno Nacional arancele las Universidades. El Gobierno necesitaba, hasta esta consagración constitucional, una nueva ley que retirara la garantía de la gratuidad del nivel, por eso ha pretendido, aprovechando lo establecido en el segundo párrafo del art.39 de dicha ley dictar una nueva ley que estableciera los aranceles universitarios. Hoy ya no lo puede hacer la garantía de la gratuidad se lo impide.

Además, debe decirse también, que el Pacto de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales que este país ha firmado, lo compromete a mantener la gratuidad del sistema universitario, ya que allí se establece con claridad que la protección del derecho a la educación debe hacerse "particularmente a través de la gratuidad". El Estado no puede renegar de esta obligación, para ello me remito al art. 5 del Pacto citado que dice claramente:

Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción del cualquier de los derechos liberales reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

Llama la atención que en nombre de un punto de vista progresista de la educación, se brinde un enfoque neoliberal como interpretación auténtica de esta cláusula constitucional.

También implica un enfoque neoliberal creer que alcanza con la gratuidad para asegurar la igualdad de posibilidades. Con la incorporación de los principios de gratuidad y de equidad, el dictamen de la mayoría, coloca en cabeza del Estado una doble obligación: Por un lado la omisión de cobrar por la impartición de enseñanza, por el otro, el deber activo de asistir económicamente a quienes, aún con la gratuidad, no puedan acceder al sistema.

Esta doble obligación, es congruente con el principio de responsabilidad indelegable del estado, ausente en el dictamen del Frente Grande.

El concepto de equidad, que se ha cuestionado aquí, lejos de relativizar al concepto de gratuidad, lo complementa. No cumple un rol morigerador de la gratuidad, sino que recoge las más avanzadas concepciones de la Justicia. Como ejemplos,

1) podemos citar una obra de John Rawls: "Justice as Fairness", (Justicia como Equidad), donde enuncia el segundo principio de su teoría de la justicia como equidad: "Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones. Primero, deben estar vinculadas a cargos y posiciones abiertas a todos bajo las condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades, y segundo, éstas deben estar dirigidas a que los menos aventajados de la sociedad obtengan los mayores beneficios" .

Todos sabemos que Rawls no es precisamente un conservador, sino un autor, que se enrola en el llamado igualitarismo, una teoría de la justicia, que entre otras cosas, entiende a la educación como un bien primario.

2) Anderson y Bowman, en "Consideraciones en torno a la planificación educativa", utilizan el término Equidad en contraposición a un falso eficientismo, afirmando que este concepto es el que orienta la necesidad de una cantidad de educación igual para todos, un nivel de enseñanza suficiente para todos, una educación suficiente para que cada uno alcance su potencialidad, y oportunidades continuas de enseñanza.

3) El concepto de Equidad es receptado por nuestra CN en el art, 14bis, que garantiza condiciones dignas y EQUITATIVAS de labor. Nunca se ha dicho, hasta hoy, que este agregado hubiera sido un paso atrás para los trabajadores. Que las condiciones equitativas son restrictivas de las condiciones dignas.

La igualdad y la equidad constituyen los principios de justicia fundamentales sobre los que se asienta el orden democrático de las sociedades contemporáneas. Ambos son necesarios, son complementarios, para que las personas puedan llevar adelante su vida autónomamente y participar de los procesos de deliberación colectiva que supone la cooperación social.

La gratuidad y la equidad, son los dos principios que regirán de aquí en más a la educación argentina. Ya no hay dudas. Gratuidad para que todos accedan a la educación, equidad para que nadie pierda su derecho a la educación por razones económicas o sociales. Queremos que todos los habitantes de este país que concurran a las aulas de las instituciones oficiales ingresen, permanezcan y egresen de las mismas con las mismas posibilidades.

Quiero señalar expresamente que la expresión "enseñanza pública estatal" quiere decir educación oficial, la que presta el Estado en todos los niveles y

modalidades. En este sentido, también, se ha expresado la Convencional Sara Felicevich. Por lo tanto, en el sentido de lo dicho por la Comisión, y como está demostrado a partir de las intervenciones de todos los convencionales que han tratado el tema, deberá entenderse por dicha expresión todo tipo de enseñanza que se financie con los fondos públicos y a la cual le cabrán la aplicación de la garantía de ambos principios.

Respecto de las Universidades Nacionales ha quedado claramente establecido que la responsabilidad indelegable del Estado que consagramos en la cláusula evita cualquier intento de desentendimiento, por parte de éste, de su financiamiento. Su autarquía administrativa y financiera, que ha tenido consagración en distintos Fallos de la Corte Suprema de Justicia, es necesaria para el pleno ejercicio de su autonomía. Por ésta debe entenderse:

1. La necesidad de su creación por ley.
2. Su competencia para dictar y reformar sus propios estatutos, sin más requisitos que su ulterior publicación;
3. La SUJECCIÓN ÚNICA AL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD. Esto implica la no intervención de los poderes políticos en la vida de las universidades. Su autonomía institucional y académica.

Sobre este punto hay jurisprudencia consolidada de la corte. Fallos 235:338;252:242, 134:1095, 279:69; 284:418; 288:46;289:143;291:462., que Héctor Félix Bravo, en su obra, Jurisprudencia Argentina en materia de Educación, publicado por EUDEBA,(1992), sintetiza de la siguiente forma: "Las decisiones de las universidades nacionales en el orden interno, disciplinario, administrativo y docentes no son susceptible, en principio, de revisión por los jueces, pero tal criterio cede cuando lo actuado en sede administrativa es impugnado por razón de manifiesta arbitrariedad, o que se cause lesión a las garantías constitucionales o a las leyes que reglamentan los derechos protegidos por la constitución nacional".

4. Competencia para planificar y fijar políticas.
5. Capacidad para organizarse y desenvolverse dentro del régimen de la autonomía normativa y docente y de la autarquía administrativa y económica financiera.
6. Capacidad para nuclearse en organismos de 2do. grado que, sin desmedro de su actividad institucional, atienden las necesidades de coordinación de planes y políticas.

Lo que acabo de sostener es consistente con lo planteado ya aquí por el Sr. Rector de la Universidad de San Juan y con las adhesiones a este dictamen que se han presentado ante esta Convención Constituyente provenientes de las Universidades Nacionales de Mar del Plata, Comahue, Catamarca, el Litoral, Misiones, Río Cuarto, la Federación Universitaria Argentina.

Debe decirse también que la falta de mención expresa de la libertad de cátedra en el dictamen de la mayoría, no puede entenderse como su negación. De la misma forma, en esa línea equivocada de razonamiento, uno podría decir que el dictamen de la minoría, por no citar expresamente, está negando el cogobierno tripartito e igualitario, los concursos de oposición y antecedentes o la periodicidad de cátedra. Principios de la Reforma Universitaria que sólo son posibles con la autonomía de las Universidades Nacionales y que han sido definidos por la tradición reformista de este país como

intrínsecos a esta autonomía.

La convencional por el Frente Grande que hablara sobre este tema al iniciarse el tratamiento de este tema sostuvo:

"...la historia de Occidente nos demuestra que solamente el Estado puede garantizar la educación pública".

"..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 ese derecho."

"El hecho de que en nuestras sociedades el Estado haya sido la única garantía de la educación pública está absolutamente demostrado en que las políticas neoliberales han vaciado los fondos de la educación pública".

"La retracción del Estado y el no otorgamiento de garantías de 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 obligado a pagar la matrícula de una escuela si no tienen una escuela pública a la que concurrir."

Coincidimos absolutamente con esta apreciación, por ello el proyecto presentado por este convencional constituyente establecía y fundamentaba claramente la principalidad del estado en la educación. Esto hoy significa, nada más y nada menos, negar el Estado desertor y afirmar el concepto del Estado activo, responsable por este derecho a la educación y por este bien público y que debe realizar las políticas públicas necesarias para brindar la igualdad de oportunidades de todos los habitantes.

El despacho de la minoría, más allá de los discursos, no establece ni la principalidad ni la responsabilidad indelegable del Estado. El despacho de la minoría permite la subsidiariedad del Estado. En esta omisión, es de esperar no intencionada, abre las puertas a toda la política neoliberal en materia de educación. Tampoco nada se dice respecto de la cultura, de la generación de empleo productivo ni de la formación profesional de los trabajadores. Estas carencias y el discurso descalificador de quienes sostienen el despacho de la minoría es lo que impide llegar acuerdos mayores.

Se ha puesto en duda en este recinto que la expresión sin discriminación alguna del despacho de la mayoría ,aplicado a la enseñanza oficial no implica para el Estado la imposibilidad de brindar enseñanza religiosa expresa o a través del curriculum oculto.

Hemos sostenido con anterioridad que el derecho a la educación es un derecho a priori que no puede ser sometido a deliberación para su consideración como una libertad esencial para el desarrollo de la dignidad humana.

Siguiendo al Dr. Carlos Santiago Nino queremos señalar que éste es un derecho que permite a los hombres y mujeres elegir en las mejores condiciones de información sus planes de vida. Es en este sentido que creemos que no existe justificativo alguno para limitar las posibilidades de conocimiento y de selección de los individuos. Los únicos límites que aceptamos son los mencionados oportunamente.

Es por ello que sostenemos que el servicio educativo oficial, público, no puede producir en sus usuarios ningún tipo de limitación de índole religiosa, política, étnica, cultural, social o económica. Cualquier limitación de esta índole que se produjera por acción u omisión del Estado implicaría una discriminación.

Sostenemos que la enseñanza oficial, sobre todo en la educación primaria y

media, deberá ser absolutamente respetuosa de la libertad de los educandos, que por estar en una etapa formativa, no deben sufrir la violencia de la imposición de obligaciones escolares, contenidos curriculares y/o religiosos, diseños organizacionales, que impliquen generar conflictos de conciencia a personas que se encuentran en una situación de subordinación respecto de la autoridad escolar; esto constituye a nuestro entender una situación de discriminación.

En este sentido la educación argentina tiene una larga tradición laica que arranca con la ley 1420 y que se funda, casualmente, en la libertad de creencias. Los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución Nacional son los que fundamentan la laicidad que permitió la convocatoria del Preámbulo a "...todos los hombres del mundo...".

Es en función de este precepto que la Corte Suprema de Justicia estableció en el caso BARROS, Juan C. y otro, LL.,1979-B-531, lo siguiente: "1. Procede acceder al amparo interpuesto por el actor en nombre de sus hijos menores de siete y ocho años que fueron separados de la escuela a que concurrían, con arreglo a lo dispuesto por la resolución general Nro. 4 del Consejo Nacional de Educación y por el decreto 1867/76, por negarse a reverenciar los símbolos patrios fundados en convicciones religiosas de sus progenitores. 2. La separación de una escuela primaria de dos menores les provoca un serio perjuicio, pues reviste el carácter de una inhabilitación permanente para asistir a la escuela pública argentina, si se considera el motivo de la conducta, en el caso, no reverenciar los símbolos nacionales por razones religiosas, con trasgresión del derecho constitucional de aprender (art.14), el deber del Estado de asegurar la educación primaria (art.5) y la obligatoriedad de ésta, reglado todo ello en los términos de la ley 1420. La ilegitimidad de la decisión adoptada resulta de aplicarse a dos menores carentes de discernimiento (Cód. Civ., art.921), cuya actividad fue meramente pasiva en el caso. Partiendo de esa condición no puede afirmarse constituyera una manifestación razonada de falta de respeto a los símbolos patrios y sí de obediencia a la autoridad paterna (Ley 10.903 y arts.264 y sgtes. del Cód. Civ.). Por ello, sin perjuicio de la validez legal de la resolución general Nro. 4 del Consejo Nacional de Educación, la inteligencia asignada por las autoridades del establecimiento escolar respectivo importa un apartamiento manifiesto y arbitrario de los fines de la norma superior, con grave daño a los recurrentes, que torna admisible la vía del amparo." En este caso la Corte dictaminó sobre un recurso interpuesto por miembros de los "Testigos de Jehová".

Por su parte la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal fue más allá en el caso "D.A.F." cuando revocó la expulsión de la escuela de un niño de los Testigos de Jehová por negarse a saludar a la bandera nacional, sobre la base de que el ideal de patriotismo no puede ser inculcado coactivamente. Lo interesante de este fallo, al decir del Dr. Nino en un comentario sobre el mismo es que se elude hablar de la falta de discernimiento y la pasividad como características de las condiciones y propiedades en que caracterizan al acto discriminatorio, poniendo por encima de toda consideración a la libertad de conciencia y el derecho a la educación.

Ha de quedar claro que la expresión sin discriminación alguna aplicada a la educación oficial evita la discriminación de carácter religioso en la escuela pública y las restricciones culturales que abarcan un sinnúmero de cuestiones, desde las relativas al género hasta las del desconocimiento de la cultura aborígen de nuestro país.

Los tratados internacionales sobre derechos humanos establecen la responsabilidad del Estado de garantizar la no discriminación. En este sentido, la

Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos..." y que "Los padres tendrán el derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos". Por otra parte, el art. 1 establece que los derechos consagrados por la Declaración serán garantizados sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. En igual sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos establece la obligación del Estado de garantizar los derechos reconocidos por ella sin discriminación de ninguna índole. Asimismo, consagra la libertad de conciencia y de religión y que "nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias" y que "los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones". Por su parte, el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que "la educación debe capacitar a todas las personas para participar en una sociedad libre, favoreciendo la comprensión, la tolerancia y la amistad de todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos..." También obliga al Estado a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. La Convención sobre los Derechos del Niño, por su parte, establece que los Estados respetarán el derecho al niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Las normas establecidas en estos tratados implican que, así como el Estado subsidia a instituciones educativas de distintas religiones, debe garantizar que la educación pública sea neutral en materia religiosa, de modo tal de asegurar que quienes no profesen culto alguno o deseen que sus hijos no reciban educación religiosa, puedan ejercer este derecho. Solo así se podrá garantizar el pleno goce y ejercicio de la libertad de conciencia en condiciones de igualdad.

La neutralidad de la escuela oficial respecto de cuestiones religiosas e ideológicas es una necesidad para garantizar la convivencia democrática en nuestras sociedades contemporáneas, conforme lo establecen las normas de los tratados internacionales mencionados. Los dogmatismos de cualquier signo son contrarios a las sociedades libres, y a la tolerancia entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos.

Sostener en la Constitución el compromiso con la no discriminación implica, por otro lado, la obligación del Estado de respetar la constitución de asociaciones de toda índole a fin de favorecer el pluralismo religioso y cultural.

Señor presidente:

Mi postura negativa en cuanto a la necesidad y conveniencia de esta reforma constitucional es por todos conocida. Respetar el espíritu que animaba a los convencionales de 1853/60 y que instituyeron en nuestra ley fundamental, habría sido más que suficiente para que hubiéramos concretado una auténtica república, representativa y federal.

Sin embargo, durante muchos años, se fueron dejando de lado aquellos principios y se fueron deformando muchas de nuestras instituciones. Así, la relación entre la Nación y las provincias concebida por nuestros constituyentes en los términos del artículo 5o., dejó paso a partir del año 1934 a leyes de coparticipación de recursos, las que a su vez fueron sufriendo cambios por medio de normas de menor entidad legal, hasta llegar a la situación actual, cuya corrección, dadas las enormes injusticias generadas, se impone en el menor plazo posible.

Porque habiendo sido las provincias los estados autónomos que dieron vida a la Nación, para lo cual le delegaron sus poderes originarios y le proporcionaron las formas de financiar sus gastos para permitirle cumplir con los propósitos que tan bien sintetiza el preámbulo, la Historia nos encuentra en un momento tal en que aparecen subvertidos los términos y hoy las provincias, aún las más fuertes económicamente, son una suerte de distrito o departamento dependiente y porque no, mendicante, de un poder central que les retacea sus legítimos fondos y las condena a una especie de vida que, carente de recursos para afrontar el desarrollo y el crecimiento, se perpetúa en un medrar sin destino.

Desgraciadamente, este modo de pensar se ha enquistado en el Gobierno federal, y día a día observamos el continuo avance sobre los recursos de las provincias a través de caminos constitucionalmente espurios como pactos con los gobernadores o aún más agravante, con decretos de necesidad y urgencia.

La apropiación de los fondos provinciales ha sido una constante de este gobierno federal, que pasó de este modo a recibir 15.7 puntos más de la coparticipación que lo que recibía en el ejercicio 1988, al trepar desde el 42% de los ingresos tributarios a más del 57,7% el año pasado, porcentuales estos proporcionados por la Comisión Federal de Impuestos.

Esta cesión representa más de \$ 3.600 millones de pesos de apropiación, cifra que cada convencional puede imaginar en la proporción correspondiente a su provincia y advertir así el enorme despojo de que han sido víctimas. Si añadimos la transferencia de servicios educativos, hospitalarios y de asistencia social efectuada hace apenas dos años sin compensación financiera por los nuevos costos asumidos, no podemos menos que sorprendernos ante las manifestaciones del gobierno central clamando por el ajuste provincial, prescindiendo de esta realidad que se omite mencionar en los reclamos.

Estas causas son las que, a pesar de nuestra oposición al cambio constitucional, nos llevaron a proponer una reforma parcial al texto, para dejar perfectamente definidos los principios que consagraron los constituyentes de 1853 y que la mala praxis política del Gobierno central desnaturalizó.

Sin embargo, acepté adoptar un proyecto que, en tanto no violentara mis conceptos, fuera el resultado del consenso con las demás fuerzas políticas, declinando considerar mi posición original como excluyente, en la inteligencia de que por este camino avanzaríamos en el proceso de reconstrucción del federalismo.

Por ello, quiero dejar expresa constancia de que el dictamen de comisión suscripto en minoría con los señores convencionales por los partidos Cruzada Renovadora de San Juan, Demócrata Progresista y Movimiento Popular Neuquino corresponde básicamente al texto que fuera conciliado con dichos representantes de todas las fuerzas políticas durante el debate en la comisión de Competencia Federal, texto que fuera luego dejado de lado por un sector de los representantes del justicialismo, con la anuencia del radicalismo y que tuviera finalmente aprobación al contar con el apoyo de los convencionales por el Frente Grande, que lo suscribieron con disidencia parcial.

Entendimos conveniente recuperar ese producto del consenso y no admitir el resultado de una negociación que no nos tuvo por parte, que se alejó considerablemente de los acuerdos y que decididamente no nos satisface.

Aclaro que mi propuesta original no se limitaba al régimen de coparticipación sino que atendía más propiamente al conjunto de las relaciones económicas que hacen al financiamiento del Estado, en sus distintas jurisdicciones.

Estas proposiciones se realizaban en el marco del artículo 67, dentro de las atribuciones del Poder Legislativo, determinando que el Gobierno federal provee a los gastos de la Nación únicamente y destaco, únicamente con los fondos del Tesoro nacional que le asigne el Congreso de la Nación en la ley de presupuesto anual de recursos y gastos.

¿Cuales son estos recursos? La participación en el producido de los derechos sobre el comercio exterior y en los impuestos que se establezcan como coparticipables; lo obtenido por la venta de tierras u otros bienes de propiedad del Estado nacional, con más lo percibido por vía de las operaciones de crédito que le hayan sido autorizadas.

Previamente, habíamos reclamado en primer término recuperar la atribución del Congreso de la Nación a fijar los derechos de importación y exportación, propuesta compartida por todos los despachos presentados, y rescatábamos su carácter de recursos coparticipables, por cuanto hoy, tomando un rol diferente al que les asignaba Juan B. Alberdi, se han constituido en una herramienta de política económica con una proyección sobre la actividad económica en general y particularmente sobre las economías regionales de tal trascendencia que una variación de las reglas puede significar el progreso o la ruina de esa parte del territorio argentino.

Baste señalar como ejemplo la ruinoso situación de algunas producciones, como la avícola que aflige a la provincia de Entre Ríos, la frutícola del valle de Río Negro como así también la incidencia en la industria manufacturera, donde se advierte agonizar a textiles, papeleros y otros, en tanto florecen al amparo de la restricción aduanera la industria automotriz, que ha podido cuadruplicar su producción, constituyéndose en la bandera que se agita como símbolo del crecimiento, en tanto oculta el precio que pagan los restantes industriales y productores, particularmente los de las pequeñas y medianas empresas.

Por tal razón, consideré que la norma debía orientar al legislador en el sentido de que el sistema tarifario debiera fomentar la capacidad competitiva de las actividades productivas y su inserción en el comercio internacional.

Esta facultad del Congreso no puede ser delegada al Poder Ejecutivo y toda vez que los derechos sobre el comercio exterior no son sino un modo de imposición, no



podrán ser alterados en el futuro que por la vía legislativa.

Por otra parte, debe también tenerse presente la actual dependencia de la recaudación de impuestos coparticipables de las operaciones de importación y exportación. En efecto, al despachar una mercadería debe abonarse el impuesto al valor agregado sobre el valor de aquella con más su flete y seguro y los derechos de importación tributados; se paga no solamente el 18% de la tasa general sino que se adelanta además un 8% adicional a cuenta de la futura venta de esos bienes. Del mismo modo se abona el 3% como adelanto del impuesto a las ganancias, totalizando un 29% del valor de las mercaderías importadas.

Recordando que para este año se espera que las importaciones superarán los 20.000 millones de dólares y tomando una tarifa promedio del 10%, tendríamos que el ingreso de impuestos coparticipables dependientes del comercio exterior excedería los 6.380 millones de pesos, de los cuales no menos de \$ 2.750 millones corresponderían a las provincias del modo que hoy se aplica la coparticipación y que superarían los 3.600 millones si se respetara el texto original de la ley No. 23.548.

De igual manera, las exportaciones dan derecho a que les sea reembolsado el impuesto al valor agregado que haya incorporado a su precio el producto a ser embarcado.

22 En estos momentos se estima que el monto de los reembolsos a otorgar a los exportadores alcanza al 6% del total que se recauda por el IVA.

Las cifras expuestas señalan la incidencia que las operaciones del comercio exterior tienen en la recaudación de los impuestos coparticipables. Ahora bien, es claro que si se produjese una modificación del tipo de cambio, variarían sustancialmente las cifras del comercio exterior, principalmente si la variación fuese de cierta entidad, ocurriendo, como hasta ahora ha sucedido de manera invariable, que se produciría una seria restricción en las importaciones y un aumento de los saldos exportables. Lo primero entonces se traducirá en la reducción del ingreso de impuestos coparticipables y lo segundo, en el incremento de los reembolsos del Impuesto al Valor Agregado a los exportadores.

Señalo que mi proyecto admitía que el Congreso de la Nación acordase excepciones respecto de la uniformidad, convalidando una situación preexistente y que la reciente sanción de la ley de zonas francas amplía, de modo tal que el nuevo texto no quede violado en el mismo momento de su aprobación.

La propuesta relativa al inciso 2do. del artículo 67 concuerda con las otras presentadas en lo que hace a la facultad concurrente de la Nación y las provincias en materia de impuestos indirectos. También en lo que hace a la imposición de impuestos directos por tiempo determinado en cuanto la defensa, seguridad común y el bienestar general lo exijan.

A nuestro entender, estos impuestos directos, potestad de las provincias, solamente pueden ser d con voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, mayoría especial en consonancia con la excepcionalidad de la medida.

Nuestra propuesta concuerda con la mayoritaria en darle rango constitucional a la coparticipación de los recursos. Pero a nuestro juicio debe comprender la totalidad de los recursos impositivos, que comprenden los derechos sobre el comercio exterior, proposición que he explicado anteriormente.

Concordamos con el dictamen de mayoría en cuanto a que esta norma se instituya por leyes convenio cuyo inicio tendrá lugar por la Cámara de Senadores, como lo tuvo la actual ley 23.548 a impulso de hoy la bancada oficialista, entonces en la oposición, por ser el recinto donde todas las provincias se hayan igualmente representadas, pero disintimos en cuanto a que pensamos como necesario la aprobación por una mayoría calificada, al menos como en la sanción de los impuestos directos, con la mayoría absoluta de cada Cámara. Nos parece que una ley que tendrá carácter de ley convenio no puede ser sancionada con una mayoría simple, por cuanto de ese modo bastan 13 jurisdicciones para fijar las condiciones de distribución de los recursos a la totalidad del país.

De la misma manera, una ley convenio, para alcanzar tal carácter debe tener la ratificación expresa de las legislaturas provinciales, a nuestro juicio de no menos de las 2dos terceras partes del total de ellas, momento en que tendría vigencia.

En los dictámenes se ha coincidido respecto de la automaticidad de la remisión de los fondos como así también respecto de la creación de un organismo fiscal federal constituido por un representante de la Nación y uno por cada una de las provincias. También hubo consenso sobre las atribuciones que tendría en materia de fiscalización y de interpretación de las normas. Lamentablemente, el dictamen mayoritario excluyó la fiscalización de la recaudación, gestión tanto o más importante aún que la de la distribución de los fondos.

Realmente nos pesa esta supresión, por cuanto más allá de los indudables méritos de la actual gestión recaudadora, la historia nos recuerda períodos donde aquella fue francamente deplorable, proyectándose negativamente sobre el interior, particularmente en aquellas regiones cuyo ingreso principal es el producido de impuestos nacionales coparticipables.

Creemos que el plenario puede restablecer aquella propuesta, que en nada obstruirá a los entes recaudadores, sea la Dirección General Impositiva, la Administración Nacional de Aduanas o la de Seguridad Social; muy por el contrario, podrá suplir sus futuras falencias.

Otra deplorable supresión en el dictamen final es el párrafo relativo a la intangibilidad de los recursos coparticipables, carácter que sin embargo rescataba el dictamen de minoría presentado por un sector del justicialismo.

Existe una concordancia general en cuanto a que la distribución entre la Nación y las provincias deberá efectuarse en relación a las competencias, servicios y funciones que cada jurisdicción debe asumir.

Ello significa, a mi entender, que las restricciones financieras para prestar acabadamente estos servicios y funciones, deben ser proporcionalmente iguales para la Nación respecto de las provincias y no como en el presente, donde las disimilitudes son tan obvias.

También se da rango constitucional a que toda transferencia de servicios entre las jurisdicciones deba ir acompañada de la pertinente modificación de la asignación de fondos, criterio tan evidente que no debiera requerir una norma de tal entidad, si no

fuera el permanente abuso que ha existido del gobierno federal en tal aspecto.

La distribución de los recursos entre las provincias debe ajustarse a indicadores objetivos, punto de coincidencia general, como así también en cuanto a que aquella debe dar prioridad a que todos los habitantes logren un grado de desarrollo y calidad de vida equivalente en todo el país, para garantizar la igualdad de oportunidades.

Esta norma pudo haber sido más precisa, por cuanto hubiese sido de gran importancia establecer los principios de justicia que convirtiesen en realidad aquella pretensión. El presente nos muestra de qué manera una equivocada o tendenciosa elección de los indicadores objetivos lleva a una desigual distribución de los fondos, con las naturales consecuencias negativas de agravar las diferencias existentes.

Por esto consideré que, acordándose rango constitucional al sistema de la coparticipación federal de los recursos, también se debía otorgarlo a las bases que llevasen a la pretendida igualdad de oportunidades, para lo cual debía procurar, en el orden distributivo, a alcanzar una cierta igualdad en el ingreso fiscal que cada estado provincial debía recibir por cada uno de sus habitantes. A este efecto, la acumulación histórica de las riquezas por jurisdicción, es decir el valor de los bienes registrables, sean inmuebles, rodados u otros, emergente de catastros y demás registros, claro índice de la capacidad contributiva de cada estado provincial, establecidos de manera análoga por todas las provincias, establecía la primera diferencia a compensar.

En segundo lugar, pienso que debe tenerse presente el valor de la inversión pública nacional realizada por el Gobierno federal, por jurisdicción, que como todos sabemos ha distado de ser equitativa. La tendencia contemporánea en materia de obra pública parece alejarse de la idea del Estado conductor de los motores económicos y derivar a las manos privadas y al interés particular su realización. Esto depara como consecuencia que algunos estados hayan recibido al presente beneficios sustancialmente superiores a otros, razón por la cual este parámetro deberá ser considerado, en relación inversa al monto preexistente por habitante.

Sin duda, los recursos provenientes de la percepción de regalías provenientes de la explotación de recursos naturales propios de cada Estado, es otro indicador ha tener en cuenta en orden a compensar en el presente las diferencias que nazcan de este factor. Como en un futuro podrían aparecer otras fuentes de ingresos diferenciales por jurisdicción, entiendo que el régimen de coparticipación deberá nivelar esas asimetrías de manera que en el orden del desarrollo y calidad de vida, sea indiferente el lugar de nacimiento.

Durante muchos años, algunas provincias fueron beneficiadas con regímenes promocionales, especialmente en materia impositiva, para el desarrollo de actividades productivas, particularmente comerciales. Esto significó un sacrificio para las restantes jurisdicciones que, transcurrido el lapso para que rindiese sus frutos, los retornen al sistema de coparticipación.

También los costos de servicios de cada estado provincial deben ser un indicador a valorizar; no es lo mismo dar educación pública al 95 ó 98% de la población que a la mitad de ella. Idéntica reflexión en materia de salud. Deberá reconocerse en la diferencia de costos que las jurisdicciones soportan, particularmente por razones geográficas para brindar estos servicios.

Por cierto que se requiere un trabajo previo estadístico, pero aspiro a que el mismo pueda realizarse con anterioridad al plazo que el dictamen de la mayoría fija para

la sanción de una nueva ley de coparticipación de recursos.

Otro tema que, en mi pensamiento, la ley debe considerar de manera ineludible, es el relativo a la formación de fondos especiales con destino al desarrollo de proyectos de significativa trascendencia regional como así también para la cobertura de emergencias, cualesquiera hayan sido las causas que las generaron.

Estos fondos especiales debieran ser asignados por el Senado de la Nación con voto de mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara. El federalismo recuperaría significativamente su rol y el desarrollo y el crecimiento de las regiones no estaría sujeto a planes variables según el humor del funcionario a cargo, sino que sería el producto de un ordenamiento de prioridades que habrían convenido los representantes de los estados provinciales.