1

Solicitada por el señor Convencional Albamonte

Señor Presidente:

El dictamen que nos ocupa ofrece tales características de relevancia que más allá de mi intervención en el recinto, y de la generosidad de la Asamblea al prorrogarme considerablemente el tiempo de mi exposición no he podido abordar como hubiera sido deseable por mí, alguno de los temas que considero vitales y que tal como anuncié al iniciar mi participación incorporaría a través de esta inserción.

Deseo primeramente hacer algunas breves reflexiones sobre la Coparticipación Federal. En ese aspecto y como representante de la Provincia de Buenos Aires deseo señalar que desde siempre la misma ha contribuido en forma absolutamente generosa y solidaria con el resto de las Hermanas Argentinas. No podía ser de otra manera, ya que en nuestro territorio es en donde la población de no nativos resulta más significativa. Según el último Censo Oficial realizado en 1991, la porción de habitantes no nativos en la provincia de Buenos Aires, es del 53% mientras que en el resto del país esa cifra desciende al 47%. En consecuencia el espíritu solidario de los bonaerenses no puede de ninguna manera ponerse en duda. Sin embargo los habitantes del denominado Primer Estado Argentino no sólo por su gran extensión sino también porque en el reside más del 40% del total de la población argentina sufre falencias en algunos casos absolutamente dramáticas y posee bolsones de extrema pobreza que no dudamos en calificar como únicos en el país.

Cientos de miles de hombres y mujeres provenientes de todas las provincias argentinas, y aún de países limítrofes se han asentado en el cinturón denominado conurbano bonaerense en busca de mejores posibilidades de trabajo, y de vida. Más allá de las consideraciones que puedan realizarse sobre el porqué de ésta migración tan importante, las razones históricas, económicas, sociales, culturales y aún psicológicas lo cierto es que tenemos la obligación de atender los legítimos requerimientos de quienes hoy habitan nuestro territorio. Alguno de los señores Convencionales que han hecho uso de la palabra se han referido en forma peyorativa al denominado Fondo de Reparación Histórica del Conurbano que fuera votado por el Congreso de la Nación y que permite al actual gobierno de la Provincia de Buenos Aires, realizar importantes obras que durante décadas permanecieron sólo en la fantasía de los gobernantes de turno, y en las exigencias y reclamos de los ciudadanos.

Muchas fueron las críticas escuchadas en ese sentido, pero deseo sintetizar una que me tuvo como protagonista y que efectuó la convencional por la Provincia de Corrientes señora Ana Maria Panda, la que luego de hacer -o pretender hacer- responsable a este exiguo fondo como el causante de todos los males de las provincias argentinas, y de incluso la suya, reclamaba enfáticamente que no se le diera más dinero al conurbano. Ante tal aseveración le solicité una interrupción en el debate, donde manifesté que no creía que la señora Pando pudiera repetir semejante discurso ante sus comprovincianos que de a miles viven en el conurbano bonaerense. Cuál sería mi sorpresa cuando al intentar replicarme dio a entender que la mejor forma que los correntinos que viven en la Provincia de Buenos Aires se sientan incentivados a retornar a la tierra que los vio nacer era precisamente impedir que el Gobernador Duhalde pueda hacer hospitales, cloacas y agua potable, viviendas y en definitiva los elementos para una vida digna, para que apremiados por esas tremendas falencias regresaran a Corrientes. Cuanta insensibilidad señor Presidente, cuanto desconocimiento de las realidades económicas, cuanto desprecio por la libertad de sus

comprovincianos para elegir libremente cualquier lugar donde quieran vivir. Volviendo al núcleo de nuestra presentación lo cierto es que la Provincia de Buenos Aires ha sufrido en los últimos años un fuerte recorte de su participación en los montos de la Coparticipación Federal es así por ejemplo que en 1971 y de acuerdo a las leyes 14.060, 14.390 y 14.788 vigentes simultáneamente en esa época, la Provincia de Buenos Aires recibía el 32,2% sufriendo su primera caída importante en 1973 mediante la ley 20.221 que redujo esa participación al 28,0%, en 1980 le correspondió a la Provincia de Buenos Aires el 28,3 % pero la enorme caída señor Presidente se produjo durante el gobierno del doctor Armendáriz de la Unión Cívica Radical que redujo ese porcentaje al 17,5%. En la actualidad, la provincia de Buenos Aires recibe el 22% cifra que se vio incrementada en un 1,5% precisamente con la asignación del fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. Como vemos señor presidente no puede ser más exigua la parte que de la provincia de Buenos Aires está recibiendo. Si tomamos cualquier parámetro objetivo para definir la coparticipación federal, sin temor a equivocarnos, nos atrevemos a aseverar que esos montos deberían ser notoriamente superiores.

Una de las formas de conocer la justicia con que se distribuye la coparticipación puede bien ser los recursos de origen nacional per cápita. En ese sentido señor Presidente debemos señalar que el promedio nacional que estaría alrededor de los 400$ por habitante por año, se reduce a 250$ en la provincia de Buenos Aires, 310 en Córdoba y Santa Fe y 360 en Mendoza citando en consecuencia a estas provincias por estar debajo notoriamente de dicho promedio. En el otro extrema de la distribución y siempre guiados por este parámetro tenemos a Tierra del Fuego con 2250$, Santa Cruz con 2100$, La Rioja con 1700$, Neuquén con 1500$ y Catamarca con 1450$. Si en cambio tomamos el gasto público per cápita que muchos economistas coinciden en señalar como un parámetro donde se miden las eficiencias de las administraciones provinciales, la situación no es diferente, la provincia con menor gasto público es la de Buenos Aires seguida por la de Tucumán, Santa Fe, Mendoza y Misiones mientras que las que más gasto público insumen son las de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén, La Rioja, Catamarca y La Pampa. Si tomáramos como criterio de reparto la población de cada provincia, a Buenos Aires le correspondería el 41%. Si en cambia el criterio fuera ayudar a las provincias que cuentan en su territorio con la mayor porción de habitantes no nativos ese porcentaje asciende al 53%. Si en cambio el parámetro fuera los gastos en educación- que debido a la importancia del tema bien puede convertirse en una clara referencia- tomando por ejemplo el porcentaje de alumnos bonaerenses en los tres niveles educativos con respecto al resto del país y siempre de acuerdo a cifras del último censo de 1991, a la Provincia de Buenos Aires le correspondería el 31%. Si en cambio y siempre en el rubro educación se tomara como criterio el porcentaje de docentes en los tres niveles educativos, le correspondería el 29%. Pero si en vez de recurrir a la educación lo hacernos a un rubro menos importante como es el de la salud y tomamos como cifras los egresos hospitalarios en establecimientos asistenciales oficiales según cifras del INDEC del año 1992 el porcentaje que le correspondería a la provincia de Buenos Aires sería del 32%. Si tomáramos en cambio las consultas médicas en establecimientos asistenciales oficiales con respecto al resto del país la cifra de coparticipación rondaría el 37 %.

Siempre vinculado al rubro salud pero tomando como parámetro al cuidado de los niños, la cobertura de vacunación a población menor de un año sería del 34%. A esta altura de la exposición es probable que algunos digan que los argumentos y criterios expuestos no son del todo satisfactorios y podemos recurrir por ejemplo a la pobreza como un parámetro justo de la distribución y en ese caso nos encontraríamos tomando la población en hogares con necesidades básicas insatisfechas, a la provincia de Buenos Aires le correspondería nada menos que el 34%. No quiero abrumar a la Asamblea con más cifras pues resulta evidente y absolutamente incontrastable que porcentualmente la provincia de Buenos Aires es la que más aporta, y la que menos recibe. Lo que nos lleva en consecuencia a afirmar que es la más desfavorecida en el régimen de

coparticipación federal. El dictamen que ha sido puesto a consideración de la Honorable Convención Constituyente cuenta además con un fuerte contenido federal ya que si tenemos en cuenta las modificaciones ya aprobadas en el núcleo de coincidencias básicas y que se refiere al nuevo mecanismo de sanción de las leyes que reduce de 5 a 3 los pasos necesarios entre ambas Cámaras para la aprobación de las mismas - lo que le da una fuerte preeminencia a la Cámara de Origen - el hecho de incorporar al Senado como Cámara de Origen pone en este tema en clara posición dominante a las provincias chicas (que son la mayoría) con respecto a las grandes. Deseo referirme al tema que en mi modesta opinión ocupa sin lugar a dudas el más relevante pues está directamente vinculado con la calidad de vida y con el futuro, me estoy refiriendo obviamente a la educación. En ese sentido el dictamen de mayoría introduce en el art. 67 de la Constitución Nacional el concepto de la garantía de los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales con referencia a la primera parte, es decir a garantizar los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, estimo conveniente remitirme a un análisis sobre este tema que considero sumamente claro y valioso y paso a transcribir:

GRATUIDAD Y EQUIDAD DE LA ENSEÑANZA

La Honorable Convención Nacional Constituyente considerará un dictamen de la mayoría de la Comisión de Competencia Federal, por el cual se incorporaría al texto del inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional, entre otras modificaciones referidas a la educación, que deberá asegurarse la igualdad de oportunidades y posibilidades de acceso a la educación sin discriminación alguna, que garantice los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal.

La inclusión de una cláusula constitucional que incluya estos dos conceptos obliga a una interpretación que como lo ha dicho la Corte Suprema de la Nación en numerosos fallos, haga prevalecer la mayor cantidad de efectos posibles a todos los términos previstos por el legislador, en este caso constituyente (278: 62 "la inconsecuencia o la falta de previsión no se supone en el legislador y por esto se reconoce como principio inconcluso que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darle un sentido que <u>ponga en pugna sus disposiciones destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todos con valor y efecto"</u>; 281: 146 "la primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador").

Una interpretación rígida del término gratuidad implicaría anular el segundo concepto, es decir, el de equidad. Es obvio que la enseñanza, la educación, tienen un costo que la sociedad debe afrontar; por lo tanto, cuando se habla de gratuidad de la enseñanza o de la específicamente de tipo universitario, se está diciendo que se debe garantizar que su costo no signifique una valla al acceso de ese servicio a todos los habitantes de nuestra sociedad.

El proyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional para un nuevo régimen económico financiero de las Universidades Nacionales, basado en la ley Nº 24.195, <u>resuelve la unicidad de los principios de gratuidad y equidad</u> sobre la siguiente base:

1. La universidad será gratuita para todos aquellos estudiantes que provengan de hogares con ingresos totales inferiores a los 1500 pesos mensuales.

2. Para aquellos estudiantes que provengan de hogares con ingresos superiores a los 1500 pesos mensuales, las universidades podrán establecer o no aranceles por los estudios de grado. Esta libertad forma parte de la autonomía y autarquía de las universidades, aspecto que también tiene en consideración la Honorable Convención Constituyente, en la modificación del art. 67, inc. 16.

En otras palabras, los criterios de gratuidad y equidad, se expresan en la gratuidad para aquellos que no pueden realizar aporte económico alguno, y no gratuidad para aquellos que sí pueden realizar algún aporte.

Por otro lado, con la recaudación resultante de esta fuente de ingresos, se financiará un sistema de becas que permitirá garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en estudios superiores por parte de estudiantes que provienen de hogares de bajos ingresos.

Así aparece entonces, complementariamente, el concepto de equidad que determina que el costo de esa enseñanza sea soportado en relación con la posibilidad de cada integrante de la sociedad hasta el punto en que, garantizando el acceso del servicio a todos los ciudadanos, no implique costo alguno para quienes no pueden afrontarlo.

La idea de equidad (magistralmente expuesta desde 1.868 en el constitucionalismo norteamericano "EQUYTY PROTECTION") determina que "la ley debe violar el principio estricto de igualdad, cuando lo hace para promover importantes metas sociales aunque este principio debe ser de aplicación conclusiva y limitativa".

Insistimos: cuando se manifiesta que la enseñanza debe ser gratuita, nadie piensa que no tendrá ningún costo, sino que este no implicará una limitación para su acceso; la distribución de esos costos deberá formularse, en la interpretación que se propugna y que es la única posible, en forma equitativa.

Un estudio recientemente realizado por la Secretaría de Programación Económica referido a la distribución del gasto público social y la distribución del ingreso, demuestra que del 100% de la inversión pública en educación terciaria (que obviamente incluye la educación universitaria), sólo el 20% tiene por beneficiarios a estudiantes que provienen de los hogares de I y II quintil o sea los de menores ingresos, mientras que en el otro extremo, el 38,5% de los beneficiarios pertenecen al estrato (quintil) de mayores ingresos. Ello indicaría una alta regresividad de la inversión pública en la prestación del servicio universitario, y confirmaría la hipótesis que la gratuidad in-limine atenta contra el principio de equidad.

A la inversa, el mismo estudio demuestra que en la educación elemental (primaria) el 65% de la inversión pública se destina a chicos que provienen de los hogares del I y II quintil de ingresos, mientras que sólo el 3,65% de la inversión tiene como beneficiarios al estrato de mayores ingresos.

Nuestra Constitución tiene una referencia al término de equidad en el art. 14 bis, al decir: "condiciones dignas y equitativas de labor". En ese caso, la interpretación no ofrece dificultades, pues el concepto de dignidad y equidad no resultan de difícil compatibilización, como sí lo son los de gratuidad y equidad.

El art. 67 de la Constitución Nacional se refiere estrictamente a las facultades del Congreso de la Nación para dictar leyes. El agregado al inciso 16 del artículo precitado, implicaría que las leyes que en materia educativa sancione el Honorable Congreso de la Nación deberán respetar los principios de gratuidad y equidad. Por ende, será el Honorable Congreso de la Nación quien interpretará la unicidad de dichos principios en la legislación específica.

La Corte en numerosas oportunidades se pronunció por las interpretaciones que permitirían no anular o despojar a un término por otro en un mismo texto normativo (en especial es el caso de la validez de los actos jurídicos, por ej. art. 218 del Código de Comercio). Evidentemente, si diéramos al término gratuidad las interpretaciones que pretenden algunos (imposibilidad de arancelar los estudios universitarios) estaríamos lisa y llanamente despojando al otro concepto (el de equidad) de toda preceptiva constitucional. Es claro que esta no es la idea que guió a los convencionales.

Ya desde antaño se dijo que no hay mayor inequidad que "tratar de modo igual a los que no son iguales". Esta idea fue utilizada desde 1950 por la jurisprudencia norteamericana en el caso Dennis vs/ United States - 339 US 162, 184.

Por ello de ninguna manera el texto propuesto puede impedir el arancelamiento sino que el convencional al agregar el término equidad ha querido asegurar que el costo del servicio educativo no sea obstáculo para acceder a la enseñanza.

Una interpretación contraria a la anterior, también implicaría desconocer que las cláusulas constitucionales deben ser reglamentadas por el Congreso, siendo éste el que da su verdadero alcance para armonizar con el resto de las normas; además las garantías federales que surgen de los arts. 104 y siguientes se verían menguadas al afectarse las economías provinciales.

La tesis de la gratuidad in-limine que plantean algunos sectores puede ejemplificarse en los estudios de posgrado, de doctorado y pos doctorado. Los estudiantes universitarios en este caso, son profesionales: economistas, ingenieros, abogados, médicos, arquitectos, etc. que ya ejerciendo su profesión resuelven actualizarse u obtener una formación de mayor nivel. Sostener la gratuidad en tal supuesto contraría claramente el principio de equidad.

La confusión extrema radica en sostener que la universidad sea gratuita. En realidad, la Universidad Nacional es un organismo del Estado, que como tal se financia con los impuestos que pagan todos los habitantes de nuestro país.

Por lo tanto, la universidad no es gratuita, pero injustamente se pretende que el servicio educativo que reciben aquellos que van a la universidad y que como todos sabemos es una proporción no mayor al 20% de la población de 18 a 24 años, y que un 80% aproximadamente provienen de hogares de ingresos medio alto y altos, sea gratuito. Esto es una contradicción flagrante con la equidad: los sectores de bajos ingresos cofinancian los estudios universitarios de los sectores de mayores ingresos relativos. Más aún, cuando en algunas Universidades Nacionales, como es el caso de la Universidad de Buenos Aires, los alumnos que ingresan a los estudios de grado, en alrededor de un 50% proceden de colegios secundarios privados.

No sólo sobre los sectores de mayores ingresos relativos deben recaer en mayor proporción los impuestos directos, sino que incluso aquellos estudiantes que provienen de hogares con capacidad contributiva, por el principio de equidad deberían aportar solidariamente para garantizar el principio de igualdad de posibilidades de acceso y permanencia en la universidad de todos los jóvenes que deseen cursar estudios superiores.

Principios como la equidad y la solidaridad imponen que aquellos que por las circunstancias de la vida cuentan con una situación económica razonable, realicen una contribución económica extra y solidaria (que en ningún país representa el costo real del servicio que reciben), para posibilitar que aquellos estudiantes que, aún sin arancel no pueden estudiar, puedan hacerlo a través de un sistema de becas.

Conforme lo enseña la doctrina, deberá valorarse la satisfacción de los principios planteados por el constituyente, de modo que se satisfagan en la mayor medida de lo posible con base en el interés social comprometido. Cuando el principio de gratuidad aplicado a ultranza (por ejemplo en los estudios de posgrado) lleva a generar situaciones inequitativas, no debe dudarse en prescindir del mismo, para consagrar el principio fundamental de igualdad de oportunidades. La equidad es un fin en sí mismo, la gratuidad es sólo un medio para lograrlo en algunos casos.

En síntesis algunos no han entendido el sentido y alcance que los constituyentes pretenden dar con un criterio moderno, a las garantías que consagra.

Varios señores convencionales han ocupado buena parte de este debate en hacer hincapié sobre la autonomía universitaria pero rechazando el concepto de autarquía señalando, erróneamente - de acuerdo a mi criterio - que el concepto de autarquía eximiría al Estado Nacional de sostener a

las universidades, visión absolutamente parcial y carente de realismo. Por el contrario lo que si incorpora el concepto de autarquía es el debido control sobre los gastos e inversiones que realizan dentro de su ámbito y con entera libertad las universidades. Es sumamente ilustrativo entonces, poder efectuar un serio análisis sobre cómo se asignan los recursos dentro de la vida universitaria y si el manejo de esos fondos guarda coherencia con el permanente reclamo -justo por otra parte- de asignar la máxima cantidad de dinero posible para sostener a las universidades. Hemos querido tomar como ejemplo a la Universidad Nacional de Buenos Aires por ser ésta la más grande e importante de nuestro país y por ende la que más recursos oficiales recibe. Recursos que se han venido incrementando año a año durante este gobierno así por ejemplo esta universidad recibió en el año 1991 la suma de 133.525.650 $, en el año 1992 esta cifra se incrementó a 158.431.581$, en el año 1993 la U.B.A. recibió 209.086.560$ y en el corriente año esa cifra ascendió 229.742.704$, quiero señalar señor Presidente que esta importante suma de dinero que la sociedad en su conjunto le ha asignado a su principal casa de estudios no parece haber sido utilizada con la prudencia y la sana administración que es de esperar. Así por ejemplo tomando el último ejercicio nos encontramos con que el rectorado ha gastado 58.722.991$ es decir el 25,56% del presupuesto total. Si tenemos en cuenta que el rectorado de la universidad no cumple funciones académicas no parece de manera alguna razonable que su presupuesto sea superior al de las facu1tades de Derecho, Medicina, Ciencias Económicas, Agricultura e Ingeniería sumadas. Resulta dramáticamente ridículo que un órgano eminentemente burocrático como el rectorado de la universidad cuente con nada menos que 1.788 agentes, y que la secretaría privada cuente con 30 agentes y el rector y las secretarias con 87.

Entonces señor Presidente cuando decimos orgullosos que la Constitución debe garantizar la gratuidad cabe preguntarnos si pondrán todos los empeños para que hasta el último centavo que se le asigna a la educación sea realmente invertido en la misma. Quiero terminar señor Presidente señalando la importancia de estas incorporaciones que como otras que hemos apoyado no solo no vulneran los tres principios alberdianos en que se asienta nuestra República siendo éstos la división de los poderes, el límite del poder y el federalismo. Sino que por el contrario estos tres principios se encuentran reafirmados y fortalecidos, muchas gracias

2

Solicitada por el señor Convencional Alfonsín

Inserción del Convencional Dr. Raúl Alfonsín al debate del orden del día N°8

La democracia es un sistema de auto-gobierno colectivo. Pero el auto-gobierno colectivo no se estructura de cualquier manera. No es el simple producto de la agregación de voluntades. Es, por el contrario, la culminación de un proceso de discusión y deliberación pública entre ciudadanos que adoptan la perspectiva del bien común con e1 debido conocimiento de los problemas acerca de los cuales se pronuncian. Por ello, la democracia demanda una amplia educación.

Pero además de su crucial importancia para una sociedad democrática, la educación es fundamental para la existencia de una sociedad justa. Sólo la educación permite tranquear las barreras que imponen a nuestra autonomía contingencias tan arbitrarias como el ambiente social, económico y cultural en el que hemos nacido.

En virtud de su crucial importancia para una sociedad democrática, y de su carácter fundamental para la existencia de una sociedad justa, la educación es un bien primario. Es un bien cuya posesión es una precondición de los demás bienes. Es un bien sin el cual es imposible el disfrute de todo aquello que tiene valor social e individual en una vida humana.

En consecuencia, el estado debe asumir una responsabilidad fundamental en la educación del pueblo. En nuestra concepción, gobernar es educar.

Dada su importancia, la educación no puede distribuirse de acuerdo con las reglas con la que estamos dispuestos a distribuir otros bienes. Por su carácter primario la educación debe distribuirse igualitariamente.

Pero la distribución igualitaria no es una consecuencia del curso natural de las cosas. No se obtiene por generación espontánea, ni resulta de la coordinación de conductas que se produce a través del mercado. Por ello el estado debe garantizar esta distribución. Para que la educación igualitaria sea posible el estado debe actuar como coordinador de los esfuerzos de la familia y de la sociedad y como proveedor directo de la educación en todos los niveles.

Con este objetivo y con estas aspiraciones en mente hemos dispuesto incorporar a la Constitución, entre las atribuciones del Congreso Nacional, un párrafo que lo habilita a sancionar las leyes "que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna".

También hemos consagrado los principios de la gratuidad y la equidad de la educación pública estatal. Estos principios son inferencias de la idea que la educación es crucial para una sociedad democrática y fundamental para una sociedad justa.

En primer lugar, en una sociedad con enormes diferencias en los ingresos de sus habitantes sólo la gratuidad puede garantizar el igual acceso. Cualquier arancel atenta contra la posibilidad de la educación de muchos y coloca a otros en una situación de desventaja comparativa frente a aquellos para quienes el arancel no representa ninguna limitación, dado el nivel de sus ingresos.

Pero además, la gratuidad debe ser consecuencia de otra característica de la educación. En efecto, la educación además de ser un bien primario es un bien público, en el sentido que no sólo beneficia a quien la posee sino que, por su intermedio, también beneficia a todos aquellos que conforman un grupo social. La idea es que la educación no sólo hace mejor a los individuos sino también a las sociedades a la que ellos pertenecen.

El pensamiento contemporáneo concuerda en que los bienes públicos deben distribuirse gratuitamente. La razón por la que ello se sostiene es que otra forma de distribución seria injusta pues impondría a unos cargas que en definitiva benefician a todos los demás.

En suma, tanto por su carácter primario como por su carácter público la educación debe ser igualitariamente distribuida por el Estado.

Como ya lo he expresado en otro lugar, la Constitución no es sólo un texto sino que constituye una práctica interpretativa compleja en la que tiene fundamental importancia la intención del legislador. Por ello, quiero reafirmar que ha sido nuestra intención la gratuidad de toda la educación, primaria, secundaria y universitaria.

Para aventar cualquier distorsión de nuestra intención es preciso destacar que la inclusión del principio de la equidad, que también consagramos, no es una excepción al principio de la gratuidad.

La equidad es un principio que debe concebirse como una ampliación al principio de la igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Nacional. Exige que veamos la situación de todos desde un punto de vista imparcial, pero que corrijamos las injusticias que se generarían con un mero trato igualitario que no tiene en cuenta apropiadamente todas las circunstancias del caso. Así, por ejemplo, mientras la igualdad en la distribución de un bien puede verse satisfecha con la mera ausencia de prohibiciones que impidan el acceso de todos a cierto bien, la equidad exige más que eso. Demanda que otorguemos los medios necesarios para que de hecho se pueda acceder al bien de cuya distribución se trata.

Quiero consignar que el principio de equidad no es una innovación que esta Asamblea Constituyente consagra sólo en este artículo. Las medidas de acción positiva que hemos consagrado en otra parte de esta misma Constitución, con el objeto de reparar pasadas injusticias, son también expresiones de la idea que en ciertas circunstancias la igualdad requiere un trato diferente.

Por consiguiente, mediante la inclusión del principio de la equidad en la educación hemos consagrado la idea que en todas las circunstancias en que el principio de la igualdad, es decir la mera ausencia de prohibiciones o discriminaciones normativas, no alcanza para permitir el acceso igualitario de todos a la educación, el estado debe adoptar medidas positivas que aseguren dicho acceso.

2. La reforma del artículo 67 inciso 2, y la incorporación al artículo 67 del inciso 16 bis, tienen una importancia fundamental para el fortalecimiento del federalismo argentino.

La debilidad de nuestro sistema federal, y la consiguiente pérdida de autonomía de las provincias frente al Gobierno Nacional, responde a diversas causas. Por ejemplo, conflictos políticos mal resueltos, y argumentos jurídicos perniciosos, determinaron abruptas transferencias de riquezas entre las distintas provincias y la Nación y legalizaron desequilibrios injustificados.

Sin embargo, el problema fundamental del régimen federal tiene por causa factores económicos de carácter estructural. El desigual desarrollo económico de las distintas regiones generó la intolerable desigualdad de recursos, de población y de bienestar que existe entre las provincias que componen nuestra Nación.

La República Argentina es uno de los países que cuenta con la más desequilibrada distribución territorial de su población. Una inmensa concentración urbana en Buenos Aires y el conurbano bonaerense, algunas otras concentraciones urbanas importantes en el interior del país, e inmensas zonas despobladas.

La distribución de los recursos, de la riqueza y del acceso a bienes públicos está aún más concentrada territorialmente. Se ha producido en nuestro país un proceso centrípeto de concentración de poderes y recursos de las provincias a la Nación, y del interior del país a la Capital Federal. Ello determina que el grado de bienestar, educación y salud con que cuentan los habitantes de nuestro país depende, en gran medida, de la región donde residen.

La cláusula que estamos incorporando a la Constitución en el párrafo tercero del nuevo inciso 2 del artículo 67, establece que la distribución de los ingresos impositivos entre la Nación y las provincias "será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional"

Esta cláusula se complementa con la prevista en el párrafo segundo del nuevo inciso 16 bis del artículo 67, la que establece que corresponde al Congreso "proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen".

A nuestro entender, lo que definen estas cláusulas es una concepción económica y solidaria del federalismo, según la cual, el fortalecimiento del régimen federal no tiene como contrapartida el mero deber pasivo de no interferencia con las autonomías provinciales, sino la obligación de colaborar con las provincias que no están en condiciones de prestar los servicios básicos de educación, salud, justicia, seguridad y protección del ambiente, para que puedan cumplir con estos deberes constitucionales.

La estructura social y económica desigualitaria de las provincias argentinas determina que la indiferencia del Estado Nacional, y de las provincias más ricas, lleve a que millones de personas no cuenten con los recursos necesarios básicos para satisfacer las necesidades más elementales.

Frente a la concepción clásica del federalismo, la norma que estamos aprobando promueve un federalismo social y económico que propugna un compromiso con la promoción del bienestar de las regiones menos favorecidas.

De esta manera estamos promoviendo una ética de la solidaridad a nivel regional. Una moralidad social que mira al país desde sus regiones y provincias más postergadas. Estamos convencidos que la ruptura de los lazos de solidaridad social y regional destruye el sentido de comunidad. La pérdida de una moral pública solidaria genera un espacio vacío que termina siendo ocupado por crudas luchas de intereses.

Creemos que las normas que estamos incorporando a nuestra Constitución contribuirán a reconstruir el sentido de comunidad en nuestra república. Esto es así porque en las sociedades en la que existen grandes diferencias sociales entre sus habitantes, los más privilegiados terminan por ver a los menos favorecidos como extraños y como una carga que no quieren afrontar. Frente a este peligro que asecha a nuestra sociedad, estamos estableciendo la obligación constitucional de apoyar con recursos las provincias más pobres, a las regiones más desarticuladas, de forma tal de superar aquellas injusticias que atentan contra la dignidad humana.

3

Solicitada por el señor Convencional Alasino

TEMAS: REGIMEN FEDERAL

Señor Presidente:

El objetivo de estas reformas que tan exhaustiva y apasionadamente se han discutido, es la de REDISEÑAR EL REGIMEN FEDERAL PARA FORTALECER EL PROGRESO Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE LAS PROVINCIAS Y REGIONES.

Este tema que siempre figuró en las agendas cuando se habló de reformar la constitución, merece que los peronistas demos nuestra visión, nuestra opinión, nuestra comprensión del *federalismo, antes de abordar las propuestas.*

Siempre quisimos integrar la Nación con las provincias. Siempre buscamos un desarrollo armónico de todo el territorio de nuestro país. Nuestro federalismo debe ser para que cada uno maneje sus cosas, pero para que también todos pongamos el hombro cuando sea necesario ayudar a aquel que tiene dificultades.

No queremos que cada cual trabaje por su lado y por su propia finalidad, sino que queremos que tanto el gobierno federal y los gobiernos de provincias lo hagan en una orientación de conjunto que nos permita ayudarnos mutuamente y detrás del gran objetivo: la GRANDEZA DE LA PATRIA Y LA FELICIDAD DEL PUEBLO.

Y acudimos a las palabras del Gral. Perón:

".. El Federalismo debe ser nacional y orgánico. En otras palabras, debe ser un federalismo de aglutinación y no de dispersión."

Este es nuestro concepto. El federalismo de aglutinación, con sus caracteres de nacional y orgánico en contraposición del concepto de federalismo de dispersión que para nosotros es antinacional e inorgánico.

El peronismo quiere a las provincias unidas entre sí y con la Nación.

Esto constituye la unidad nacional que consagra la constitución de 1853.

Entonces, que no se lea mal. No somos unitarios

Somos federales, pero ante todo somos argentinos.

Es por ello que esta mecánica, que le vamos a dar rango constitucional traducido en el reconocimiento de la categoría de LEY-CONVENIO, tiene que tener una orientación. No puede nacer al amparo del pensamiento que la relación Nación-Provincias es permanente conflicto, y tire y afloje para sacar mayor tajada.

Esta legislación debe estar orientada dentro de un federalismo de aglutinación, y no de dispersión, que llevaría a destruir la unidad nacional.

Y es esa unidad de todos los argentinos y de todas las provincias la que nos hace fuertes. Todo sentido de dispersión es de debilidad, en este tipo de organización.

Es bueno recordar las expresiones de algunos autores.

Entre nosotros, Estrada afirmaba: "…en la organización nacional de la sociedad importa distribuir la masa total del poder, de suerte que no afluya a un solo centro, sino que se distribuya a todos, en una medida adecuada y proporcional a la facultad y a la capacidad de cada uno. Tal es el principio del federalismo…"

Frías nos habla de la búsqueda de un federalismo de concertación.

Y es importante también la opinión de Friedich, cuando dice "...la descentralización es parte de las instituciones libres… y el federalismo, con su división de poderes entre las autoridades centrales y locales, es un soporte del gobierno constitucionalmente libre".

SINTESIS: Evolución de la relación entre Provincias y Nación.

Hasta el año 1890 la Nación utilizaba como fuente de recursos los derechos aduaneros.

Las provincias recaudaban para sí, los impuestos sobre la producción y el consumo, los impuestos sobre inmuebles e impuestos sobre el comercio (las patentes).

A partir del año 1891 la Nación crea los Impuestos Internos, lo que produce una superposición de fuentes impositivas con las provincias, situación que se mantiene hasta el año 1935.

En ese año se inicia el **sistema de coparticipación** (**LEY CONVENIO N° 12.139)** con la unificación de impuestos internos y la distribución a las provincias de una parte de lo recaudado.

Con la ley 12.143 se establece el impuesto a las ventas que se coparticipa entre la Nación, las provincias y la municipalidad de Buenos Aires.

Y la ley 12.147 que prorroga la vigencia del impuesto a los réditos, que produce el efecto de una delegación de facultades en la Nación y una pérdida de participación de las provincias.

En 1947 se sanciona la ley 12.956 con vigencia hasta el año 1955 (con prorrogas anuales) que altera la distribución de impuestos a los réditos, ganancias eventuales y ventas, y se agrega el impuesto a los beneficios extraordinarios. Con ello se incrementó la participación de las provincias.

En 1951 se establece una coparticipación especial por el impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes.

En el año 1954 se modifica el régimen original de unificación de Impuestos Internos (Ley 12.139) pasando así a regir tres subsistemas:

1- Impuestos Internos (ley 14.340)

2- Réditos, ventas, ganancias eventuales (que se asimila a réditos) y el impuesto a los beneficios extraordinarios (ley 12.956)

3- Impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes.

En 1973 se unifican esos tres sistemas y se dicta una nueva ley.

Y así llegamos a 1980 donde se modifican las fuentes de financiamiento de la Seguridad Social y se la sustituye por fondos provenientes de impuestos a coparticipar.

PROPUESTAS.

Paso ahora, señor Presidente, a señalar las propuestas que contenidas en el dictamen de la mayoría se relacionan con el objetivo antes señalado.

A) Se actualiza con una mejor redacción la atribución del Congreso para legislar en materia aduanera e imponer derechos de exportación e importación los cuales, así como las avaluaciones, serán uniformes en toda la Nación,

B) Se hace expresa mención a la facultad del Congreso de imponer contribuciones indirectas, facultad que es concurrente con las que mantienen las provincias. A su vez se mantiene

la misma redacción del texto de 1853 en cuanto a los impuestos directos, es decir sigue siendo atribución de las provincias, y sólo la Nación las puede hacer por tiempo determinado.

C) Se le da rango constitucional a la coparticipación. Decimos entonces que los impuestos directos e indirectos son coparticipables con excepción de aquellas que tengan una asignación específica. La regla entonces es que son coparticipables

Establecemos el concepto de Ley-Convenio, encaminando siempre la posibilidad del acuerdo entre la Nación y las provincias. El concepto del federalismo de aglutinación que nos hablaba Perón.

Y más, con remisión automática de fondos, y avanzando que la distribución se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas la que será equitativa y solidaria. Y esto tanto para la distribución primaria, como para la secundaria.

Y tres resguardos más para garantizar el federalismo:

a- el Senado de la Nación será la Cámara de origen.

b- la ley deberá ser sancionada por una mayoría especial.

c- se especifica que no habrá transferencia de competencia, servicios o funciones sin la reasignación de recursos.

D) Se crea un organismo fiscal federal con representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires, que tendrá a su cargo el control y la fiscalización en la materia

No incluimos, la tarea de interpretación de las normas ya que esto es atribución del Poder Judicial.

E) En concordancia con el artículo 5 de la Constitución Nacional se hace expresa mención que cada provincia debe asegurar la autonomía municipal.

El municipio existió en la Argentina casi desde el origen mismo de su emancipación. Prueba de ello es que el municipio colonial, pero bajo el nombre de Cabildo, tuvo existencia durante el período de la dominación española, con facultades tan extensas que superaban a los actuales.

Los Cabildos de este tipo desaparecieron con posterioridad a causa de la guerra externa por la independencia y la guerra interna de los pueblos del interior contra la hegemonía de Buenos Aires.

Esta circunstancia de la lisa y llana abolición del sistema local de gobierno preocupó de sobremanera a Esteban Echeverría que, exiliado en la Banda Oriental le escribe a Urquiza sugiriéndole que con posterioridad a la deposición de Rosas, se le entreguen tierras a los gauchos, que se funden pueblos y se organicen municipios para que aquel hombre que tanto había hecho por la Patria aprendiera a vivir en democracia.

Siendo Urquiza Director provisorio de la Confederación, dictó un reglamento municipal para la ciudad de Buenos Aires.

De la lectura del artículo 5 de la actual Constitución se deduce que las provincias deben asegurar el régimen municipal. Pero la misma no aclara el carácter de ese gobierno, surgiendo así la disputa doctrinaria acerca de qué especie de autonomía tienen: institucional, política, administrativa o económico-financiera

En resumen siempre hubo dos posiciones encontradas: los municipios autónomos, sostenida por Sarmiento y José María Gutiérrez, y los municipios autárquicos o de delegación.

La Corte Suprema había interpretado que la Constitución sólo aceptaba una autonomía, la de las provincias y que los municipios eran meras delegaciones de facultades otorgadas por los gobiernos provinciales.

Este criterio fue modificado en el año 1989 en el caso de la Municipalidad de Rosario, fallo mediante el cual se le reconoce al municipio la facultad de organizar su administración, en virtud de que el municipio previsto en la Constitución es autónomo.

En nuestras costumbres cívicas el cargo de concejal es considerado de menor jerarquía que otras representaciones democráticas. Nadie recuerda que Sarmiento fue concejal.

La idea del municipio autónomo no es una creación federalista argentina. Tiene gran predicamento en países como EE.UU,

Inglaterra y Canadá. Fue el eje de la reconstrucción posterior a la última gran guerra.

Despertó la solidaridad, convenció a los pueblos de que el progreso de cada uno nada significaba si no iba acompañado del progreso de todos en un medio social de tolerancia y libertad.

F) La Argentina de hoy vive desequilibrios en sus economías regionales y diferencias en sus niveles de desarrollo social, además de una creciente centralización.

Los Peronistas concebimos a la región como un instrumento de integración del país, como un cuerpo intermedio entre las provincias y la Nación, con la función de conseguir el desarrollo económico y social.

Según Frías, la región debe servir a la mejor integración del país, pero no constituir un nuevo nivel de gobierno. Y así lo entendemos.

G) Se agrega como un nuevo inciso al artículo 67 el concepto de progreso que tienen en la actualidad las grandes mayorías nacionales.

No solamente se trata del aspecto económico sino que el mismo contenga el concepto de justicia social y el del desarrollo humano. Un crecimiento armónico de la Nación, que ante las desigualdades existentes, solo se puede hacer con políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Completan esta noción de progreso el párrafo destinado a reconocer la atribución del Congreso a sancionar leyes que protejan la creación artística y cultural pluralista, la garantía para la libre creación y circulación de las obras del autor y el derecho a todo habitante a acceder a los espacios culturales.

La Honorable Convención Nacional Constituyente considerará un dictamen de la mayoría de la Comisión de Competencia Federal, por el cual se incorporaría al texto del inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional, entre otras modificaciones referidas a la educación, que deberá asegurarse la igualdad de oportunidades y posibilidades de acceso a la educación sin discriminación alguna, que garantice los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal.

La inclusión de una cláusula constitucional que incluye estos dos conceptos obliga a una interpretación que como lo ha dicho la Corte Suprema de la Nación en numerosos fallos, haga prevalecer la mayor cantidad de efectos posibles a todos los términos previstos por el legislador, en este caso constituyente (278: 62 “la inconsecuencia o la falta de previsión no se supone en el legislador y por esto se reconoce como principio inconcluso que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darle un sentido que ponga en pugna sus disposiciones destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todos con valor y efecto”; 281: 146 “la primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador”).

Una interpretación rígida del término gratuidad implicaría anular el segundo concepto, es decir, el de equidad. Es obvio que la enseñanza, la educación, tienen un costo que la sociedad debe afrontar; por lo tanto, cuando se habla de gratuidad de la enseñanza o de la específicamente de tipo universitario, se está diciendo que se debe garantizar que su costo no signifique una valla al acceso de ese servicio a todos los habitantes de nuestra sociedad.

El proyecto de ley del Poder Ejecutivo Nacional para un nuevo régimen económico financiero de las Universidades Nacionales, basado en la ley N° 24.195, resuelve la situación sobre la siguiente base:

H) Respondiendo a las inquietudes de las provincias en cuanto a las defensas de sus sistemas de Seguridad Social, se incluye como último párrafo del artículo 107 que las mismas y la ciudad de Buenos Aires mantienen su competencia sobre los organismos de seguridad social para sus empleados como así también para los profesionales.

I) Se deja expresa mención de que las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios.

Señor Presidente a grandes rasgos esto es el rediseño del régimen federal argentino.

De un federalismo nacional y orgánico, que suma, que aglutina, que integra la Nación.

Un federalismo que tiene en la aprobación por parte de las provincias la condición "sine qua non".

Ellas deberán estar de acuerdo para modificar la distribución de competencias, servicios y funciones. Esa modificación necesariamente conlleva la reasignación de recursos.

El diseño de régimen federal que se propone está destinado a fortalecer el progreso y el desarrollo económico de las provincias y regiones. Esta obra que debemos realizar impone que también en este sentido nosotros tengamos una orientación y una acción constructiva de la organización institucional.

Y los legisladores, los que van a consolidar esto -en las leyes generales del Congreso Nacional y en las locales por las Legislaturas provinciales- deben tener esa orientación única: la de aglutinación y la orientación humana de la vida de relación de los hombres y de los pueblos.

1. La universidad será gratuita para todos aquellos estudiantes que provengan de hogares con ingresos totales inferiores a los 1500 pesos mensuales.

2. Para aquellos estudiantes que provengan de hogares con ingresos superiores a los 1500 pesos mensuales, las universidades podrán establecer o no aranceles por los estudios de grado. Esta libertad forma parte de la autonomía y autarquía de las universidades, aspecto que también tiene en consideración la Honorable Convención Constituyente, en la modificación del art. 67, inc. 16.

En otras palabras, los criterios de gratuidad y equidad, se expresan en la gratuidad para aquellos que no pueden realizar aporte económico alguno, y no gratuidad para aquellos que si pueden realizar algún aporte.

Por otro lado, con la recaudación resultante de esta fuente de ingresos, se financiará un sistema de becas que permitirá garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en estudios superiores por parte de estudiantes que provienen de hogares de bajos ingresos.

Así aparece entonces, complementariamente, el concepto de equidad que determina que el costo de esa enseñanza sea soportado en relación con la posibilidad de cada integrante de la sociedad hasta el punto en que, garantizando el acceso del servicio a todos los ciudadanos, no implique costo alguno para quienes no pueden afrontarlo.

La idea de equidad (magistralmente expuesta desde 1868 en el constitucionalismo norteamericano "EQUYTY PROTECTION") determina que "la ley debe violar el principio estricto de igualdad, cuando lo hace pura promover importantes metas sociales aunque este principio debe ser de aplicación conclusiva y limitativa".

Insistimos: cuando se manifiesta que la enseñanza debe ser gratuita, nadie piensa que no tendrá ningún costo, sino que este no implicará una limitación para su acceso; la distribución de estos costos deberá formularse, en la interpretación que se propugna y que es la única posible, en forma equitativa.

Un estudio recientemente realizado por la Secretaria de Programación Económica referido a la distribución del gasto público social y la distribución del ingreso, demuestra que del 100% de la inversión pública en educación terciaria (que obviamente incluye la educación universitaria), sólo el 20% tiene por beneficiario a estudiantes que provienen de los hogares de I y II quintil o sea los de menores ingresos, mientras que en el otro extremo, el 38,5% de los beneficiarios pertenecen al estrato (quintil) de mayores ingresos. Ello indicaría una alto regresividad de la inversión pública en la prestación del servicio universitario, y confirmaría la hipótesis que la gratuidad in limine atenta contra el principio de equidad.

A la inversa, el mismo estudio demuestra que en la educación elemental (primaria) el 65% de la inversión pública se destine a chicos que provienen de los hogares del I y II quintil de ingresos, mientras que sólo el 3,65% de la inversión tiene como beneficiarios al estrato de mayores ingresos.

Nuestra Constitución tiene una referencia al termino de equidad en el art.14 bis, al decir: "condiciones dignas y equitativas de labor". En ese caso, la interpretación no ofrece dificultades, pues el concepto de dignidad y equidad no resultan de difícil compatibilización, como sí lo son los de gratuidad y equidad.

El art.67 de la Constitución Nacional se refiere estrictamente a las facultades del Congreso de la Nación para dictar leyes. El agregado al inciso 16 del artículo precitado, implicaría que las leyes que en materia educativa sancione el Honorable Congreso de la Nación deberán respetar los principios de gratuidad y equidad. Por ende, será el Honorable Congreso de la Nación quien interpretará la unicidad de dichos principios en la legislación específica.

La Corte en numerosas oportunidades se pronunció por las interpretaciones que permitirían no anular o despojar a un término por otro en un mismo texto normativo (en especial es el caso de la validez de los actos jurídicos, por ej. Art. 218 del Código de Comercio). Evidentemente, si diéramos al término gratuidad las interpretaciones que pretenden algunos (imposibilidad de auto costear los estudios universitarios) estaríamos lisa y llanamente despojando al otro concepto (el de equidad) de toda perspectiva constitucional. Es claro que esta no es la idea que nos guío en esta Convención.

Ya desde antaño se dijo que no hay mayor inequidad que "tratar de modo igual a los que no son iguales". Esta idea fue utilizada desde 1950 por la jurisprudencia norteamericana en el caso Dennis vs/United States - 339 US 162, 184.

Por ello de ninguna manera el texto propuesto puede impedir el arancelamiento sí lo podía disponer el Congreso de la Nación. El convencional al agregar el término equidad ha querido asegurar que el costo del servicio educativo no sea obstáculo para acceder a la enseñanza.

Una interpretación contraria a la anterior, también implicaría desconocer que las cláusulas constitucionales deben ser reglamentadas por el Congreso, siendo este el que da su verdadero alcance para armonizar con el resto de las normas; además las garantías federales que surgen de los arts. 104 y siguientes se verían menguadas al afectarse las economías provinciales.

La tesis de la gratuidad in limine que plantean algunos sectores pueden ejemplificarse en los estudios de posgrado, de doctorado y posdoctorado. Los estudiantes universitarios en este caso, son profesionales: economistas, ingenieros, abogados, médicos, arquitectos, etc., que ya ejerciendo su profesión resuelven actualizarse u obtener una formación de mayor nivel. Sostener la gratuidad en tal supuesto contraría claramente el principio de equidad.

La confusión extrema radica en sostener que la universidad sea gratuita.

En realidad, la Universidad Nacional es un organismo del Estado, que como tal se financia con los impuestos que pagan todos los habitantes de nuestro país.

Por lo tanto, la universidad no es gratuita, pero injustamente se pretende que el servicio educativo que reciben aquellos que van a la universidad y que como todos sabemos es una proporción no mayor al 20% de la población de 18 a 24 años, y que un 80% aproximadamente provienen de hogares de ingresos medio alto y altos, sea gratuito. Esto es una contradicción flagrante con la equidad: los sectores de bajos ingresos cofinancian los estudios universitarios de los sectores de mayores ingresos relativos. Más aún, cuando en algunas Universidades Nacionales, como es el caso de la Universidad de Buenos Aires, los alumnos que ingresan a los estudios de grado, en alrededor de un 50% proceden de colegios secundarios privados.

No sólo sobre los sectores de mayor ingresos relativos deben recaer en mayor proporción los impuestos directos, sino que incluso aquellos estudiantes que provienen de hogares con capacidad contributiva, por el principio de equidad deberían aportar solidariamente para garantizar el principio de igualdad de posibilidades de acceso y permanencia en la universidad de todos los jóvenes que deseen cursar estudios superiores.

Principios como la equidad y la solidaridad imponen que aquellos que por las circunstancias de la vida cuentan con una situación económica razonable, realicen una contribución económica extra y solidaria (que en ningún país representa el costo real del servicio que reciben), para posibilitar que aquellos estudiantes que, aún sin arancel no pueden estudiar, puedan hacerlo a través de un sistema de becas.

Conforme a lo que enseña la doctrina, deberá valorarse la satisfacción de los principios planteados por el constituyente, de modo que se satisfagan en la mayor medida de lo posible con base en el interés social comprometido. Cuando el principio de gratuidad aplicado a ultranza (por ejemplo en los estudios de posgrado) lleva a generar situaciones inequitativas, no debe dudarse en prescindir del mismo, para consagrar el principio fundamental de igualdad de oportunidades. La equidad es un fin en sí mismo, la gratuidad es sólo un medio para lograrlo en algunos casos.

En síntesis ese es el sentido y alcance que los constituyentes pretendemos dar con un criterio moderno, a las garantías que consagra.

4

Solicitada por la señora Convencional Arellano

SEÑOR PRESIDENTE:

Sin lugar a dudas que la consagración constitucional de la autonomía municipal no es un tema menor. Es una cuestión por demás trascendente, y que viene a ser el corolario de una fuerte tendencia de revalorización de lo local.

En la actualidad, y desde hace algunos lustros, asistimos a transformaciones importantes de los estados nacionales, los que indudablemente, en tanto categoría histórica, se encuentran en profunda crisis. Así, por un lado surgen con vital empuje organizaciones supra estatales; y por otro, instancias nuevas, como lo que esta Honorable Convención Constituyente consagrará al posibilitar la creación de regiones, además del fortalecimiento de las potestades de las provincias y los municipios.

Y en esta nueva realidad, señor Presidente, el municipio está llamado a ser, a constituirse en el nivel institucional que habrá de remediar disfunciones estatales que afectan grandemente la

calidad de vida de la gente, como la burocratización, la toma de decisiones en ámbitos lejanos o extraños a los involucrados, la consolidación de rutinas y trabas en los trámites, dispendio de recursos, etc., todo lo que se resume en definitiva, en la falta de capacidad del Estado para dar respuestas concretas a las inquietudes y problemas de los ciudadanos. Hecho todos que conducen a restar confianza, a erosionar la credibilidad en los propios ámbitos estatales, a aumentar lo que se ha dado en denominar "desertización del espacio público", al retraimiento de la participación ciudadana, a la pérdida en última instancia, de legitimidad del sistema político todo.

Por estas épocas señor Presidente, observamos una tendencia no sólo, por supuesto, en nuestro país, reivindicadora de los fueros municipales, donde de seguro el municipio habrá de jugar un rol decisivo en lo que tiene que ver con la revalorización de la cosa pública, con la participación y preocupación de las cuestiones ciudadanas. El nivel comunal es fundamental para el funcionamiento de una democracia participativa, ya que la vida, la actividad política de los municipios dista, y en mucho, de ser una abstracción. Al contrario, es el espacio donde en todos los días del año se van confrontando ideas y ejecuciones con resultados visibles, ya que es como muy bien se ha sostenido "la cara visible y cotidiana del estado".

Y esta tendencia reivindicadora de los fueros municipales, reivindicadora de las mejores tradiciones municipalistas, marca sin lugar a dudas también un estado de conciencia jurídico política de la sociedad. Y las modificaciones de los estados de conciencia jurídico política de los pueblos son las que motorizan la evolución del derecho constitucional. Y esa evolución registra primero, la organización misma del Estado a través de un texto; en segundo lugar, los avances del constitucionalismo social; y por último, además de la ampliación de nuevos derechos y garantías, el perfeccionamiento de las instituciones, la descentralización política y la correcta distribución de las competencias entre la Nación, las provincias y los municipios

Y es precisamente frente a este último estadio, señor Presidente, en el que nos encontramos en esta H. Convención Nacional.

Nos situamos ahora, en la etapa del constitucionalismo argentino que requiere, que demanda la necesidad de afianzar nuestro federalismo, federalismo que no es solamente un modo de organización estatal, es también la manifestación de una manera de ser, de una naturaleza política y de un instrumento técnico de libertad.

Nos encontramos frente a la necesidad de hallar el equilibrio de los poderes provinciales y del Estado Nacional, y de fortalecer las autonomías municipales; de reconocer definitivamente que el federalismo empieza desde abajo, que al lado del federalismo de primer grado, que corresponde al ejercicio de sus instituciones por parte de las provincias, sobre las materias que se han reservado sin delegar al poder federal, existe un federalismo de segundo grado -como lo señaló Gerónimo Cortés sin el cual el primero carece de sentido-, y cuyo campo de acción se refiere a los asuntos e intereses del municipio, de los vecinos.

En definitiva, el federalismo debe dejar de afincarse sólo en las provincias para reconocer que además la suerte de éste va unida de la mano del pleno desarrollo institucional del municipio, dotado éste de amplias facultades a partir de la premisa de que todo lo que pueda gestionarse y resolverse en un nivel inferior no tiene que ser gestionado en uno superior, apuntando a que la toma de decisiones sobre situaciones atinentes a la cosa pública sea altamente participativa e inmediatizada, acercando la administración a los administrados.

En la Constitución de 1853, pese a la preocupación de los constituyentes y a la trascendencia que le otorgaron al tema, sólo establecieron como condición para la autonomía de las provincias el que éstas aseguraran el régimen municipal, la Carta Magna no mencionó ningún otro requisito ni aclaró el alcance con que se concebía ese "régimen" lo que llevó a decir del prestigioso jurista y colega de bancada en esta H. Convención, Doctor Humberto Quiroga Lavié, que "el municipio es el

gran ausente del texto de la Constitución histórica de 1853". Ausente del texto señor Presidente, circunstancia que motivara la discusión acerca de la naturaleza autonómica o autárquica de los municipios, con las disparidades y ambigüedades que han existido en la doctrina y en la jurisprudencia respecto del gobierno local en la Argentina.

El despacho de la mayoría de la Comisión de Régimen Federal -que he suscripto - impone a las provincias la obligación de "asegurar la autonomía municipal". Personalmente soy de la opinión de que el texto de la Constitución Nacional debe garantizar la autonomía plena en los ámbitos institucional, político, administrativo, económico y financiero, estableciendo además en forma clara y expresa la facultad de crear y recaudar impuestos, todo de manera operativa y no programática, y también la mención de poder gozar los municipios de un razonable y equitativo sistema de coparticipación de recursos al efecto de que puedan contar con los medios materiales suficientes para la concreción de sus fines, pues de lo contrario, todas o gran parte al menos de sus potestades se vuelven ilusorias, parafraseando a Juan Bautista Alberdi, es como no darle facultad ninguna.

No obstante, pese a que el despacho, a nuestro entender, se queda a mitad de camino entre la situación actual y lo deseable para quienes sustentamos posiciones plenamente autonomistas, el mismo constituye innegablemente un avance.

Ello así, pues al imponer la obligación a las provincias de "asegurar la autonomía municipal", implica el reconocimiento de la misma, y autonomía supone, siguiendo al jurista alemán Paul Laband, un poder de Derecho Público no soberano que puede en virtud de un derecho propio establecer reglas de derecho obligatorio y apareja siempre un poder legislativo, lo que viene, en las palabras de Alexis de Tocqueville a "desparramar más el poder, a fin de interesar a más gentes en la cosa pública".

Por otra parte, y si bien es cierto que, ante la ausencia en el texto, ante el silencio constitucional, al referirse solamente en el artículo 5º al municipio, en conjunción con el actual artículo 106, diversas constituciones provinciales a lo largo de este siglo, y fundamentalmente, las constituciones surgidas de las últimas reformas, consagran la autonomía para este centro básico de la vida comunitaria que es el municipio, no obstante ello, pensamos que la inclusión de la autonomía municipal en la Constitución Nacional será trascendental para las comunas de aquellas provincias cuyas Cartas no la conceden. Con esta inclusión estaremos garantizando a todos los municipios del país condiciones para un mejor desarrollo y defensa de sus intereses y los de sus vecinos, y digo todos los municipios, incluyendo a los de las provincias que han reconocido la autonomía, pues además de las ambigüedades y cambios de criterio de la jurisprudencia que hemos señalado, en el futuro nada nos garantiza de que no pueda darse otra mega tendencia totalmente opuesta a la actual, donde asistimos al rescate de lo local, se impone mutar aquel silencio constitucional, aquel vacío normativo de la Constitución Nacional, por la inclusión expresa de la autonomía municipal, de tal suerte que con la clara mención al respecto en ella erijamos un valladar absoluto a cualquier hipotética regresión en las Cartas Provinciales, pues si bien el proceso de reformas en el Derecho Público Provincial ha sido por demás jerarquizador para con el municipio, nada obstaría, de continuar la ausencia en la norma de mayor jerarquía de la nación a que en lo por venir pueda darse una tendencia plenamente inversa.

Y al respecto hay ejemplo de ello, no solo en el análisis global que marca las etapas de los avatares por los que atravesó el municipio en estas tierras desde la época de la colonia hasta nuestros días, sino también en las constituciones provinciales, como el caso de la vecina provincia de Entre Ríos, donde sus constituciones de 1860 y 1883, más claramente esta última, aseguraban la autonomía política de sus municipios, eligiéndose sus autoridades mediante votación directa de los vecinos, para suprimirse ello en la Constitución de 1903, donde el Presidente Municipal o

Intendente pasó a ser designado por el gobernador de la provincia, situación que se desterró con la muy avanzada para sus tiempos y progresista constitución actual de Entre Ríos de 1933.

Finalmente, señor Presidente, y sin perjuicio de las salvedades que he mencionado respecto del despacho de la Comisión de Régimen Federal, entiendo que constituye un avance importante la incorporación del presente artículo, puesto que no estaremos, de seguro, marchando a contrapelo de la historia, ya que los nuevos tiempos marcan para el municipalismo el amplio consenso, no sólo en los círculos políticos, sino principalmente en el seno de la propia consideración de la población, al consagrar esta reforma, habremos avanzado en la dirección correcta, en aquello que postulaba el maestro Adolfo Korn Villafañe, de reproducir en los límites jurisdiccionales del municipio el esquema vertebrador de la república representativa adoptada como norma fundamental y suprema por el artículo primero de la Constitución Nacional.

Muchas gracias.

5

Solicitada por el señor Convencional Armagnague

Tema: Cláusula Federal

Sr. Presidente:

Rotas las cadenas de la larga noche colonial, comienza el proceso del federalismo argentino.

Largas fueron las luchas de los hombres del interior a fin de imponer la idea federal, no sólo en los hechos, sino también en los diversos estatutos normativos que tendría el país hasta su definitiva organización nacional ocurrida en 1853/60.

En mérito a la brevedad no vamos a remarcar aquí los antecedentes, tanto unitarios como federales, que Alberdi expresara en su libro "Bases y Puntos de Partida". Estos elementos que señalara el ilustre tucumano constituyen la causa eficiente de la adopción del sistema federal de gobierno, según lo establece la Constitución en el art. 1º.

Constitucionalmente el reparto de competencias entre la Nación y las Provincias, podemos señalarlo de la siguiente manera: Facultad Impositiva del Gobierno Federal: a) Exclusivas y que ejercen en forma permanente: impuestos indirectos y externos o aduaneros (de importación y exportación), tasas postales y derechos de tonelajes (arts. 4°, 9° y 67° inc. 1, 9 y 108); b) concurrente con provincias y que ejerce en forma permanente: impuestos indirectos internos - al consumo, ventas, etc. - (arts. 4° y 17°); c) Con carácter transitorio: impuestos directos (art. 67° inc. 2), que a partir de 1932 se transformaron en permanentes con el denominado Impuesto a los Réditos. En cuanto a las Facultades Impositivas de las Provincias: a) Exclusivas, (pero que no ejercen desde 1932): impuestos directos (arts. 104° y 108°); b) Concurrentes con la Nación y en forma permanente, los impuestos individuales internos (arts. 104° y 108°).

Como se advierte, la centralización impositiva producida a partir de 1932 por el gobierno central en perjuicio de las provincias, ha sido cada vez mas desenfrenada. Esto no ocurre solamente en el país, sino que ha ocurrido en otros países federales, tales como Suiza, Alemania, Méjico, etc.

"El federalismo instaurado en el texto constitucional de 1853 ha sufrido una crisis a través del tiempo", según afirma Bidart Campos en su libro "Derecho Constitucional" (Editorial Ediar, Bs. As., 1964, Tomo I, pág. 523), quien continúa diciendo que si bien el texto constitucional es idéntico, la realidad ha cambiado la fisonomía de la federación, siendo un hecho visible que nuestro federalismo está en decadencia debido a la concentración monstruosa en la Capital, a la constitución geográfica, al factor económico y financiero, a la organización de los partidos con sentido unitario y a las prácticas corrompidas de las intervenciones federales.

Este proceso de desfederalización se ha producido a partir de las leyes-convenio, donde las provincias han aceptado el régimen de unificación y distribución impositiva desde hace ya largo tiempo. A fin de no ahondar demasiado en el tiempo, el Decreto-Ley 20.221/73 reformado por el Decreto-Ley 20.413/73 y por la Ley 20.633 estableció un producido por los gravámenes totales, distribuyéndose un 48,5% "en forma automática a la Nación"; 48,5% "en forma automática a las provincias" que adhirieron al régimen y un 3% "en forma automática como aporte al Fondo de Desarrollo Regional". Este régimen cuya fecha de vencimiento era el 31 de diciembre de 1983, fue prorrogado sucesivamente, siempre otorgándoseles a las provincias un porcentaje cada vez mayor. Ha sido durante la gestión del Dr. Raúl Alfonsín que se llegó al máximo en cuanto a la distribución de coparticipación mediante la Ley 23.548.

La Ley 23.548 estableció un régimen de coparticipación federal de impuestos con vigencia a partir de enero de 1988, por el que se disponen los impuestos a distribuir entre Nación y Provincias, estableciendo los porcentajes que corresponden a cada uno de los Estados.

Esto se logró, luego de más de tres años de trabajo y consulta con todas las provincias, evaluando todos los elementos de juicio aportados por los diferentes intereses y necesidades en juego y mediante Ley del Congreso.

Del total recaudado correspondía a la Nación el 42,34% y a distribuir entre todas las provincias el 54.66% (esto es lo que se denomina Distribución Primaria).

La Ley 23.548 dispone en su art. 2° que la masa coparticipable estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con excepción de aquellos cuya distribución entre la Nación y las Provincias este prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación (inc. b).

La Comisión Federal de Impuestos ha decidido por Resolución General Interpretativa N° 5, dictada con fecha 05/06/91 en ejercicio de la competencia acordada por el art. 11° (inc. a) de la Ley 23.548, que los regímenes de excepción previstos en el art. 2° (inc. b) de la misma serán solamente aquellos que se estructuren mediante Leyes-Convenio, no pudiendo ninguna de las partes - en el caso de la Nación - sustraer unilateralmente tributos nacionales, total ni parcialmente, de la masa coparticipable que la Ley ha definido con absoluta generalidad, sin la conformidad de las demás jurisdicciones.

Sin embargo todo ese esfuerzo de diálogo y coincidencias en armonizar intereses provinciales y nacionales se fue desnaturalizando por el Poder Ejecutivo Nacional, que incrementó sustancialmente su parte en detrimento de las provincias a través de reiterados y recurrentes apartamientos del texto de la Ley 23.548. Ejemplos:

- Decretos 2.733/90; 598/91 y Ley 23.966/91. Impuesto a la transferencia de combustibles y gas natural.
- Transferencia de servicios educativos: Ley 24.049.
- Transferencia de servicios de salud.
- Transferencia de programas sociales.
- Ley 24.073 del 02-04-92, que establece una nueva distribución del Impuesto a las Ganancias.
- Decretos 559/92 y 701/92 que resta a las provincias el costo directo e indirecto que les corresponde por la percepción de los impuestos que hace la D.G.I.
- Convenios de compensación de deudas firmadas en condiciones no convenientes.
- Decreto 879/92 que vuelve a modificar la distribución del Impuesto a las Ganancias.

Las mutilaciones a la masa coparticipable y las violaciones al régimen de la Ley 23.548 han sido consumadas en algunas oportunidades por decretos que invocaron necesidad y urgencia, en otras, ni siquiera eso, pero también por medio de leyes en las que tampoco se participó a las provincias para su adhesión.

Estos son algunos de los hechos que a partir de 1988, fueron marcando el avance del centralismo sobre las provincias, las que al haber soportado esta situación, han debido cargar en los impuestos provinciales el ajuste para compensar los desfasajes, cuando no han recurrido a los amigos del Gobierno de la Nación para obtener subsidios por varios millones de pesos.

PACTO FISCAL NACION-PROVINCIAS

Denominación: Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

Firmantes: Nación y Provincias. Debe ratificarlo el Congreso Nacional.

Vigencia: 01/09/92 al 31/12/93 (en lo que hace al descuento del 15% para financiar el régimen nacional de previsión social se seguirá aplicando mientras no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva ley de coparticipación).

Se desea beneficiar a jubilados de algunas cajas, pues autónomos no estaría incluida.

Cláusula 1°: Aporte de las Provincias

De la masa coparticipable se realizará:

a) Una quita del 20% para el sistema previsional y otros gastos operativos.

¿Qué gastos, cuánto?

¿Cuánto en definitiva va al sistema previsional?

En nuestra opinión no queda suficientemente claro.

b) Una quita de $43.800.000 mensuales para ser distribuidas entre los Estados Provinciales con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales.

A Mendoza le corresponde $2.200.000.

Cláusula 2°: Deroga:

Decretos 559/92 y 701/92 sobre la retención que Nación hacía para la atención de gastos vinculados directa o indirectamente a la percepción de impuestos.

Lo que se retuvo desde abril de 1992 NO SE DEVUELVE. A Mendoza le han retenido alrededor de $ 4.500.000.

Cláusula 3°: Garantía.

La Nación garantiza a las provincias un ingreso mensual mínimo de $ 725.000.000 (neto de las deducciones de la cláusula 1°, las Leyes 23.966 y 24.073 y el financiamiento educativo de las Leyes 24.049 y 24.061 y el Decreto 964/92).

Nota: Mientras el descuento del 15% puede seguir más allá del 31/12/93, la garantía termina indefectiblemente el 31/12/93.

Cláusula 4°: Límite de gastos para 1993.

Las provincias se comprometen a limitar el incremento de sus gastos corrientes financiados con recursos de coparticipación durante 1993, a un 10% de lo de 1992, incluyendo los servicios transferidos para las provincias.

Nota: ¿Si hemos cedido una cuota de coparticipación; recibimos servicios que antes atendía la Nación y ahora debemos afrontar con nuestro presupuesto; si también debemos limitar nuestro incremento en el gasto con fondos de coparticipación; que pasa si necesitamos más recursos para atender todos esos servicios transferidos y los ya pobres servicios de salud y educación que presta la Provincia? ¿Qué tendremos que aumentar?

¿Los impuestos provinciales? ¿No ha llegado ya a un límite la presión fiscal? ¿Revaluaremos las propiedades para incrementar el impuesto inmobiliario? ¿Seguiremos aumentando el impuesto a los automotores que ya es uno de los más caros del país?

Cláusula 5°: Regímenes Especiales

Desde el 01-09-92 el Poder Ejecutivo Nacional remitirá a las provincias en forma automática y, dentro de ciertas limitaciones, los recursos provenientes de:

- FONAVI
- Consejo Federal del Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS)
- Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI)
- Fondo Vial Federal

¿Cuántos pesos representa para Mendoza teniendo en cuenta la resolución N° 765/89 de Secretaría de Vivienda, préstamos a devolver, etc.?

Cláusula 6°: Acciones Judiciales

Las provincias a los procesos iniciados contra los decretos 559 /92 y 701/92.

El Estado nacional se compromete a no detraer de la masa coparticipable montos adicionales a los convenios en este acuerdo, ni a transferir nuevos servicios sin la conformidad expresa de las provincias.

Cláusula 7°: Provincias y Nación solicitan al Congreso Nacional TRATAMIENTO de los siguientes proyectos:

a) Reforma del Régimen Provisional.

b) Federalización de Hidrocarburos y Privatización de Y.P.F.

c) Privatización de la Caja de Ahorro, Casa de la Moneda y BANADE.

d) Proyecto que faculte al Poder Ejecutivo Nacional a cerrar acuerdos de compensación al 31-03-91 por el sector público nacional.

Los Gobiernos Provinciales se comprometen a solicitar a las Legislaturas la aprobación de Presupuestos equilibrados. Debemos destacar que en el acuerdo se trazan objetivos teóricos que entendemos no han sido puestos en práctica por el Gobierno, y muchos de ellos resultan una burla a las necesidades de la gente:

- Asistir a las necesidades sociales básicas, especialmente aquellas al sector pasivo.

- Afianzar el federalismo reconociendo el creciente papel de los Gobiernos Provinciales y Municipales en la atención de las demandas sociales de la población.

- Garantizar la estabilidad económica y consolidar las bases para el crecimiento económico.

- Profundizar la reforma del sector público en sus dimensiones nacional, provincial y municipal.

- Facilitar el acceso a la vivienda

- Profundizar el proceso de descentralización como modelo para la prestación de las funciones básicas del estado.

EVOLUCION DE LA RECAUDACION NACIONAL 1992

Totales DGI, Aduana y Sistema Previsional (en millones de pesos).

Enero:	$ 2.601,20
Febrero:	$ 2.513,00
Marzo:	$ 2.623,90
Abril:	$ 2.780,70
Mayo:	$ 2.971,50
Junio:	$ 2.851,50
Julio:	$ 3.476,20
Julio/94:	$ 4.000 aproximadamente.

EVOLUCION DE LOS INGRESOS A LAS PROVINCIAS 1992 (en millones de pesos)

Recursos Nacionales:	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
-coparticip.	28,2	29,5	26,3	31,2	27,3	32,8	33,7
-Regalías	4,1	2,9	4,1	4,3	4,7	3,9	6,4
-Otros	3,2	2,0	3,0	2,1	2,5	3,3	2,0
-Provinciales	21,4	21,2	26,3	25,1	38,6	29,2	27,0

Por la nueva forma de coparticipación Mendoza puede perder entre 4 y 6 millones de pesos por mes.

La franca recuperación de impuestos nacionales a coparticipar sufre ahora un descuento que no va a ir en su totalidad a los jubilados; en un momento en que la provincia está en deuda con la educación, salud, sector público, todo sufrirá una nueva postergación en favor del ajuste. El hecho del AJUSTE carece de sentido si ese ordenamiento no se vuelca hacia un mejoramiento de las prestaciones que se brindan a la población, sobre todo la de los sectores más postergados, la mayoría de los cuales deberán seguir esperando.

Dada la magnitud y severidad del ajuste exigiremos del Gobierno Provincial que no incremente, ni pretenda actualizar, desconociendo la ley de convertibilidad los impuestos provinciales para cubrir cualquier desfasaje que se produzca en la firma de este acuerdo con la Nación, pues ésta, con el incremento obtenido con la recaudación, los ingresos por las

privatizaciones ($5.000.000.000 Cinco mil millones de pesos aproximadamente) con la consecuente disminución de los gastos y por haber transferido buena parte de ellos a las provincias, debería afrontar sus obligaciones sin tener que recurrir ni perjudicar al interior

Por ello, una vez más, entendemos que el Gobierno Provincial ha sido condescendiente ante un acto de avasallamiento y de despojos de recursos mendocinos necesarios y urgentes para la atención de los problemas sociales de Mendoza y del desarrollo Provincial.

Como síntesis la Provincia de Mendoza se ha visto perjudicada en el último periodo constitucional, además de por las razones expuestas a la coparticipación por los siguientes temas:

-BANCOS PROVINCIALES: Una parte de las dificultades de los Bancos Provinciales han sido causadas por el accionar del Banco Central, a través de exigencias -discriminatorias en relación con el resto de la banca pública y privada- de cancelación anticipada de redescuentos, prohibiciones de tasas, cargos por inmovilización de activos, recaudos para tomar y otorgar créditos, presión por su privatización, etc.

-FONDOS VIALES Y ENERGETICOS: La ley de emergencia económica primero y la reforma del impuesto a los combustibles luego, produjeron una apropiación por parte de la Nación de un porcentaje de estos fondos, que alimentan el desarrollo vial y eléctrico de las provincias. Hasta entonces la Nación llevaba el 30% y las provincias el 70%. Desde allí la Nación quedó con porcentajes superiores al 50% y simultáneamente, restringió las facultades impositivas de las provincias al limitar las alícuotas y posibilidad de gravar con ingresos brutos u otros impuestos la comercialización de combustibles.

-PROMOCION INDUSTRIAL: Con el propósito de proteger a La Rioja, etc. el Gobierno Nacional no ha puesto en vigencia la ley general de promoción industrial N° 23.658, que deroga los regímenes privilegiados; y por el contrario ha sostenido el régimen de las provincias del Acta de Reparación Histórica ampliando el Congreso -con oposición radical- año tras año el cupo presupuestario de promoción para estas provincias.

-RECURSOS NATURALES E HIDROCARBUROS: La ley de privatización de YPF terminó de consumar un despojo a las provincias al convalidar la venta sin su participación en las áreas centrales petroleras (Vizcacheras en Mendoza); al consolidar el régimen de pago de regalía sin referencia a los precios internacionales del petróleo se estableció el Decreto 1157/90; al privar del derecho de política a las provincias para controlar la explotación y evitar daños al medio ambiente; al abrir la puerta a los concesionarios de las áreas a reducir los pagos de regalías con deducciones no controladas de gastos y rubros varios.

-DESREGULACION Y APERTURA: La desregulación masiva e inconsulta producida por el Decreto 2284/91 y subsiguientes trajo consecuencias en las economías regionales con mayores dificultades de desarrollo que la zona central (por sus mayores problemas de comunicaciones, transporte, créditos, crisis cíclica de sobreofertas, etc.) al barrer con todas las regulaciones que tendían a evitar producciones excedentes, proteger la salubridad y precio de los productos o promover el desarrollo de la región.

Para Mendoza trajo como consecuencia la desaparición del Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones, que financió los programas especiales de exportación (PEX), que fueron elementos fundamentales para llevar las exportaciones de Mendoza de U$S 70 millones en 1987 a 270 millones en 1990 y financió parte de la construcción del Puerto Seco de Mendoza; la desaparición del Instituto Forestal Nacional, fuente exclusiva de créditos blandos para la forestación; la intervención del INV, perdiendo participación las provincias y el sector privado en su manejo; la eliminación de sobretasas para financiar su función de control y la reconversión

vitivinícola; la posibilidad de importar vinos libremente y la derogación de la ley de envasamiento en origen.

Como se advierte, hay un franco retroceso experimentado por la Provincia de Mendoza debido al abandono de principios federales desde el Gobierno Nacional y la claudicación del propio Gobierno Provincial, que permitió que esta situación se haya ido agudizando. Y es preciso advertir que no estamos dispuestos a continuar con esta política de entrega del patrimonio provincial.

6

Solicitada por la señora Convencional Avelin de Ginestar

Tema: Art. 6° del Despacho de Mayoría. Comisión de Redacción. Modificación del Inc. 16 del Art. 67° del texto constitucional.

Señor Presidente.

El artículo 67° de la Constitución vigente, conocido como la "cláusula de prosperidad" o "del progreso", de inspiración alberdiana, es una de las normas constitucionales más sabias y amplias, pues abarca innumerables aspectos, tendientes todos a la promoción del bien común.

Ahora se pretende introducir el inciso 16 bis, conforme el despacho de la mayoría, completando el actual inciso 16, el que vale la pena aclarar en modo alguno es de carácter limitativo o restrictivo.

Señor Presidente: hablar de la cláusula del progreso, necesariamente debe significar hablar de la persona humana, pues ella y sólo ella es el principio, fundamento y fin de toda organización, de toda institución y de todo desarrollo. Sólo se puede interpretar el espíritu de la cláusula del progreso, si lo buscamos en el humanismo pleno, esto es, el que busca el desarrollo integral de todo el hombre y de todos los hombres. Se debe tomar conciencia que jamás se logrará un desarrollo integral del hombre mientras no se lo acompañe con un desarrollo solidario de la comunidad toda.

Señor Presidente: "la única verdad es la realidad", decía el General Perón, sin embargo el Papa Juan Pablo II, con un criterio superador dice que "La única realidad es la VERDAD".

Y la verdad es que nuestra República Argentina aún está muy lejos de la aspiración contenida en la cláusula del Progreso. La verdad revela una Argentina, con argentinos excluidos: 9.000.000 de pobres, de los cuales la mayoría son niños, 20% de la población económicamente activa desocupada, aumento de la mortalidad infantil y de las enfermedades tales como el Chagas, cólera y meningitis causada precisamente por la pobreza.

Esto no es desarrollo integral del ser humano, esto no es desarrollo solidario de la comunidad.

Señor Presidente: en la Constitución Nacional hay cláusulas del progreso (art. 67° inciso 16) pero no hay progreso en la Argentina.

Y en la búsqueda de ese desarrollo pleno es que CRUZADA RENOVADORA de la provincia de San Juan, cree que en el proyecto de la mayoría se debe hablar también del derecho a la salud, a la educación pública y gratuita en todos sus niveles, de la protección a la niñez, adolescencia y vejez, y de las ineludibles obligaciones que el Estado tiene a éste respecto. También la familia fundada en la unión del hombre y la mujer y entendida como núcleo natural y fundamental de sociedad debe ser expresamente protegida y asistida por el Estado.

Con respecto a la salud debe ser entendida de manera amplia partiendo de una concepción del hombre trascendente y como unidad biológica, sicológica y cultural con relación a su medio social; se garantizará el acceso a la salud a través de medidas que la aseguren para toda persona sin discriminación ni limitaciones de ningún tipo. El Estado asignará a los medicamentos el carácter de bien social básico, y garantizará por ley el fácil acceso a los mismos. La actividad de los profesionales de la salud debe considerarse como función social y se remunerara adecuadamente a los efectos de llegar a tratamientos interdisciplinarios con todas las técnicas modernas en institutos de investigación.

Sólo así, señor Presidente, se defenderán estos derechos emanados de la misma dignidad del ser humano, sólo así se trabajará por el Bien Común de todo el pueblo de la Nación Argentina. Sólo así se harán realidad las cláusulas del progreso.

Para ello se deben sentar las bases concretas y claras que así lo permitan: La Constitución dando la norma, el criterio valorativo, y las autoridades, asumiendo el compromiso con acciones concretas que hagan realidad el objetivo de la norma.

Porque no bastara el texto Constitucional y escrito para desarrollar el país y sus comunidades; falta a la manera de engranaje fundamental la verdadera y genuina intención del Gobernante. Y es aquí donde marcamos nuestra diferencias con él y con ustedes, en la modificación propuesta de los inciso 1 y 2 del art. 67°, en este mismo dictamen adelantamos nuestra oposición, porque se avasallan profundamente los más caros sentimientos federales ¿Dónde están ahí el desarrollo y el Progreso? Y ahora en esta modificación del inciso 16 del mismo art. 67°, se encuentra la más aterradora cláusula que desmiente y desvaloriza el tan promocionado progreso, tal es la no gratuidad del servicio educativo nacional.

En este tercer párrafo, pese a nuestra protesta en el ámbito de las Comisiones de Competencia Federal y Redacción figura aún y seguramente así será sancionada, la expresión "principios de gratuidad y equidad". Y "principio de gratuidad" señor Presidente no es más que decir desde el ámbito oficial que la educación argentina va ha ser gratuita en la medida que lo permitan los presupuestos nacional, provinciales y también municipales. Si los términos no son concretos y taxativos, la doble interpretación permitirá que funcionarios futuros sostengan la no gratuidad del servicio educativo porque el texto constitucional expresamente no lo distingue, ejemplo de ellos son expositores pactista que me han antecedido en el uso de la palabra y el mismo Ministro de Educación de la Nación, que en el día de ayer y en desafortunada pero "valerosa" acción ha ratificado que el arancelamiento podrá implementarse más allá de que se incluyan los principios de gratuidad y equidad de la enseñanza pública... y al concepto de equidad señor Presidente, el texto lo plantea desde la desagradable idea de igual acceso y posibilidades educativas para todos, a partir de un ingreso restricto mediante arancel en todo el servicio educativo.

Por todo ello, señor Presidente, federalismo avasallado, desarrollo y progreso no solidarios, relativo e incompleto; educación para algunos, etc., hacen que CRUZADA RENOVADORA sostenga finalmente la negativa a este dictamen de mayoría que no contempla las necesidades del país y sí los intereses del esquema de poder partidario.

7

Solicitada por la señora Convencional Azcueta

Sr. Presidente:

En honor a la brevedad que el desarrollo de esta Convención merece en punto a las exposiciones de los señores Convencionales, es que hemos solicitado la inserción de estas palabras que sirven de fundamento y apoyo al dictamen de mayoría tendiente a asegurar el régimen municipal autónomo por vía de la Constitución Federal en el seno de las provincias argentinas.

En un Estado federal como el nuestro, la distribución del poder político tiene un doble eje en torno al cual gira.

Como deja ver Carl LOEWENSTEIN en su TEORÍA DE LA CONST1TUCIÓN (Ed. Abril, Barcelona, 1983), por una parte se encuentra la muy meneada distribución horizontal del poder que se da en el ámbito del Gobierno Federal y se repite en la esfera provincial construyendo empíricamente los postulados del Barón de Montesquieu condensados en aquella máxima según la cual "sólo el poder contiene al poder". Es la aplicación de la teoría de los checks and balances que instrumentaron los americanos en su Constitución de 1787 y que de acuerdo a nuestro artículo primero constitucional y con nuestras propias particularidades hemos adoptado.

Pero por otra parte se encuentra la posibilidad de la distribución vertical del poder, que es aquella que tiene que ver con lo territorial. Es, siguiendo al mismo autor citado supra, la concreción del pluralismo cultural que coexiste en un Estado que, respetando las particularidades locales pretende constituirse como Nación.

Esta distribución territorial del poder político concreta el modelo federal de Estado y opera también como freno a la concentración del poder. Es uno de los tantos reaseguros contra la autocracia que ofrece la democracia constitucional.

Esta articulación de centros de poder político que coexisten en un mismo territorio y respecto de una misma población, respetando la diversidad de culturas que ello implica, engarza a partir del concepto de autonomía de las entidades, componentes de dicho Estado federal que habrá de ser soberano.

Así, desde un punto de vista estrictamente jurídico-constitucional, la autonomía puede ser caracterizada siguiendo a Ricardo ZUCCHERINO (TRATADO DE DERECHO FEDERAL, ESTADUAL Y MUNICIPAL (argentino y comparado), Tomo III, Ed. Depalma, Bs. As., 1991, pág. 94) como "...la facultad poseída por un ente a fines de darse sus propias instituciones dentro de los marcos de sujeción jurídica natural que lo obligan en relación de otro ente de gradación superior".

Pero avanzando en la idea de autonomía, hay que advertir que este concepto puede tener una visión diferente si consideramos el problema desde un punto de vista principalmente sociológico. Así, la autonomía ha de ser considerada como la salvaguarda de la diversidad en la unidad que es la médula del federalismo como modalidad de organización social pluralista. De esta manera el problema conecta con las necesidades de los grupos humanos que conviven a diario en una comunidad política determinada y cuya estructura política fundamental está en el municipio.

La autonomía resulta ser para muchos grupos una herramienta imprescindible para forjar un futuro común mediante la aplicación de determinados instrumentos que permiten arribar a soluciones eficaces a sus problemas inmediatos.

No es la autonomía municipal el sanalotodo de los problemas, pero aporta una cuota importante de eficiencia a partir de favorecer el protagonismo de los vecinos en la solución de sus demandas, concretando de esta manera la inmediatez necesaria en el manejo de los asuntos públicos.

Las diversas modalidades de participación política que permite la autonomía municipal a partir del dictado por cada distrito de sus propias Cartas Orgánicas, permitirá lograr aquella conexión entre gobernantes y gobernados que hoy parece por lo menos afectada en sus bases de confianza y que esta Convención está tratando de restablecer en la medida de sus posibilidades a través del arduo camino del consenso para favorecer mayores y mejores formas de intervención

popular que tonifiquen a esta democracia argentina en la cuota necesaria para lograr su desarrollo pleno.

La mayoría de las provincias argentinas han entendido este desafío y han consagrado en sus constituciones regímenes autónomos para sus municipios. Así Catamarca (1988, art. 245°), Córdoba (1987, art. 180°), Chubut (1957, arts. 207° y 208°), Jujuy (1986, arts. 178° y 179°), La Rioja (1986, art. 154°, aunque no establezca la autonomía completa por carecer del elemento económico-financiero), Misiones (1958, arts. 161° y 170°), Neuquén (1957, arts. 184° y 187), Río Negro (1988, art. 225°), Salta (1986, arts. 164° y 168°), San Juan (1986, art. 241°), San Luis (1987, art. 248°), Santiago del Estero (1986, art. 220° inciso 1°), Tucumán (1990, art. 136°), entre otras.

Sólo resta que se sumen a esta corriente proveniente del Derecho Público Provincial Entre Ríos, Mendoza y nuestra Provincia de Buenos Aires.

La autonomía municipal es un movimiento que en la Argentina ha tenido fervientes defensores, aunque no le han faltado, por cierto, sus detractores.

Entre los primeros cabe destacar a Adolfo KORN VILLAFAÑE y a la Escuela Municipalista de La Plata con su reconocida posición en favor de la República Representativa Municipal para la cual los municipios serían un "segundo grado de descentralización política pasando de lo general a lo particular" (Tomás Diego BERNARD, La Escuela de Derecho Municipal de La Plata, en CURSO DE MUNICIPALISMO, La Plata, 1972, pág. 138).

Sobre estas bases, la autonomía municipal a la cual habremos de conceptualizar siguiendo a BAUZÁ (AUTONOMIA MUNICIPAL, Tesis Doctoral, Viedma, 1960) como "… el derecho de la ciudad al gobierno propio, a ejercerlo con independencia de cualquier poder, a elegir sus autoridades y a dictar de conformidad con las leyes fundamentales del Estado una carta orgánica que establezca su organización político administrativa y determine el límite del ejercicio de sus facultades propias debidamente garantizadas por la Constitución Nacional, en los aspectos políticos, administrativos y económicos", entra en la Constitución como una bocanada de aire fresco cuyo oxigeno ya ha llegado a algunas provincias, siendo que en otras esa falta atrofia las instituciones que son base de nuestra República.

La propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dado un paso importante recientemente al reconocer la constitucionalidad de los regímenes de autonomía municipal en el caso "Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario", fallado el 21 de marzo de 1989, tras un exhaustivo análisis de su evolución jurisprudencial hecho por la Procuradora Fiscal de la Procuración General de la Nación.

Es sin dudas el municipio, la cuna del ciudadano en nuestra República, es, como decía ALBERDI (ELEMENTOS DE DERECHO PUBLICO PROVINCIAL, Bs. As., 1928) "...el punto de arranque y de apoyo de la gran patria argentina".

Así, el municipio autónomo debe ser garante de la introducción de formas semidirectas de democracia como la iniciativa y la consulta popular que esta Convención ha querido incorporar en el orden federal y otras como la revocatoria de mandato, de cuyo uso y no abuso, recientemente nos ha dado un ejemplo Villa Huidobro en la Hermana provincia de Córdoba.

Para finalizar quiero recordar a ese gran santafecino inspirador de los municipios autónomos en la fugaz Constitución de 1921, Don Lisandro DE LA TORRE, quien nos alumbra a quienes aún no compartiendo algunas de sus ideas políticas, vemos en el municipio autónomo un canal posible de movilización popular que nos permite fortalecer esta democracia argentina, allí donde la misma echa sus más fuertes raíces.

Solicitada por la señora Convencional Babbini

SEÑOR PRESIDENTE:

La convencional que habla, anticipa su voto favorable al despacho de la Comisión de Competencia Federal que establece el digno marco constitucional a las facultades de los Estados Federales argentinos de crear y organizar sus propios regímenes de Seguridad Social.

Pero resulta menester, al fundar este voto, realizar algunas consideraciones que devienen imprescindibles en la materia. Las primeras de ellas se refieren a la necesaria determinación del concepto, los alcances y el estado actual en el país de la Seguridad Social; las segundas a la competencia provincial en la materia, y el universo poblacional protegido por la norma.

I)- LA SEGURIDAD SOCIAL.

Sin pretender que fuere el marco de esta Honorable Convención el ámbito propicio para agotar el debate sobre el concepto y los alcances de la Seguridad Social, resulta sin embargo insoslayable realizar una toma de posición en la materia, habida cuenta, sobre todo que en CHILE primero, y ahora en nuestro país, se han implantado sistemas PRIVADOS DE PREVISION SOCIAL, basados en la capitalización individual obligatoria, que han fracasado reiteradamente en todo el mundo y han sido abandonados por los países del llamado PRIMER MUNDO por su ineficacia para resolver las cuestiones atinentes a la Seguridad Social.

El Convenio 102 de la norma mínima de Seguridad Social adoptada el 28 de junio de 1.952 por la O.I.T., enumera cuáles son estas cuestiones y prestaciones a que debe ocuparse la Seguridad Social; y es a partir de ello que puede afirmarse, (siguiendo en esto a uno de los más notables expertos en la materia, el Licenciado AMANCIO LOPEZ en su obra "DEMOCRACIA Y SEGURIDAD SOCIAL. ASALTO AL FUTURO" pág. 55), que "el Objetivo primario de la Seguridad Social es hacer llegar la parte del Ingreso Nacional, que por derecho corresponde, a quienes por razones ajenas a su voluntad no pueden obtenerlo del mercado de trabajo".

Y en esta línea de pensamiento, surge inmediatamente la primera cuestión con relevancia constitucional: la Seguridad Social ¿es una función indelegable del Estado, o es una cuestión que cada integrante de la comunidad debe resolver por sí y en base a su ahorro o ingreso individual?

I.1.- LA SEGURIDAD SOCIAL COMO FUNCION INDELEGABLE DEL ESTADO.

La Doctrina liberal ortodoxa, hoy desafortunadamente más vigente que nunca en el modelo neo-conservador que se ha infiltrado en el partido mayoritario, sostiene que son cuatro las funciones indelegables del Estado; a saber: la Justicia, la Educación, la Salud y la Seguridad Pública. Para que el Estado garantice a sus habitantes estas funciones, es que los ciudadanos pagan impuestos.

Pero las restantes concepciones políticas y filosóficas, la doctrina peronista ortodoxa, el ideario del Partido Radical, las concepciones social-demócratas y progresistas de todo el mundo y, fundamentalmente la Doctrina Social de la Iglesia, y los organismos internacionales como la O.I.T. y las Naciones Unidas establecen sin duda que corresponde al ESTADO velar por las contingencias

que cubren la SEGURIDAD SOCIAL, y especialmente dentro de ella, la PREVISION SOCIAL, que protege los riesgos de VEJEZ, INVALIDEZ y MUERTE.

El art. 14 bis de la Constitución Nacional, SIN NINGUNA DUDA, se inscribe en esta concepción, que al no modificarse en la presente Reforma Constitucional, debe pues quedar como el criterio genuino de interpretación en la materia.

Y ello es así porque la Seguridad Social no constituye sino una RED DE SEGURIDAD que el Estado debe tender a favor de su principal componente que es la POBLACION, precisamente para que, en tiempos de CRISIS, cuando avanza la desocupación y los problemas económico-sociales se agudizan, (como hay ocurre en nuestro país), existan los mecanismos que garanticen la redistribución del Ingreso Nacional hacia los sectores de menores recursos, que enfrentan dichos riesgos, sin posibilidad de poder afrontarlos con recursos propios o ahorro personal.

Debe pues considerarse a los fines constitucionales y como interpretación genuina de la intención de los Constituyentes de 1.994, que en la Nación Argentina la SEGURIDAD SOCIAL ES UNA FUNCION INDELEGABLE DE LOS ESTADOS NACIONAL Y PROVINCIALES.

I.2.- SITUACION ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PAIS.

Resulta imposible fundar el voto favorable al despacho de Comisión, sin efectuar algunas consideraciones sobre el estado actual de la Seguridad Social en el país, y su vinculación con la pretensión federal de mantener los regímenes de Seguridad Social en el marco de las atribuciones no delegadas por las Provincias al Gobierno Nacional.

Los regímenes de Seguridad Social Nacionales, especialmente sus dos ramas mayores, a quienes nos referimos para facilitar comprensión del tema, que son las OBRAS SOCIALES (protección de la SALUD) y el SISTEMA PREVISIONAL NACIONAL (cobertura de los riesgos de VEJEZ-INVALIDEZ Y MUERTE) se encuentran inmersos en una profunda crisis, cuyo diagnóstico es compartido prácticamente por todos los sectores del país.

Las causas de la crisis del Sistema no son otras que la caída de la participación del salario del trabajador en el Producto Bruto Interno; la EVASION; la permisividad del pago del Salario en negro; el desvío de los fondos de la Seguridad Social hacia otros fines, efectuado por distintos gobiernos; las facilidades otorgadas para obtener beneficios pensionarios por legislaciones alejadas de la técnica previsional, y que no obedecen a parámetros de equidad, pero, en definitiva, obedecen sin lugar a dudas a la AUSENCIA DE UNA DECISION POLITICA DE PRIORIZAR DENTRO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO EL PORCENTAJE ADECUADO QUE GARANTICE EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Lo curioso de la cuestión es que, ante el diagnóstico común, se cometen a mi criterio dos gigantescos errores cuyas consecuencias la historia juzgará.

El primero de ellos es que, advertidas las causas de la crisis del sistema, en lugar de atacarlas, en tanto constituyen un desvío de la técnica previsional, se presenta a la Sociedad Argentina un mensaje lapidario: El sistema no sirve. Hay que reemplazarlo por otro.

El segundo de los errores es presentar la cuestión en términos estrictamente economicistas, donde lo fundamental sería no tanto que el sistema de prestaciones adecuadas sino que no genere déficits.

I.3.- LA SOLIDARIDAD O LA PRIVATIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los embates de los propulsores de la privatización de la Seguridad Social, se han iniciado en el campo de la PREVISION SOCIAL, pero también se manifiestan en el de las OBRAS SOCIALES.

En materia previsional, la sanción de la ley 24241, instaló con marcada influencia de la legislación y el modelo chileno, en nuestro país, un sistema mixto, pero con una marcada preponderancia del sistema de Capitalización Individual.

Es de conocimiento público, el debate parlamentario, así como el posterior veto presidencial que eliminó las cláusulas mediante cuya incorporación el oficialismo obtuvo la exigua mayoría en la Comisión de la Cámara de Diputados y el exiguo quórum para tal aprobación.

Pero es válida esta oportunidad para reiterarle a la Sociedad Argentina, que la cuestión principal en la materia es el resolver si la cobertura de los riesgos de VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE resulta una cuestión que interesa a la Comunidad, al Estado, o es una cuestión que cada miembro de la Sociedad debe cuidar por sí mismo.

Y en esto, existen dos grandes impedimentos para aceptar las propuestas privatistas. El primero de ellos, en lo individual, es que, como ante la imprevisibilidad de la vida humana, como desconozco cuando va a ocurrir mi muerte, ignoro por tanto cuánto capital individual preciso acumular, para garantizar una vejez digna.- En cambio, el desarrollo de las ciencias demográficas y actuariales, permite para un conjunto poblacional establecer con exactitud la cantidad de miembros que superviven.

El segundo de ellos, en lo macroeconómico, es que aún no ha sido desmentida la afirmación de BURGEOIS-PICHAT, que los sistemas de capitalización individual, para cubrir las prestaciones cuando estuvieren maduros, generarían una acumulación tal de capitales (más de 7 veces el P.B.I. de un país) que resulta una cantidad imposible de concebirse actualmente, y mucho menos factible que dichos capitales pudieran garantizar una rentabilidad por largos periodos de tiempo como precisan los sistemas previsionales para madurar.

Es por ello que los sistemas de capitalización individual han fracasado en todo el mundo, y solo reaparecen como voluntarios y complementarios de sistemas solidarios o de reparto, tanto en Europa como en Estados Unidos.

Es por ello que politicólogos de nota como LESTER THURROW, en su libro “LA GUERRA DEL SIGLO XXI”, nos advierten que, sólo en E.E.U.U., la BENEFIT GUARANTY CORPORATION, que es el fondo oficial que garantiza el cumplimiento de la jubilaciones privadas, precisará miles de millones de dólares, para asegurar que las jubilaciones privadas que fueron prometidas sean pagadas realmente, y que solo la quiebra de los fondos de pensiones de las líneas aéreas estadounidenses significó un quebranto de más de 2.000 millones de dólares del dinero de los contribuyentes.

Y es por ello que PETER DRUCKER, EL “padre del gerenciamiento moderno norteamericano”, autor entre otras obras de “LA SOCIEDAD POST-CAPITALISTA”, que confiesa en la revista “NOTICIAS” del 17 de julio del cte. año, en Buenos Aires, ser el inventor del primer plan de jubilación privada en U.S.A., manifiesta “no estar demasiado contento con el hijo que engendró” y nos advierte a los argentinos que lo que estamos haciendo con la jubilación privada es PELIGROSO, ya que en promedio, la vida de las empresas privadas no supera en el mundo los 30 años, y que mejor resultaría intentar mejorar el sistema público, y reservar un rol complementario, y voluntario para las administradoras privadas.

Y es por ello que en Europa y Estados Unidos, en los países del primer mundo, es el sistema público, solidario y de reparto el que se aplica, y se circunscribe para la jubilación privada un rol complementario y voluntario.

Pero amén de las razones técnicas existe una cuestión principista, filosófica, política, porque en la historia de la Humanidad no existe el ejemplo de ningún pueblo que haya podido trascender, sosteniendo una filosofía del "SALVESE QUIEN PUEDA" de cada individuo ante las contingencias que la propia finitud del ser humano y la relatividad de la vida nos acarrean a los hombres de este planeta.

Y es la convicción de la necesidad de la SOLIDARIDAD como el vínculo y la herramienta para enfrentar los riesgos de SALUD, VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE, lo que justifica en definitiva a la SEGURIDAD SOCIAL como función indelegable del ESTADO.

Pretender por aquellos que aplican mal el sistema previsional solidario y de reparto, en lugar de corregir los errores y tornarlo justo y equitativo, reemplazarlo por un sistema privado, basado en la filosofía del sálvese quien pueda, y echarle la culpa al sistema de nuestros propios errores, bien valdría contestarse alterando por transpolación una poesía universal: "Hombres necios que acusáis al SISTEMA, sin razón, sin ver que sois la ocasión de lo mismo que culpáis…"

I.4.- EL DEFICIT Y LA CONCEPCION ECONOMICISTA DE LA CUESTION.

Al más reacio de los liberales, no se le ocurriría cuestionar si los sistemas de SALUD, JUSTICIA, EDUCACION O SEGURIDAD PUBLICA GENERAN DEFICIT.- Es la causa, por la cual los habitantes de un Estado pagan impuestos.

Y si esto es así, y si también la SEGURIDAD SOCIAL ES UNA FUNCION INDELEGABLE DEL ESTADO, tal como lo sanciona el art. 14 bis de la Constitución Nacional, no reformado, no se advierte el porqué se pretende trasladar el eje central de la cuestión -que son las prestaciones, es decir las coberturas de los riesgos de salud, vejez, invalidez y muerte, y por lo tanto la protección de la POBLACION, como elemento fundamental del Estado, a la mera cuestión de su financiamiento.

Esto no significa que aceptemos que persistan las causas que provocan los agudos desfinanciamientos de los sistemas de Seguridad Social, especialmente del previsional, sino que, precisamente deben enfrentarse y superarse las mismas, dentro de la propia técnica previsional, reformando profundamente los sistemas solidarios de reparto, combatiendo la evasión, impidiendo los regímenes de privilegio, estableciendo un sistema contributivo equitativo, adecuando los límites de edad, modificando la determinación del haber y los porcentajes…

¿Cuánto más corto hubiera sido este camino, que el actualmente emprendido de cargar a una generación el costo de soportar el financiamiento de la jubilación de sus mayores (a través de impuestos, seguramente) y la suya propia (a través de la pretendida capitalización individual), generando un sistema que originará seguramente un déficit fiscal durante la transición de un sistema a otro, que puede llegar a equivaler, con seguridad al monto de los capitales acumulados y probablemente al monto actual de la deuda externa argentina?

Es pues una falacia, afirmar que el cambio de sistema elimina el déficit; pero además, es una certeza que comprimirá las jubilaciones actuales y que difícilmente podrá respetar los derechos adquiridos de los actuales jubilados.

Y todo ello, en nombre de la formación de un eventual mercado de capitales (ahorro forzoso de los trabajadores), que muy difícilmente pueda efectuar inversiones productivas y de riesgo como las que el país necesita, y que por tanto tampoco incidirá en la eliminación del desempleo ni en el aumento del Ahorro Nacional, ya que será una mera transferencia del Ahorro Público al sector privado.

Y es por ello que debemos descartar que esta solución, lamentablemente implementada a nivel nacional, sea trasladada a los regímenes de Seguridad Social y de Previsión Social de las Provincias, que protegen a los empleados públicos y a los profesionales que desenvuelven en ellas sus tareas.

II.- LA COMPETENCIA PROVINCIAL Y EL UNIVERSO PROTEGIDO.

El marco de la legislación vigente actualmente, y la pacífica doctrina de la C.S.J. de la Nación, en la materia, así como la mayoría de las legislaciones y constituciones provinciales, reservan como facultad no delegada por los Estados Federales a la Nación, la de dictar sus normas y crear, organizar y mantener sistemas de Seguridad Social, que abarquen a empleados públicos provinciales y profesionales que desarrollen sus actividades en el ámbito provincial, amén de otros sistemas de PENSIONES graciables a sus habitantes.

Los Sistemas Provinciales de Obras Sociales y especialmente los de Previsión Social, así como las Cajas e Institutos de Profesionales de las provincias Argentinas, han efectuado importantes prestaciones, y en general, salvo algunas excepciones, debidas -reitero- a desvíos del modelo de reparto-solidario, fácilmente corregibles, siguen otorgando importantes prestaciones y mantienen un relativo estado de equilibrio, muy ajeno a las presuntas cifras que a veces utilizan los tecnócratas del oficialismo para justificar la pretensión de pasar dichos sistemas al nacional, ocultando el único propósito que no es otro que el de absorber a 1.500.000 empleados públicos provinciales en el gigantesco negocio de las administradoras de fondos de pensiones, que cobran el 35 % de los aportes para no garantizar rentabilidad alguna salvo las que podrían obtenerse de las veleidades del dios “MERCADO”.

La pretensión pues, de trasladar estos sistemas provinciales al régimen nacional, deberá transitar ineludiblemente por el camino de cada Estado Federal. Deberá ser cada Poder Ejecutivo, cada Legislatura Provincial, los que así lo determinen.

No facilitaremos, señor Presidente, en esta Convención representativa del Federalismo, la limitación de las facultades de los Estados Provinciales que representamos.

Es facultad indelegable de las Provincias, dictar sus normas, crear, organizar y mantener, los sistemas de Seguridad Social para empleados públicos y profesionales.

III)- CONCLUSION.- RECOMENDACION.

No puede sin embargo, la Convencional que habla, al haber fundamentado su voto en apoyo del Despacho de Comisión que mantiene la facultad de las Provincias ahora con rango constitucional expreso de mantener y organizar sus propios sistemas de Seguridad Social, dejar de señalar su preocupación por la necesidad de transmitir a los Gobiernos Provinciales, a las legislaturas provinciales, la necesidad de efectuar un cambio imperioso en dichos regímenes, para resolver sus problemas de financiamiento.

En este sentido, debo significar mi adhesión a la doctrina del CONSEJO FEDERAL DE PREVISION SOCIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (COFEPRES), que en líneas generales he seguido en mi toma de posición, y a la COORDINADORA DE CAJAS DE PROFESIONALES DE LA REPUBLICA ARGENTINA, sobre todo a la declaración de RIO NEGRO, del primero de los Organismos mencionados.

Quisiera aprovechar la presencia de numerosos gobernadores provinciales, también convencionales, así como legisladores de los estados federales, para significarles que de nada

valdría esta norma que hoy sancionamos, si cada uno de nosotros no traslada a su Provincia la necesidad de reformar sus sistemas provinciales de Seguridad Social, tornándolos más justos y equitativos y eliminando las distorsiones financieras que surgen de la mala aplicación de un modelo de reparto.

Sólo así, servirá el artículo de la Constitución Nacional cuya reforma, por las razones expuestas y las que brindara la miembro informante, del despacho de mayoría, esta Banca apoyará.

9

Solicitada por el señor Convencional Bosio

Sr. Presidente. Señores Convencionales:

Esta Convención Constituyente tiene la oportunidad histórica de consagrar dos institutos fundamentales del federalismo económico. Por un lado el federalismo fiscal a través de la constitucionalización del régimen de coparticipación y por otro la federalización de la política bancaria, monetaria y crediticia a través de un Banco Federal con facultad de emisión.

Elaborar políticas monetarias, crediticias y financieras con sentido federal y orientadas a la construcción de un proceso de desarrollo regionalmente equilibrado y socialmente equitativo, debe constituir una de las prioridades en el proceso de consolidación de un país dinámico, moderno en un marco de justicia y libertad.

El dictamen en tratamiento conducirá a una reestructuración total del actual Banco Central, con el fin de ajustar su perfil institucional y su desempeño a las exigencias de nuestro régimen federal.

Considero de provecho, señor Presidente y señores Diputados Constituyentes, conocer cuál ha sido el modo de organización de estas instituciones en el derecho comparado.

LOS BANCOS CENTRALES EN LOS PAISES FEDERALES

La experiencia internacional demuestra que los Estados Federales han exhibido particular preocupación por diseñar bancos centrales genuinamente federales.

Los Estados Unidos, Suiza y Alemania, poseen bancos centrales federales.

En Estados Unidos, el sistema de la Reserva Federal divide al país en 12 regiones y en cada una de ellas existe un banco central regional (de carácter mixto) y en Washington funciona la Junta de Gobernadores del Sistema formada por los Presidentes de cada uno de los 12 bancos centrales regionales que elabora la política monetaria.

En Alemania, siguiendo el modelo americano, posee 11 bancos regionales (uno en cada Lander) cuyos presidentes conforman el Consejo Central Monetario, quien elabora la política monetaria.

En Suiza, el Swiss Nacional Bank, es tan federal que ni siquiera pertenece al gobierno nacional, pues el 60% de las acciones pertenece a los cantones (provincias) y bancos cantonales o provinciales, y el 40% restante a accionistas privados.

La denominación CENTRAL utilizada en la Argentina, es propia de los países con constitución unitaria: Banco Central Chile, Banco Central de Bolivia, Banco Central del Perú.

En Europa, incluso se ha descartado la voz CENTRAL y se prefiere la palabra NACIONAL o directamente del país, Banco Nacional de Bélgica o Banco de Italia.

Ahora bien, señor Presidente, constituye un acto de justicia histórica, dar a conocer en éste ámbito, aquellas iniciativas legislativas presentadas en el Parlamento Nacional y que se han orientado a la federalización del Banco Central.

ANTECEDENTES EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Por un lado el Proyecto de Ley de los Diputados Nacionales Jorge Matzkin, Diego Guelar y Miguel Serralta, auspiciando la participación de la banca oficial de Provincia en los órganos de Gobierno del Central.

Por otro, el Proyecto de Reforma Integral al sistema bancario nacional, impulsado por la Asociación de Bancos Oficiales de Provincia, y por cuyo contenido se reestructura integralmente el Banco Central único, para dar lugar a los Bancos Centrales Regionales, con una matriz de organización parecida al modelo norteamericano.

Dentro de éste esquema de transformación global, merecen destacarse otras propuestas, incluso de reforma constitucional.

El Proyecto de Reforma Constitucional del Dr. Pedro J. Frías, que básicamente comprende: a) cambio de nombre al Banco Central, b) federalización de sus órganos de gobierno, c) apertura de delegaciones Regionales en el interior y d) atribución de regionalizar los instrumentos de política monetaria, como así también la labor de superintendencia de los Bancos.

La propuesta del Dr. Frías, compartida intelectualmente con el Dr. Ramón Frediani, prevé un Banco Emisor Federal, para que elabore políticas monetarias con sentido federal y para que regionalice los instrumentos de política monetaria, abonando su posición han sostenido los autores que “las economías provinciales no solo se las gobierna con impuestos, tasas y contribuciones, sino también con decisiones monetarias, bancarias y financieras de diversas índoles”.

En relación al nombre, sugieren el de Banco Federal de la República Argentina, o directamente el Banco de la República Argentina.

EL BANCO CENTRAL EN LA CONSTITUCIÓN

Quiero desarrollar ahora, si me lo permiten los señores Convencionales, en qué lugar, dentro de la sistemática constitucional se ubica este tema de los bancos nacionales de emisión.

Es sabido que, la regulación atinente a Bancos ha sido en nuestra historia, competencia del Congreso Nacional, y que la preocupación de la Constitución por dicha regulación, está enteramente justificada desde que existe un interés público en brindar seguridad a los habitantes, e incluso a los extranjeros que se vinculen comercialmente con la Argentina.

La evolución legislativa evidencia un creciente intervencionismo estatal en el desarrollo de esta actividad, registrando una legislación cada vez más compleja y reglamentarista.

Ya en el texto mismo de la Constitución sancionada en 1853, se noto un sesgo de intervención en la actividad, que no registraba antecedentes en las constituciones comparadas.

El inciso 5 del artículo 67, que faculta al Congreso a establecer un reglamento, un Banco Nacional en la capital y con sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes, marco un

claro apartamiento con el modelo de la constitución norteamericana, e incluso con el pensamiento del mismo Alberdi.

En efecto, la Constitución de los Estados Unidos no previó una cláusula similar, al punto que cuando al Presidente Hamilton en 1791 decidió impulsar la creación de un Banco de Crédito Oficial, tuvo que afrontar una decidida oposición que cuestionaba la decisión por inconstitucional.

Volviendo al texto constitucional argentino, señor Presidente, digamos que la creación de un Banco con facultad de emisión, respondía a una de las orientaciones de la época, según la cual la atribución de emitir no podía quedar en manos del Estado, ya que había que despejar todo riesgo de discrecionalidad o discriminación desde el gobierno, con los riesgos que ello implicaba.

La ley 581 del año 1872, creo el Banco Nacional con facultad de emisión, pero organizado bajo la forma de una sociedad anónima.

Poco tiempo después de su creación, fue impugnada su constitucionalidad, llevándose el caso a la Corte Suprema de Justicia, quien debió pronunciarse en el Expediente Banco Nacional c/ Villanueva. En su pronunciamiento el máximo tribunal argentino rechazó la tacha de inconstitucionalidad y considero que la ley había creado de un banco nacional con facultad de emitir billetes, con fines que no eran los de un establecimiento privado, sino de una institución pública.

La Corte, sostuvo en el mismo fallo que la Constitución no había determinado forma, ni sistema, por lo que el Congreso tiene la libertad de escoger la modalidad constitutiva más aconsejable según los consejos de las ciencias financieras.

Nosotros, señor Presidente y señores Convencionales, a través de este Despacho estamos introduciendo una pauta clara de orientación para que el legislador al sancionar el nuevo estatuto orgánico de la Banca Federal, acoja las solicitaciones de un federalismo sustancial.

Por otra parte, señores Diputados Constituyentes, recordemos que la atribución de establecer bancos es concurrente entre la Nación y las Provincias, y que la única prohibición expresa a los estados provinciales es la de instituir entidades destinadas a la emisión de moneda, prohibición que por otra parte no es absoluta, sino que está condicionada a la aprobación del Congreso Nacional.

Ahora bien, la concurrencia refiere a la potestad de crear bancos y no a la de reglamentar su funcionamiento, que como queda reafirmado en esta Reforma, sigue siendo una atribución del Congreso Nacional.

Según Cesar Enrique Romero, en Derecho Constitucional, “el sistema bancario integra el régimen económico de la Nación.

El movimiento bancario es comercio y como tal, en sus principios generales, tiene la posibilidad de trascender los límites de las provincias. De allí que sea facultad federal una ley nacional de bancos y que su política este regulada por autoridad federal (Banco Central)”.

LA IMPORTANCIA DEL BANCO CENTRAL.

Quiero considerar ahora, señor Presidente, otro aspecto que entiendo de singular relevancia.

A los fines de que se comprenda cabalmente, cual es el rol y en consecuencia cual es la trascendencia jurídico-institucional de esta entidad, intentaré resumir cuales son las funciones del Banco Central, según la Ley de Entidades Financieras y la Ley de Carta Orgánica del Banco.

En primer lugar, recordemos que el Banco Central es una persona jurídica de derecho público, y en su relación con el Estado es una entidad autárquica.

La base normativo-constitucional para su desenvolvimiento radica en los incisos 5, 16 y 28 del artículo 67 (Atribuciones del Congreso).

Nace en 1935, siendo la Argentina uno de los primeros países del mundo en crear una banca central de estas características. Su institución responde a una tendencia creciente de intervención estatal sobre la actividad monetaria y financiera.

Es a partir de esa fecha, que el Estado Argentino, opta por estructurar una conducción centralizada y orgánica del sistema bancario.

El banco Central, se ha convertido en el eje de todo el sistema financiero argentino, comprendiendo en el marco de sus atribuciones, cuestiones bancarias, crediticias, monetarias y cambiarias.

Regula a partir de la ley específica y de sus propias circulares los sujetos llamados bancos y también a todas aquellas entidades que por su importancia realicen en forma habitual la actividad de intermediación entre la oferta y la demanda de recursos financieros.

El Banco Central para el cumplimiento de sus fines, emite normas, llamadas Circulares que se hacen obligatorias a partir de su publicación en Comunicaciones.

De esta manera, al producir normas esta ejercitando una potestad reglamentaria delegada amplia, que ha tenido convalidación por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Con competencia en todo el territorio nacional, despliega un poder de policía que comprende la facultad de fiscalizar y hacer cumplir las normas bancarias.

Su actuación se ajusta a las directivas generales que en materia de política económica, monetaria, cambiaria y financiera dicta el Gobierno Nacional.

Entre las atribuciones que se le han asignado al Directorio figuran a) intervenir en las decisiones que afecten al mercado cambiario y monetario; b) prescribir requisitos de encaje; c) establecer relaciones técnicas de liquidez y solvencia para las entidades; d) determinar las sumas para reserva; e) fijar políticas generales para el ordenamiento económico y la expansión del sistema financiero; f) autorizar la instalación en entidades financieras, fiscalizar su desempeño y revocar la autorización para operar.

PORQUE DEL CONTROL PARLAMENTARIO Y FEDERAL

De este resumen de atribuciones, misiones y potestades se deprende, señor Presidente y señores Constituyentes, cual es la trascendencia de este Banco y a partir de ello el porqué de la necesidad de instituir algún tipo de control parlamentario y federal sobre el mismo.

1) El impacto nacional de sus disposiciones en su carácter de organismo rector del sistema financiero, bancario, monetario y cambiario.
2) El poder de reglamentación que tiene sobre leyes federales, por delegación incluso de otros poderes.
3) La posible colisión entre sus potestades como poder de policía bancario y el poder de policía provincial, que no ha sido delegado.
4) La necesidad de armonizar sus orientaciones de política monetaria y crediticia con las necesidades del desarrollo regional.
5) El carácter de servicio público que reviste la actividad bancaria y financiera.
6) Su rol de garante ante los operadores tanto nacionales como extranjeros y su vinculación con los niveles de confiabilidad nacional.

Todos estos elementos nos reafirman en nuestro propósito de impulsar, mecanismos de control parlamentario (vía acuerdo senatorial) y de control federal (vía federalización de gobierno e instrumentos) sobre lo que a partir de ahora será el Banco Federal de la República Argentina.

LA PROPUESTA DE REFORMA Y EL AVANCE HACIA UNA DEMOCRACIA FEDERAL

En mérito a lo expuesto, señor presidente, creo es posible afirmar que el federalismo, como forma de organización del estado de derecho, es un instrumento válido para la democratización de las decisiones políticas, en la medida que contribuye, a evitar la concentración y el autoritarismo y propender a ampliar las bases del consenso.

Es evidente que la propuesta de reforma que hoy estamos sancionando, constituye un paso significativo hacia la reafirmación de un modelo más federal en la toma de decisiones.

Por otra parte, esta idea de federalización del máximo organismo rector del sistema bancario nacional, no solo apunta a distribuir más equilibradamente el poder, sino que servirá para optimizar los mecanismos de control sobre el Estado.

Al propiciarse una BANCA FEDERAL DE EMISIÓN, se está introduciendo, con rango constitucional, una pauta de orientación político legislativa, para que el Congreso Nacional, al normativizar el desenvolvimiento de esta institución, acoja con decisiones orgánicas apropiadas los rasgos que tipifican la naturaleza federal de dicho Banco.

Aspiramos a que el Congreso de la Nación, cuando defina el estatuto orgánico del Banco Federal, contemple como mínimo tres requisitos básicos en orden a la eficacia práctica del federalismo:

- Federalización de los órganos de gobierno.
- Federalización de los instrumentos monetarios inherentes a su rol.
- Esquema regional de organización, contemplando la posibilidad de creación progresiva de Bancos Regionales.

Deseamos fervientemente que el Banco Federal, al cumplir su cometido de regularización y fiscalización, no lo haga en desmedro de disposiciones establecidas en las leyes provinciales y en las cartas orgánicas de las instituciones bancarias locales y no impida que los bancos provinciales sean instrumento para el desarrollo de políticas por los gobiernos.

10

Solicitada por la señora Convencional Brassesco

Señor Presidente, si el federalismo se edifica políticamente sobre una dualidad, las provincias y la Nación por conducta particular de la provincia, llega a las bases generales del ESTADO, esta dualidad, esta relación, necesariamente no puede ser formal a riesgo de centralizar cada día más, no solo el poder político sino el económico, con el consiguiente desarrollo desigual, entre las llamadas “provincias pobres y provincias ricas”.

Hablar de Federalismo, señor Presidente, si lo tomamos desde una concepción integral, significa a mi modesto entender, el desarrollo integral de nuestra Patria, de nuestra Nación, significa integración Nacional y Latinoamericana con los anhelos y sueños de Bolívar de San Martín, pero fundamentalmente no mencionan al auténtico precursor de nuestras instituciones federales, sería un olvido imperdonable, sería como hablar de una resolución oriental y otra argentina cuando la

realidad histórica es que existe un evento común rioplatense, indivisible y solidario que no puede desconectarse, sin que ello signifique negar su propia autenticidad y esencia

Repetimos consciente o inconscientemente la división entre, países del norte, ricos y dominantes, y los del sur "subdesarrollados" y dominados.

Señor Presidente y esto nada tiene que ver con los sueños y lo que nos arroja el estudio del federalismo argentino, el cual históricamente muestra el tesón y labor de un jefe de provincia quien proclama antes que nadie la Independencia, la República y la Confederación de lo que eran las colonias del Río de La Plata, redactando en los inicios de nuestra nacionalidad aún confusos, los textos que más tarde recogería la Carta Magna de 1853.

José Gervasio Artigas, héroe oriental exige para los demás lo mismo que quiere para la suya y se transforma en figura clase de un laborioso proceso de formación Argentina. Es así que con motivo de la Asamblea que se reuniría en Buenos Aires en el año 1813, envía representantes por la Banda Oriental con instrucciones expresas de exigir autonomía política y económica de la provincia. La convención de la Provincia Oriental del Uruguay, el 19 de abril de 1813 que constituye sin lugar a dudas el primer pacto Federal suscrito en estas latitudes rezaba "La Provincia Oriental –entra en el rol de las demás Provincias Unidas. Ello es una parte integrante del Estado denominado Provincias Unidas del Río de la Plata. Su pacto con las demás provincias es el de una estrecha e indiluble Confederación ofensiva y defensiva. Todas las provincias tienen igual dignidad, iguales privilegios y derechos, y cada una de ellas renunciará al proyecto de subyugar a otra.

La Provincia Oriental es compuesta de pueblos libres, y quiere se le deje gozar de su libertad; pero queda desde ahora sujeta a la Constitución que organice la soberana Representación del Estado, y a sus disposiciones consiguientes, teniendo por base inmutable, la libertad civil".

Señor Presidente desde el origen de nuestra nacionalidad se enfrentan y chocan dos grandes tendencias políticas que dinamizan nuestra historia: la unitaria, que plasma proyectos en constituciones que jamás logran legitimidad social, y la federal que surge de las instrucciones orientales de 1813.

Hoy culminando el siglo XX son más y tan actuales aquellas inserciones de Artigas, ecos de esos sentimientos provincianos despreciados, por los hombres de Buenos Aires, están hoy aquí, en este recinto presente, claro que sería ingenuo pensar que detrás de esos desprecios sólo existen sentimientos y no intereses ajenos a la grandeza de La Patria, un modelo de país neoliberal, una política económica de ajuste.

Modelo de un país para pocos, que tiene que ver señor Presidente con el despacho de la mayoría sobre educación. Federalismo, no es señor Presidente, deslindar responsabilidades del Estado Nacional hacia las provincias o municipios sin los recursos económicos necesarios para efectivizarlos. No significa quedarse con el mayor porcentaje de las recaudaciones provinciales.

Es así señor Presidente, que aunque para algunos pueda parecer anacrónico el provincialismo encuentra una fórmula en las instrucciones de Artigas, tan actuales como que fundamentan el sistema federal, atribuyendo al gobierno nacional el conocimiento de los negocios generales del Estado y reservando lo demás al gobierno particular de cada provincia.

Señor Presidente como dice el historiador Alberto Demicheli "El federalismo es por naturaleza, eminentemente integralista: consagra la autonomía de los estados territoriales cada cual en su órbita, como los astros en el espacio, pero vinculados todos bajo el imperio de leyes semejantes a la gravitación universal, que rige los sistemas siderales".

11

Solicitada por el señor Convencional Bucco

SEÑOR PRESIDENTE:

El despacho de Comisión que se está considerando, propone entre otras incorporaciones, agregar en el art. 67, como inc. 16, lo concerniente a la educación, estableciendo la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y la gratuidad en la educación pública estatal.

Creo que el texto proyectado no tiene una adecuada técnica constitucional, lo que trae como consecuencia, sobreabundancia conceptual, e incluso la utilización de términos que pueden resultar contradictorios.

Juan Francisco Linares, al tratar sobre la Constitución y Norma Fundamental, en su trabajo sobre los fundamentos del Derecho Administrativo, ha señalado que las normas constitucionales, deben tener escasa comprensión lógica y gran extensión, porque constituyen la razón suficiente y el fundamento de legalidad o validez de las que se encuentran en el eslabón inferior. En el caso que se analiza, debiera distinguirse cuáles son los aspectos que tienen que incluirse en la norma constitucional, de los preceptos que deben ser previstos por la legislación ordinaria. Esto no es una cuestión puramente formal, porque el exceso de reglamentación en la constitución, impedirá la adecuación de las leyes a los fines perseguidos y la adaptación sucesiva a las circunstancias coyunturales, que son esencialmente modificables.

Pareciera sobreabundante agregar a la igualdad de oportunidades, la igualdad de posibilidades, aunque éste último concepto, no sea similar al primero. Asimismo establecer que no puede haber discriminación alguna, complica el significado constitucional del principio de igualdad, que lo contiene y es que él precisamente impide que puedan disponerse discriminaciones irrazonables, arbitrarias o persecutorias.

Nos preguntamos por la significación que tienen a nivel constitucional, los principios de gratuidad y equidad en la Educación Pública y la relación de éstos con la igualdad.

La gratuidad puede parecer que comprende a todos los niveles y a todos los estudiantes, aún a aquellos que tengan necesarios y suficientes recursos como para afrontar el pago. Tal carácter no concuerda con las estadísticas que indican que de cada cien estudiantes, sólo se reciben diecinueve (19), que un elevado porcentaje no cursa la carrera en el tiempo que indican las currículas, sino que en muchos casos exceden el cursado en más del sesenta (60) por ciento del tiempo normal.

Es conocido que la mayoría de los países desarrollados, no tienen la gratuidad en la educación como se pretende establecerla en esta Constitución.

En una referencia que hace el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba, sobre los precios públicos en los Estados Unidos, se indica que los precio y actividades públicas deben estar relacionadas con las externalidades, esto es la traslación de efectos que se producen hacia la comunidad. Se ha señalado que es precisamente en la educación, donde se advierten las mayores externalidades, ya que se beneficia más la sociedad en su conjunto, que los individuos particulares que reciben la educación. Ello resulta así porque la instrucción, redunda en una mejor eficiencia administrativa, trae cambios tecnológicos y organizativos más rápido y por ende un crecimiento económico acelerado, e ingresos per cápita reales más elevados. Pero en Estados Unidos, el principio de la gratuidad sólo comprende a los niveles primarios y secundarios porque hasta allí alcanzan las externalidades o traslación de efectos antes señalados.

Por ello es que de todos los principios que se han propuesto, el de la igualdad de oportunidades, es el más decisivo.

Existe en esta materia una rica elaboración de la doctrina y jurisprudencia, que en primer lugar ha distinguido la igualdad del igualitarismo. Consecuentemente con ello el derecho judicial ha señalado que la regla de la igualdad no es absoluta, por cuanto el legislador no puede dejar de advertir, las distintas circunstancias, condiciones o diferencias que se presentan. La igualdad exige que se trate del mismo modo, a quienes se encuentran en iguales situaciones. Bidart Campos, señala que la igualdad implica el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias.

Si la igualdad es uno de los principios de la educación, la gratuidad del servicio que se impone para todos, es una contradicción, puesto que de hecho existe la posibilidad de establecer diferencias entre quienes se encuentren en distintas condiciones. Lo que está prohibido es establecer discriminaciones arbitrarias.

Como puede advertirse, son tantas y tan complejas las cuestiones que el tema plantea, que ello mismo está revelando que no se trata de una materia que debe ser resuelta por la Constitución, sino por la legislación común. Si se quiere establecer que la educación pública estatal debe garantizar la igualdad de oportunidades, es un criterio que puede aceptarse, aunque resulte una reiteración del principio de igualdad ya previsto por el art. 16, que no es únicamente la igualdad ante la ley, sino como lo ha sostenido la jurisprudencia, es también la igualdad ante la jurisdicción y la administración, lo que vale decir ante el servicio de educación.

Pero la gratuidad que se agrega al inciso, es una expresión que compromete inadecuadamente a la legislación ordinaria y que sin duda afecta al mismo principio de igualdad y el de equidad.

Si la intención es impedir que un ciudadano se vea privado del servicio de educación por carecer de medios económicos, entonces el principio debe ser redactado en esos términos, puesto que ello permite que la ley, pueda distinguir las distintas alternativas anteriormente referidas.

En conclusión entonces, señor Presidente, solicito que se excluya del texto propuesto, la expresión “y posibilidades sin discriminación alguna y que garanticen los principios de gratuidad y equidad”, agregándosele la propuesta antes referida o una similar que proponga la comisión.

Muchas gracias señor Presidente.

12
Solicitada por el señor Convencional Cáceres

I

Estamos a la búsqueda de lo bueno, de lo óptimo, no del ideal. Una Constitución se construye a partir del consenso y no de la imposición de un sólo punto de vista. Y el consenso exige que no haya posiciones absolutistas, promueve el debate plural y condena la intolerancia. Sólo en aquellos países cuya cultura política sufre influencias religiosas, la palabra intransigencia trasluce una supuesta actitud ética marcada por principios de hondo y profundo sentido moral. Nicholas Shumway, autor de “The Invention of Argentina” (California Press, 1991) sostiene que éste ha sido el caso de nuestro país, el que ha estado signado por el desencuentro, las pasiones irreductibles y los puntos de vista excluyentes.

Por el contrario, en las naciones de alto grado de desarrollo civil y político, la palabra intransigencia alude a posiciones políticas autoritarias, a visiones integristas de la moral y a culturas rurales y atrasadas.

En esta sala constituyente, seguimos padeciendo esta caracterización. Por un lado, quienes pensamos que una Constitución sólo adquirirá fortaleza a través del compromiso inequívoco de los actores sociales y políticos de acatarla -y para ello la misma debe reproducir ciertos puntos de vista valorativos que merezcan este acatamiento-; y por otro lado, los eternos buscadores de ideales inalcanzables, semejante al joven que describe Camus en "Los Poseídos" o al idealista que Sartre critica acerbamente en "Las Manos Sucias", mentes monásticas del bajo Medioevo, que se erigen, por sí mismos, en jueces de la moral constitucional ajena.

Y aquí estamos, señor Presidente, en otra nueva disyuntiva. O defendemos irreductiblemente las posiciones que han marcado nuestra vida pública y no estamos dispuestos a consentir con el otro ninguna de sus pretensiones o bien, nos entregamos al duro ejercicio del diálogo, la construcción conjunta de las Instituciones que nos permitan el bienestar colectivo y la expresión del disenso que marcará la política ordinaria luego de este momento constitucional.

Es este horizonte el que nos hemos fijado como meta. Recuperar el valor de la deliberación y el compromiso. Recuperar el espíritu del constitucionalismo iluminista que aspiraba a la universalización de los principios morales que le dieron vida. Pero, semejante universalización sólo podría producirse en el marco de un diálogo entre iguales y no en un combate entre réprobos y elegidos.

Luego de esta breve introducción, quisiera referirme a tres instituciones que han sido recepcionadas en este despacho que estamos discutiendo: una es la referida a la educación, otra a las autonomías municipales y la última a la previsión social en las Provincias por las Provincias.

II

Pero, no sólo nos hemos enfrentado con el "absolutismo constitucional", sino también con concepciones interpretativas de los textos legales, que, además de traducir cierto tipo de mentalidad escolástica, demuestran la falta de honestidad cívica de quienes impugnan el dictamen de la mayoría, tergiversando el sentido de la norma para imputar responsabilidades futuras.

Esta actitud interpretativa ha sido denominada por algunos profesores de derecho constitucional americano como "textualismo" (ver Cass Sunstein: "Interpreting Statutes: Norms in Surprising Places"; Ethics, 1988) se caracteriza por creer en la supuesta literalidad de cada palabra, que las mismas reflejan esencias de las cosas a las que hacen referencia y parcializan los textos de modo arbitrario, según la conveniencia de la lectura.

El otro tipo de interpretación es denominado por Sunstein como "normativa" o "contextual" (ver también Ronald Dworkin: The Forum Principle; en New York University Law Review, Vol. 56:447). Tiene en cuenta todos los usos de las palabras y reconstruye su significado, es decir, les asigna sentido, en función de las que fueron escritas o dichas antes y las que fueron escritas o dichas después, tomando en cuenta los valores que se han querido tutelar. Toda norma expresa valores morales y lo que se intenta es la reconstrucción racional de dichos principios. Esta vieja tradición norteamericana, la de más alto desarrollo (Ver los singulares trabajos de Owen Fiss al respecto de la libertad de expresión y la libertad de prensa "Free Speech and Social Structure"; en Iowa Law Review, 1986, p. 1405; y la larga tradición filosófica alrededor de las cuestiones constitucionales – un claro ejemplo es el libro "Democracy and the Mass Media" ed. By Judith Lindberg, Cambridge University Press, 1990) ha recibido un notable impulso recientemente en nuestro país, por quien tal vez ha sido el mayor filósofo y jurista constitucional desde los tiempos de Alberdi: me estoy refiriendo a Carlos Nino y a su libro "Fundamentos de Derecho Constitucional" (Astrea, 1992).

III

Lo que han hecho algunos aquí, es retorcer, exprimir, y demoler cualquier racionalidad y sentido posible. Veamos lo dicho respecto del art. 6° del despacho de mayoría que introduce un nuevo artículo en la Constitución que identifica como 67 inc. 16 bis.

La primera crítica sostiene que se debería quitar la palabra "principio" de la última frase del segundo párrafo del futuro artículo 67 inc. 16 bis. Así entienden que principio es sinónimo de "regla" y como toda regla podría admitir excepciones. O bien, que se trata de una especie de "mandato de optimización" y que por lo tanto no existe una prescripción taxativa, sino una orden para cumplirla en la mayor medida de lo posible (como denomina Robert Alexy a los principios en "Sistema Jurídico, Reglas de Argumentación y Principios" DOXA, Revista de filosofía del Decreto Alicante, 1988).

Ahora bien, ¿Cuál ha sido la intención del Constituyente?: Que la educación pública toda, en todos sus niveles sea gratuita y equitativa. Si esto es así (por ejemplo, antes sostiene la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna), lo que significa "principio" es lo primero, la base, la piedra fundamental de la educación argentina. "Principio" significa "concepto", "ideal", "valor", "preferencia".

Según algunos, se ganaría muchísimo quitando la palabra principio, aún en este último sentido.

Sin embargo, la Constitución de mi provincia padecería del mismo problema frente a la Constitución Nacional. Esta última sostiene que "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal…" La Constitución santafesina "…organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios democrático, representativo y republicano…"

Lo que esto demuestra es que tanto una constitución como la otra han adoptado exactamente el mismo régimen de gobierno, con estilos literarios distintos, el cual, obviamente, no tiene impacto jurídico.

La ambigüedad o vaguedad de la frase adoptada en la nueva Constitución que estamos aquí discutiendo no depende de que la califiquemos o no como principio, sino de la mayor o menor facilidad que tengamos para identificar su contenido: el contenido del gobierno representativo es tan difícil de determinar en algunas ocasiones como el contenido del principio representativo de gobierno. Si entendemos por gratuidad la prohibición de percibir por parte del Estado o las Universidades sumas de dinero o servicios, ambos por cualquier prestación que brinden (educativa o administrativa) entonces se disipan todas las dudas.

Esta es nuestra intención y nada cambia por la presencia del término "principio"

La segunda cuestión que algunos han planteado es que colocar el término de autarquía al lado de autonomía significa el desfinanciamiento público de las Universidades. Pregunto: ¿Cuál es el sentido de esa frase tan ampulosa? ¿No podemos medir nuestros gestos, palabras y actitudes? ¿Nos seduce tanto la demagogia?

Reconozco que la palabra autarquía está subsumida en la anterior: cualquier ente autónomo puede disponer de sus recursos financieros como le plazca. Pero se confunde groseramente su concepto jurídico al que toda la dogmática administrativa, desde el maestro Bielsa a esta parte ha suscripto: un ente autárquico no tiene poder de imposición. Un ente autárquico desenvuelve libremente su patrimonio. Las palabras de Bielsa son que "prepara y ejecuta un presupuesto". No incorpora el término "recauda". El ente autárquico necesita de una delegación del poder administrador del que depende, para percibir retribuciones de cualquier naturaleza. Si algunos

temen la desfinanciación por la palabra autarquía, la desfinanciación sólo puede hacerse si el ente es autónomo.

Pero ese temor es justamente el que está controlado. Porque el artículo sostiene la responsabilidad indelegable del Estado, que sin calificativos de ninguna naturaleza, se refiere también, obviamente, al sostenimiento financiero de todo el sistema público educativo.

La tercera cuestión se refiere a la supuesta calificación de la gratuidad por el principio de equidad, lo que daría lugar al arancelamiento estatal de los estudios universitarios. A ello le respondemos que en primer lugar, el Constituyente ha sido contundente al sostener el principio de gratuidad de todos los estudios.

Pero, y más importante, en segundo lugar, el sentido de la palabra impugnada no es el que se le asigna ya que contraría abiertamente el principio de gratuidad. La cuestión se circunscribe a determinar un significado del término "equidad" compatible con la gratuidad consagrada.

Una frase más arriba, el nuevo texto constitucional, alude a la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación de ninguna naturaleza. Esta expresión puede ser vista desde dos ángulos: uno, estrictamente normativo, significaría la ausencia de prohibiciones legales para el acceso y permanencia dentro del sistema. La otra concepción, a la que Raws denomina "igualdad democrática" está emparentada con la idea de "imparcialidad" y "justicia": no sólo se trata de remover obstáculos de orden legal, o aún de hecho, sino de promover en forma activa e individual el ingreso y la permanencia de los estudiantes en las estructuras educativas. Desde este ángulo, la palabra "equidad" adquiere una nueva dimensión: se trata de una acción afirmativa por parte del Estado, a la que podrá adherir la Universidad en función de su carácter autónomo.

Equidad no significa "arancelamiento" sino promoción social respecto a aquellos estudiantes que carecen de potencial económico para soportar los gastos que implica educarse, los cuales obviamente no se reducen a la cuota que, afortunadamente, el Estado no podrá imponer. La igualdad de oportunidades no sólo exige la gratuidad de los estudios, sino también, brindar la ayuda económica necesaria para financiar un proceso educativo (adquisición de material bibliográfico y de investigación, gastos de transporte y alimentación, etc.).

En definitiva, ¿Por qué no se puede arancelar los estudios universitarios?

1.- Porque la Universidad es autónoma y por lo tanto el Estado no puede inmiscuirse en sus políticas financieras, entre otras cosas. Cuestión distinta es si las propias universidades quisieran percibir ingresos por el cursado de las carreras de grado.

2.- Porque no podrá haber desfinanciamiento público, ya que el Estado tiene una responsabilidad indelegable respecto del sistema educativo.

3.- Porque las propias universidades deben aplicar los principios de gratuidad y equidad: el primero impide el cobro de cualquier arancel y el segundo implica políticas activas para sostener financieramente a quienes no tienen capacidad económica para acceder y permanecer en el sistema.

Las universidades son autónomas respecto del Estado, pero no de la Constitución, no pudiendo violentar la gratuidad consagrada.

IV

Otra institución significativa es el claro programa constitucional que promueve e impulsa las autonomías municipales. El nuevo art. 106 las asegura conforme el art. 9° del despacho de mayoría. Nuestro proyecto presentado establecía regulaciones más específicas, que en el fondo protegerían a la institución municipal porque perfilaban más nítidamente los contornos de la tan mentada

autonomía. Pero aún así, estamos dispuestos a aceptar responsablemente el texto que propone la mayoría de esta H. Convención Constituyente.

Sólo quiero poner de relieve cuatro cuestiones:

a) La primera tiene que ver con la desfinanciación de municipios y comunas cuyos intendentes y concejos deliberantes eran del partido opositor al que dominaba las instituciones provinciales, estrangulando las formas de democracia local. Con el nuevo principio receptado quienes se vean perjudicados de este modo tendrán mejores armas para defenderse.

b) Esto permitirá que cada ciudad organice sus instituciones como le parezca más adecuado para la mejor atención de los vecinos: especialmente, podremos establecer formas de democracia más directas y participativas, involucrando a los habitantes de nuestras ciudades en el control de la gestión municipal, en el diseño de sus políticas, en la dirección de entes tales como escuelas y hospitales municipales, reforzando la cultura, etc.

c) En tercer lugar, esto permitirá la formación de áreas metropolitanas para atender los problemas múltiples e interjurisdiccionales del urbanismo moderno sin que pase estos convenios por las legislaturas provinciales: la contaminación del ambiente, de ríos intermunicipales, la gestión de la salud pública, de la educación, requerirán que los distintos entes territoriales busquen soluciones coordinadas para evitar pérdidas de bienestar. En otra medida, hasta las licitaciones públicas que involucraban montos de envergadura no necesitarán más la autorización del cuerpo deliberativo provincial como sucedía en algunas provincias argentinas.

d) Por último, en cuarto lugar, son las Provincias y no sus constituciones, las que lo garantizan. Las Provincias decidirán si lo incluyen a nivel constitucional o a nivel legislativo, ya que sobre todo será éste último el más apto para cumplir con el mandato reglamentario (de su alcance y contenido) que impone el nuevo art. 106. Lo contrario implicaría forzar procesos de reforma constitucional en aquellas provincias que no tienen establecida la autonomía en sus constituciones, en clara violación del principio federal que esta Convención busca reforzar.

V

Un último comentario respecto del art. 11 del despacho de mayoría que agregaría un último párrafo al actual art. 107. Algunos pretenden que hemos impedido el desarrollo de las cajas jubilatorias provinciales. ¿Cómo alguien puede leer semejante consecuencia del texto propuesto? Creen, los críticos, que las provincias ejercerán sólo el poder de policía respecto de las cajas de profesionales, pero no hay nada más absurdo que ello. Por el contrario, se trata de dos hipótesis de creación de organismos de seguridad social: la primera…"los propios", es decir, para aquellos que se desempeñan en el ámbito de las administraciones provinciales y municipales. La segunda, dice "y otros". ¿Cualquier otro? No, solo aquellos donde vienen ejerciendo actualmente el poder de policía de las profesiones. En otras palabras, se mantiene el sistema actual, tal como lo pretendía el propio Concejo Federal de Previsión Social.

En sus fundamentos, el COFEPRES sostenía: "…La realidad nos indica que los regímenes provinciales para empleados públicos y profesionales vienen cumpliendo cabalmente con los objetivos para los que fueron creados. La cobertura social que dan, es mucho más amplia, efectiva y concreta, que la del viejo sistema nacional y más segura que la del nuevo… La administración por los interesados, consagrada constitucionalmente -se refiere al art. 14 bis- únicamente ha tenido expresión en estos entes provinciales…"

VI

Sr. Presidente. Aquí traigo una vida militante, una larga marcha por una sociedad abierta, plural, democrática, justa e igualitaria. No estamos entregando nuestra conciencia respecto del federalismo, la educación, la previsión social y el desarrollo de la democracia local. Estamos elevándola a nivel constitucional para provecho de las generaciones futuras. Sólo una Constitución nacida por el esfuerzo de todos y sentida como suya por todos, hará posible el sueño de nuestros fundadores: asegurar los beneficios de la libertad. Es de esperar, y tengo la íntima convicción, que así será.

13

Solicitada por el señor Convencional Cafiero

Sr. Presidente:

Desde 1853 hasta la fecha ha cambiado sustancialmente la forma como se distribuyen los ingresos y el gasto público entre las provincias y la Nación.

Por ejemplo, en 1916 el Gobierno Nacional realizaba el 63% del gasto público total y las Provincias el 36% restante; en 1991, el Gobierno Nacional realizaba el 55% del gasto y las Provincias el 45% restante.

En 1916 el Gobierno Nacional recaudaba el 65% del total de la recaudación bruta y las Provincias el 35%; en 1991, el Gobierno Nacional recaudaba el 82% del total de la recaudación bruta y las Provincias el 18% restante.

Esto demuestra las características salientes de la evolución del federalismo fiscal en la Argentina, creciente descentralización de gastos (funciones) con una importante centralización tributaria.

Las consecuencias de esta evolución divergente entre la distribución de funciones y la centralización de la recaudación, ha generado un aumento importante de las transferencias entre la Nación y las Provincias, que pasaron de ser prácticamente inexistente en 1916, a constituir cerca del 63% del Gasto Provincial en 1991.

Estas transferencias, aunque resulten ser, en gran parte, una justa devolución de la recaudación de impuestos coparticipados, ha significado una creciente dependencia o pérdida de autonomía de las Provincias hacia la Nación.

Esta pérdida de autonomía, se inicia el 31 de mayo de 1852, cuando el art. 19 del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, establece "Para sufragar los gastos que demande la administración de los negocios nacionales… las provincias concurrirán proporcionalmente con el producto de sus aduanas exteriores hasta la instalación de las autoridades constitucionales a quienes exclusivamente le competerá el establecimiento permanente de impuestos nacionales"

Claro está, que las autoridades nacionales no solo hicieron uso de su facultad de establecer permanentemente impuestos nacionales, sino que también se quedaron con el producido de las aduanas exteriores.

Y es desde 1853 hasta mediados de la década del 30, donde se instala lo que Alberto Porto llama un Federalismo Competitivo, que se caracteriza por:

-una plena descentralización fiscal (cada jurisdicción recaudaba sus propios tributos y gastaba en consecuencia)

-profundos desequilibrios territoriales (las provincias más avanzadas tenían un gasto per cápita que era más del doble del de las provincias más rezagadas)

-inexistencia de mecanismos de transferencia de fondos entre Nación y Provincias

Desde mediados de la década del 30, se desarrollan una serie de acontecimientos que van transformando la economía nacional y se reflejan en cambios en el régimen fiscal: comienza el llamado "federalismo cooperativo", que dura hasta la década del 70' 80'.

Son rasgos de esa época, la visualización del fracaso de los mercados, una mayor intervención del Estado, un significativo desarrollo económico de posguerra, la creciente modernización de las instituciones fiscales, y el previsible aumento del peso económico del Estado, en la actividad productiva del país.

El denominado "federalismo cooperativo", comprendió, entre sus aspectos más relevantes:

-la introducción de los regímenes de coparticipación, que incluyen el concepto de cooperación.

-una creciente participación de las provincias en la masa de recursos coparticipables (la parte asignada a las provincias hasta 1958, en los fondos coparticipables fue reducida, pero en ese año, con mucho atraso, se inicia un proceso de negociación por el cual las provincias ven aumentadas su participación en la distribución de los impuestos nacionales, llegándose en la ley 20.221 a una distribución por partes iguales del 48,5% entre la Nación y las Provincias, destinándose el 3% restante al Fondo de Desarrollo Regional).

-el diseño de criterios de redistribución territorial (hacia 1960 los gastos per cápita se habían emparejado entre provincias avanzadas y rezagadas).

-el diseño de sistemas de transferencias de fondos entre Nación y Provincias.

A fines de los 70', y con más fuerza en los 80', comienza a ponerse en duda el rol del Estado frente a los mercados, se enfatiza en las ineficiencias y las inequidades que pueden originarse en la toma de decisiones colectivas, siendo estas teorías desarrolladas en un marco de escasez de recursos y de crisis de la deuda pública.

En este período, las relaciones entre la Nación y las provincias se movieron hacia otro tipo de federalismo, que en sus grandes rasgos aún sigue vigente: el federalismo coercitivo.

Esto es, ante la constante recesión económica y la consecuente escasez de recursos del sector público, la pérdida de autonomía de las provincias frente a la Nación, que se fue generando a lo largo de la vida institucional de la República, provocó un debilitamiento de las provincias en la defensa de sus recursos fiscales, que siendo escasos, fueron distribuidos con criterios discrecionales y métodos coercitivos, por parte de las sucesivas administraciones centrales.

Claro está, que las condiciones económicas y fiscales de los últimos tres años, han modificado favorablemente el contexto en el que se desenvuelven las relaciones entre la Nación y las Provincias, permitiéndonos estar discutiendo su constitucionalización, en un marco de crecimiento económico, mayores recursos fiscales y estabilidad institucional, aunque subsisten al día de hoy, viejos y nuevos elementos de coerción fiscal.

Nuestra disyuntiva, como Convencionales Constituyentes, es que hacer: ¿nos planteamos volver a la eficiencia del federalismo competitivo, con su falta de solidaridad?; ¿dejamos sin modificar el actual régimen cooperativo en su "espíritu", pero coercitivo de hecho?; o ¿replanteamos totalmente el sistema de fuentes, a través de un sistema de coparticipación inversa, al estilo de los landers de Alemania?

A decir de Alberdi "después de los cambios de religión y del idioma tradicional del pueblo, ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones. Cambiar una contribución por

otra es como renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo: operación en que hay siempre un peligro de ruina".

En materia tributaria no creemos que pueda concebirse en forma puramente racional -teórica y abstracta- un sistema aplicable en nuestro país, desestimando la experiencia, que con las instituciones existentes, hemos realizado. Por eso, el dictamen por la mayoría, se basa en la institucionalización de la coparticipación tributaria, al que se le introducen importantes modificaciones tendientes a evitar los nuevos métodos de coerción, como se han transformado las transferencias unilaterales de competencias, funciones y servicios sin la correspondiente asignación de recursos.

Como ya dije antes, la utilización de leyes de coparticipación en materia impositiva, se inicia en la República Argentina, a mediados de la década del 30', sobre la base del proyecto elaborado por el Ministro de Hacienda, Dr. Federico Pinedo, enviado al Congreso en 1934, quien sancionó la ley 12.139, conocida como Ley de Unificación de Impuestos Internos.

Pero muchos años antes, se iniciaron los conflictos y diferentes interpretaciones entre la Nación y las Provincias. Ya con la primera ley de impuestos nacionales al consumo en 1891, bajo la presidencia del Dr. Carlos Pellegrini, y en especial a través de la célebre polémica entre el diputado por Corrientes, Mantilla y el Ministro de Hacienda Dr. Terry, en 1894, comienza a discutirse la facultad de la Nación para establecer impuestos indirectos al consumo, atento a las exigencias de equidad y proporcionalidad establecidas en el art. 4 de la Constitución Nacional.

Esta cuestión quedo superada recién en 1927, cuando la Corte Suprema reconoció la existencia de facultades concurrentes entre la Nación y las Provincias en materia de impuestos internos al consumo, en la sentencia dictada en la causa "Simón Mataldi Ltda. contra la Pcia. de Buenos Aires".

Algunos años más tarde, en 1932, bajo la dictadura de Uriburu, se sanciona por decreto, el impuesto a los réditos, que si bien en sus formas respeta las restricciones establecidas en el inciso 2 del art. 67 de la Constitución Nacional, en cuanto a la facultad restringida del Gobierno Nacional de establecer contribuciones directas, por tiempo determinado, siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan, las sucesivas prorrogas que se suceden ininterrumpidamente desde el 30' hasta la fecha, desvirtuó totalmente la mencionada restricción, generando una nueva fuente de conflictos y exacción de recursos fiscales de las provincias hacia la Nación.

Estas cuestiones fueron objeto de debates sobre la distribución de la renta pública tributaria entre la Nación y las Provincias, siendo su principal foro, las periódicas reuniones de Ministros de Hacienda, llevadas a cabo en las últimas décadas, y que reconocen su inicio en la que tuviera lugar en el año 1946.

¿Cómo no iban a generar debate estas cuestiones, si ya con la primer ley de Pinedo, se establecía, en sus art. 1ro, 19 y s.s, que con la adhesión de las provincias, a través de sus legislaturas, estas asumían la obligación de derogar los impuestos provinciales existentes, no establecer ni cobrar, desde su adhesión, impuesto, tasa, tributo u otro gravamen de los comprendidos en el régimen de unificación y reconocer como nula toda disposición en contrario? ¿Cómo entender esto, sin lesionar las facultades propias de las provincias de establecer contribuciones en sus territorios y sin rescindir su autonomía financiera frente a la Nación?

Esta suerte de acuerdo o pacto, entre la Nación y las Provincias, donde estas últimas ceden o suspenden sus facultades impositivas, a cambio de participar de la masa recaudada por la Nación, ha permanecido a lo largo del tiempo, hasta que caducó el régimen de la ley 20.221 a fines de 1984, y en pleno período de lo que denominamos "federalismo coercitivo", se sanciona en 1987 la ley 23.548 que viene rigiendo desde esa época hasta la actualidad.

Hoy mientras las provincias reciben el 46% de la masa coparticipable, la Nación se queda con el 54% restante, mientras las provincias retroceden de esa distribución por partes iguales de los recursos de 1960, los estados provinciales reciben nuevas funciones y competencias, se le transfieren servicios que antes atendía la Nación, sus habitantes son discriminados en los beneficios sociales, financieros, económicos y fiscales establecidos por la Nación, en los casos que los gobiernos provinciales no adhieran al denominado acuerdo o pacto fiscal. En definitiva, esto es la descripción más cruda, de lo que llamamos "federalismo coercitivo", esto es más parecido a una "coerción fiscal" en vez de un "pacto fiscal".

Pero decíamos, recordando a Alberdi, que pretender un cambio radical de un sistema de imposiciones, sería como cambiar el trazado de una ciudad en forma total. Por eso institucionalizamos el régimen de coparticipación fiscal, convencido que este sistema tiende a evitar la doble imposición, elude la superposición de administraciones tributarias y de tareas de fiscalización, y facilita la unificación de la política fiscal, haciéndola más eficiente y equitativa.

La Ley de Coparticipación Tributaria, es una norma contractual de derecho intrafederal que se distingue de la generalidad de las leyes. Por esta llamada "ley convenio", las provincias se abstienen parcialmente del ejercicio del poder tributario del que están legítimamente investidas, no lesionando por ello las facultades que le son propias, y que no han delegado y no delegan, aún con la incorporación a la Constitución Nacional de este régimen, a la Nación.

El dictamen de la mayoría, incorpora un concepto nuevo en la práctica de nuestro sistema tributario. Así debe entenderse el texto reformado del inciso 2 del Artículo 67, en el sentido que establece que todos los impuestos nacionales son coparticipables.

Establece además que las llamadas "leyes-convenio" se formularán en base a acuerdos entre la Nación y la Provincia, cumpliendo la función el Congreso de instrumentar dichos acuerdos, respetando las voluntades de las partes que los suscriben, inhibiéndose de realizar cualquier modificación en su tratamiento parlamentario.

Obliga a la ratificación de la "ley-convenio" por la legislatura de cada provincia, para la vigencia en su territorio, rigiendo en caso contrario, las asignaciones de recursos coparticipables instituidos por las leyes anteriores al nuevo régimen.

Consagra el principio de la no modificación unilateral de dichas leyes y su no reglamentación, eliminando de esta manera fuentes de distorsiones a la hora de hacer operativa las normas contenidas en la ley.

Determina la automaticidad en la remisión de los fondos a las provincias, eliminando uno de los más utilizados recursos de coerción que han practicado las diferentes administraciones nacionales.

Fija criterios claros sobre a los cuales debe sujetarse la distribución de los recursos entre la Nación y las Provincias (la llamada distribución primaria) basados en las funciones, competencias y servicios que asumen cada una de las jurisdicciones y establece la necesidad de contar con parámetros objetivos de reparto entre las provincias (la llamada distribución secundaria), en relación a los principios de equidad (proporcionalidad en función de la capacidad contributiva) y solidaridad (redistribución compensadora de los desequilibrios regionales).

Consagra el principio que en cada transferencia de competencias, funciones y servicios entre la Nación y las Provincias, debe existir en forma paralela y simultánea, la correspondiente asignación de recursos, no pudiendo ser discriminadas las provincias que no acepten dichas transferencias, ni sus gobiernos ni sus habitantes, de beneficios que conceda la Nación, ya sean económicos, sociales, financieros o fiscales.

Establece pautas de elaboración del presupuesto general de gastos y recursos, que deben contemplar los principios de equidad, solidaridad y redistribución de recursos a fin de equilibrar el

desarrollo regional, incorporando de esta manera la dimensión territorial o geográfica, en las asignaciones del Presupuesto Nacional.

Reafirma claramente la facultad de las autoridades provinciales y municipales para ejercer el poder de policía y de imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, entendimiento que al igual que con los servicios públicos, son facultades no delegadas por las Provincias hacia la Nación.

Reafirma el dominio originario que tienen las provincias sobre todos los recursos naturales, renovables o no, ya sean de origen minero, energético, de la fauna y la flora, en todo su territorio, entendido este en forma amplia, incluyendo suelo, subsuelo, espacio aéreo, ríos, costas, mar, lecho y la plataforma continental correspondiente.

En definitiva, se trata de facilitar el camino de descentralización de funciones y de gastos, pero acompañado por la descentralización de los recursos, la reafirmación de las potestades provinciales en materia impositiva y de contralor y la eliminación de los instrumentos que han facilitado la coerción del gobierno nacional, a lo largo de los últimos años.

Por eso, lo que estamos haciendo es incorporar a la Constitución Nacional un régimen rentístico, que al decir de Bielsa se ajusta al "modus vivendi fiscal" que impera en el país desde hace casi sesenta años.

Con esta reforma, estamos eliminando para siempre las bases del federalismo coercitivo, recuperando la eficiencia del federalismo competitivo, perfeccionando la equidad del federalismo cooperativo y reafirmado el control y la justicia, que debe tener nuestro sistema democrático y republicano, para también ser llamado plenamente federal.

Sr. Presidente:

El dictamen de mayoría sobre la reforma del Régimen Federal que estamos considerando, debe interpretarse, a efectos de su reglamentación por los legisladores y su aplicación por los Jueces, de la siguiente forma:

Artículo 1º. Sustitúyase el texto del inciso 1 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las avaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

Debe entenderse que:

- la conformidad de derechos de importación y exportación, como así también de las avaluaciones no impide la coexistencia de Zonas Francas, tal cual como se ha interpretado hasta el momento el texto actual de la Constitución.

Artículo 2º.- Sustitúyase el texto del inciso 2 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

2. imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Debe entenderse que:

- todos los tributos son coparticipables, excepto lo establecido por el inciso 1º del art. 67.

- la facultad concurrente de imponer contribuciones indirectas, no vulnera la facultad que poseen las provincias de imponer otros tributos directos e indirectos.

- las contribuciones son en principio todas coparticipables excepto la parte que se detrae por asignación específica.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias, instituirá regímenes de coparticipación de contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

Debe entenderse que:

- las leyes convenios se formulan en base a acuerdos entre la Nación y las Provincias; que la función del Congreso es instrumentar en una ley dichos acuerdos, no pudiendo ser modificados durante su tratamiento parlamentario.

Nota: la redacción "sobre la base de" sugiere, que la ley tendrá en cuenta el contenido del acuerdo, pero no que respetará necesariamente lo expresamente establecido.

La distribución entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a sus competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará posibilidad al alcance de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Debe entenderse que:

- los criterios de distribución descriptos en el primer párrafo, corresponde a la llamada coparticipación primaria y los señalados en el segundo párrafo corresponde a la distribución secundaria.

- el sentido de la equidad, es el de redistribuir los fondos coparticipables en forma proporcional al poder contributivo de cada provincia.

- el sentido de la solidaridad es el de redistribuir dichos fondos tendiendo a compensar los distintos grados de desarrollo relativo de cada región o provincia.

- la distribución de fondos coparticipables debe realizarse, en todos los casos, sobre parámetros objetivos.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen al Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

Debe entenderse que:

- la ley convenio deberá ser aprobada por cada provincia para su vigencia en su territorio.

- si la provincia no aprueba la ley convenio, regirá para la misma el régimen general y/o especial anterior a la sanción de la misma.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la correspondiente reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Debe entenderse que:

- la aceptación de las transferencias, entre la Nación y las Provincias, competencia, servicios o funciones, es libre, requiere la correspondiente asignación de recursos, y la aceptación de la misma por parte de la jurisdicción receptora.

- a fines de no violentar al espíritu de esta norma, las provincias no pueden ser compelidas a aceptar transferencias de competencias, servicios o funciones en base a discriminaciones de beneficios fiscales, económicos o sociales, que sean pasibles de percibir por sus habitantes.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

Artículo 3º. Incorpórese como inciso 2 bis del artículo 67 el siguiente:

2 bis Por ley especial aprobada por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara, podrá establecer modificaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado.

Debe entenderse que:

- sólo una ley especial, sancionada con mayoría absoluta del Congreso puede establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, comprendiendo en éstas las vigentes; no refiriéndose necesariamente a modificaciones de las leyes, que originan los recursos, sino modificaciones en la asignación específica de los mismos.

- La Nación podrá acordar con cada una de las Provincias o Regiones, programas de Reconversión productiva y desarrollo social, financiadas con la asignación específica de fondos coparticipados propios.

Artículo 4º Sustitúyase el texto del inciso 5 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

Establecer y reglamentar un Banco Federal con facultades de emitir moneda así como otros bancos nacionales

Debe entenderse que:

- si bien en el texto de la Constitución Nacional de 1853-60, no se hace diferenciación en la aplicación del término Federal y Nacional, la intención de establecer un Banco Federal con facultad de emitir moneda, (función que cumple en la actualidad el Banco Central), es dar mandato al legislador para que considere en la integración de los órganos de dirección del mismo, la participación de las provincias respetando el carácter Federal que debe tener esta institución.

Artículo 5º Sustitúyase el texto del inciso 7 del artículo 67 el que quedará redactado como sigue:

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

Debe entenderse que:

- que la elaboración del presupuesto general de gastos y recursos, debe realizarse conforme a los criterios de asignación de competencias y funciones, de equidad y equivalencia del desarrollo en todo territorio nacional, tal cual lo establecido en el inciso 2 del artículo 67 que se está reformando. Por lo cual el presupuesto general de gastos y recursos debe ser expresado en términos funcionales, programáticos y territoriales a fin de explicitar la aplicación de dichos criterios.

Artículo 6º Agréguese como inciso 16 bis del artículo 67 el siguiente:

16 bis Proveer lo conducente al progreso económico, al desarrollo humano, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo productivo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, y a la investigación y desarrollo científico y tecnológico y su difusión y aprovechamiento.

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

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

Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las propias obras de arte sin ningún tipo de censura o traba que preserven el patrimonio y los espacios culturales y audiovisuales y aseguren el derecho de todo habitante a la cultura y sus beneficios.

Debe entenderse que:

- en función del texto constitucional ya aprobado por la H. Asamblea, sobre preservación del ambiente, donde se determina el deber de las autoridades de preservar el patrimonio cultural, la libre circulación de las obras de arte a la cual se refiere éste inciso, debe entenderse dentro del territorio nacional, sin trabas de índole cultural o que supongan censura sobre las mismas.

Artículo 7º Sustitúyase el texto del inciso 27 del artículo 67, el que quedará redactado como sigue:

Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación, y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en todo el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

Debe entenderse que:

- por no ser una facultad delegada por las provincias a la nación, también las provincias ejercen la regulación sobre la prestación de los servicios públicos que se ejecuten dentro de su respectiva jurisdicción y el control sobre todos aquellos que presten en la misma, sean de índole local o nacional. La facultad respecto de éstos últimos se podrá ejercer en forma concurrente con la Nación.

Artículo 8º Sustitúyase el texto del artículo 68 el que quedará redactado como sigue:

Artículo 68: Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

Artículo 9º Sustitúyase el texto del artículo 106 el que quedará redactado como sigue:

Artículo 106: Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Debe entenderse que:

- la Constitución de cada provincia debe asegurar la autonomía municipal, pero es facultad de cada provincia la determinación del alcance y grado de autonomía que va a establecer para los municipios de su territorio.

Artículo l0 Agrégase como artículo 106 bis el siguiente:

Artículo 106 bis: Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar

convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Debe entenderse que:

- el concepto de crédito público de la Nación, no incluye los recursos coparticipados correspondientes a las Provincias.

- el último párrafo se refiere a todos los recursos naturales, renovables o no cualquiera sea su origen, mineros, energético, de la fauna y la flora marítima.

- en cuanto a su territorio, se refiere en sentido amplio al mismo, incluyendo suelo, subsuelo, espacio aéreo, ríos, costas, mar, lecho y la plataforma continental pertinente.

Artículo 11º Agrégase como último párrafo del artículo 107 el siguiente:

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Artículo 12º Incorpórese como cláusula transitoria la siguiente:

Cláusula transitoria:

Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 67 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigentes a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios o recursos entre la Nación y las Provincias.

Debo entenderse que:

- El nuevo régimen de coparticipación establecido por el inciso 2 del artículo 67 que se está reformando, supone la consideración de la distribución de todos los recursos que por dicha modificación serán coparticipables. Por lo cual no podrán modificarse en desmedro de ninguna provincia, hasta el dictado del nuevo régimen que se consagra en este artículo, ni la distribución de competencias ni de servicios, ni de funciones, ni la asignación de recursos vigentes, establecidos ya sea en regímenes generales o especiales de coparticipación.

- dada las características jurídicas del nuevo régimen, el dictado de la ley convenio, debe interpretarse en forma amplia entendiéndose que el procedimiento se completa a efectos de determinar la fecha de vigencia, no con la sanción de la ley convenio, sino con la aceptación explícita de cada Provincia para la vigencia en su territorio.

Solicitada por el señor Convencional Cardesa

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Nos encontramos debatiendo un tema profundamente importante para el desarrollo y la profundización de la democracia, ya que las autonomías municipales tienen que ver con la creación de espacios territoriales aptos para la participación ciudadana, para la creación de proyectos locales asentados sobre las reales y concretas problemáticas de los pueblos favoreciendo la formulación de mecanismos de control del poder político más ágiles y dinámicos; e inclusive el correcto funcionamiento de las autonomías, se ha relacionado históricamente con la revalorización y el conocimiento de las culturas locales y regionales; en consecuencia, puede ser una herramienta eficaz desde el nivel institucional con capacidad de producir avances sobre la formación de la conciencia, del pensamiento y de la educación que pretendemos sea nacional, popular, democrática y liberadora.

En los antecedentes del Derecho Patrio, los Municipios fueron reconocidos por los diversos textos constitucionales anteriores a 1853, como el Estatuto Provisional de 1815 y el de 1816, así también por la Constitución de 1819; en ellos los Cabildos desempeñaban importantes funciones de gobierno y comenzaron a ser suprimidos por diversas políticas inspiradas en el centralismo, como la llevada a cabo por la Junta de Representantes de Buenos Aires en 1821 durante el mandato de Rivadavia, actitud que fue imitada por las restantes provincias ya que hacia 1833, todas habían suprimido sus cabildos, suplantando autoridades locales por provinciales.

Es por esta razón que el constituyente de 1853 apenas se ocupó de las Municipalidades en la breve referencia que trae su artículo 5º al aseguramiento del régimen municipal, prueba de ello también lo constituye el hecho de que Alberdi no les dedicó párrafo alguno en sus Bases, en atención a que por aquel momento la vida municipal estaba subsumida en la vida provincial, y que eran las provincias los entes primordiales que sancionaron el texto que hoy nos gobiernan sobre la base de una serie de delegaciones (conf. Art.104), de poderes propios.

Sobre la base de la exigua referencia de la Norma Fundamental, la Corte Suprema de Justicia ha adoptado disímiles criterios para definir la naturaleza jurídica del municipio argentino. El primer fallo en que tuvo la oportunidad de precisar dicha situación fue "MUNICIPALIDAD DE LA PLATA c/ FERROCARRIL DEL SUD" (Fallos T. 114, p. 282) del 1° de Junio de 1911, donde resolvió que "no son más que meras delegaciones de los mismos poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos", es decir los consideró entidades AUTÁRQUICAS, dicha jurisprudencia fue seguida uniformemente por el tribunal desde entonces y hasta muy recientemente en la causa "AMBROS PALMEGIANI S.A." (Fallos T. 308, p. 403) del 1º de Abril de 1986.

Pero es sin dudas, Sr. Presidente, que este criterio jurisprudencial seguido desde aquella fecha también por los administrativistas nacionales y latinoamericanos, a diferencia de los constitucionalistas, comenzaba a desarrollarse a contrapelo de la realidad política, económica, social e institucional de los numerosos territorios provinciales que gestaban a través de sus normas fundamentales, especialmente desde 1957 a la fecha, la nueva naturaleza jurídica de los municipios consagrando expresamente su autonomía en diversas funciones y competencias.

Tal es lo que surge de las constituciones de las Provincias de Chubut, Río Negro, Formosa y Neuquén, todas de 1957. Igual carácter resulta de la Constitución de Misiones de 1958; y de Santiago del Estero, de San Juan, Jujuy, Salta, La Rioja sancionadas en 1986, o de Córdoba y San Luís del año 1987.

Seguramente Sr. Presidente, las Convenciones Constituyentes Reformadoras de las tres Provincias, simultáneas a ésta, también receptarán esta demanda en cada una de sus jurisdicciones a los fines de dotar de atribuciones suficientes para poder gobernar y administrar los asuntos comunales en consonancia con los requerimientos actuales de desarrollo local, de fortalecimiento de los gobiernos y la democracia municipal.

En suma, actualmente dieciocho (18) provincias argentinas han aclarado que en sus ámbitos territoriales los Municipios son reconocidos como entidades autonómicas, y son aproximadamente cincuenta y cinco (55) las comunas que han dictado sus respectivas cartas orgánicas ejercitando el tercer nivel constituyente, es decir el poder constituyente municipal. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia también cambia su posicionamiento en los autos "RIVADEMAR, ANGELA D. B. MARTINEZ GALVAN de C/ MUNICIPALIDAD DE ROSARIO" del 21 de Marzo de 1989, estableciendo en el considerando 8º del fallo las ocho razones fundantes del nuevo perfil autónomo que poseían los municipios nacionales.

El proyecto, que presenta este Bloque del Frente Grande, pretende contemplar la enorme diversidad sociológica, institucional, política, cultural y económico-financiera de las diversas regiones, provincias y comunas argentinas.

Asimismo, busca consagrar grados de autonomías municipales que respeten las competencias federales, la articulación de los poderes provinciales, el alcance y los límites de las facultades municipales de carácter formal que deben surgir de la Constitución y las leyes provinciales, a los fines de preservar la normativa y el carácter federativo que en el plexo constitucional surgen de los arts. 5º, 104, 105 y 106.

El FRENTE GRANDE, considera necesario establecer con rango constitucional el carácter autonómico de los municipios en sus esferas INSTITUCIONAL y ADMIN1STRATIVA, cualidades estas con grados de generalidad para la totalidad de los mismos; pero a su vez manifiesta, que solamente corresponde a las normas fundamentales de cada provincia establecer qué Municipios dictarán su Carta Orgánica de acuerdo a su número de habitantes; receptando así una realidad existente en muchas de ellas que reconocen tal facultad a comunas de particular categoría de acuerdo a su cantidad poblacional. Sin perjuicio de ello, la iniciativa de este Bloque, les reconoce la prerrogativa del poder constituyente municipal a las comunas que tengan más de 20.000 habitantes.

Pero es en punto a la autarquía ECONOMICA y FINANCIERA que este Bloque del FRENTE GRANDE, desea efectuar diversas consideraciones tendientes a procurar la más justa y equitativa viabilidad del proyecto autonómico municipal.

Sr. Presidente, no escapa a nuestro criterio político, jurídico ni a nuestro pensamiento económico e ideológico la estrecha relación existente entre los proyectos de REFORMA del ESTADO, de DESCENTRALIZACION DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO con los relativos a la ejecución práctica, a la aplicación de los GRADOS DE AUTONOMIA MUNICIPAL y de DESARROLLO LOCAL.

El FRENTE GRANDE entiende que el proceso de descentralización democrática de las funciones, que otrora e1 Estado latinoamericano y no solo nacional ejercían mediante un centralismo que fue histórico, hoy deben fundamentarse en: 1) el pluralismo territorial y sociopolítico como proceso articulador y racionalizador de las relaciones sociedad-estado; 2) en el fortalecimiento de los gobiernos y la democracia local; 3) en la diversidad de actores sociales e institucionales o representativos que consagren distintas instancias y mecanismos de participación y control de las comunidades.

Como ya afirmara, Sr. Presidente, es sumamente importante asegurarle a los Municipios su autarquía económica y financiera pero siempre y cuando esta sea un presupuesto para el amplio y

verdadero desarrollo de una auténtica autonomía municipal, y no para su estrangulamiento, o lo que es peor su quiebra.

Desgraciadamente, el FRENTE GRANDE, no puede escapar de la cuestión política coyuntural que decisivamente vulnera el rol principalista que debe asumir el estado como prestador de servicios públicos esenciales a los fines de asegurar el goce irrestricto, general y gratuito para sus habitantes del derecho a la salud, a la educación, al trabajo, de los beneficios de la seguridad social, del acceso a la justicia y al mantenimiento adecuado por parte del estado de su poder judicial, o al ejercicio integral de los poderes de policía en cada una de sus jurisdicciones.

Y decimos que desgraciadamente no podemos escapar de la cuestión política coyuntural, porque nos correspondería como constituyentes, programar normas con criterio de futuridad y permanencia, pero la realidad política y económica argentina y latinoamericana ya nos ha indicado que en esas áreas, gobiernos contemporáneos guiados por las recetas neoliberales del Banco Mundial han comenzado a hablar y a operar la descentralización de dichos servicios, llevándolos inclusive a MUNICIPALIZAR los mismos, inclusive en algunos casos por medio del otorgamiento de una pretendida y desnaturalizada autonomía económico-financiera-tributaria de las comunas, utilizada con tramposa técnica legislativa que este Bloque desecha y repudia acabadamente.

Es en este sentido que la DESCENTRALIZACION se vincula coyunturalmente con la mal llamada AUTONOMIA MUNICIPAL, cuando por medio un mal utilizado "dirigismo" se desvirtúan las finalidades que anteriormente enumerara; es decir, se dirige al revés la REFORMA DEL ESTADO, ya don ARTURO JAURETCHE decía "El dirigismo tiene el sentido que le da el que dirige, y siempre hay dirigismo. Sólo que se llama dirigismo cuando dirige el Estado y libertad económica, cuando dirigen los grupos monopolistas particulares, que en los países coloniales o semicoloniales no son muy particulares, porque a su vez están dirigidos por la política del imperio dominante…" (En "Política y Economía"; Peña Lillo Editor, 3º Edición, Pág. 15) y precisamente en la Argentina suelen ser los que se benefician con los resultados de la descentralización a través de la privatización.

Por tal motivo, Sr. Presidente, pensamos que debería incorporarse al texto constitucional UNA CLAUSULA DE GARANTIA contra estos desmanejos y arbitrariedades, dentro de la reforma al Art. 106 prescribiendo que "En ningún caso, el Gobierno Federal o los Gobiernos Provinciales podrán delegar a los Municipios los servicios sociales básicos referidos..., sin la correspondiente asignación, desembolso previo y efectiva percepción por parte de los poderes municipales de los fondos necesarios para mantener la integralidad, la intangibilidad y la adecuada prestación estatal de los mismos". Obviamente bajo pena de nulidad absoluta e insanable de las transferencias, y sin perjuicio de la responsabilidad imprescriptible de los funcionarios competentes involucrados.

Creemos que una cláusula con este contenido, es el reaseguro quo debe brindarse a los argentinos, que en última instancia son los sujetos pasivos del abandono de las políticas nacionales sustituidas por las teorías internacionales a través del accionar continuo, y permanente de sus emisarios locales, también denominados cipayos, de quienes aquel otro gran argentino RAUL SCALABRINI ORTIZ decía que eran "... como el CANCER QUE CONSUME EL MISMO CUERPO QUE ANIQUILA, así vive en el CUERPO AMERICANO EL NUCLEO MEDIADOR DE LA EXPLOTACION EXTRANJERA…" (En "Bases para la Reconstrucción Nacional", T. I, pág. 73, Ed. Plus Ultra).

Sr. Presidente, en este punto relativo a la autarquía económica financiera, creemos que se torna imperioso manejarnos con cuidado, al menos si verdaderamente pretendemos institucionalizar concretas y específicas autonomías comunales. El proyecto del FRENTE GRANDE también

complementa el tesoro municipal con los fondos derivados de la COPARTICIPACION que la Provincia estipule con sus Municipios derivados de la recaudación impositiva.

Creemos que los ingresos derivados de la coparticipación son absolutamente necesarios para mantener la equidad y la uniformidad, entre las diversas Regiones y Municipios, en atención que si se consagrara una plena autonomía tributaria estaríamos condenando a la virtual desaparición de la inmensa mayoría de los Municipios Nacionales, debido a que la baja y desigual recaudación impositiva que se expresa en los lamentables índices de cobrabilidad, no permiten augurar el éxito de tal medida; asimismo, no existe en la Argentina contemporánea una verdadera cultura del cumplimiento en los pagos tributarios, por la simple razón que no existen las condiciones materiales o de bienestar económico tendientes a que el contribuyente asuma sus cargas en forma voluntaria. Prueba de esto, es que la actual administración económica nacional, ha basado su estrategia recaudatoria en el cobro de los impuestos al consumo, a los efectos de percibir ingresos en forma rápida y segura.

Por eso pensamos, recordando nuevamente a SCALABRINI ORTIZ cuando afirma que "En política es fácil y a veces útil declamar, pero en economía es peligroso dejarse arrastrar por la engañosa inercia de las palabras" (ob. cit. Pág. 83) en consecuencia, reafirmamos que no nos queremos engañar con la PLENA AUTONOMIA ECONOMICA, FINANCIERA y TRIBUTARIA, porque las experiencias reseñadas vulneran su utilidad.

Esto es sumamente peligroso, para las administraciones locales que se ven muchas veces desbordadas por las normas económicas que se sancionan sin su participación y sin su acuerdo, normas abstractas que parecen reflejar profundas reivindicaciones territoriales, pero que en la práctica nos llevan a respaldar el juicio de aquel gran constitucionalista nacional de 1949, don ARTURO SAMPAY, cuando prevenía: "Pero si el gobernante es lego en economía puede ocurrir que el experto en este arte le introduzca un programa político en sus planes técnicos, programa que entonces el estadista sigue a ciegas, convirtiéndose en gobernante gobernado sin que é1 mismo lo sospeche"; a lo que nosotros humildemente agregamos que si bien defendemos y resguardamos los espacios autonómicos, también pretendemos con esta postura asegurar su adecuado desarrollo y la inviolabilidad de los mismos.

Sr. Presidente, con estas reflexiones buscamos sincerar posicionamientos que nos llevan hacia la efectiva aplicación de las autonomías municipales, de manera que podamos coordinarla y vincularla al auténtico federalismo que pensaron los padres de nuestra patria.

Es justamente el federalismo que debe respetar la subsistencia y el rol de herramientas institucionales como los Municipios, históricamente definidos como verdaderas escuelas de la Democracia, donde el ciudadano comienza a aprender la organización republicana, comprendiendo el funcionamiento de los órganos de gobierno locales, y buscando su paulatino perfeccionamiento, que debe ser solidario e igualitario, profundamente ético, socialmente humanitario, económicamente útil y políticamente transparente y controlable.

El FRENTE GRANDE privilegia la recuperación de ese federalismo que se asienta en la esencia de la nacionalidad, por medio de la integración territorial de sus estados miembros llamados a participar de la formulación, la ejecución y el control de las grandes políticas nacionales a través de la concertación y el acuerdo.

No respaldamos la gestación, mediante las autonomías municipales, de una tradición descentralizadora, localista, de carácter reaccionario en sentido estricto, es decir, opuesta al desarrollo democrático del Estado moderno. Porque a veces se exalta la autonomía local concebida casi como una autarquía y en nombre de la historia y la diversidad se justifican privilegios y se mantienen caciquismos.

Por el contrario, creemos imprescindible incorporar las culturas, la idiosincrasia y las historias locales a un proyecto común que garantice la supervivencia y concreción de los grandes lineamientos ideológicos y socioculturales del Estado Nacional.

Para que coherente con dichos principios, también podamos asimilar creativamente los valores que aporten otras culturas, PERO SIN CAER EN SUBORDINACIONES O IMITACIONES, buscando desde nuestra identidad cultural potenciada por la auténtica autonomía municipal la base de la problemática de nuestro desarrollo, ya que: "LA IDENTIDAD CULTURAL CONTRIBUYE A LA LIBERACION DE LOS PUEBLOS: POR EL CONTRARIO CUALQUIER FORMA DE DOMINACION NIEGA O DETERIORA DICHA IDENTIDAD" (U.N.E.S.C.O).

Consecuentemente, es primordial constatar que hay unidades territoriales forjadas por la historia y la geografía que poseen una entidad sociocultural, un patrimonio y un signo de identidad de la población.

Cuestiones fundamentales para las mayorías populares, toda vez que la recuperación y reconstrucción de estas estructuras territoriales contribuyen a afianzar sus procesos de organización, sus capacidades para intervenir en política y para relacionarse con sus instituciones.

Sr. Presidente, el FRENTE GRANDE, también incorpora como una de las notas distintivas del régimen municipal dentro de la nueva Carta Fundamental, los mecanismos de democracia semi-directa como la Revocatoria de Mandatos, la Iniciativa Popular, el Referéndum y el Plebiscito.

Lo hacemos porque consideramos que es imperativo revertir las falencias del régimen representativo municipal, como así también de los restantes niveles, con el objeto de afianzar progresivamente la legitimidad política de los representantes populares y asegurar la legitimación de las decisiones de carácter general a través de la participación ciudadana expresadas por estos nuevos instrumentos democráticos.

Sostenemos que la participación contribuye a la democratización del poder, dado que es una garantía contra la manipulación, porque junto con el protagonismo activo hace a la democracia como sistema de gobierno y ejercicio de responsabilidades y derechos.

La participación es un modo de cultura, es una elección que determina que la cultura de un pueblo sea democrática; por lo tanto, es casi imposible atentar contra la vigencia de un estado de derecho si la comunidad está organizada para y en la participación.

Es por estos motivos que el nuevo régimen municipal constitucional, deberá contemplar profundamente cuáles son las herramientas más aptas que contribuyan a asegurar la profundización del sistema democrático, de manera que se puedan articular los poderes locales y que todo lo que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no deba hacerse a un nivel superior, desburocratizando y agilizando las soluciones estatales.

B.- COPARTICIPACION

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Esta Honorable Convención incluye en su temario el análisis del régimen de coparticipación que hasta hoy permaneciera ajeno a la expresa normativa constitucional.

Es importante recordar que la piedra angular de un sistema jurídico y político realmente federativo radica en la existencia de un concreto equilibrio entre el Gobierno central y los Gobiernos estaduales, donde comúnmente debería forjarse un acuerdo entre dos fuerzas disímiles en lo económico y muchas veces en lo político, ya que cada una pretende conservar su independencia decisional y mantener su identidad cultural y territorial.

Por tal motivo el correcto y fructífero desarrollo del régimen federal se encuentra fuertemente librado a un cabal funcionamiento equilibrado y armónico entre las distintas comunidades locales en cuanto a su riqueza, extensión territorial y población, con la finalidad que individualmente ninguna pueda imponerse a las demás.

Este último razonamiento ha llevado a diversos especialistas a afirmar que "una de las principales razones que han conspirado contra el funcionamiento correcto del federalismo en América Latina, reside en la debilidad económica de algunos de los Estados o Provincias miembros" (Conf. Linares Quintana, refiriéndose a Wheare K.C.).

En este orden de ideas, se podría afirmar que la independencia económica de los Estados miembros se encuentra en relación directa con los recursos suficientes o las posibilidades concretas para lograrlos por parte de los Estados locales.

La vinculación entre la autonomía política y la consiguiente autonomía económica, ha sido un factor notablemente reiterado desde los primeros ensayos de la vida constitucional argentina.

Manuel Dorrego, en el Congreso Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata realizado entre 1824 y 1827, afirmaba, frente a las posturas centralistas que negaban capacidad política, financiera y cultural a las provincias para adoptar el sistema federal que dicha situación podía revertirse conformando nuevas unidades territoriales a través de la creación de nuevos límites que produjeran el nacimiento o la fusión de estados, política, económica, social y culturalmente integrados y fortalecidos para ejercer una real y completa autonomía dentro del marco federal.

En concordancia, Juan Bautista Alberdi decía: "No hay poderes donde no hay finanzas" (En Estudios sobre la Constitución Argentina en 1853, Obras Selectas).

Y a su vez, Hipólito Yrigoyen, en el Mensaje al Congreso Nacional del 13 de Agosto de 1919, al fundamentar el proyecto de ley cuyo texto pretendía declarar Provincia a la entonces Gobernación de La Pampa, expresaba la importancia del desarrollo económico distrital para reconocer autonomía política institucional diciendo: "...La complexión económica de La Pampa, las cifras de su producción, su comercio, la importancia de sus rentas, sus numerosos núcleos de población... la distinguen y le dan sitio preferente entre las gobernaciones y constituyen títulos habilitantes para aspirar a ser investida de los derechos inherentes a la soberanía provincial…".

Y el Presidente Juan Domingo Perón, compartiendo este criterio indivisible de nuestro federalismo, en 1950 señalaba: "…Una provincia no puede ser políticamente autónoma sin serlo "económicamente"… el federalismo político fue siempre una mentira desde que no existió nunca un federalismo económico…".

Estas citas tienen que ver con la trascendencia fundamental que la cuestión federal implica para este bloque y para el diseño de un adecuado proyecto nacional que respete cabalmente la distribución de competencias entre la Provincias y el Estado argentino.

No puede decirse que la aparición de las leyes de coparticipación en materia impositiva, se producen en la Argentina por una casualidad histórica, o por ser simultáneas, contemporáneas con la década infame y a la política infame de sus ejecutores. Uno de ellos, el recordado Ministro Pinedo, envía su proyecto al Congreso el 28 de septiembre de 1934, que es sancionado como ley Nro. 12.139, conocida como "Ley de Unificación de Impuestos Internos", es de aquel entonces que comienzan los orígenes de la tragedia al decir de Nietzsche.

En este caso se trata de la institucionalización legal del colapso federal, pese a que el Ministro Pinedo denominaba a esta época "tiempos de la República".

El procedimiento de la ley-contrato, fue atacado muchas veces como inconstitucional. En tal sentido, Linares Quintana, refiriéndose al impuesto federal de la renta señalaba que por tratarse de un recurso provincial, la inconstitucionalidad que lo afectaba no se salva por la ley-contrato,

instituto que no figura en la Constitución, ya que no es suficiente la voluntad del Congreso Federal y de las legislaturas provinciales, para el reparto constitucional de competencias entre los gobiernos provinciales y la Nación…".

Asimismo, en relación a las leyes de unificación de impuestos internos, afirmaba que tal instituto importaba enmendar la norma fundamental por un procedimiento extraño a la Constitución.

Atinente a esta cuestión, es útil recordar el criterio de Germán Bidart Campos, en tanto diferencia la clase de tributo, a los efectos de determinar su constitucionalidad; de esta forma en relación a los tributos en los que ambas esferas tienen facultades concurrentes, es decir los indirectos, el instituto de la coparticipación no colisiona con la Carta Magna, ya que las provincias no delegan poderes, sino que se abstienen de utilizar una facultad, y el gobierno federal aplica la suya. Inversamente, en cuanto a los recursos tributarios exclusivos, regulares y permanentes de los Estados Provinciales, es decir los "directos" de los que el gobierno federal puede utilizar en forma esporádica, produce una objetiva desnaturalización del mandato constitucional, colisionando con dicha normativa.

Y esto es lo que realmente ocurre en forma sistemática en nuestra realidad nacional. Lamentablemente, las experiencias reformistas, tampoco pudieron morigerar esta situación insertando dentro del plexo constitucional precisiones tendientes a igualar, concretar y solidarizar el reparto de la renta nacional y los principios de la correcta política fiscal federal.

Es conveniente recordar, que en 1853, las provincias renunciaron a una parte sustancial de sus recursos originarios, que favorecían sus autonomías, delegándolos al gobierno central.

Este renunciamiento, al decir de Linares Quintana, "creó el ineludible deber constitucional para el gobierno central de garantizar la autonomía económica de los estados miembros, de manera que, paralelamente a la garantía federal de la autonomía política de las provincias, los constituyentes instituyeron la garantía federal de la autonomía económica de los estados locales…".

La Convención Nacional Constituyente reformadora de 1949, omitió analizar y consagrar pautas constitucionales de coparticipación y mantuvo el régimen de reparto de las rentas de acuerdo al criterio de los constituyentes de 1853.

Su redacción disponía en el artículo 4to.: "El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, de la propia actividad económica que realiza, servicios que preste y enajenación o localización de bienes de dominio del Estado Nacional, y de los empréstitos y operaciones de crédito que sancione el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad pública".

En la Convención Nacional Constituyente reformadora de 1957 el despacho de la mayoría preveía: "Art. 4to.: El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de los derechos de importación y exportación; de la actividad económica del Estado; de los servicios que preste; de la tasa de Correos y Telecomunicaciones; de la venta y locación de bienes de propiedad nacional; de 1os derechos de peaje por el uso o tránsito de caminos que unan el distrito federal con una o más provincias, o a dos o más provincias entre sí, siempre que tales gravámenes sean equitativos y tengan por finalidad la construcción, reparación y conservación de la obra vial respectiva; de las demás contribuciones directas de acuerdo al régimen que establece el artículo 67 inc. 2, y de los empréstitos y operaciones de créditos para atender urgencias o empresas de utilidad nacional. Los impuestos no tendrán efecto retroactivo, salvo los que deban percibirse durante el año fiscal, y en una misma fuente no podrán superponerse impuestos de igual naturaleza o categoría, cualquiera fuere su denominación o la autoridad nacional, provincial o municipal que lo establece. La base de los impuestos será la igualdad, proporcionalidad y progresividad. La Nación podrá convenir con las provincias un régimen de coparticipación de los

impuestos concurrentes, siempre que éstas adhieran a la nacionalización y unificación de los mismos y que les asegure un porcentaje de distribución no inferior al cincuenta (50%) por ciento del producido líquido de los gravámenes".

Art. 67: Corresponde al Congreso... inc. 2. Imponer contribuciones directas y por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, con carácter excepcional y extraordinario para atender necesidades urgentes de la defensa nacional y seguridad interior.

Asimismo, y sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente las provincias podrán celebrar convenios con la Nación para la percepción de dichas contribuciones directas, estableciendo una distribución que les asegure un porcentaje no inferior al cincuenta (50%) por ciento del producido líquido de los gravámenes".

De este articulado se infiere, que se procura constitucionalizar la coparticipación impositiva, tanto para las contribuciones indirectas como para las directas. Igualmente se trata de asegurar a los estados locales a un porcentaje de la distribución primaria no inferior al cincuenta por ciento de la recaudación líquida.

En lo referido a la rápida percepción del producido se incorpora el criterio de automaticidad a favor de las provincias, con el objeto de agilizar la utilización de los recursos tributarios favoreciendo la situación financiera de las mismas.

Luego de dichas experiencias reformistas, el dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia, no incorporó a la coparticipación impositiva con rango constitucional, afirmando que: "en cuanto al poder tributario de la Nación, así como también el régimen de los servicios públicos, no creemos necesario modificar las cláusulas constitucionales, ya que tales temas estarán sujetos a la concertación en el ámbito del Congreso de la Nación".

El conjunto de estos antecedentes tornan necesaria una clara incorporación al plexo constitucional de las formas y mecanismos que el sistema de coparticipación federal deberá consagrar; esta afirmación es abonada por el prolongado y pernicioso proceso sociológico, político y económico de centralización, el que fue favorecido por los gobiernos de facto, donde las provincias se fueron transformando en meras delegaciones gobernadas por comisionados del Gobierno central, es decir fueron des jerarquizadas y desnaturalizadas en su esencia política institucional al rol de unidades administrativas.

Por tal motivo, el Frente Grande considera acertado pautar dicha inserción en la ley fundamental, de acuerdo a los siguientes principios y dentro del régimen del artículo 67:

1.- Efectuar una correcta distinción relativa al régimen a contemplarse para las contribuciones directas e indirectas.

2.- En orden a dicha diferenciación, y con relación a las indirectas contempladas en el espacio de facultades concurrentes, debe reconocerse la posibilidad de convenir entre los niveles nacional y provincial un régimen de coparticipación de estos tributos.

3.- La normativa constitucional debe prever el destino de un porcentaje no menor al sesenta por ciento de los recursos coparticipables para las provincias.

4.- Esto último se fundamenta en que: A) Los estados provinciales son proporcionalmente más importantes que la Nación en su calidad de empleadores de personal; B) El desembolso de los recursos provinciales está fuertemente ligado a la cobertura de servicios sociales básicos (salud, educación, justicia, seguridad) cuya intangibilidad y correcta prestación configuran bienes estratégicos para el desarrollo comunitario; C) La actividad empresarial de los estados provinciales

es sumamente inferior a la de la Nación y su escasez de activos disponibles torna ilusoria su capacidad para morigerar los desequilibrios presupuestarios.

5.- La mecánica de la coparticipación necesita de la participación concertada de los organismos legislativos en los distintos niveles de decisión política; de controles y previsiones que aseguren el cumplimiento de dichas resoluciones a los fines de evitar la modificación unilateral de sus contenidos sin la necesaria participación de los órganos de representación de la voluntad popular de ambas jurisdicciones.

6.- Consiguientemente dichas normas no pueden ser susceptibles de veto total o parcial.

7.- El federalismo de concertación o cooperativo que propugnamos, exige de la creación de un específico órgano de control y fiscalización de la recaudación, distribución y resolución de los conflictos y de las explicitaciones de diversas sanciones aplicables para los casos de violación de estas pautas.

8.- Con relación a las contribuciones directas debe preverse: su determinación temporal, su proporcionalidad y progresividad.

Desde el Frente Grande pensamos que estas, bases sobre coparticipación, sirven para reconstruir el federalismo argentino que Raúl Scalabrini Ortiz forjaba en los siguientes principios "reconocidos como esenciales para la subsistencia de una nación: la continuidad espacial y temporal, la identidad de derechos y deberes, la solidez y fortaleza que proviene de la fusión de un destino común e invariable", cuestiones que colisionaban históricamente con las políticas devenidas del criterio unitario del siglo XIX y que deberían procurar en el futuro devolver "a las provincias hermanas los bienes y derechos que han sido injusta y abusivamente absorbidos por el poder central" (Bases para la Reconstrucción Nacional, Tomo 1, Pág. 138, Federalismo con distinta tijera).

Creemos que la construcción del modelo federal, debe nutrirse en los auténticos postulados de solidaridad, igualación, integración y equidad fiscal, descartando las experiencias pasadas.

Jauretche, al recordar la continua deformación del federalismo al que ligaba con el aniquilamiento de las políticas nacionales, señalaba "la disyuntiva entre la existencia de una política nacional y su negación está presente desde los primeros días de nuestra historia. Hay dos concepciones, la de Patria grande y Patria chica. La que atiende al ser de la Nación en primer término y la que posterga ésta, la que pone el acento en la grandeza y la que lo pone en la institucionalidad de las formas". Esto último es lo que ha ocurrido con nuestras provincias subordinadas a los continuos y excesivos requerimientos centralizantes, cuando bajo la institucionalidad de las formas de leyes-contratos han sido utilizadas para que el Estado Nacional cumpla sus compromisos de sujeción externa en su carácter de "país dependiente y subdesarrollado, sujeto a la hegemonía de los países centrales como en 1988 afirmaba Héctor Masnatta en "Los recursos financieros en el sistema federal".

Sobre esa política centralista decía Jauretche: "…e1 unitarismo no trató nunca de comprender, y de ahí su índole reaccionaria, porque lo que define al reaccionario, mejor que sus ideas, es su incapacidad para comprender la realidad...".

El Frente Grande pretende reconstruir una nueva organización federal con capacidad de recrear y revigenciar el verdadero pacto federal que concebimos indispensable para forjar la patria libre, independiente, justa, integrada e interrelacionada al nuevo escenario internacional.

15

Solicitada por el señor Convencional Carrettoni

TRATAMIENTO DEL ART. 67 INCISO 2 Y 2 BIS Y CLÁUSULA TRANSITORIA DE ACUERDO A LA ORDEN DEL DIA Nº 8.

SR. PRESIDENTE:

Vengo a manifestar mi apoyo en general y en particular al dictamen de la mayoría que propone la reforma de art. 67 inciso 2 de la Constitución Nacional y agrega el inciso 2 bis en el tratamiento puesto por el art 3 inciso a) apartado A) de la ley 24.309 sobre el régimen de coparticipación.

Consideraciones Generales

El Dictamen de la mayoría reforma el actual inciso 2 del art. 67 incorporando junto a las facultades impositivas del Congreso Nacional un esquema comprensivo de las distribución de competencias, servicios y funciones que realiza el Estado en sus distintos niveles; propone una auténtica norma impositiva de carácter federal que plantea un extraordinario desafío de reafirmación del Estado - Nación para los futuros Gobiernos Federales y Provinciales.

Esta propuesta coincide con los objetivos que permitieron sancionar el Núcleo de Coincidencias Básicas, porque contribuirá a atenuar el Presidencialismo en el manejo de los Recursos Públicos y fortalecerá el rol del Congreso Nacional.

La dinámica del desarrollo político, económico y territorial del país, marcó la tendencia de las relaciones entre los distintos niveles de gobiernos con un alto grado de concentración en el manejo de los instrumentos de las políticas públicas y elevada discrecionalidad en su diseño.

Sr. Presidente: Con esta propuesta de reforma del inciso 2) del art. 67 se asegura la estabilidad en las reglas de juego entre las políticas del Estado Nacional y de los Estados Provinciales; no podrán imponerse manejos discrecionales de los recursos ni transferirse funciones y servicios sin el consentimiento y sin los recursos necesarios para su prestación por parte de las Jurisdicciones. Promoverá la concertación en la asignación de los recursos y la distribución del gasto público.

Eleva al rango constitucional el instituto de las leyes-convenio que la legislación viene instrumentando desde hace 60 años como mecanismo más amplio de la distribución de los recursos públicos en el Estado Federal. La incorporación de este instituto tiene notable trascendencia no sólo para transparentar el régimen rentístico del país que ha venido conformándose a lo largo del siglo, sino también para permitir que legislación impositiva tienda hacia una mayor funcionalidad con un proyecto de desarrollo integral de la Nación contemplando la heterogeneidad de la estructura productiva y las disparidades sociales que ella genera.

El régimen de coparticipación es un procedimiento de distribución de recursos y a partir de esta propuesta, también será, instrumento de política económica nacional, porque las provincias considerarán desde una óptica fiscal ampliada la conveniencia de los sistemas impositivos que se proponen así como los servicios que prestan. Evaluarán su propia realidad desde la perspectiva del desarrollo nacional y regional.

Algunos sostienen la inconveniencia de constitucionalizar los regímenes de coparticipación porque desvirtúa el modelo tributario de 1853; seguramente, quienes así opinan desconocen que si este instrumento no existiese, actualmente, las Provincias “ricas” obtendrían un notable incremento de sus recursos y el “resto” perdería una parte sustancial de su financiamiento. El régimen de coparticipación es un instrumento apropiado en un país periférico como el nuestro donde, el modelo

originario de federalismo, tendió hacia una modalidad mixta como consecuencia de que existen estructuras inacabadas que hacen necesario incorporar principios generales de organización; en este caso del sistema impositivo y de la distribución de su producido.

El régimen de coparticipación es un avance en la concepción de que la distribución de los recursos tributarios, es una cuestión de naturaleza económica, que por sí solo no juega el destino de la centralización o descentralización del desarrollo pero que junto a otras propuestas como la posibilidad de crear regiones y constituir el consejo económico social, etc. promoverá la concertación de la políticas económicas. Implicara también la responsabilidad de las provincias de generar recursos en su nivel de gobierno, de propender al ahorro y la inversión productiva de sus recursos.

Las asignaciones específicas, que tanto debate han generado en las comisiones de esta convención por su incidencia en el financiamiento de algunas provincias, deberán ser resueltas en el futuro por leyes especiales y por tiempo determinado. Desde hace varias décadas las políticas de promoción de diversas actividades económicas junto a fondos asignados en compensación de desequilibrios provocados por la misma evolución de la economía nacional, da lugar a desvíos de importantes recursos públicos. El destino de estos recursos no siempre ha sido funcional a los objetivos de desarrollo integral del país y muchas veces pueden contribuir a consolidar estructuras económicas y sociales deformadas porque no son acompañadas de políticas complementarias.

Sr Presidente, se crea un organismo fiscal que tendrá como funciones controlar y fiscalizar la ejecución de lo establecido en este inciso 2 que se propone. El rol de la actual Comisión Federal de Impuestos ha sido sumamente positivo, en estos últimos tres años, ha sido un dique de contención al autoritarismo del Ministerio de Economía de la Nación. La incorporación de un organismo con rango constitucional que tendrá representación de todas las provincias fortalecerá la defensa de los intereses provinciales que han sido hasta hoy los más vulnerados.

Por último, señor Presidente, estamos de acuerdo con el plazo establecido para el dictado del nuevo régimen de coparticipación y comprendemos las previsiones que plantean algunas provincias acerca de la vulneración de sus derechos en la relación financiera con la Nación. Son numerosas las leyes, decretos y resoluciones que han desarticulado el régimen de coparticipación de la Ley 23.548 surgido de un amplio consenso entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Provinciales en el año 1988.

En estos últimos tres años las Provincias han sido presionadas para firmar Pactos Fiscales, que el Gobierno Federal, ha levantado como resultado de consensos logrados entre las partes pero que han menoscabado las necesidades del interior del país. En 1988 las provincias recibieron el 49.7% y la Nación el 50.3 % del total de la recaudación de la Dirección General Impositiva. En 1993 esas proporciones alcanzaron el 44.9% y 55,1% respectivamente. Se ha conformado una notable disminución de la participación relativa de las provincias en la recaudación de la Dirección General Impositiva.

Creemos que la fuerza de la realidad impondrá la necesidad de que las provincias conjuntamente reclamen este nuevo régimen; la política económica actual soslaya la profundidad de las crisis de las economías regionales donde las Provincias deberán dar respuestas y allí deberá surgir la acción conjunta en defensa de sus intereses.

Consideraciones Particulares.

En el primer párrafo se hace referencia al régimen rentístico nacional, manteniéndose invariable el vigente. Se ratifica el sistema de concurrencia, regular y permanente, en materia de contribuciones indirectas y de contribuciones directas en circunstancias extraordinarias y transitorias que haga el Gobierno Federal.

Se mantiene el sistema de separación de las fuentes en lo referente a las contribuciones directas, en tanto recursos ordinarios y permanentes provinciales.

Se establece lisa y llanamente que el producido de las contribuciones indirectas y de las contribuciones directas extraordinarias que establezca el Gobierno Federal, es totalmente coparticipable a las provincias, una vez descontados los montos correspondientes a las asignaciones específicas. No se establecen porcentajes de distribución lo que es acertado si entendemos que al suponer la relación entre los recursos y las competencias, servicios y funciones que efectúa cada jurisdicción, surge acotada la distribución primaria y secundaria y además evita la rigurosidad que implicaría una inclusión de esa naturaleza.

La facultad de imponer contribuciones indirectas concurrentes es lo suficientemente amplia para admitir distintas modalidades de concurrencias entre las partes.

En el segundo párrafo se instituyen las leyes-convenio que deberán surgir sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias. Si bien no se establece procedimiento para formalizar dichos acuerdos, las provincias tendrán la posibilidad de decidir su adhesión a la ley que surja del Congreso Nacional. Se incluye la garantía de remitir automáticamente los recursos coparticipables a las jurisdicciones respectivas que evitará potenciales conflictos en cuanto a la transparencia en el manejo de dichos recursos.

En el tercer párrafo se incorpora la normativa referida a los criterios que deberá contemplar el nuevo régimen de coparticipación. Completa junto a la normativa prevista en el resto del inciso un auténtico sistema fiscal federal.

Este párrafo rescata el principio elemental de propender a una igualdad de oportunidades entre los habitantes del país, el objetivo de maximizar los recursos humanos nacionales y la necesidad de reproducir un sistema económico equitativo que tienda a resolver y no a profundizar las diferencias de calidad de vida de la población.

Los criterios de coparticipación que se proponen sitúan el problema de la desigualdad entre las provincias en el contexto más amplio de las desigualdades de ingreso y de calidad de vida entre los habitantes de la Nación.

La tarea de la política fiscal, que comprende los recursos tributarios, su distribución y los gastos públicos, será no solo integrar cifras para cuantificar la participación del Estado sino para vencer los obstáculos que impiden unificar el mando de las políticas públicas. Los sistemas tributarios deberán reformarse para ser congruentes con el espíritu que propone este inciso y deberá hacerse una programación efectiva y cuidadosa de los gastos públicos. En la década de 1990 uno de los ejes principales de la política de ajuste ha sido el incremento de los recursos tributarios y previsionales llevando la presión fiscal a alrededor del 20% del Producto Bruto Interno; esta situación no ha significado una mejoría en el grave cuadro de las finanzas publicas provinciales y de la calidad de vida de los habitantes del interior.

Las reglas de juego claras entre la Nación y las Provincias deberán ser acompañadas de conductas responsables en el manejo de los gastos públicos provinciales que tiendan a revertir el facilismo del empleísmo público por políticas de promoción económica y participación del estado en el establecimiento de condiciones de crecimiento... En los últimos años hubo conductas absolutamente discrecionales en el manejo de los recursos provinciales. En 1988 el Gasto Público Provincial llegó a representar el 24.9% del Gasto Público Total y en 1993 esa proporción alcanza el 36,1%. No existe capacidad de ahorro en los presupuestos provinciales y por lo tanto se profundiza la insuficiencia financiera del estado provincial para promover el desarrollo de su territorio.

Los criterios de equidad y solidaridad, significan que la simple distinción de provincias ricas y provincias pobres, como base de una política redistributiva, constituye una aproximación

insuficiente para identificar y resolver las profundas disparidades sociales existentes en distintos espacios del territorio nacional. La relevancia de esta propuesta es que considera estas disparidades territoriales en el desarrollo como una dimensión de las disparidades sociales en la distribución del ingreso y en el acceso a los bienes públicos.

El ingreso es la dimensión mensurable que a nivel personal mejor resume las condiciones de vida de la población. En 1990, en el Gran Buenos Aires, el ingreso medio individual del 10 % de la población de mayores ingresos era de $ 143.937 y el del 10% de la población de menores ingresos alcanzaba solo a $ 76,85; en la Gran Resistencia (Chaco) $ 1.438,32 y $ 41,85 y en Ushuaia $ 1.836,95 y $ 110,40 respectivamente. Las disparidades de ingresos en la población de menores recursos en los distintos aglomerados implica que la distribución de recursos deben contemplar no sólo indicadores absolutos, como cantidad de población, territorio, etc., sino también la inserción productiva de la fuerza de trabajo en cada economía regional.

Las mismas disparidades se observan en el campo de la salud y de la educación. La tasa de mortalidad (1-4) años por 1000, según el INDEC, en 1990, para Buenos Aires era del 0,8; para Chaco 2.2; para Salta 2.5; y para Formosa 2.6.

Los hogares que no poseen agua en las viviendas eran del 3% en el Gran Buenos Aires y del 19,7% en Posadas. Los hogares que no poseen baño en las viviendas superaban el 35% en Chaco, Formosa, y Posadas.

La dependencia pública de la matrícula escolar en los centros urbanos más desarrollados es de alrededor del 60%, y en los centros más rezagados supera el 80%.

Estos indicadores sociales deben proyectarse en los parámetros que se adopten para asegurar la calidad de vida equivalente de los habitantes de la Nación.

En el cuarto párrafo se dispone que el Senado sea Cámara de origen de los proyectos de leyes convenio de coparticipación. La propuesta reafirma otras reformas del texto constitucional que tienden a revitalizar el rol de esa Cámara como representativa de los intereses de las comunidades provinciales.

En el quinto párrafo se reafirma el criterio de que los servicios y funciones estatales, en el futuro, deberán contener los recursos necesarios para su prestación afectando directamente la proporción de coparticipación de las jurisdiccionales involucradas. Las transferencias de competencias deberán efectuarse por ley del Congreso lo cual implica que ya no podrán transferirse funciones del Estado entre jurisdicciones en forma unilateral.

En el inciso 2 bis prevé que el Congreso Nacional dicte leyes especiales de asignaciones específicas por tiempo determinado. Lo acertado de esta propuesta, que aparece diferenciada del sistema del inciso 2), es que la disminución de la masa coparticipable se hará a través de una ley especial que deberá estructurarse en base a razones prioritarias de las comunidades a las cuales se destinan y que deberían comprometer el esfuerzo de estas en la recuperación de dichas asignaciones.

Por todo lo expuesto, expreso mi voto favorable a este dictamen.

16

Solicitada por la señora Convencional Carrió

OPINIÓN SOBRE EL ARTÍCULO 67 DEL INC. 16 BIS SOBRE EDUCACIÓN

En América Latina durante los últimos treinta años, los sistemas educativos formales o no acusan una considerable expansión y en cierta medida y en algunos aspectos han logrado un resultado positivo como el descenso en los índices de analfabetismo, aumento en la demanda de matrícula y de número de aspirantes a los niveles más altos de aprendizaje. A pesar de esos indicadores, como consecuencias de las políticas de ajuste o estabilidad se da a partir de la última década, la del 80 y la del 90 que transitamos un evidente deterioro de la calidad de los servicios educativos, en particular del nivel primario. Pruebas al canto son los resultados registrados en las evaluaciones efectuadas en ese nivel por el Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina, práctica subrayable por la necesidad de disponer de diagnósticos certeros ante el desafío de formular las políticas del sector. De lo dicho hasta aquí corresponde aclarar dos puntos:

a) que la política de ajuste en su afán de que no hay que gastar más de lo que se tiene lo cual es conveniente, no acierta con 1as prioridades en materia de inversión y relega el servicio educativo a un 1ugar de espera que no le es propio por su grado de irrecuperabilidad y en esa postergación comprende además a la salud, la justicia, y la seguridad cuya discusión y complejidad se acrecientan en la medida que aquel es desatendido. A la larga todo resultará más costoso y más difícil cuando no irreparable; no invertir en la gente es gobernar la urgencia y no pensar en las generaciones futuras, la más importante función de los estadistas.

b) que los índices de analfabetismo de nuestro país deben su bajo promedio a la distancia de los resultadas que marcan la provincias pobres y dependientes como la que represento con respecto a las de desarrollo genuino, pese a los lugares que ocupan en 1a distribución de los fondos de coparticipación; otras causas en las que no me es dado extender hoy, así lo determinan.

En general, nuestro país y a pesar de la extensión cuantitativa de matrícula, a más de cien años de la Ley 1420, evidente muestra de la vitalidad que puede generar la legislación concordante con un proyecto político en beneficio de la Nación, acusa a datos del 90, que un tercio de su población no puede completar la escolaridad primaria y que ciento de miles de niños al modo de los que logran sobrevivir en los países más míseros de la tierra no tienen acceso o no logran mantenerse en ella. Sobre este punto y con prerrogativas de consenso en altos niveles de estudios sobre el tema, se señala que una causa fundamental es el deterioro, la precariedad y la insuficiencia que caracterizan en la actualidad la situación de los recursos humanos existentes tanto en el nivel de su formación y mejoramiento constante para desempeñar los permanentes y nuevos desafíos de su profesión como en el del reconocimiento salarial y social. Señalo esto no sólo porque me parece un dato relevante en función del derecho al acceso a la educación sino porque no estimo necesario confundir el servicio educativo que se ofrece en un servicio educativo conveniente y adecuado; la cantidad no supone el acierto.

En un esfuerzo de simp1ificación se podría decir que la educación argentina no pasa tanto en este último tiempo del siglo XX por la cantidad que hay que seguir asegurando un abarcativo total, sino por la calidad, en esta cuestión la calidad de la educación de los ciudadanos está la quinta esencia de la idea de desarrollo, del valor profundo de la equidad y el andamiaje del sistema democrático. ¿Quién puede hablar hoy día de competitividad sin la competencia básica, de revolución productiva y valor agregado sin decidir al mismo tiempo que se destinen significativas y permanentes inversiones a la educación general? Por otra parte ¿qué mejora de resultados ofrece la oferta de mayores grados y más modernos ofrecimientos de bienes y servicios sino van de la mano con previsiones serias de "conductividad social" para que en realidad sean los más y crecientemente los que accedan a los bienes del desarrollo y del avance científico y técnico? Está claro y a la vista

que es la distribución adecuada y justa de los conocimientos y el dominio de los significados lo que permite el acceso a la participación ciudadana real, sustento de una democracia activa y no aparente.

Con este preludio intento apuntar a que si bien los principios constitucionales deben seguir asegurando la expansión del beneficio de la educación a todos los habitantes, a partir de sus disímiles realidades, objetivo y asunto de un siglo de historia de la patria, la mira de esta Asamblea para el próximo siglo debe ser también la calidad de la oferta.

Por lo tanto considero que es menester dejar bien sentadas las garantías tanto de cantidad como de calidad educativa como derechos básicos de los habitantes del país en la nueva Constitución, como así también las funciones del Estado en la materia. Es de esperar que las leyes que los reglamenten guarden la necesaria coordinación para que a partir de aquí se construya un sistema educativo coherente.

FUNDAMENTACION ESPECÍFICA

I) Dictar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades locales.

Toda modificación de reglas, recursos y relaciones sociales para tener éxito supone la comprensión del proceso histórico anterior y el punto en que se está. Así las instituciones y prácticas educativas actuales de la Argentina son el resultado de un lento y gradual desarrollo a través de su historia, en particular la del último siglo, en el que se han ido produciendo muchos y significativos cambios. Ante los cuales la educación pública, en todos sus niveles, no ha mostrado dinamismo sino más bien inercia y obstáculos que no favorecen la innovación y el reajuste: otras dimensiones de la vida social han cambiado y se modifican a ritmo más rápido que la educación y le siguen planteando desafíos.

Sabemos bien que el Estado educador argentino tuvo en su origen un carácter ideológico político: constituir el ciudadano y asegurar la unidad nacional a través de cierto mínimo de instrucción y formación. Los verbos más usados por sus fundadores fue: homogeneizar, conformar la Nación, normalizar, uniformar. La alfabetización no fue sólo un medio para lograrlo sino un fuerte objetivo político y cultural que demandó un considerable esfuerzo institucional. En función de ese fin se construyó un polo de poder central desde donde orientar, conducir y administrar los asuntos educativos nacionales. Así "la Nación Argentina se construyó (como la mayoría de los Estado-Nación contemporáneos) reduciendo las diversidades de todo tipo (étnicas, lingüísticas, geográficas, sociales, corporativas, religiosos, etc.) que caracterizaban a la población que habitaba el espacio territorial". Y así lo hizo pese a haber adoptado en la Constitución de 1853, un sistema de gobierno federal. Un centro situado en Buenos Aires con gran capacidad y dominio político, financiero y técnico concretó la aspiración de la educación básica nacional en casi toda la extensión territorial. Hoy, la finalidad de la Ley Nacional de 1884 es un hecho consumado que hay que preservar, y la diversidad no sólo constituye un peligro para la unidad nacional sin que ésta sea capaz de comprender y fortalecer las diferencias regionales y locales y de todo orden, además de necesitar del enriquecimiento que ellas aportan en su singularidad al desarrollo y la fisonomía general.

La situación actual muestra además, otras instancias sociales que en los momentos iniciales no se dieron, con capacidades para llevar a cabo acciones de inculcación cultural, los múltiples medios de comunicación social son poderosas agencias de socialización y son muchas las iniciativas sociales sin fines de lucro o de mercado que desarrollan sus intereses a través de funciones educativas básicas. Hoy la sociedad argentina, rica en iniciativas educativas no es la sociedad

aquella en la que el Estado debió asumir la totalidad de la tarea educativa y que lo constituyó en Educador.

Consecuentemente, las leyes de organización y de base de la educación argentina deben sostener la consolidación alcanzada en materia de unidad nacional pero respetar y estimular todas las iniciativas que la enriquezcan y revitalicen. Tales leyes deben surgir por lo tanto del acuerdo explícito entre la Nación y las Provincias acerca de los niveles educativos que conformen el sistema educativo, sus fines, objetivos, niveles globales de formación, contenidos mínimos, títulos, equivalencias, etc., y nuevas formas de articulación entre iniciativas políticas, 1ógica del mercado e iniciativas sociales deben acompañar la propia división funcional interna del Estado (Nación, provincias, municipios, organismos autárquicos, etc.). Ésta incluso parece ser la razón más legítima a las políticas de descentralización ya efectuadas.

Asegurar el papel indelegable del Estado y la participación de la familia y de la sociedad.

Que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, igualdad de posibilidad y de trato sin discriminación alguna.

La discusión acerca del Estado y sus roles que se ha enclavado en la sociedad ha caído en niveles bajos de resultados a raíz de las categorías analíticas utilizadas por los actores sociales que la llevan a cabo y en consecuencia persiste la estructura demasiada esquemática y simplista: por un lado, un estatismo que sólo confía en el Estado para realizar el bien común, por el otro, una "mitología del mercado" que niega la existencia de objetivos sociales legítimos y no cree que la suma de los egoísmos privados pueden llegar a ser el mal de las mayorías. Para quienes se apoyan en esta última antípoda los índices de empobrecimiento de un país sólo se miden por la caída del PBI y no consideran como manifestaciones de calidad de una sociedad a su capital cultural, en el que es dable contemplar las capacidades expresivas del conjunto de los ciudadanos, su modo de mirar y concebir el mundo y el grado alcanzado en la producción y difusión de ideas y representación por sus elites intelectuales.

En general se refiere ese rígido esquema que está más próximo a la comprensión de todos. La oposición entre lo público y privado opera como inconciliable, antagonismo éste que tiene su razón histórica a saber: en el Estado Capitalista cada uno respondía a distintos objetivos. Y el Estado Liberal se preocupo por garantizar el máximo posible a las iniciativas privadas: su interés primordial era proteger al ciudadano de los poderes absolutos tradicionales. (Monarca, Iglesia, Corporación, etc.,), para que pueda gozar de un amplio espacio propio en el cual practicar y producir todo lo que sea de su interés.

De allí se desprende su cuidado por limitar y condicionar a los que ejercen el poder público; y justifica sus actividades solo en el cumplimiento de garantizar el ejercicio de las reglas de juego aceptadas y suplir la iniciativa privada en sus ausencias. Es el modelo en el que lo público y lo privado se amenazan entre sí y el espacio que gana uno lo pierde el otro.

El surgimiento del estado democrático y la extensión de los derechos sociales se dio con muchas transformaciones que afectan al sector público sin duda, pero también al privado donde se dan iniciativas que por sus propósitos toman el carácter de públicas (instituciones educativas privadas, asociaciones de bien común, etc.). En otro sentido, aparatos administrativos del Estado, responsables de fijar normas y asignar recursos son ocupados por actores que avanzan sobre lo público para fines privados; este fenómeno de la corporativización del Estado se da más comúnmente cuando los sectores políticos constructores del interés general no se han desarrollado convenientemente o entran en crisis.

Todo lo expuesto condujo consecuentemente a un acercamiento tendencial entre lo público y lo privado y, por lo tanto, a una pérdida de identidad para ambos. Lo positivo que ésta redefinición de actividades y funciones induce a la cooperación, complementación y convergencia entre entes

públicos y privados, pero la puesta en funcionamiento de sistemas de prestación de servicios donde puedan encontrarse con tal de que ambos cumplan requisitos técnico y organizativos necesarios estipulados por ley y acreditados bajo control, como parte de un convenio consensual, sigue teniendo obstáculos y resistencias, no solo legales y burocráticos sino actitudinales, todavía la relación está signada por la desconfianza mutua. Al respecto dice Tenti Fanfani que "en el campo de los servicios sociales básicos, tres objetivos deberían presidir estos intentos de cooperación: uno es el tema de la equidad, el otro de la calidad y ambos exigen un tercero aunque instrumental pero necesario: el de la eficiencia. Los servicios no dejan de ser públicos cuando los realiza la actividad privada porque pública es la función que cumplen, en la medida en que producen bienes y servicios de interés común (salud, educación, esparcimiento, etc.)".

En el campo de la educación la equidad se refiere a la igualdad de acceso y rendimiento en el sistema escolar; lamentablemente la igualdad de acceso no supone el mismo punto de partida en las condiciones familiares y sociales, propios de una política de producción de servicios y empleo muchos más amplios y profundos. La equidad pone en juego nada menos que el concepto de ciudadanía, esto es la "construcción del sujeto político activo de la sociedad; democrática moderna", sin exclusiones de ninguna clase. Pero si la equidad es la justicia natural lo que debe garantizarse es el acceso efectivo a los conocimientos, habilidades y competencias que deben ser útiles, adecuados, convenientes, habilitantes, graduales; y a todo esto remite el concepto de calidad. Y he aquí la cuestión: ¿la equidad y la calidad pueden quedar libradas a la supuesta acción de un automatismo social?; la "mano oculta del mercado", "la autogestión espontánea", etc. Indudablemente no.

No obstante, al Estado no le corresponde el monopolio de la producción de servicios y es necesario considerar la experiencia rica y en expansión privadas en este sector. Lo que el Estado tiene es un papel indelegable en esa salvaguarda de la equidad y la calidad que le viene de su propia especificidad como institución social; tiene un resorte exclusivo e indispensable que es la capacidad efectiva de imponer decisiones para el conjunto de los miembros de la sociedad; dispone pues del resorte político por excelencia, recurso que le posibilita cumplir una función "directiva" de orientación de los recursos y procesos sociales hacia fines que necesariamente deben debatirse en la sociedad y ser asumidos democráticamente. En síntesis y en concreto: la educación estatal y la privada –ambas públicas- deben ser orientadas armónicamente hacia el logro de esos objetivos de equidad, calidad y eficiencia.

"Este Estado orientador y controlador de los sistemas de prestación de servicios sociales de interés público, para ser efectivos debe reunir condiciones: a) contar con los recursos financieros para garantizar la igualdad de oportunidades educativas de la población en todo el territorio nacional; b) un diseño institucional y las competencias técnicas humanas para cumplir sus funciones; c) debe disponer de conocimiento acerca de las condiciones en que se desenvuelve el sistema y acerca de los logros efectivos, así como los medios para corregir desigualdades en términos de equidad y calidad de la educación y de los aprendizajes efectivamente desarrollados. Pero debe verse bien nítido que tales recursos financieros, técnicos y humanos no servirán de mucho si llegara a faltar la dosis de autoridad política y la orientación hacia el interés general en los sujetos encargados de llevar a cabo las políticas públicas" (Tenti Fanfani, Emilio. La Escuela Vacía, Deberes del Estado y Responsabilidad de la Sociedad).

Es dable aclarar que gratuidad, equidad, calidad, igualdad, indiscriminación son los eslabones de objetivo condiciones que se entraman y soportan unos a otros formando unidad de principios interdependientes que no pueden darse uno sin el otro en una condición democrática de vida.

MODIFICACION AL ART 67 INC. 16. NUEVA CLÁUSULA DEL PROGRESO

Señala John Rawls en su obra "Teoría de la Justicia" que la justicia debe ser la primera virtud de las instituciones sociales, como lo es la verdad a los sistemas de pensamiento. En efecto, las sociedades constituyen asociaciones de personas que reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias en sus relaciones. Por lo que cierto acuerdo en las concepciones de la justicia es un prerrequisito para una comunidad humana viable. Para este autor el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, o sea, el modo en que las instituciones sociales y más precisamente su constitución política distribuyen los derechos y deberes fundamentales, ya que estas son las instituciones que definen los derechos y deberes del hombre, dependiendo el esquema social de cómo se asignen los mismos y de las oportunidades económicas y condiciones sociales de diversos sectores de la sociedad.

El texto constitucional ya sancionado, al darle jerarquía constitucional a diversos tratados sobre derechos humanos, y obligar al Congreso a dictar medidas de acción positiva para asegurar igualdad de condiciones y trato, es decir, la discriminación inversa, junto con la nueva cláusula del progreso que ahora se somete a votación y distintos principios contenidos en el régimen de la coparticipación federal, nos está acercando a un nuevo concepto de justicia constitucional, que es la filosofía que de ahora en más va a presidir el texto constitucional que se apruebe, y que está basado precisamente en igualar las oportunidades mediante programas legislativos y reconocimiento de derechos constitucionales. Ello significa que la Convención se ha hecho cargo de que la sola libertad y competencia no bastan para asegurar un orden justo si no aseguramos al mismo tiempo un igual punto de partida. Ello significa que cuando por situaciones de discriminación social, económica, cultural, sicofísica, el punto de partida es diferente para las diversas personas que desean competir, hay una enorme ventaja injusta en términos de justicia constitucional para aquellos que están en un desigual punto de partida. Lo que la Constitución está haciendo es reafirmar el principio de la libertad y el de la libre competencia, pero otorgando a las instituciones sociales la obligación de equilibrar los puntos de partida. Así, las medidas de acción positiva tendientes a evitar la discriminación de las mujeres, de los niños, de las personas con discapacidad, y de toda otra forma de discriminación, nos revela claramente de qué modo esta Convención Constituyente se hace cargo de que los puntos de partida tiendan a ser iguales para todos, discriminando inversamente para evitar el triunfo del que parte de una situación privilegiada en su inicio.

También esta Convención Constituyente en punto al régimen de coparticipación federal, y ya en el plano institucional, prescribe que la distribución de los recursos entre Nación y Provincia será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, directiva constitucional que tiende a igualar los puntos de partida en las distintas provincias para que todos los hombres que viven dentro de la Nación tengan igualdad de oportunidades y calidad de vida.

En esta norma se refleja el mismo principio de justicia social constitucional.

Pero donde claramente se refleja el nuevo principio es en el inc. 16 bis del art. 67.

Allí:

a) Se faculta al Congreso a proveer lo conducente al desarrollo humano y al desarrollo científico y tecnológico, este último condicionado de alguna manera a que sea instrumento para el desarrollo humano. Y es que como lo advirtiera Picasso en la pintura que puede ser símbolo del Siglo XX, que es el Guernica, no desearnos una ciencia ni una tecnología que sirva exclusivamente al poder, sino una ciencia y tecnología al servicio del hombre y no de su destrucción.

b) También se establece que deben promoverse políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, es decir, lograr que el punto de partida sea similar para todos los hombres de la Nación, lo que depende de un punto de partida del

desarrollo igual en Provincias y Regiones, son también medidas de acción positiva de tipo federal que expresan un mismo criterio de justicia constitucional.

c) Al otorgar el Estado la responsabilidad indelegable de la Educación, al garantizar que ésta promueva los valores democráticos, la igualdad de oportunidades y de posibilidades sin discriminación alguna, y al garantizar los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, el constituyente está haciendo una valoración constitucional de las concepciones de la justicia, que ponen a la educación como el principal elemento de equiparación de los puntos de partida.

Y es por ello que obliga al Estado a prestarla gratuitamente, porque la posibilidad de una educación para todos es uno de los instrumentos, quizás el más importante, de asegurar iguales puntos de partida, y para mejorar la situación desventajosa que por condiciones sociales, económicas o de otra naturaleza determinan una ventaja intolerable en términos de justicia para las minorías que gozan de privilegios económicos, sociales o culturales.

Es decir que hemos incorporado a la Constitución ideas de justicia y participación política, como la cláusula de defensa de la democracia y la de consulta popular, y hay una absoluta coherencia en los despachos a aprobarse y aprobados en cuanto a los principios de justicia social que deben presidir nuestra Constitución política o contrato social, y que pueden resumirse en afirmación de la libertad, de la competencia y del mérito, pero sobre la base de igualar permanente y progresivamente los puntos de partida, a través de la discriminación inversa, de la educación pública y gratuita, de las políticas diferenciales, de la solidaridad.

Este es el nuevo valor de justicia constitucional que estamos incorporando al texto y que deberá presidir su interpretación. Son estos los principios comunes de que habla Dworkin y que están encontrando cristalización en la letra de la Constitución.

Generaciones diversas pero primordialmente la llamada generación del 60 une transversalmente esta constituyente, peronistas, radicales, frente grande, nos hemos unido en una reafirmación de las utopías, frente a los discursos del fin de las ideologías, en una construcción del consenso comunitario frente a las fuerzas del conflicto y del disenso, y nos hemos identificado en principios comunes, en una narrativa o relato que tiene que ver con el concepto de justicia social como permanente igualación de los puntos de partida. Algunos los llamarán ética de la solidaridad, otra justicia social, pero todos apuntamos a los mismos sueños, a los mismos principios y a las mismas concepciones básicas.

Nos hemos reconocido entonces unos a otros y no hemos acordado solo un determinado diseño institucional del poder, sino que estamos logrando algo mucho más importante y yo diría casi revolucionario, que es reconocer al otro, reconocerse a sí mismo, en principios de justicia comunes.

Por eso es que esta Convención es considerada por algunas noticias políticas como potencialmente subversiva: porque cuando a una comunidad no la gobiernan principios comunes, inevitablemente la gobiernan los intereses concretos y no generalizables.

Y entonces es subversivo para los intereses concretos que una sociedad pueda encontrar y reconocerse en estos principios desde donde juzgará las reglas del poder político, del poder económico y de la justicia social.

Es cierto que las noticias políticas construyen mundos, y también es cierto que la imagen de esta Convención no es lo que sucede desde dentro de esta Convención. También se que la vida y el éxito de muchos políticos dependen de que sean construidos como realidad por las noticias políticas.

Pero frente al hecho histórico sin precedentes que significa estar acordando reglas sobre la base de principios comunes, sigamos reconociéndonos unos a otros, sigamos construyendo el pacto

democrático sobre lo que nos une, resistamos un tiempo más a las noticias políticas y a los intereses concretos, porque para esto hemos sido elegidos y porque, además, estamos descubriendo que es posible edificar la sociedad sobre ideas de justicia comunes que presidan el texto constitucional.

Cómo no reconocernos los unos a los otros, en algunos reclamos legítimos de participación expresados por Chacho Alvarez, en este viejo roble castigado que sin embargo sigue en pie y que preside la bancada radical, cómo no reconocernos en el discurso del Presidente de esta Asamblea cuando afirma que la paz es el camino y cuando la conduce por ese camino de la paz.

Quizás este nuevo valor que hoy incorporamos al plexo constitucional y que expresa un concepto de justicia basado en la obligación permanente de igualar los puntos de partida, de la igualdad equitativa de oportunidades, de la igualdad democrática y del principio de la diferencia, de la tolerancia, del reconocimiento del otro y del gobierno de la ley, sea lo más importante que hayamos podido construir los argentinos en los últimos cincuenta años.

Sólo quería remarcar la coherencia de concepciones que presiden todos los textos hoy sancionados por esta constituyente.

17

Solicitada por el señor Convencional Castillo Odena

SEÑOR PRESIDENTE:

Tanto del despacho parcial de la mayoría en su versión original, como de las diferentes disidencias parciales formuladas por los despachos de minoría, se extraía como corolario digno de destacarse, la voluntad de todos los sectores políticos de la República de reforzar el Federalismo como consecuencia del evidente debilitamiento de este pilar básico de la Organización Nacional en los últimos años.

Todos los despachos habían partido de la comprensión de la cruda realidad en que han caído las autonomías forjadoras de la Patria a partir de políticas de corte centralista e ignorante de que la realidad de la Nación no es sino la conjunción de todas y cada una de las particularidades locales.

Los diferentes acentos con que resuenan nuestras expresiones han ido dando el verdadero color a los debates de esta H. Convención, haciendo ver a más de un inadvertido que existe una país distinto, vasto y hermoso, que parece ser ocultado, no siempre con intención, a la percepción del hombre común de cada conglomerado urbano.

Pero detrás de las distintas iniciativas, también habrán tomado cuerpo nuestras horas heroicas, nuestros hombres preclaros, aquellas duras y constantes luchas cívicas a partir de las cuales, se ahondaba el dolor de ver a nuestras autonomías provinciales vencidas por las interminables crisis cíclicas de sus economías, o lo que es peor, ahogadas en la impotencia de ver partir sus hijos hacia las ciudades donde intentaban encontrar lo que su terruño no les podía ofrecer.

Me llena de una honda satisfacción poder afirmar que, al menos en esta materia, nuestros hombres representativos han sabido entender que la defensa de estos ideales son el verdadero compromiso que debemos asumir para con nuestro pueblo.

Hoy, cuando la mayoría ha modificado su criterio para adaptarlo a las exigencias del todopoderoso Palacio de Hacienda, las minorías hemos encontrado un canal de coincidencia que culmina con la conjugación de los despachos originales en una idea-fuerza de honda caladura

federalista, que evitará que las presiones del Gobierno Nacional impidan la consagración de las justas reivindicaciones de las provincias.

En efecto, la iniciativa suscripta por las minorías es el resumen casi imperfectible de las aspiraciones de los pueblos del interior, que en particular, mejoran enormemente el dictamen empobrecido de la mayoría.

Adelantando mi voto favorable en general a ese despacho, y mí rechazo al de la mayoría, con base en las consideraciones de fondo ya expresadas en mis proyectos de reforma:

1.- La Unión Nacional que se intentara afianzar desde el preámbulo de la Constitución Nacional, unidad harto más difícil en un régimen federal, hace necesario, como decía Hamilton en El Federalista, "que los gobiernos de estado sean capaces de contar con los medios para abastecer sus necesidades como que el gobierno nacional posea facultad similar respecto a las necesidades de la unión".

No es nuestra pretensión anular o minimizar las Rentas de la Nación, pues no deseamos, como no lo deseaba Alberdi, "crear un nombre y no un poder".

Sin embargo, el devenir histórico de la República nos ha puesto ante la evidencia del injusto reparto de los impuestos indirectos creados, determinados y percibidos por la Nación, como así también los directos por causas de excepción y por tiempo determinado, a través de las sucesivas leyes de coparticipación federal de impuestos, que han venido reservando al Gobierno Central porcentajes excesivos destinados a atender, las más de las veces, su monstruosa e ineficaz estructura.

Como la otra cara de la misma moneda, se nos han presentado las sucesivas crisis provinciales, los ahogos de sus tesoros, la impotencia para resolver sus deficiencias estructurales, causadas por la distracción de las rentas que legítimamente le pertenecen hacia fines poco claros que la Nación se ha propuesto.

2.- Sostener que esas crisis, de las cuales tenemos frescos testimonios, son hechos nuevos u originales, es un despropósito que nadie puede seriamente afirmar. Por el contrario, y como consecuencia de la centralización absoluta de la potestad tributaria en manos del Gobierno Central, sin perjuicio de errores propios o de males originarios, se ha consumado un paulatino pero incontenible empobrecimiento de las regiones más apartadas del país, en beneficio de un núcleo reducido de privilegiados que forman la excepción de esta desgraciada regla.

3.- La iniciativa de reforma que apoyamos tiene la enorme virtud de mantener y reafirmar el reparto de competencias tributarias entre la Nación y las provincias sobre la base de limitar la de aquella a las que expresamente le han delegado las entidades autónomas.

En efecto, y tal como se ha venido sosteniendo en forma pacífica por la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las competencias de la Nación y de las provincias se puede discriminar de la siguiente forma:

3.1.- Facultades impositivas del Gobierno Federal:

3.1.1.- Exclusivas y que ejerce en forma permanente: Impuestos indirectos externos o aduaneros (de importación o exportación), tasas postales y derechos de tonelaje (Arts. 4, 9, 67 incs. 1 y 9, y 108 C.N.).

3.1.2.- Concurrentes con las provincias y que ejerce en forma permanente: Impuestos indirectos internos -al consumo, a las ventas, etc.- (Arts. 4 y 17 C.N.)

3.1.3.- Con carácter transitorio: impuestos directos en los límites del art. 62, inc. 2 de la C.N.

3.2.- Facultades impositivas de las provincias:

3.2.1.- Exclusivas y que ejerce en forma permanente: Impuestos directos (Arts. 104 y 108 C.N.)

3.2.2.- Concurrentes con la Nación y en forma permanente: Impuestos indirectos internos (Arts. 104 y 108 C.N.).

Las distintas leyes de coparticipación federal de impuesto han tenido, inicialmente, la sana intención de evitar el principal problema que la distinción apuntada conlleva: La doble imposición.

Sin embargo, como expresa Bidart Campos, en el orden de la realidad, "hay un desplazamiento fáctico en favor del Estado Federal en materia tributaria, tomándose éste en el centro de gravedad del sistema fiscal".

Esta consecuencia, productora en buena parte de las crisis mencionadas, no es sino el producto del abusivo manejo de las leyes-convenio de coparticipación federal de impuestos que, como lo expresara el maestro Dino Jarach, resultan "una verdadera delegación por parte de las provincias a la Nación de sus facultades impositivas y no una simple delegación del ejercicio de dichas facultades, o sea, de la administración y recaudación de impuestos provinciales". Por el contrario, decía Jarach, la Nación establece todos los elementos de las obligaciones tributarias (definiciones conceptuales de los hechos imponibles, criterios de medición de ellos, medida de los impuestos), como así también determina las alícuotas de impuestos aplicables, reduciéndolas o aumentándolas; establece franquicias o exenciones y hasta llega a suprimir totalmente o suspender algún tributo sin intervención provincial: la Nación quedó investida del poder tributario provincial que tenían las provincias por imperio del art. 104 de la Constitución Nacional.

Es por ello que, así como las distintas leyes de coparticipación han asegurado al contribuyente contra la doble imposición, o han fijado normas solidarias hacia las provincias más pobres, también han trastocado injustamente toda regla de proporcionalidad entre lo que corresponde a las provincias y lo que resta a la Nación, en desmedro de las primeras, y fundamentalmente, han dejado en letra muerta las potestades tributarias no delegadas por las provincias en lo que respecta a los impuestos indirectos internos.

4.- A los fines de adecuar nuestra Carta Magna a la mutación en la situación fáctica de la que hablaba Bidart Campos, sostenemos que es menester otorgar rango constitucional a los acuerdos o a las leyes-convenio de coparticipación federal de impuestos, especificando garantías mínimas en beneficio de las provincias y que aseguren el desarrollo autónomo de los estados que dieron origen a la República.

Tal como lo recordara el maestro Linares Quintana, y como lo tengo dicho, la constitucionalidad de las leyes-convenio en materia impositiva ha sido cuestionada por un importante sector de la doctrina constitucional, por entender que, bajo el loable propósito de evitar la superposición impositiva, se ha insertado un mecanismo restrictivo de la autonomía provincial que es utilizado por el gobierno nacional para presionar -y por ende controlar- el libre funcionamiento del estado federal.

El presente proyecto tiene la virtud de reconocer la "costumbre política" generada en los últimos 60 años, remediando el vacío normativo constitucional sin propiciar el enfrentamiento que surgiría a través de la supresión lisa y llana del régimen existente.

5.- Las bases en que sustento el apoyo al despacho mencionado, se pueden resumir en las siguientes:

5.1.- Limitación de las facultades otorgadas a la Nación para imponer contribuciones directas con carácter excepcional y por tiempo determinado. En efecto, y como fuera expresado en mi proyecto de reforma, las contribuciones directas excepcionales que autorizara el reformado inc. 2° del art. 67 de la C.N. perdieron hace mucho su carácter extraordinario, a través de sucesivas prórrogas demostrativas del abuso en que se podía caer a partir de una amañada interpretación del texto constitucional.

La interpretación que el despacho que apoyo realiza del art. 4° de la Carta Magna, aleja toda duda, y mantiene con impecable criterio hermenéutico las facultades concurrentes de la Nación y de las Provincias en materia de impuestos indirectos internos.

5.2.- La continuidad de la diferenciación entre impuestos directos e indirectos que fuera cuestionada, sin argumentos sólidos, por algunos proyectos presentados por distintos señores convencionales, entre los que menciono a los suscriptos por los Sres. Massaccesi y Meana, Pardo y Viudes, Barcesat, Rodriguez de Tapatta y Schiavone de Rachid, entre otros. Al respecto, no me quedan dudas de que la misma debe conservar su plena vigencia, no sólo por mantener su actualidad, sino por conformar un criterio ineludible para la delimitación de competencias.

5.3.- La necesaria aprobación por las legislaturas provinciales del régimen de coparticipación e imponer al Senado el carácter de cámara iniciadora de las leyes-convenio sobre la materia, no son sino la cristalización de lo que hemos venido sosteniendo desde nuestros proyectos y son pilares fundamentales en los que se asienta nuestro apoyo en general.

5.4.- Asimismo, aplaudimos el rechazo total de que las asignaciones específicas, si bien son autorizadas, puedan afectar recursos coparticipables.

5.5.- También funda nuestro fervoroso apoyo a la posición de la minoría la iniciativa de posibilitar emprendimientos con las provincias hermanas tareas de interés común, sin renunciamiento alguno a nuestras particularidades locales.

Asimismo, el reconocimiento de la facultad de gestionar y celebrar convenios internacionales, en particular para una provincia como Corrientes que limita con tres naciones extranjeras, se transformará en una herramienta de intercambio y desarrollo propios destinados a satisfacer los importantes mercados vecinos que formarán parte del Mercosur a partir de 1995.

5.6.- En cuanto a los recursos naturales, no podíamos menos que acompañar una redacción que conforme las expectativas de las provincias que se han visto en este siglo como meros testigos de la pésima explotación de aquellos recursos por parte de la Nación, explotación llevada adelante a caballo de leyes centralistas y teñidas de un falso nacionalismo corporativista.

El texto propuesto cristaliza aquella vieja aspiración, y tiende a evitar la sangría del producido de esos recursos hacia fines y manos extrañas al bienestar de nuestros pueblos.

5.7.- Merece también apoyo en general el reconocimiento a la facultad de las provincias de legislar sobre creación y organización de regímenes de seguridad social, sin otros aditamentos.

5.8.- Merece nuestro acompañamiento, como no podía ser de otra forma para quienes abrazamos el ideario más que centenario del partido liberal, la garantización del derecho a una enseñanza libre.

Estas breves consideraciones dan cuenta de los elementos fundamentales que nos llevan a apoyar en general el despacho en cuestión y a rechazar el de la mayoría, que ha perdido la sana vocación federalista que lo conformaba.

Apenas, como no podía ser de otra forma, que estos hombres salidos de las provincias, y que ya consagraran el debilitamiento más absoluto del sistema republicano, atenten contra sus propias autonomías, en un acto de enorme ingratitud hacia la tierra que los vio nacer.

18

Solicitada por el señor Convencional Cornet

Sr. Presidente:

Esta H. Asamblea se encuentra nuevamente ante la obligación de tratar, analizar y discurrir acerca de un muy largo, extenso y escasamente homogéneo texto de proyecto de reforma de la Constitución Nacional.

Así como el Pacto de Olivos nos puso de cara para aprobar y desechar artículos que poco o nada tenían que ver entre sí, el asunto en tratamiento, sin llegar a tales niveles, nos origina los mismos problemas.

Existen algunos ítems en los que estamos de acuerdo, pero hay otros donde manifestaremos nuestra oposición.

Cabe destacar que fuimos unos de los más fuertes críticos del Núcleo de Coincidencias Básicas. Debo confesar que nunca nos pareció conveniente, necesario, y más aún cuando se introdujeron ciertas transformaciones, que nada tenían que ver ni con la hora, ni con las necesidades del hombre común. Pero luego de estos 2 meses tristemente debo decir que el P. de Olivos fue apenas una travesura de niños comparado con lo que siguió. A esta altura del partido ya la nueva Const. Nacional tendrá por lo menos 700 artículos y un número indeterminado de incisos. No solamente ya nadie tendrá una idea clara de cuáles serán sus derechos y garantías sino, lo que es peor, estamos introduciendo al texto de la Carta Magna cuestiones de coyuntura destinadas a perdurar exclusivamente bajo un período presidencial o gubernativo y, en algunos casos, se puede leer entre líneas cláusulas con nombre y apellido. En síntesis, acá no se necesita una lectura talmúdica del texto bajo tratamiento para darse cuenta que estamos abordando y consolidando intereses exclusivamente personales de determinados actores de la vida política nacional verbigracia, una picara parte de la cláusula transitoria que reza: “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”. Sr. Presidente, como decía una tía mía a buen entendedor pocas palabras...

Sr. Presidente, basta leer la prensa de estas últimas semanas para concluir, sin temor a equívocos, que esta Convención, entre otras cosas, ha estado signada por múltiples presiones contrapuestas pergeñadas por distinguidos gobernadores de provincia. El federalismo se ha convertido en una cuestión folclórica. De altisonantes reclamos del interior del país hacia la Nación. De Sres. Gobernadores que han querido conservar sus propias quintitas, sus propios regímenes de privilegio, sus propias cuotas de poder personal, olvidando sistemáticamente de que una Constitución es un texto para la posteridad y destinado a perdurar en el tiempo.

La actitud de muchos protagonistas de esta Asamblea y de la vida política desgraciadamente ha sido de una cortedad de miras alarmante. Usar el contrato social básico para mantener determinado status quo no es la mejor manera de construir el futuro de la Nación.

Humildemente, Sr. Presidente, nos queda la amarga sensación de que una pequeña sumatoria de egoísmos finalmente va a triunfar sobre los intereses comunes de todos los argentinos. No es casual entonces el creciente desprestigio de la clase política argentina y el sumo desinterés mostrado por la población respecto de esta Convención Reformadora. Con toda la razón, el hombre común tiene la impresión de que esta Asamblea no es nada más que un arreglo de las cuestiones personales de algunos políticos. Y cuando la política pasa a ser una cuestión casi exclusiva de solucionar los problemas de los políticos, es que comienzan a ponerse en peligro los propios cimientos de toda la Nación. Nosotros entendemos que la política sirve para solucionar los problemas concretos de la gente, no los particulares de los políticos.

Yendo al texto en cuestión, nos encontramos nuevamente con la idea de otorgar rango constitucional a la coparticipación federal.

Surcan el horizonte una serie de interrogantes y dudas acerca de la conveniencia práctica de llevar adelante tal propuesta. Nadie ha encontrado argumento alguno de peso, claro, terminante que nos indique cuáles van a ser los posibles beneficios para las provincias de tal introducción.

Recordemos que el régimen de coparticipación federal surge a partir de la necesidad de establecer algún tipo razonable de reglas de juego, a efectos de intentar resolver coyunturalmente la álgida cuestión del reparto del producto de los impuestos.

Pero tampoco hay que olvidar, y en esto no quiero ofender a nadie, que existe un trasfondo de eficiencia en la recaudación de las gabelas. Por un lado tenemos, a partir de 1990, un sistema nacional que ha demostrado una eficacia digna del mayor de los encomios. El Señor Tacchi ha logrado con su gestión resultados realmente encomiables. Más aún, hoy ya es habitual encontrar su nombre en los papers de economía como paradigma de resultados exitosos en materia tributaria. Sin embargo, desde la otra punta del ovillo, las provincias, con sus pesadas burocracias, no logran mantener una performance mínima en la materia. Está claro que el proceso de transformación de la estructura económica nacional se ha limitado de manera casi exclusiva al ámbito nacional. Tristemente, la mayor parte de los Gobernadores e Intendentes han mirado -y aún miran- hacia otro lado, a la hora de instrumentar los cambios necesarios en sus respectivas jurisdicciones.

Incorporar la coparticipación federal a la Constitución puede ser realmente peligroso. Puede implicar un cerrojo contraproducente, puesto que en un escaso lapso de tiempo, y ante las continuas mutaciones de la vida económica, el país estaría ante la imperiosa necesidad de cambiar de esquema. John Naisbitt, Daniel Bell, Alvin Toffler, Peter Drucker, Michael Porter, entre otros, nos llaman la atención acerca de los brutales cambios que están ocurriendo en la sociedad mundial. Hoy ya hablamos de la "aldea global", de la "autopista informática", de la revolución de la gestión, el conocimiento y las comunicaciones, de los chips de quinta generación, de la biotecnología, pero nadie sabe a ciencia cierta, más allá de algunas aproximaciones, en qué desemboca tamaño proceso revolucionario, semejante aceleración del cambio. Hasta hubo algunos confundidos, como lo fuera el caso de Francis Fukuyama quién, utilizando los mismos argumentos de Karl Marx, llegó a conclusiones totalmente opuestas, pero similarmente equivocadas. El curso de la historia no puede ser previsto, ni mucho menos aún manejado. Lo contrario, seria caer en la "miseria del historicismo", tal cual lo dejó plasmado el célebre epistemólogo y filósofo Karl Popper.

Por consiguiente, no podemos ante semejante perspectiva, atar el texto constitucional a sistemas fijos, semireglamentaristas, que quizá resuelvan algunas cosas la semana entrante, pero que dudosamente sirvan para los años por venir.

No nos engañemos, Sres. Convencionales: la cuestión de fondo no pasa por la coparticipación sino por el monto a distribuir. Aunque ya estemos aburridos de las fuertes catilinarias respecto del muy mentado avasallamiento del federalismo, lo que realmente está por detrás es simplemente el quantum de lo que le corresponde a cada uno. La coparticipación federal no es hija del cumplimiento estricto de lo preceptuado en la Constitución del '53. Todo lo contrario. Surge a partir de las sucesivas violaciones que, en materia de derechos impositivos poseían las provincias. Por ende, incluir la coparticipación en la Constitución significa la abrogación lisa y llana del sistema impositivo originalmente establecido. Finalmente, cabe que en el futuro se impida que cada una de las provincias instrumenten y recauden por sí mismas las gabelas que se reservaron en su momento.

Sr. Presidente, como dijo alguien por allí "la única verdad es la realidad". En un reciente informe publicado por la Secretaria de Hacienda de la Nación, dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se informa acerca de los recursos que el Estado federal gira a los Estados provinciales. Algunas cifras producen taquicardia. Verbigracia, hay provincias que reciben 2.230 pesos -o dólares, como a Uds. les guste- por año y per cápita como recursos de origen

nacional, cuando el promedio nacional es de apenas $ 431. Peor aún, hay estados provinciales que su nivel de gastos totales anuales y per cápita ascienden a la friolera de $ 3.481, cuando el promedio nacional se sitúa en $767. Mucho sospechamos entonces que la cosa no pasa por la cantidad de dinero que se les gira a las provincias, sino por la capacidad de quiénes administran esos fondos.

Pero tampoco olvidamos, y en ese sentido tenemos la certeza de que hay que encontrar mecanismos que promuevan la solidaridad que todos debemos hacia las regiones de menor desarrollo relativo. Esa otra Argentina necesita que se le dé una mano y de momento, el único mecanismo que se ha encontrado para viabilizar la idea es la coparticipación. Pero insistimos, ¿en el futuro no se descubrirá otra manera de solucionar el problema? El actual crecimiento económico nacional, ¿no terminará por finiquitarlo? ¿Es conveniente otorgar status constitucional a un esquema pergeñado casi exclusivamente para el corto-mediano plazo? Demasiadas preguntas carentes de respuestas concretas.

La coparticipación no es un elemento esencial del federalismo. No hace a su ethos profundo, a su espíritu, a su historia, a su tradición. No es un elemento necesario ni fundamental a él, ni menos aún, lo define per se.

Es cierto que el reparto del producto de los impuestos ha generado no pocas rispideces en los últimos años entre la Nación y las Provincias. La puja parece un constante feedback, que se retroalimenta de continuo, sin llegar a una solución que satisfaga por igual a las partes involucradas. Más aún, los aportes del Tesoro Nacional hacia algunas Provincias, generan nuevas controversias cuyo fin último consiste en definir cuál es la alícuota que cada parte va a tener finalmente para financiar los respectivos presupuestos. Ante tamaño panorama, nuestro bloque cree necesario otorgar status constitucional a una nueva facultad del Congreso, a fin de que éste pueda acordar determinados subsidios del Tesoro Nacional a aquellas provincias de relativo desarrollo económico y cuyos recursos no alcancen para cumplimentar los fines específicos del Estado.

Sr. Presidente, nuestro Bloque sostiene los principios de solidaridad federal que implican pautas éticas erigidas a efectos de paliar las carencias de determinadas provincias. Mediante determinados instrumentos, la Nación debería acordar subsidios destinados exclusivamente a infraestructura básica de educación, salud, justicia y seguridad. De esta manera, la cooperación entre hermanos se hace viable, afectando de la menor manera posible los intereses de otras provincias involucradas.

Desgraciadamente, hay una ley no escrita que rigió bajo todas las condiciones en las últimas décadas. Cual regla matemática, esta norma prescribe que a mayor ineficiencia en el manejo de la cosa púbica, corresponde una mayor cuota de coparticipación y de aportes extraordinarios del Tesoro Nacional. Creemos al respecto que hay que custodiar de manera celosa los esfuerzos de los ciudadanos que cumplen puntillosamente con las leyes impositivas. Destinar ingentes sumas de dinero a gobiernos de provincia cuya tradición consiste en un desatinado manejo de los dineros de los contribuyentes es una inequidad que merece culminar.

Sr. Presidente, en cuanto a los impuestos en general, la actual normativa constitucional permite crear nuevos gravámenes con el apoyo de simples mayorías, lo que ha llevado a una expansión casi explosiva en la cantidad de gabelas, como así también a un crecimiento inusitado del gasto público, especialmente el improductivo.

Para el ciudadano común, el poder fiscal es la manifestación más conocida del poder de coacción del Estado. Este poder fiscal conlleva la facultad de imponer a los individuos y las instituciones privadas gravámenes a los que solamente puede hacerse frente mediante una transferencia al Estado de recursos económicos, o de los derechos financieros sobre tales recursos que llevan consigo poderes efectivos de ejecución bajo la genuina definición del poder tributario. Pero, hete aquí que el poder impositivo, per se, no lleva consigo obligación alguna en cuanto a

emplear los ingresos obtenidos de forma concreta. El poder fiscal, afirma el Premio Nobel de Economía James Buchanan, “no implica por lógica la naturaleza del gasto”.

Visto de este modo, el poder “tributario” es sencillamente el poder de “apropiación”. Ante esto, nuestro bloque cree necesario crear reglas constitucionales que limiten el poder fiscal. El problema ya lo vi a John Stuart Mill, cuando en su libro “Ensayos sobre Política y Sociedad”, afirmaba que, “El verdadero principio de un gobierno constitucional exige que se presuma que se abusará del poder político para alcanzar los objetivos particulares de quién los detenta, no porque siempre sea así, sino porque ésa es la tendencia natural de las cosas, y en la protección contra esto radica la utilidad especifica de las instituciones libres”. Dejar librado a simples mayorías circunstanciales la “apertura del grifo” impositivo es un riesgo demasiado grande para los ya muy sufridos contribuyentes. La regla que nosotros proponemos, dos tercios de los presentes para crear nuevos impuestos, es una seria limitación constitucional para actos de esta naturaleza. Obliga, al menos, a un mayor y más explícito logrolling con los representantes de las minorías, utilizando el concepto de Gordon Tullock inscripto en su texto “Los Motivos del Voto, un Ensayo de Economía Política”, lo que refuerza la posibilidad de poner un freno al avance del Estado sobre los contribuyentes.

Pese a todo lo que se quiera decir, todas las soberanías políticas, en todo tiempo y en todo lugar, han intentado oprimir a los pueblos con impuestos. A su vez, cabe recalcar que las épocas de opresión fiscal han sido también de decadencia económica. Saber que los impuestos, la inflación vía emisión monetaria o la deuda pública se van a mover dentro de límites constitucionales conocidos sería una clara conquista para la salud de la República, reduciría la incertidumbre natural en que se desarrolla la vida económica y, en consecuencia, favorecería el desarrollo económico. Pero, obvio, esto no se puede conseguir si demasiadas personas siguen pensando que han de tener las manos libres para conducir la economía guiadas por no se sabe qué clase de superior conocimiento que, por supuesto, no existe.

Sr. Presidente, quiero referirme ahora al Artículo 5° del orden del día que sustituye el inciso 7 del Artículo 67 de la actual Carta Magna. Es casi un lugar común denominar Ley de Leyes a la atinente al Presupuesto General de la Nación. Esta invocación no es nada casual. Se trata nada más, pero nada menos, que del cálculo de recursos y gastos que efectuará el Estado durante un año calendario. Obvio, lleva como contrapartida la Ley Impositiva que indica la manera de financiar los recursos requeridos.

La fijación del Presupuesto de Gastos y Recursos por parte de un cuerpo colegiado que representara a la ciudadanía fue una de las luchas más arduas de la Historia de la Humanidad. Algunos siglos atrás, exponía la idea de quitar al Rey la facultad de dictar per se los impuestos. Modernamente, implica la concepción central de que el Pueblo, a través del Congreso o Parlamento, controla al Poder Ejecutivo al aprobar ésta clase de legislación. Consecuentemente, estamos ante uno de los mecanismos más formidables que cuentan las modernas democracias para defender los intereses de los contribuyentes.

La Cuenta de Inversión es lo que podríamos denominar groseramente el “postpuesto”. O sea, la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo de lo efectivamente recaudado y gastado, subrayando asimismo el destino definitivo de cada una de las partidas proyectadas. En términos estrictamente técnicos, aunque también políticos, podemos afirmar que la Cuenta de Inversión tiene la misma importancia que el Presupuesto General, puesto que éste último suele constituirse en una mera expresión de deseos, mientras que la Cuenta de Inversión muestra la realidad que tan cruda es.

Nuestro Bloque hace asimismo hincapié en subrayar la facultad de aprobar y disminuir las autorizaciones de gastos propuestas por el Poder Ejecutivo. No así la de aumentar las erogaciones.

Nos basamos en Gordon Tullock, quien en su conocido libro "Los motivos del voto. Un ensayo de Economía Política", demuestra que los miembros de las legislaturas son demasiado dados al logrolling como metodología de negociación entre políticos para desviar, incrementar u ocultar determinados rubros del gasto público.

Defender los bolsillos de los contribuyentes siempre ha sido una meta y un ideal de los que militamos en la UCEDE de Córdoba.

Finalmente, creemos que es necesario suprimir una vieja y mala costumbre nacional. Esta exótica praxis consiste en votar "alegremente" nuevos gastos a efectos de diseñar campañas proselitistas y efectistas y altisonantes medidas de corte netamente populista, pero....sin crear los recursos correspondientes. Por supuesto que es fácil generar simpatías con cierta parte de la población incrementando los gastos estaduales, pero siempre resulta "impopular" crear los impuestos necesarios para satisfacer los nuevos requerimientos presupuestarios. Es la antigua concepción de que el Estado tiene la "virtud" de crear riqueza de la nada. Y, desde el punto de vista de los intereses de quienes practicaron la demagogia como estilo: hacer posible lo imposible: obtener todos los beneficios sin abonar los correspondientes costos. La historia argentina de los últimos cincuenta años es prolífica en este tipo de actitudes. Déficits crónicos e impuesto inflacionario fueron las consecuencias. No solo es absolutamente necesario refrescar la memoria, es imperioso sellar reglas constitucionales que impidan la demagogia facilista en el futuro. Será un reaseguro para que en la próxima centuria el Presupuesto, la Cuenta de Inversión y la Administración General vuelvan a convertirse en una cosa seria. Costumbre que nunca debió ser abandonada.

En nuestras plazas y paseos públicos pululan estatuas de héroes montados en enhiestos corceles que simbolizan las glorias pasadas de la república. Hoy, sin sables ni caballos, ni cañones ni fusiles, ni bombos ni platillos, en la plaza de la República habría que erigir un inmenso monumento al Contribuyente Desconocido, de cuyo bolsillo sale el dinero necesario para financiar los cuantiosos déficits públicos originados por dispendiosas administraciones que consideran, al momento de manejar los fondos del erario público, que el dinero que los nutre surge del moderno milagro de la multiplicación de los panes. Tal como afirma Marco Denevi en su obra "La República de Trapalanda" "La Constitución dice "el presidente", así, a secas y con minúscula inicial, porque se refiere a un cargo y no a determinada persona. Pero el texto de la leyes, redactado por una mano respetuosa de la augusta persona momentáneamente entronizada, dice, "el Señor Presidente" con mayúsculas, reverencia que por las dudas se les dirige a los funcionarios a latere: "el Señor Ministro de Relaciones Exteriores, el Señor Director de Aduanas", etc. Jamás he leído que una ley argentina con igual cortesía, hable o designe con mayúsculas, "el Señor Contribuyente de impuestos" o de "el Señor Votante en las próximas elecciones". Con tristeza también nosotros observamos que aquí tampoco se lo recuerda ni se lo nombra, aunque más no sea en agradecimiento por las dietas que percibimos.

Sr. Presidente, estamos totalmente de acuerdo en crear la posibilidad de establecer y reglamentar un Banco Federal de la República Argentina que reemplace al actual Banco Central.

Hoy existe una seria asincronía entre la presencia de una autoridad monetaria centralizada y el sistema federal previsto en la Constitución Nacional. La adopción de una organización política de corte federal no se agota en la descentralización del sistema político en tres niveles decisorios: nacional, provincial y municipal. La posición de la UCEDE de Córdoba apunta a extender el principio federal a la mayor parte de la acción del Estado.

Dentro de esta línea de ideas, resulta razonable extender la federalización de las instituciones políticas a las instituciones económicas. Ello significa que el país debe tender, cada vez más, hacia un federalismo económico. Como muy bien afirma el economista cordobés Ramón Frediani "un

sistema político federal sin un sistema económico federal es una incompatibilidad institucional". Sin olvidar también al actual Premio Nobel de Economía Douglass North, quién logró el lauro justamente por demostrar que determinadas instituciones son las que llevan al desarrollo.

Tampoco podemos pasar por alto la casi inexistente cultura de la dirigencia provincial acerca de los alcances del federalismo. Habitualmente, se lo asocia a razones más emocionales que racionales, con una conducta folclórica exenta de sólidos fundamentos económicos. Para mejor ejemplificar, en países auténticamente federales, como Suiza, Alemania o Estados Unidos, el federalismo es un estilo de vida, una escala de valores y un método para descentralizar el poder, tanto político como económico, y brindar a todas las regiones y sus habitantes una real igualdad de oportunidades. Para abundar, la moderna teoría económica ha demostrado que la descentralización de funciones aumentan la eficiencia del Estado, pues se está más próximo al ciudadano, se tiene un contacto más directo con él, se conocen mejor sus problemas y necesidades y a su vez, éste puede controlar mucho mejor la tarea de los funcionarios.

El futuro Banco Federal será una de las instituciones básicas sobre las que se asentará la inmensa responsabilidad de emitir de manera exclusiva la moneda nacional, regular la cantidad de moneda en el mercado, controlar el desempeño del sistema bancario y de las instituciones financieras, velar por las reservas de moneda dura y armonizar la política monetaria con la política fiscal.

En Argentina, el Banco Central fue creado por la Ley 12.155 del 28 de marzo de 1935. Este primer banco giró alrededor del proyecto del entonces director del Banco de Inglaterra Sir Otto Niemeyer, quién en su informe final afirmó que "no es deseable que miembro alguno del directorio se haya vinculado directamente con las autoridades nacionales o locales, o con la política en general, ya que esa vinculación podría ejercer influencia sobre su juicio". Sabias palabras que desgraciadamente cayeron en saco roto.

La posterior estatización completa del Banco Central trajo aparejada una conducción estrictamente política del sector monetario. De ahí a la inflación hay un solo trecho. Al respecto, el Premio Nobel de Economía Milton Friedman pinta magistralmente el cuadro cuando analiza que "ningún gobierno está dispuesto a aceptar la responsabilidad de haber provocado la inflación, ni siquiera en aquéllos casos en que la virulencia de ésta sea menor. Los funcionados públicos siempre encuentran alguna excusa: hombres de negocios voraces, sindicatos codiciosos, consumidores despilfarradores, los jeques árabes, el mal tiempo o cualquier otra que parezca, aún remotamente, plausible. Es cierto que los empresarios son voraces; los sindicatos ambiciosos; los consumidores despilfarran; los jeques árabes suelen aumentar los precios del petróleo y las condiciones meteorológicas a menudo son malas. Todo esto puede conducir a aumentos de precios individuales, pero no pueden llevar a un incremento general de los precios de los productos. Pueden provocar una subida o una bajada temporal de la tasa de inflación. Pero no pueden ser la causa de una inflación continua por una razón muy simple: ninguno de estos aparentes culpables posee una máquina de imprimir mediante la cual producir esos trozos de papel que llevamos en nuestros bolsillos".

La inflación es un fenómeno monetario. Pese a las experiencias y pruebas históricas, todavía algunos consideran que esta afirmación es falsa. Lo que ocurre es que los populismos de diverso origen intentan esconder su responsabilidad a la hora de la aparición del fenómeno inflacionario. Si la cantidad de bienes y servicios que se pueden comprar, esto es, la producción total, aumentará al mismo ritmo que la producción de dinero, los precios permanecerían estables. La inflación se produce cuando la cantidad de dinero crece más rápidamente que la de bienes y servicios. Cuando mayor es la cantidad de dinero respecto a cada unidad de producto, mayor es la inflación.

Ante esto, queda claro que son los gobiernos los responsables únicos y centrales de la inflación. Ante el crecimiento desmedido del gasto público se recurre frecuentemente a la emisión

monetaria para financiar los déficits. Consecuentemente se produce la inflación. Como indica Friedman, “la inflación es como el alcoholismo”. La dura realidad nos muestra que cada vez “necesitamos más dosis de emisión” para lograr los efectos deseados. Resultado: a la larga o a la corta se termina inexorablemente en una brutal hiperinflación. De esto los argentinos podemos dictar cátedra.

Es fundamental entonces la independencia política de los funcionarios del futuro Banco Federal de la República Argentina, la estabilidad de su directorio y el estar exento de presiones e instrucciones gubernamentales que impliquen emisión monetaria para financiar desatinos en el manejo de la cosa pública. Asimismo, es harto conocido que durante años la Nación se financió con una gabela que nunca coparticipó: el impuesto inflacionario. El Banco Federal debe poseer la exclusividad de la emisión monetaria, no permitiéndose a las provincias emitir medios de pago de cualquier naturaleza. Única forma de mantener bajo control un aspecto tan delicado como la estabilidad del nivel general de precios.

Las nefastas consecuencias del manejo político de la emisión monetaria son ya reconocidas hasta por ciertos socialdemócratas de inspiración keynesiana. Por caso, el ex primer ministro británico James Callaghan en una conferencia dictada en el Partido Laborista afirmó que “pensábamos que era posible proporcionar una salida a la recesión y aumentar el empleo reduciendo los impuestos y fomentando el gasto estatal. Os digo, con toda sinceridad, que esta opción ya no existe; y que si alguna vez existió, solo funcionó inyectando dosis mayor de inflación en la economía seguidas de niveles cada vez más altos de desempleo. Esta es la historia de los últimos veinte años”.

Sr. Presidente, nuestra propuesta de transformar el Banco Central de la Republica Argentina en un Banco Federal no consiste en federalizar reclamos bancarios provinciales como algunos pretenden. De lo que se trata es de descentralizar las funciones de Superintendencia de Bancos, de regionalizar la ejecución de las decisiones en materia de créditos, comercio exterior, encajes técnicos y legales y regulación del endeudamiento público. En otros términos, hay que tender a democratizar el poder monetario y federalizar la elaboración y ejecución de la política monetaria.

La federalización del sistema monetario implica tener un Banco Emisor Federal, previsto en la Constitución Nacional, para que elabore políticas monetarias con sentido federal y para que regionalice sus aspectos operativos. La federalización es un mecanismo que impide la excesiva concentración del poder monetario en un estamento, región o sector. Esta fue la razón par la cual se creó en Estados Unidos el sistema de la Reserva Federal en 1913 y en Alemania el Bundesbank en 1957.

Siguiendo la experiencia internacional, en Argentina se puede diseñar un sistema de Banca Federal, con delegaciones o Bancos Federales regionales o sucursales del Banco Federal, cada una de las cuales con una jurisdicción que abarque a un conjunto de provincias.

En la actualidad, la Argentina vive serias distorsiones monetarias y bancarias desde el punto de vista regional. La heterogeneidad de las economías regionales, propias de la distinta dotación de recursos naturales, fuerza laboral y stock de capital físico y humano, determinan naturalmente una diversa escala regional de ingreso per cápita, diversa tasa regional de rentabilidad de las inversiones y diversa tasa regional de crecimiento económico. Como consecuencia lógica, los mercados monetarios y financieros son también distintos para las diversas regiones. Por ende, la oferta y demanda de fondos prestables, y la oferta y demanda monetaria asumen distintas situaciones de equilibrio o desequilibrio según cada región. Esta situación económica y un marcado centralismo han llevado a que en las últimas décadas haya prevalecido una transferencia neta desde el interior hacia la Capital Federal y el Gran Buenos Aires.

Se da entonces la paradoja de que las Provincias pobres y con escaso nivel de desarrollo relativo están financiando el crecimiento de la región más rica del país, cual es la Capital Federal. Por todo ello, Sr. Presidente, el Banco Federal, futuro ente monetario rector, debe poseer criterios regionales en sus decisiones de política monetaria, considerar especialmente la dimensión espacial y tener siempre presente el federalismo a la hora de diseñar y poner en marcha la política bancaria, financiera y monetaria.

Sr. Presidente, nuestro Bloque ha entendido que se hace necesario realizar un agregado específico a la Carta Magna, incorporando conceptos que incluyen y definen las más modernas teorías de la región.

La teoría de la región ha dividido clásicamente a los profesionales de la Geografía y a los de la Economía. Tanto unos como otros han impulsado metodologías alternativas para caracterizar específicamente el concepto. A su vez, dentro de la Teoría Económica cabe distinguir la línea seguida por la tradicional escuela francesa y las nuevas tendencias representadas por la escuela norteamericana. Jacqúes Boudeville y Walter Isard son los más conocidos representantes de cada una de las respectivas posiciones.

Más allá de la polémica teoría, modernamente se entiende a la regionalización como a la posibilidad de establecer acuerdos marco voluntarios entre diversos gobiernos estaduales a efectos de maximizar las ventajas comparativas y competitivas con que cuentan los distintos conglomerados humanos. Recordemos que los límites políticos de éstos son producto de circunstancias históricas específicas y determinantes. Pero, la posibilidad de regionalizar surge a través de negociaciones tendientes a superar diferencias pasadas a efectos de potenciar la capacidad reproductiva del subsistema económico.

A partir de la década del cincuenta de la presente centuria se intentó clasificar a las posibles regiones utilizando instrumentos provenientes de la ciencia económica y de la geografía. Las regiones homogéneas, polarizadas y plan o programas son frutos de esos esfuerzos. Verbigracia, en Argentina, la conocida región del Comahue es un intento gubernamental de consolidar un desarrollo espacial a partir de inversiones específicas del Tesoro Nacional. El Chocón -Cerros Colorados es la piedra angular de ese “leading case” argentino de finales de la década del sesenta. Una típica región plan construida en base a la erección de recursos energéticos de fuente hidroeléctrica con fines asimilables a regular las aguas para un mejor aprovechamiento de los recursos potenciales del Alto Valle del Río Negro.

Michael Porter, en su texto “La Ventaja Competitiva de las Naciones” preanuncia la necesidad de un nuevo paradigma. La riqueza sustentada en base a las ventajas comparativas en orden exclusivo a los factores como tierra, capital y trabajo se ha tornado obsoleta. En el siglo XXI la clave del éxito estará basada en las ventajas competitivas de las naciones o de las regiones. Estamos ante lo que Zbignew Brzezinsky denominó la “era tecnotrónica”. Una combinación de tecnología, informática y electrónica, determinante central de la posibilidad del crecimiento económico de los pueblos. Dada la definición de la economía como ciencia que administra de manera eficiente recursos siempre escasos ante necesidades eternamente insatisfechas, en los tiempos modernos se hace necesario aunar todos los esfuerzos posibles para llevar adelante emprendimientos que por su magnitud superan las barreras de la geografía política.

El economista riocuartense Juan Carlos Torti nos alerta “acerca de las inversiones inmensas a realizar, tanto desde el punto de vista del capital humano, del capital físico, del capital financiero, como de la tecnología y la investigación científica consiguiente, respecto de los esfuerzos ciclópeos que deberán realizarse en los tiempos actuales y por venir para poder adaptarse a las nuevas exigencias del desarrollo. La región puede ser un instrumento válido para conseguir esos fines.

Darle status constitucional es mirar hacia una de las posibles instituciones del futuro. Y, todo buen contrato social básico, no puede olvidar a las generaciones venideras".

La incorporación de la región institucionaliza el concepto de asociación entre dos o más provincias para constituirlas, de manera voluntaria y no compulsiva, para aportar un instrumento de integración, asociación y cooperación de ventajas propias, recursos y esfuerzos en beneficio de los pueblos de las provincias argentinas que los adopten.

Sr. Presidente, cuando Ortega y Gasset se preguntaba, en su famosa obra "La Rebelión de las Masas" qué cosa era una ciudad, afirmaba que "Si a alguien se le pregunta que es un Cañón, la respuesta es simple: un trozo de alambre muy apretado con un hueco al medio. Pero, si se le interrogara a esa misma persona acerca de qué es una Ciudad, la respuesta no sería tan unívoca".

La Ciudad no es, Sr. Presidente, una simple yuxtaposición de viviendas, árboles y avenidas. Tampoco es -únicamente- un hábitat de escala humana. La Ciudad es, ante todo, un espacio público, un ámbito de sentido. Piénsese en Babilonia, en Menfis o Esparta. Eran, indudablemente, hábitats de cierta coherencia arquitectónica pero, en el estricto sentido político, no constituían ejidos de las características y las connotaciones de Atenas, Roma o Florencia. La diferencia estribaba, Sr. Presidente, en que éstas poseían un espacio público donde debatir los destinos de la "Civitas", un ágora, el foro, un ayuntamiento. En las primeras, residencias suntuosas marcaban la estirpe e hidalguía de los reyes o cortesanos que las habitaban. En las segundas, lo distintivo lo constituía el espacio destinado a la "Res Pública".

La Ciudad hispánica, antecesora de las modernas urbes argentinas, poseían instituciones que marcaban el fuerte acento sobre el manejo común de los asuntos del estado municipal. Habría que rastrear en el Jesuita Juárez los trazos ideológicos de tal concepción, por medio de la cual se afirmaba que el poder venía de Dios al pueblo y, a través de éste se le confería al Monarca. No fue esta sino la tesis sostenida por Castelli en el Cabildo Abierto del 22 de Mayo de 1810, por el cual se reclamaba el Gobierno propio en virtud del cautiverio del Borbónico Fernando VII. Lo cierto es que la Ciudad española había formado su carácter autonómico en la lucha contra el moro y la defensa de la cristiandad lo cual, de alguna manera, le confirió una tradición democrática originaria plasmada en la institución del Cabildo, al menos en la etapa de los Habsburgos.

Pero, Sr. Presidente, no vamos a hacer historia. En un principio, habíamos sido reticentes a modificar las facultades de las provincias de darse el régimen municipal que considerasen adecuado a sus realidades demográficas, institucionales y geográficas. Pero, y en virtud de haber apoyado en nuestra provincia un régimen municipal autónomo y luego de haber analizado las modernas tendencias en el ámbito del sistema político contemporáneo, hemos decidido rever nuestra originaria posición y apoyar la postura tendiente a la autonomía municipal dentro de la Constitución Nacional.

A fuerza de ser francos, nuestra principal observación a este hecho estaba constituida por el temor a que la propugnada autonomía terminase por ser una carga más a los bolsillos del "Contribuyente Desconocido", debido a las tentaciones en que podrían llegar a caer los municipios, en virtud de este nuevo status, de crear mayores impuestos y gabelas sobre las actividades productivas. Como sugerencia, creo que se deberían dictar normas categóricas prohibiendo la doble o múltiple imposición entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales y Municipales.

Este temor, siempre vigilante, ha sido reemplazado por nuestras convicciones. La Autonomía debe ser entendida como un Jano Bifronte: en una de sus caras, como una respuesta integral del nivel decisorio municipal frente a los impresionantes desafíos planteados por la aceleración del cambio, la revolución de las telecomunicaciones y las finanzas y la desmasificación de las comunicaciones, ideologías y prestación de servicios. Pero, en su cara opuesta, la Autonomía

es una apuesta a la responsabilidad de los gobernantes municipales, a su sentido de progreso, a su mesura en la generación de gasto pública y la inteligencia de sus políticas públicas.

MUCHAS GRACIAS.

19

Inserción solicitada por el señor Convencional Courel

Solicita la inserción de la siguiente documentación:

1) Extracto de la Publicación XIX – SERIE INVESTIGACIONES – "LA ECONOMIA DE LA DESIGUALDAD"

"Vemos…como un escándalo y una contradicción…, la creciente brecha entre pobres y ricos. El lujo de unos pocos se convierte en un insulto contra la miseria de las grandes masas… Comprobamos pues como el más devastador y humillante flagelo, la situación de inhumana pobreza en que viven millones de latinoamericanos expresados por ejemplo en mortalidad infantil, falta de vivienda adecuada, problemas de salud, salarios de hambre, el desempleo y subempleo, desnutrición, inestabilidad laboral, migraciones masivas, forzadas y desamparadas, etc…" (Juan Pablo II, Mensaje a Nuestro Pueblo, Ediciones Paulinas, pág. 11).

Ramón Darío Medina (M. Sc. Econ. Universidad de Londres)
(Prof. Titular de la Cátedra de Estadística de U.N.T.)

Integrantes de la cátedra Juan A. Celisola, Daniel E. Yáñez, Jesús Ignacio Gutierrez, Juan C. Encina, Víctor E. Juliano, Olga K. de Ruíz, Mónica H. de Labastida, Alejandro Alcaide, Aída L. Clei de Sosa, Pedro Rollán, Felisa L. de Corbalán, María T. Amoroso de Maza y Manuel Núñez.

EL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD REGIONAL EN ARGENTINA

1.- Esta nota tiene por objeto poner de relevancia el deterioro creciente de las regiones del NOA y NEA, deterioro que se manifiesta en un desmantelamiento gradual y creciente del modesto sistema tecno económico que solía tener y de su sistema de salud educativo.

Estas regiones fueron pobres, pero podemos afirmar que en éste momento constituyen las "villas miserias" de Argentina. Si quisiéramos indicar una fecha a partir de la cual se acentuó este proceso podríamos referirnos a la del crecimiento de la deuda externa, que para toda América Latina era en 1975 de U$S 75.400.000 y en 1988 de U$S 400.000.000, cuando los servicios de la deuda representaban el 28% de las exportaciones de la región.

ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN AMERICA LATINA
(EN MILLONES DE DOLARES)

PAISES	Monto de la deuda 1986	Intereses de la deuda	PAC/EXPORT. 1986	Fuga de Capitales	Fuga de cap./deuda

		1986	%	(1975-1986)	%
ARGENTINA	51.700	11.400	48,7	28.000	54,2
BRASIL	100.000.	21.800	30,8	15.000	15,0
MEXICO	96.143	34.000	35,1	40.000	41,6
PERU	15.000	2.400	11,3	1.500	10,0
VENEZUELA	35.000	7.800	25,9	1.650	4,7

Fuente G. Iriarte, La Deuda Externa es Inmoral, Ediciones Paulinas, 1991. Pág. 15 y 21.

2.- Cuando la autoridad económica nacional analiza y toma decisiones sobre la economía Argentina, implícitamente la considera como un todo homogéneo o con diferencias mínimas. Pero la situación no es tal, existen profundas desigualdades entre el Puerto y Centro del país y el Interior argentino, situación que se repite dentro de cada provincia, entre la Capital y el Interior Provinciano. Esta omisión en la política económica crea serios problemas, como se verá más adelante, pero primero trataremos las desigualdades existentes.

La población del país en 1991 estaba distribuida entre la región Puerto y Centro con 21.000.000 de habitantes, el NOA con 3,7 millones, el NEA con 3,9 millones y el resto del país (Cuyo y Sur) con 4 millones. Las poblaciones del NOA y NEA experimentaron una intensa emigración desde el campo a la ciudad y desde estas regiones hacia el puerto y Centro del País en el periodo 1960-1980.

El producto bruto interno (1980) por habitante del NOA y NEA es muy inferior al del nivel nacional (62 y 52% respectivamente) cuando se lo compara con el de Capital Federal oscila alrededor del 25%. Estas regiones dependen del empleo público y de las producciones agrícolas, de forma que la contribución del sector Gobierno y Agricultura representa casi la mitad del producto bruto total (44%) y da empleo (1980) al 50% de la población económicamente activa de 14 años y más. En las regiones NOA y NEA, el desempleo y subempleo han sido tradicionalmente los más altos del país, 21% en (1986) del total de la población económicamente activa y el 39% de la población joven (15 a 18 años) buscaba trabajo por primera vez, para el caso específico de Tucumán en 1985. En 1980, el analfabetismo era el doble del nivel nacional o 7 veces superior al de Capital Federal; la mortalidad infantil 45%, mientras Capital Federal registraba 18%; mayor desgranamiento escolar, etc.

Las dos últimas décadas apareció la pobreza en masa; la población pobre (con N.B.I.) en el NOA y NEA (1980) era del 45%, el doble del porcentaje de la región Puerto y Centro y seis veces superior a la de la Capital Federal, alcanzando su situación límite cuando nos circunscribimos a la población rural del NOA y NEA, en dónde el porcentaje de pobreza alcanza cifras entre el 60 y 70%. Insistiendo en el tema, cabe señalar que los niños con síntomas notorios de hambre eran 24 % en San Miguel de Tucumán, un 38% en las villas miserias y un 57% en la zona rural pobre; los niños desnutridos 24%, 31% y 32% y en situación de hacinamiento el 39%, 57% y 71% respectivamente – (Tucumán 1984).

Este inventario de estadísticas puede parecer un tanto tedioso, e incluso se puede sospechar de las cifras presentadas, sin embargo cabe hacer notal que estas estadísticas son oficiales (INDEC,

B.C.R.A., C.A.T. de Estadística UNT, etc.) y aunque se refieren a 1980-1984 en la mayoría de los casos, podemos afirmar categóricamente que a la fecha todas ellas se han deteriorado por el precario desempeño socioeconómico del país entre 1980 y 1993: en Tucumán el Producto Bruto por habitante fue el 33% del nivel nacional (1992 – v.II), el desempleo más subempleo: 26,6% (1993), el salario del pelador de caña cubría el 37% de la canasta familiar, el del empleado público el 53% (1993), cifras similares se estiman para el NOA. La desigualdad en perjuicio de Tucumán y el Norte Argentino se acentuó. Otro motivo por el cual se insiste en presentar estadísticas, es nuestra convicción de la importancia de cuantificar las desigualdades y así una cosa es decir que hay pobres en Tucumán y otra que el 24% de los niños padecían hambre en San Miguel de Tucumán; una cosa es decir que Tucumán está subdesarrollado y otra que el Producto Bruto per cápita es el 50% del nivel nacional, según cálculos de nuestra Cátedra. La cuantificación permitirá entonces que la política económica, si se quiere, se adecue a las desigualdades tan grandes como a las detalladas en éste capítulo.

7.000.000 de habitantes del NOA y NEA sufren directa o indirectamente la desigualdad descripta y plantea tajantemente el problema ético del deber tenerlas en cuenta al ejecutar la política económica nacional.

3.- Dentro de estas regiones pobres la distribución del ingreso es más regresiva que en el resto del país y así para 1982 se tiene que:

DISTRIBUCION PERSONAL DEL INGRESO (1982), INDICE GINI, P.B.I. PER CAPITA COMO POCIENTO DEL NIVEL NACIONAL (1980) Y TASA DE DESEMPLEO MAS SUBEMPLEO (1980) CLASIFICADAS POR REGION.

Regiones	Distribución del Ingreso			Índice del GINI	PBI Per Cápita como % del nivel nacional 1980	Desempleo más subempleo 1980
	30% más bajo	60% medio	10% superior			
Puerto y Centro	9,9	54,6	35,5	0,420	111	6,90
NEA	9,2	56,1	34,7	0,425	61	5,50
NOA	8,5	56,5	35,0	0,437	69	9,10
Resto	9,3	58,0	32,7	0,416	108	7,90
Total	9,7	54,8	35,5	0,429	100	7,10

FUENTE: Cátedra de Estadística U.N.T – Elaborado en base a datos de: INDEC, EN. PERMANENTE DE HOGARES, Distribución del Ingreso Urbano en la Argentina –octubre 1982-

Pero si se analiza la distribución de ingresos en cada provincia, Tucumán aparece como la de mayor desigualdad distributiva, siguiéndola Salta, y las de menor desigualdad son Santa Fe y Santa Cruz.

DISTRIBUCION PERSONAL DEL INGRESO (1982), INDICE GINI, P.B.I. PER CAPITA COMO POCIENTO DEL NIVEL NACIONAL (1980) Y TASA DE DESEMPLEO MAS SUBEMPLEO (1980) CLASIFICADAS POR PROVINCIA.

Provincia	Distribución del Ingreso			Índice del GINI	PBI Per Cápita como % del nivel nacional 1980	Desempleo más subempleo 1980
	30% más bajo	60% medio	10% superior			
Tucumán	8,40	55,10	36,50	0,450	83	10,30
Salta	7,70	57,00	35,30	0,440	64	8,20
Santa Fe	11,30	58,70	30,00	0,374	108	6,20
Santa Cruz	9,80	58,80	31,40	0,374	200	4,50

FUENTE: Cátedra de Estadística U.N.T – Elaborado en base a datos de: INDEC, EN. PERMANENTE DE HOGARES, Distribución del Ingreso Urbano en la Argentina –octubre 1982-

La Distribución Personal (entre 1974 y 1990) muestra un aumento de la concentración de la riqueza en Argentina y en todas las provincias, cuya magnitud en 1990 fue similar en casi todas ellas, pero en casos como Tucumán, cuyo PBI es el 50% del de la Nación, el 10% más pobre recibe el 1,4% del ingreso provincial. O sea que en Tucumán con un PBI menor y con una participación también menor de su población pobre (1° y 2° decilas) la magnitud de pobreza y marginalidad es obviamente mucho mayor que en la mayoría de las provincias.

DISTRIBUCION PERSONAL DEL INGRESO EN TUCUMAN (OCTUBRE 1982)

Decilas de Población	% de Ingreso Total que recibe cada decila
Primera	1,38
Segunda	2,94
Tercera	4,05
Cuarta	5,35
Quinta	6,54
Sexta	7,63
Séptima	9,22
Octava	11,40
Novena	14,97
Décima	36,52
Total	100

FUENTE: Cát. De Estadística – UNT – Elaborado en base a datos de: INDEC. Enc. Permanente de Hogares. Distribución del Ingreso Urbano en la Argentina- Oct. 1982.

NOTA: Decila es la décima parte de la población (La población total de Tucumán es de 1.200.000 personas). La primera decila indica el 10% más pobre de la población que recibe los menores ingresos (o sea 120.000 personas reciben solo el 1,38% del ingreso total); en la segunda decila el 10% de la población recibe ingresos superiores a la anterior (2,94% del ingreso total) y as{i sucesivamente hasta llegar a la decila que indica que el 10% más rico de la población (120.000 personas) reciben el mayor % de ingresos (36,52% del ingreso total).

4. HACIA EL PAIS 10-90

Se supone que la tendencia a la concentración de la riqueza en Argentina es tan acentuada que conduce a distribución del ingreso en donde el 50% del PBI es para el 10% más rico de la población y el otro 50% para el 90% restante de la población, una tercer parte de estos últimos con niveles de extrema pobreza.

Una de las estadísticas más difíciles de estimar es la de la distribución personal del ingreso. Hay un sesgo persistente de los receptores de ingresos bajos a declararlos mayores y en los de ingresos altos a subvaluarlos, evadiendo así impuestos. Estos dos efectos distorcionan la estimación de la verdadera distribución del ingreso.

Se supone a continuación, que el 30% de receptores de ingresos altos no declaran un 40% de sus ingresos; si se "corrige" esta omisión en las distribuciones del acápite anterior se llega a los siguientes valores:

DISTRIBUCION PERSONAL DEL INGRESO (ESTIMADO 1992) INDICE DE GINI, TASA DE DESEMPLEO MAS SUBEMPLEO (1991) Y PORCIENTO DE POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (1980) CLASIFICADAS POR PROVINCIAS

PROVINCIAS	DISTRIBUCION DEL INGRESO			Indice de GINI	Desempleo Mas Sub em. 1991 (%)	% de Población con N.B.I 1980	
	30% más bajo	60% medio	10% superior			Urbana	Rural
TUCUMAN	6.7	52,4	40,9	0,516	29,60	33,0	65,2
SALTA	6.2	54,2	39,6	0,512	16,20	35,2	76,2
SANTA FE	9.2	56,6	34,2	0,447	27,00	22,3	34,5
SANTA CRUZ	7.9	56,5	35,6	0,468	8,00	26,1	27,3
NACION	7,8	52,4	39,8	0,498	15,50	23,4	48,9
Distr. 10-90	7,2	42,8	50,0	0,540	-	-	-

NOTA: Distribución 10-90 se obtuvo en base a la distribución del Argentina 1990 asignándole un 50% al último decil y reajustando proporcionalmente el ingreso del resto de los deciles.

FUENTE: Cat. De Estadítica U.N.T. Elaborado en base a datos de: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, Distribución del Ingreso Urbano en la Argentina. Octubre 1982.

Obsérvese como la distribución "corregidas" de Tucumán y de la Nación se aproximan sugestivamente a la distribución 10-90.

Nuestra respuesta es que Argentina tiende a convertirse en un país 10-90 que el nuevo ordenamiento económico internacional y su decadencia interna la han colocado entre los países pobres, y dentro de Argentina, sus regiones y provincias se han ordenado de tal forma que en ellas se repite el esquema.

O sea desde otro punto de vista, el esquema 10-90 es muy próximo a la desigualdad de ingresos de Brasil, dónde el analfabetismo, mortalidad infantil y los niveles de pobreza eran muy superiores a los de Argentina, incluso a los de Tucumán.

Y en el caso de Argentina y sus regiones recuérdese que se está viviendo de glorias del pasado; la ineficiencia del sistema tecno-económico y la carga de la deuda externa la han llevado a

planes de ajuste (Austral o el actual) que por presión internacional y falta de clase dirigente independiente, llevan a una sobrevaloración del mercado, de la actividad privada, y a destruir la precaria tradición argentina de buenas escuelas públicas, de hospitales públicos y sistema previsional aceptable, misiones indelegables del Estado. Esto conduce a la formación de generaciones de ciudadanos cuasi- analfabetos, con problemas de salud, en un mundo altamente tecnificado y dónde la mayoría de la población argentina, será la mano de obra que atenderá a aquellas tareas o actividades más penosas y peor retribuidas del sistema económico internacional, y conducirá a la Argentina y sus regiones a que en pocos años tengan las características de un país 10-90.

5.- La actual política económica nacional se apoyó principalmente en las siguientes medidas: I) severa reducción del gasto público, II) desregulación de los mercados, excepto el financiero, III) apertura de la economía, IV) atención preferencial a los reclamos externos para negociar el pago de la deuda externa y V) privatización de empresas estatales.

Se reconocen los severos condicionamientos que existían para salir de la pobre performance y desorden económico de 1989, pero precisamente por ser tan atípico 1989, no se puede usar como base de referencia, salvo para afirmar que se salió de esa situación. Por eso, superada la misma, corresponde evaluar los logros de la actual política económica comparando con el desempeño promedio de la economía de un periodo de varios años, o sea no puntual, como 1985-88 o 1981-84, que sería la referencia inmediata anterior a 1989 de "cuasi estabilidad"; y no sólo esto, sino sus efectos en las economías regionales.

Y así, Tucumán, parte de una región (NOA) afectada por una política económica nacional que no tiene en cuenta las desigualdades regionales, registró en 1991 y 1993 una fuerte recesión, desocupación y caída de salarios reales, respecto al período 1985-198 y si se compara con el período 1981-1984, las cifras reflejan una situación más grave.

Mientras los salarios nominales estuvieron cuasi-congelados desde el principio del plan de ajuste, el índice de Costo de Vida de Tucumán subió (Abril 91 – Enero 94) un 53,8% y la mayor parte de los ocupados en dos fuentes importantes de empleo, el Sector Gobierno y Cañero (agremiados a Fotia), casi no alcanzaron a cubrir ni la mitad del costo de la canasta del Índice de Costo de Vida – categoría ocupacional obrero.

% DE LA CANASTA FAMILIAR EN TUCUMAN CUBIERTO POR EL SUELDO LÍQUIDO DEL OBRERO, CALSIFICADO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA

Sector de la Actividad Económica	1986 Mayo	1991 Mayo	1992 Mayo	1993 Mayo
Agropecuario/Cañero	61	49	43	37
Industria Ingenios	58	61	53	54
Comercio	65	78	90	78
Gobierno-Educación	65	55	77	68
Gobierno-Salud	41	70	59	54

FUENTE: Cat. Estadística-UNT: La Economía de la Desigualdad, pág. 139.

Todos estos aspectos de la fuerte recesión económica tucumana, aumentó la marginalidad.

Hay más pobres y mayor intensidad de pobreza. Según el INDEC la población pobre (con N.B.I.) en Tucumán era 33% y 65% en la zona urbana y rural respectivamente en 1980. Esas cifras fueron 52% y 63% en 1984 según nuestro trabajo "La Pobreza en Tucumán"; estas mediciones comprenden el período 1980-1984. Cuando se compara la evolución del Producto Bruto per cápita, desempleo, subempleo, salarios reales, niveles de ingresos de las zafras, poder adquisitivo de salarios y jubilaciones con las del período mencionado anteriormente, se observa un retroceso de todos los indicadores tan enorme que conforman una muestra elocuente del avance de la pobreza en 1993 no sólo en Tucumán sino en todo el NOA y NEA, y de los costos sociales de esta política económica de ajuste.

La industria azucarera tucumana, que en 1976 representaba un 30% del PBI en 1993 se encuentra casi liquidada por el retiro de hecho del Estado; la educación y salud pública, con baja notoria de sus niveles de excelencia, con su personal desmoralizado por los bajos sueldos de las diversas categorías ocupacionales; la política adversa en coparticipación federal, los mayores fletes para la producción agrícola y las elevadas tarifas, muestran el desmantelamiento e impedimentos impuestos a la economía tucumana, que genera un nuevo tipo de provincia de subsistencia y sin ninguna pretensión de progreso.

6.- **ARGENTINA Y TUCUMAN EN EL AMBITO INTERNACIONAL**

Dentro del ámbito internacional, el poder de negociación y las perspectivas de retornar a los patrones de calidad de vida de Argentina y Tucumán de hace 20 años, son muy limitadas y no se cree poder alcanzarlas en las próximas décadas.

Es que la caída ha sido muy grande, durante los años 70 y 80, el desmantelamiento del país fue continuo y creciente en todos sus ámbitos, (económico, educativo, salud, infraestructura, etc.), un endeudamiento externo, y la aparición de la pobreza en masa en el país, que alguna vez fue o lo llamaron "el granero del mundo".

Y así nuestra población (como la de otros países) experimentó su desencanto moral, una suerte de quiebra moral. Se desvaneció la ilusión de una sociedad justa y igualitaria y nos estamos acostumbrando al realismo del gris mate de una cotidianidad sin horizonte moral, tenso y con el escepticismo producido por los tráficos de influencia y la corrupción de algunos sectores de la actividad privada y gubernamental.

Una alternativa diferente sería otro plan, que reconozca que las causas principales de la situación actual son la creciente y gran desigualdad en la distribución del ingreso (y de la riqueza) y la destrucción del sistema educativo del país. Este plan tendría por objetivo un serio intento de redistribuir, de atenuar en vez de ampliar las desigualdades, con férrea disciplina laboral e impositiva, con un plan hospitalario de emergencia para atender a la población de clase media y pobre, reconociendo explícitamente que no pueden pagar la medicina privada; con el sinceramiento del sistema educativo, retornando a sus niveles de excelencia para de allí elevarlos en todos sus estamentos, con un severo sistema de meritocracia. Y nos detendremos en éste punto. Creemos que por la sofisticada y potente tecnología que necesariamente usaremos, la educación de la población, es la salida de esta crisis. Por ello los recursos para atenderla deben proveerse con absoluta prioridad, de las magras disponibilidades del país, exigiendo eficacia para conseguir excelencia y adecuación al sistema tecno-económico del país/región. Al mismo tiempo deben brindarle los diversos gobiernos que se sucedan, estabilidad y recuérdese que la educación no se transmite en forma intermitente, por saltos, sino que es un proceso de acumulación continua y permanente, para que logre buenos egresados, y que dada la desfavorable situación educativa actual y la inercia del

sistema, recién luego de una década de iniciada la experiencia se verán plenamente los resultados.

Surge de inmediato la pregunta de dónde sacar los fondos para éste plan. Los fondos pueden salir del proceso de redistribución de ingreso, de negociar o renegociar el nivel de los pagos de la deuda externa del país de acuerdo a las posibilidades de su economía, de la férrea disciplina laboral, impositiva, educativa, etc. Pero en realidad, la aplicación de este plan alternativo, plantea dos requerimientos: los recursos, la disposición de la gente que lo llevará a cabo.

7.- El diagnóstico es desalentador y la alternativa puede parecer ingenua, pero estimamos que son honestos y coinciden con la opinión de autoridades científicas internacionales. (De ahí tantas citas en el trabajo original).

Las crisis, como la presente, dan lugar a la disolución de las naciones/ regiones u ofrecen la posibilidad de su reconstrucción y superación. La experiencia latinoamericana nos enseña que: "Por otra parte, en estos quinientos años también hubo gente que soñó y amó, que en lugar de tomar, sus vidas se realizaron en el dar. Intentaron, de alguna manera, construir una realidad mejor. Tal vez sea momento de comenzar a soñar, que es una forma de pensar y hacer, hay sueños que quedan como tales, pero hay otros que se hacen realidad y cambian al mundo. La historia humana nos puede dar varios ejemplos de ello". (R. Nader. La Gaceta. 18-10-1992 Latinoamérica: Humo y espejos).

San Miguel de Tucumán, mayo 3 de 1994.

DECLARACION DE TUCUMAN

Desde el norte argentino, los Convencionales Constituyentes electos por la Unión Cívica Radical, de las provincias de Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán, declaramos que es nuestro decidido propósito el de sostener en la Asamblea Nacional Constituyente los derechos de nuestros estados provinciales, que superando el federalismo declamado, establezca posibilidades ciertas para un desarrollo económico con sentido social.

Esta es una oportunidad, las más singular y extraordinaria de la historia institucional de la República, para que el interior del país instaure un régimen de distribución de todos los recursos, que permita un desarrollo armónico y solidario de la República limitando el centralismo portuario.

El reconocimiento institucional del federalismo, de los gobiernos autónomos provincial y municipal, deben perfeccionarse con el federalismo fiscal, financiero, económico y social.

Vamos a auspiciar en la Asamblea Constituyente la instauración de un sistema de coparticipación que no dependa de la gracia, la benevolencia o la discrecionalidad del Gobierno Nacional, sino una distribución de rango constitucional, impuesta por los representantes del pueblo en el más alto cuerpo político del país.

Aquí debemos pensar entre todos la Argentina distinta que venimos prometiendo desde las más diversas confesiones políticas y establecer en la nueva Constitución el derecho de los pueblos del interior a una vida mejor.

Ese es nuestro propósito y vamos a empeñar todos nuestros esfuerzos para concretar la esperada reivindicación de nuestra región. Si el patriotismo de los señores Convencionales nos acompaña, la democracia habrá cumplido un reclamo que hace al progreso general de la República.

Por ésta razón no nos anotamos en ésta Declaración, sino que convocamos a todos los Convencionales Constituyentes – sin banderías partidarias-, a la reunión que realizaremos el día sábado del corriente mes en la ciudad de Salta. Firmado: Humberto E. Salum (Jujuy), Cristina Figueroa (Salta), Héctor Tizón (Jujuy), Augusto Cesar Arias (Catamarca), Carlos Courel (Tucumán)

y Rosa Llugdar (Santiago del Estero).

20

Solicitada por el señor Convencional De Bernardi

Sr. Presidente Sres. Convencionales.

Es una enorme responsabilidad para mí, participar de esta Convención Constituyente representando los intereses de mi provincia, la cual por primera vez en su corta historia, gracias a esta convocatoria, participa en la redacción del texto constitucional de nuestra NACIÓN ARGENTINA.

Estoy participando en esta Convención en el entendimiento que existen en esta reforma tres aspectos esenciales que hacen a la nueva realidad de nuestra Nación de cara a los tiempos futuros. El primero de estos nos obliga a la construcción de un nuevo marco jurídico-político-institucional que consolide definitivamente la democracia en nuestro país; el segundo de estos aspectos está relacionado con la incorporación de nuevos derechos e institutos con un claro sentido humanista ante el avance tecnológico y con un reclamo cada vez mayor de protagonismo social y político. Por último y en el marco de este debate el establecimiento de una nueva relación entre la Nación y las provincias que permita que las decisiones políticas que hacen al mejoramiento de la calidad de vida de nuestros compatriotas recaigan sobre aquellos estamentos institucionales que están más directamente relacionados con nuestro pueblo.

Por eso, señor Presidente, es que reafirmo el compromiso asumido en estos aspectos mencionados, convencido que esta nueva Constitución de los argentinos, será más allá de las coyunturas reconocida por el juicio de las generaciones futuras.

La aprobación del Núcleo de Coincidencias Básicas significará necesariamente un gran avance en los controles del Estado, una clara separación de los poderes del mismo y la eliminación de la anacrónica norma de imposibilidad de reelección presidencial, y es en este sentido Sr. Presidente, que cumpliendo con el compromiso asumido con mi pueblo y mi conciencia he votado afirmativamente el dictamen de mayoría denominado Núcleo de Coincidencias Básicas.

También, Sr. Presidente, reafirmo el compromiso, avalado por los proyectos presentados junto a mis compañeros convencionales por el partido Justicialista del Chubut, en la defensa de los pueblos indígenas, en el establecimiento de nuevos institutos que, como la iniciativa y la consulta popular, en la defensa del consumidor y otros derechos que mejoren la calidad de vida de todos los argentinos.

Pero, señor Presidente, este compromiso cumplido, sería insuficiente, si no reafirmara, tal como lo hice en el seno de la Comisión de Competencia Federal, la voluntad y la lucha de mis comprovincianos que a través de distintas expresiones, han dado mandato a sus convencionales para construir una nueva relación entre la Nación y las Provincias, más equitativa, más federal y que definen esta oportunidad histórica a un centralismo, admitible en otras etapas de nuestra Nación, pero que hoy es la espada de Damocles que condena al éxodo a nuestras poblaciones y al estancamiento económico de muchas provincias que han aportado con la riqueza extraída de sus suelos, subsuelos, ríos y mares a que la Argentina tenga el lugar que hoy tiene en el mundo.

Tampoco puedo dejar de reconocer, señor Presidente, el esfuerzo, la osadía y el patriotismo de muchos pioneros argentinos que abandonan las comodidades de los grandes centros urbanos, poblando los rincones de la patria, auto condenándose al aislamiento, soportando las más rigurosas condiciones climáticas, con la sola esperanza del reconocimiento en algún momento de esta tierra de promisión.

Pero esta realidad, solo podrá ser comprendida en el hecho de que la región patagónica, tan presente en los discursos y declamaciones de los hombres políticos, contiene en su territorio al cuarto desierto más grande del mundo por un lado y al aproximadamente el ochenta por ciento de la superficie de los parques nacionales de todo el país por el otro.

Por esta realidad y solo por esta realidad, señor Presidente, es nuestra firme reivindicación sobre los recursos del mar y nuestra necesidad de concurrir con la Nación en las políticas que se determinen sobre los parques nacionales. Porque de lo contrario, quedaríamos sin la posibilidad de tener las herramientas que permitan el desarrollo y progreso de nuestras provincias, condenando las a seguir siendo las de más baja densidad poblacional, con las consecuencias que geopolíticamente esto conlleva para toda la Nación. Es posible, señor Presidente, que comprendamos los beneficios para toda la Argentina que significaría terminar con esta realidad, tal como se expresara sabiamente en el pacto federal de la ciudad de Lujan, tal como las importantes medidas de gobierno tomadas por el señor Presidente de la Nación Carlos Menem en la devolución a las provincias de los recursos hidrocarburíferos entre muchas otras, señalando un camino que exige ser plasmado en este nuevo texto constitucional.

Es por esto, señor Presidente, reafirmando el compromiso asumido que votaré afirmativamente el despacho en general de la Comisión Redactora referido a los temas federales acompañando las disidencias planteadas por mi compañero de bancada convencional Marcelo Guinle en los temas relacionados con el dominio de los recursos naturales y en las normas que conlleven a una mayor descentralización de nuestra Nación.

Muchas gracias.

21

Solicitada por el señor Convencional Del Castillo

Sr. Presidente:

En ocasión de fundar el dictamen de oposición al Núcleo de Coincidencias Básicas hicimos extensa referencia a que en el mismo existía un sistema, pero un sistema que producía un efecto contrario, disfuncional a los objetivos argumentados en dicho Pacto. Es decir que, como demostramos en precisa comparación con el ejemplo traído en ese entonces sobre el hundimiento del TITANIC, buque aquél que contaba con un sistema tendiente a evitar su hundimiento en caso de choque, pero que al rozar un iceberg causó su inmediato naufragio, produciendo el sistema cuyo diseño intentaba evitar el hundimiento, precisamente lo contrario para lo cual había sido diseñado. Así decimos que el objetivo general de atenuación del sistema presidencialista era tergiversado en su articulado produciendo el reforzamiento de las facultades del presidente irresponzabilizándolo por sus hechos.

Que el objetivo general de independencia del Poder Judicial era tergiversado cercenando gravemente la facultad de dicho poder.

Y que el objetivo de consolidación y fortalecimiento del Sistema Federal era tergiversado con la nueva composición del Senado, reemplazando federalismo por partidocracia.

Y he aquí que he iniciado esta alocución haciendo una expresa referencia al Núcleo de Coincidencias Básicas por entender que el tema que aquí nos ocupa sobre reformas del Régimen Federal lejos está del objetivo de fortalecer dicho sistema y se imbrica decididamente en oposición al mismo en concordancia con los objetivos del Pacto de Olivos tendiente a agudizar el centralismo

puesto que no proporciona soluciones reales a las causas efectivas de los problemas que desde hace muchos años en la práctica anularon nuestro régimen federal.

En otras palabras, el Núcleo de Coincidencias Básicas es el ordenamiento Jurídico Político que consolida el modelo y el régimen establecido en el proyecto de reforma sobre sistema federal que hoy tratamos complementa la estructura económica al proyecto político desarrollado en el Núcleo de Coincidencias Básicas, produciéndose un efecto totalmente distinto al objetivo propuesto.

Esto es así señor Presidente porque las presiones del Poder Central sobre las agonizantes economías regionales y que sufre nuestro pueblo argentino y padecen los gobernadores de nuestras provincias han obligado, como aquí algún Convencional ya ha denunciado, han obligado, REPITO, a quebrar el brazo de los gobiernos provinciales aceptando la legalización de un INJUSTO SISTEMA DE COPARTICIPACION, que muy lejos esta de aportar soluciones de fondo a los reales problemas de la Nación.

Destacamos como ya lo ha dicho nuestro jefe de bloque en reiteradas oportunidades que el problema de fondo resulta ser la innegable participación en una política nacional consistente en un modelo de entrega y transferencia del Patrimonio Nacional al exterior.

Hasta tanto no se modifique y se reemplace ese proyecto de transferencia por un PROYECTO DE ACUMULACION, lo que nosotros llamamos de capitalismo nacional, serán inútiles todos los paliativos que se propongan tal como de buena fe, lo realizan en este recinto los señores Gobernadores.

La constitucionalización del régimen de coparticipación resulta ser nada más que la legalización de la violación sistemática que del sistema federal se ha hecho desde el año 1.935 a la fecha. Y no resulta ser excusa el que sea producto de tires y aflojes entre gobierno central y las provincias, puesto que violenta decididamente la naturaleza del propio régimen federal, base fundamental del Estado argentino.

De lo que se trata aquí es la restauración plena del federalismo, tal como se hace en el proyecto presentado por el MODIN restableciéndole a las provincias su soberanía y potestades tributarias y dándole también la JURISDICCIÓN EXCLUSIVA sobre los recursos naturales procedentes del suelo, subsuelo y litoral marítimo.

Podríamos nosotros entender que esto implica una revolución total a nuestro actual régimen tributario legal vigente y aceptaríamos en ese caso con el objeto de no provocar una crisis, una cláusula transitoria que regularice la coparticipación en forma decreciente escalonada por un periodo de por ejemplo diez años.

Pero bajo ningún aspecto podemos nosotros otorgar rango constitucional definitivo a un régimen de coparticipación que se inserta en este modelo vigente de transferencia puesto que produce como lógica consecuencia la legalización indiscriminada y en aumento de la presión tributaria sobre nuestro agobiado pueblo repotenciando el impuesto al consumo.

Muchas veces hemos dicho que la economía no es artículo de fe, si no que es un mero instrumento en orden a la política de desarrollo que se implementa, política de desarrollo que necesariamente debe estar inserta en un marco de Justicia Social. Ciertamente la carencia de esta política de desarrollo con justicia social, es lo que provoca la fabricación de este engendro de reforma que con seguridad no satisface en lo más mínimo las pretensiones y necesidades de nuestras provincias.

El proyecto del MODIN no solamente pone una sustancial traba a la capacidad de endeudamiento exterior que no podrá exceder del 25 % del presupuesto anual, debiendo estar

contemplado dentro de dicho porcentaje, un 10 % para el pago de la deuda en concepto de amortización de capital y pago de intereses. Sino que reivindica en cabeza del Congreso Nacional la capacidad de fijar en porcentaje del Producto Bruto Interno la inversión a realizar en Educación, Justicia, Cultura, Ciencia y Tecnología, Salud, Acción Social, Defensa Nacional, e Inversión Pública.

Señor Presidente en esta apretada síntesis sólo he querido señalar alguno de los elementos que el MODIN propone para contrarrestar decididamente las causas estructurales que atentan contra el desarrollo de nuestra querida patria y en especial contra el bienestar de las provincias que la componen.

Queremos así solidificar nuestro sistema federal con el máximo de los respetos por la unidad nacional atendiendo a la diversidad de las provincias que la componen y ese respeto de la unidad en la diversidad que construye el federalismo, se debe también basar en la aceptación práctica del principio de la subsidiariedad para logra una verdadera fórmula de Organización Social y Política de la Nación en orden a los objetivos comunes que marcarán nuestro rumbo en el siglo venidero.

22

Solicitada por el señor Convencional Delich

IGUALDAD Y EQUIDAD: METAFORAS Y POLITICAS

La lectura de la igualdad, en las sociedades modernas ha sufrido una brusca mutación, en relación al Siglo XVIII. Para los países centrales, igualdad significaba entonces igualdad de derechos, ciudadanía. Para los países americanos, igualdad significó independencia. En el primer caso "igualdad de derecho" implicó soberanía popular (derecho al voto); en el segundo caso, soberanía nacional acompañado eventualmente de soberanía popular (no siempre, no en todo tiempo y lugar).

Sin embargo en ambos casos, el concepto de igualdad se funda en la perfecta simetría de una ecuación simple. En ambos casos el concepto de igualdad era perfectamente trasladado de la teoría a la práctica, porque se trasladaba una abstracción a otra dimensión absolutamente equivalente en grado de abstracción, el sistema jurídico.

La igualdad de los ciudadanos ante la ley, -expresada como un ciudadano- un voto, es perfectamente igualitaria en su concepción, en su formulación y también en el control de su práctica. En el otro caso la igualdad funda la noción de soberanía del Estado.

Pero esta ecuación no se impone socialmente por su perfecta armonía aritmética, sino porque connota la definición cultural de un valor social, la justicia. La igualdad (de los ciudadanos ante la ley) es además de una fórmula exacta, una fórmula justa, pero no tanto porque es exacta, sino porque expresa exactamente el valor social a que se refiere.

Pero no siempre la igualdad es apreciada como justa socialmente. Como se verá, la ecuación perfecta en abstracto debe subordinarse a las relaciones sociales (normas y valores) para ser justa históricamente.

La igualdad es tal, porque elimina privilegios adscriptivos (para utilizar la antigua definición de la sociología funcionalista acerca de los status y roles), pero no necesariamente los privilegios del achivement (en el mismo lenguaje), porque se rescata la igualdad de derechos ante el Estado; es

decir igualdad en lo público. La desigualdad se instala en la vida privada. La igualdad se acerca a la objetividad, la desigualdad en cambio ronda a la subjetividad.

La igualdad, en su concepción, herencia del Siglo XVIII, tendía a eliminar los privilegios de nobleza y sangre (posición hereditaria) o de poder discrecional (príncipe feudal monárquico). El más alto exponente de este combate por la igualdad se declara en la Revolución Francesa (en el trípode simbólico que completan la libertad y la fraternidad).

En la Revolución Francesa, la igualdad es una utopía que se traduce en primer lugar como política igualitaria. Una sola categoría de hombres, reemplaza a todas las anteriores: el ciudadano-soberano, elector supremo, capaz de crear legitimidad y organizar la legalidad del orden social.

Las experiencias sociales y políticas en la lucha por la igualdad asumen expresiones terminantes un siglo antes y un siglo después. En Sudamérica las reducciones jesuíticas constituyen un ejemplo de comunidad organizado igualitariamente (cf. Leopoldo Lugones) pero sin espacio para la libertad. El Siglo XX, probablemente la experiencia maoísta (y su expresión), la revolución cultural hayan constituido una gigantesca tentativa de establecer igualdad absoluta entre los habitantes. En ambos casos la igualdad se superpone a la libertad, la igualdad absoluta es un límite a la libertad, e incompatible con cualquier otro valor incluyendo la justicia) que le confería legitimidad social.

Si la igualdad no es un valor absoluto, si la utopía de la igualdad debe coexistir con la utopía de la libertad (entre ambas fundan la utopía de la democracia) ¿dónde encontrar los límites que cuestionen la perfecta simetría y no se conformen en completa asimetría?

La igualdad de los iguales es una redundancia (aunque ya se sabe en un sistema igualitario es posible encontrar unos más iguales que otros…) y la igualdad de los desiguales es una promesa. Después del colapso soviético y la mutación china, del fracaso de las estrategias igualistas, ¿Cómo se plantea, en las sociedades contemporáneas, la utopía de la igualdad? ¿Qué significa su interpelación por diferenciación? ¿La reivindicación de la igualdad es equivalente a reivindicar una política igualista?, o bien ¿la igualdad para las sociedades contemporáneas es un concepto en mutación que comenzó desplazando privilegios, prosigue homogeneizando la sociedad y termina instalando diferencias allí donde había similitud? Pero: ¿las diferencias implican necesariamente desigualdad? ¿Podemos ser iguales-diferentes? O ha llegado el momento de plantear el problema de otro modo.

No me propongo obviamente, contestar estos interrogantes ni siquiera contribuir a clarificarlos; mi modesta proposición es reinstalar el debate de la igualdad social en tiempos donde se advierten peligrosos signos de confusión como el incremento de discriminación étnica en los países centrales y de marginalidad social en los países periféricos. El debate será triple: conceptual, teórico e histórico.

Un momento como este, en el cual avanza en el Estado en su interior una tendencia a la igualdad de derechos (de la mujer, de las minorías, de “los diferentes”) pero se mantienen reservas históricas en las conductas sociales, para los mismos temas. Se incrementan la igualdad de derechos civiles y estatales tanto como las diferenciaciones sociales. El planeta es simultáneamente más homogéneo simbólicamente y más fuertes las tendencias a la heterogeneidad social. Se desplazan las desigualdades de origen y se recrean desigualdades de rendimiento. Las primeras no son inevitables. ¿Y las segundas? ¿La pos-modernidad y su debate, la fragmentación de la totalidad (homogénea) y el reconocimiento de la pluralidad (heterogénea) el reemplazo de la centralización por la descentralidad, no establecen oblicuamente condiciones, restricciones, redefiniciones a la igualdad social?

1- A mediados del Siglo XVIII Rousseau escribe su clásico discurso “de l'inégalité parmi les hommes” donde señala: "Je conçois, dans I ‘espèce humaine, deux sortes d’inégalité l'une, que

j'appelle naturelle ou physique, deux sortes d'inégalité: établie par la nature, et qui consiste dans la différence des âges, de la santé, des forces du corps et des qualités de l'esprit ou de lame; l'autre, qu'on peut appeler inégalité morale ou politique, parce qu'elle dépend d'une sorte de convention, et qu'elle est établie, Celle-ci consiste dans les différents privilèges dont quelques-uns jouassent au préjudice es autres; comme d'être plus riches, plus honorés, plus puissants qu'eux, ou même de s'en faire obéir".

Si desigualdades naturales existen, dice Rousseau, ellas no justifican aquellas que la sociedad inventa. Cualquiera sea la forma en que natural se entienda, nadie debe justificar los privilegios de algunos.

"Est manifestement contra la loi de nature, de quelque manière qu'on la définisse. Qu'un enfant commande á un vieillard, qu' una pognée des gens regorge de superfifluités, tandis que la multitude affamé manque du nécessaire".

El discurso Roussauniano no es tanto una defensa del igualitarismo como una crítica de los privilegios irracionales. Las diferencias existen (imbéciles o sabios, necesario o superfluo). Estas dos categorías son claramente socio-culturales, en el límite simbólicas. Las igualdades y desigualdades no deben buscarse en la sociobiología sino en la socio-cultura.

Por esta misma razón me permito citar y confrontar extensamente un provocativo texto de Alain Minc (La machine egalitaire) publicados doscientos años después de Rousseau.

"La machine égalitaire est, à terme, condamnée, mais nous vivons aujourd'hui dans la société qu'elle a fabriquée: celle des classes moyennes. L'homme nouveau existerait-il enfin? Ce vieux mythe de la pensée socialiste se serait-il accompli, sans révolution, ni lutte des clases? Serions-nous désormais tous pareils? Si la machine avait fonctionné sans entraves ni effets pervers, sans doute le serions-nous. Une époque s'achève, qui avait fait rimer Etat providence, keynésianisme, croissance, classe moyenne et égalité. Une égalité en l'occurrence matérielle, quantifiable, mesurable, visible! L'inégalité demeure néanmoins bien présente.

Classique, elle se manifeste aux deux extrêmes de l'arc-en-ciel social: du coté des "brahmanes" auxquels tout réussit. Moderne, elle se déplace: immatérielle, subjective, diffuse, plus présente dans les comportements que sur les feuilles de paie, dans les esprits que dans les faits, dans les gouts que dans les indicateurs. Les inégalités traditionnelles mesurent i 'inaptitude de l'appareil á fabriqué autre chose qu'une gigantesque classe moyenne. Les inégalités modernes manifestent son impuissance devant la société en train de s'inventer. Certes, l'ancien rejoint parfois le moderne: ainsités écarts de patrimoine battus en brèche par l'expansion et la vague social-démocrate et quidams une économie á croissance faible et á population vieillie, redeviendront une pierre angulaire du jeu social".

Abolidos los privilegios hereditarios (no todos), en los sistemas democráticos, instaurando la meritocracia, la sociedad de masas, produce una inevitable igualación. El consumo material y simbólico, la constitución de una sociedad espectáculo, la homogeneidad de la vida cotidiana, son mediadores de una igualdad real y aparente a la vez. Real desde el punto de vista cuantitativo. Aparente si la mirada es cualitativa, porque las nuevas formas de diferenciación son activas. No marcan pautas de desigualdad sino que se convierten en formas de discriminación social. Todos iguales, pero dentro de la igualdad, discriminación, simbólica, cultural, en última instancia, en el límite la redefinición del concepto de humanidad, la exclusión potencial.

2.- La igualdad es un potente mito, aún como horizonte. La utopía de la igualdad futura, opera en las sociedades como un elemento de integración y legitimidad, fortalecimiento del orden social. La esperanza de la igualdad futura tanto como el reconocimiento de la igualdad de oportunidades, es igualdad a término: como si fuese una inversión de plazo fijo.

La reivindicación de la oportunidad es tanto como la reivindicación del futuro en términos individuales, familiares o de grupos.

En este sentido me refiero al mito de la movilidad social como por ejemplo en USA. Un clásico estudio de Lipset-Bendix (Social Mobility in America) señala este fenómeno: la gente cree que la sociedad es abierta y puede ascender socialmente. No importa la desigualdad actual, porque es posible la igualdad futura.

"La existencia de la ideología del igualitarismo está generalmente aceptada en los Estados Unidos, pero varían mucho las interpretaciones de su significación".

"Todos los datos con que se cuenta señala, en cambio, el hecho de que la gente continúa creyendo en el "igualitarismo" de la sociedad norteamericana a pesar de su relación cotidiana con la desigualdad económica y las distinciones de status..."

Nuestra propia interpretación de la "ideología del igualitarismo" difiere de esas opiniones demasiado pesimistas o demasiado optimistas. Pensamos que el igualitarismo que se trasunta en las costumbres no es simplemente una cuestión de creencias sino una realidad: las diferencias de status y de poder no tienen un efecto considerable sobre los casuales contactos sociales que dan el tono de las relaciones humanas cotidianas. Esto está vinculado al hecho de que esas diferencias no se han elaborado ideológicamente como ocurrió en Europa. Por cierto que esta circunstancia no ha disminuido las diferencias de status y poder, pero ha coadyuvado, en cambio, a evitar el fortalecimiento ideológico de los distintos grupos de status e intereses, de modo que la representación de intereses colectivos está ausente de la vida intelectual de la Nación. Como resultado, los norteamericanos piensan con frecuencia en las diferencias de status y poder, no como lo que realmente son, sino más bien como diferencias en la distribución de los bienes materiales…

3.- La respuesta a Rousseau históricamente doble. La igualdad aritmética creció en el interior de la abstracción legal estatal. La lógica del sistema jurídico-político, una vez establecida la legitimidad de su premisa, funcionó sin fallas aunque con distracciones. Pero no fue satisfactorio porque Marx se encargó de señalar, rápidamente que la igualdad abstracta de los ciudadanos no se correspondía con la desigualdad concreta de los actores sociales. Allí comienza otro debate, pero la observación permite establecer una primera e importante distinción entre la dimensión estatal de los procesos sociales y la dimensión de las conductas estatales.

Minc, se sitúa casi en la perspectiva opuesta. Como medio siglo antes Ortega y Gasset en la Rebelión de las Masas, comprueba una (espantosa) uniformidad de gustos, hábitos, conductas, rechazos y adhesiones. En cierto modo la legalidad de la igualdad estatal se recicla en uniformidad social. ¿Mediocres ciudadanos y mediocres actores en un mundo con matices pero sin fisuras?

Lipset-Bendix es un retorno a la sociología clásica. La igualdad-aspiración convertida en motor de la vida social, encuentra resquicios de legitimidad y desde allí se instala como polea de continuidad y cambio en el interior del orden.

La sociedad no es igualitaria. Tampoco impermeable. El ascenso es individual y generacional a la vez. La igualdad no existe pero es posible. También la desigualdad. Orden cierto e incierto, sólido y flexible.

4.- En los estados capitalistas los ricos pagan ciertos impuestos y los pobres no (impuestos a los beneficios); para otro tipo de contribución al Estado (tasas) es indiferente la capacidad contributiva, ante la igualdad del servicio recibido. En este segundo caso el criterio es la igualdad aritmética. La contribución es justa porque es proporciona al servicio recibido. En el primer caso no existe igualdad pero es socialmente justo porque el que genera recibe más ingresos, también contribuye más al sostenimiento del Estado.

En un caso el valor justicia social se realiza a través de una política igualitarista en el otro a través de una política no igualitarista pero equitativa.

Equidad entonces es una relación de proporción, pero no necesariamente en términos cuantitativos. La igualdad señalé es siempre aritmética por definición. La equidad puede formularse en términos cuantitativos, pero no forzosamente. Intento sugerir que la igualdad es una referencia fundamentalmente de cantidad, y la equidad una relación de calidad; en consecuencia intento sugerir que la equidad como valor social implica y es consecuencia de una complejidad creciente de la sociedad y de su autoconciencia.

Se puede razonar a la inversa, comenzando por los servicios ofrecidos -y no por las obligaciones exigidas- desde el Estado a la sociedad. Por ejemplo los servicios de salud y educación pública gratuita. Todo ciudadano tiene una posibilidad (oportunidad) cualquiera sea su nivel socioeconómico. Una escuela y un hospital están disponibles para las necesidades esenciales. (No siempre ni en todos los momentos ni en todas las partes, pero fue la tendencia creciente desde la segunda guerra mundial hasta fines del siglo XX).

Mientras el conocimiento y la salud fueron opciones homogéneas, esa igualdad aritmética abría la puerta a la igualdad histórica. Después de la revolución del conocimiento y su re expresión en práctica escolar y práctica de salud, la igualdad aritmética consiste en desigualdad histórica.

El colapso del Welfare State como estrategia de igualación de oportunidades vitales mediante el acceso al uso de servicios públicos gratuitos o semigratuitos, cuestiona severamente las políticas igualitarias y condena -aparentemente- la igualdad por un doble mecanismo: restricción de servicios e incremento de su costo. Sin embargo, la inviabilidad socio-económica de la estrategia igualitarista compromete hacia el final de su implementación también a la igualdad por la baja calidad. El colapso del igualitarismo altera sin duda la orientación igualitaria pero la buena pregunta es si compromete también la perspectiva de la equidad. La respuesta en sociedades complejas no está aún dictada.

23

Inserción solicitada por el señor convencional Díaz Araujo

Solicita la inserción de los siguientes artículos:

A.- LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CUERPOS INTERMEDIOS DE AUTORÍA DE JULIO OYHANARTE PUBLICADO EN EL DERECHO TOMO 50 PAGINA 293/299.

B.- CREACION DEL BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA. AUTOR RAMÓN FREDIANI.

TEXTO:

FUNDAMENTO:

1- La Política Económica tiene dos pilares fundamentales: la Política Fiscal y la Política Monetaria. Una es tan importante como la otra y ambas se complementan y retroalimentan en la economía contemporánea, desde que surgieron los bancos centrales en el mundo (mayoritariamente, a partir de la primera guerra mundial).

2- Cuando el país adopta en su Constitución Nacional un sistema de organización federal, éste es aplicable no sólo a sus instituciones políticas, sino también a sus instituciones económicas. Concretamente, ello significa que debe existir un Federalismo Económico. En otras palabras, un sistema político federal sin un sistema económico federal es una a sincronía.

3- El Federalismo económico es un principio que, ejercido en plenitud, implica que debe regir tanto en el plano fiscal como en el monetario, es decir, abarcando a los dos pilares fundamentales de la política económica de una Nación.

4- En Argentina existe una larga tradición, lamentablemente parcial, de identificar únicamente al Federalismo Económico con el Federalismo Fiscal, dejando así de lado una parte importante del federalismo económico como es el federalismo monetario. Así, se piensa que se alcanza al Federalismo Económico cuando el país todo, dispone de una buena ley de coparticipación federal de impuestos nacionales hacia las provincias.

5- El Federalismo monetario consiste en tener un Banco Emisor Federal, previsto ello en la Constitución Nacional, para que elabore políticas monetarias con sentido federal y para que regionalice los instrumentos (por cierto, los que sean posibles de un tratamiento regional) de la política monetaria. En otra palabra, a las economías provinciales no sólo se las gobierna con impuestos, tasas y contribuciones sino también con decisiones monetarias, bancarias y financieras de diversa índole.

6- Los países genuinamente federales (y de más prestigiada política monetaria) como son los Estados Unidos, Suiza y Alemania, poseen bancos centrales federales. En Estados Unidos se denomina Sistema de la Reserva Federal y fue instituido en diciembre de 1913 durante la presidencia de Woodrow Wilson, con el propósito de apoyar a las economías regionales del sur y el oeste. En Alemania el Banco Federal Alemán (Bundesbank) fue finalmente creado en 1957, mediante una enmienda constitucional, y en Suiza, denominado Swizs National Bank, fue creado en 1907.

7- En Estados Unidos, el Sistema de la Reserva Federal divide al país en 12 regiones y en cada una de ellas existe un Banco Central Regional (de carácter mixto), y en Washington funciona la Junta de Gobernadores del Sistema (presidentes de cada uno de los 12 bancos centrales regionales) que elabora la política monetaria.

8- En Alemania, siguiendo el modelo americano, posee 11 bancos regionales (uno en cada Lander, denominados Landeszentral Banken), cuyos presidentes conforman el Consejo Central Monetario, quién elabora la política monetaria.

9- En Suiza, el Suize National Bank (S.N.B.), es tan federal que ni siquiera pertenece al gobierno nacional, pues el 60% de sus acciones pertenece a los cantones (provincias) y bancos cantonales (provinciales), y el 40% restante a accionistas privados.

10- En Argentina, se comete incluso el error de utilizar el término “Banco Central” que es una denominación utilizada únicamente por aquellos países que poseen una constitución unitaria. Ejemplo: Banco Central de Chile, Banco Central de Bolivia, Banco Central del Perú y Banco Central del Uruguay. En Europa, incluso no se usa la palabra “Central” (ella denota centralismo, preeminencia del poder central, etc.), sino que usan la palabra “Nacional”, o el nombre del país. Ejemplo: Bank of England (1694), Banco d’ Italia (1926), Banco de España (1856), Banco de Francia (1800), Banco Nacional de Bélgica (1850), entre otros.

11- Para el caso particular de nuestro país, la denominación apropiada podría ser Banco Federal de la República Argentina o Banco de la República Argentina.

12- Por todas estas consideraciones, se sugiere incluir en el texto de la nueva Constitución Nacional en reemplazo del actual inc. 5 del art. 67 (“Corresponde al Congreso … Establecer y reglamentar un Banco Nacional en la capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes”), por el siguiente texto:

"La República Argentina creará un Banco monetario y emisor con carácter de Banco Federal".

(texto tomado del actual Constitución Alemana art. 88, que da origen al actual Bundesbank, promulgada el 23 de mayo de 1949, con más la enmienda de 1957).

13- A partir de éste nuevo texto constitucional, se procedería a reformar la actual Carta Orgánica del Banco Central, (ley 24.144) de forma tal que introduzca: a) el cambio del nombre al banco, b) la federalización de sus órganos de gobierno, c) la atribución de regionalizar los instrumentos de la política monetaria, como así también la labor de superintendencia de bancos, y dejando inalterado al resto de la actual Carta Orgánica.

C.- LA BANCA CENTRAL EN LA ARGENTINA. Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de su poder monetario. Autor Lic. Adolfo J. VERA MATURANA

D.- BANCOS, DINERO Y CRÉDITOS. Interacción entre la Estructura Financiera y la Política Monetaria. Autor Lic. Adolfo J. VERA MATURANA. Páginas 352/356 y 368/372. Editorial De Palma 1931.

24

Solicitada por el señor Convencional Ficoseco

Propuesta de la Norma Constitucional de Régimen Federal

Capitulo Declaraciones, Derechos y Garantías

Art: Modifíquese el Art. 4 de la C.N., cuyo nuevo texto será el siguiente:

Art 4.- El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación de la venta, locación, concesión u otras formas contractuales tendientes a la construcción o explotación de los bienes y servicios de propiedad Nacional.

Luego de entrar en vigencia la presente reforma de la Constitución, el Congreso de la Nación podrá imponer por tiempo limitado contribuciones equitativas proporcionalmente a la población y autorizar operaciones de crédito para atender urgencias de la Nación. Formará también del Tesoro Nacional la parte que le corresponda al Gobierno Federal de todos los demás impuestos actualmente vigentes que imponga y de las operaciones de Crédito que autorice el Congreso Nacional con arreglo a lo dispuesto en los artículos correspondientes.

Art: Incorporase luego del Art. 4, texto modificado de la C.N:

Art : El Congreso de la Nación con la Cámara de Diputados como iniciadora establece por una ley de alcance general el régimen de distribución del producido de los impuestos y operaciones de crédito previstas en el Art. 4 modificado in-fine de la presente Constitución, el que podrá ser revisado cada diez años. Estará basado en los siguientes principios: a) el gasto público deberá ser asignado procurando maximizar la eficiencia social y económica del mismo: su nivel no deberá obstaculizar las actividades ni el crecimiento de la producción de bienes y servicios ni la distribución de su producido, conforme a los principios básicos de esta Constitución. b) la distribución de las funciones del Estado según lo dispuesto en la presente Constitución no estén

reservadas exclusivamente al Gobierno Federal, deberá respetar lo dispuesto en el acápite anterior; los entes superiores no deben tener jurisdicción sobre los inferiores; la descentralización de funciones hacia las provincias y el Distrito Federal y de estas hacia los municipios, como así también a los entes regionales para cualquier objeto que las provincias y el Distrito Federal creen en virtud de lo dispuesto en el Art. 107 de la presente Constitución y a los entes supramunicipales, autoridades de cuenca y otros que las provincias, el Distrito Federal pudieran establecer por sí o por acuerdo entre ellos deberá regirse por los mismos principios, garantizando la mayor participación y control posible por parte de los ciudadanos y las comunidades correspondientes. c) la asignación de recursos al Gobierno Federal, los de provincias, municipios y demás entes jurisdiccionales antes mencionados deberá ser proporcional a la asignación de funciones que resulte de lo establecido en el capítulo anterior, garantizando el cumplimiento de los poderes básicos garantizados y no delegados por las provincias, siempre que las mismas provean al eficiente uso de los mismos, la ley podrá establecer al efecto limites en el objeto de los gastos financiados básicos no delegados por las provincias estableciendo condiciones de contribución a los mismos con ingresos propios de las provincias, municipios y entes jurisdiccionales, los gobiernos provinciales no podrán reponer los recursos que les gire el Gobierno Federal, cuando los mismos correspondieran a municipios y/o demás entes jurisdiccionales inferiores; si las provincias establecieran entes regionales, el Gobierno Federal les girará directamente los fondos que establecen los tratados correspondientes. d) las necesidades de las provincias y otros entes, que se establecerán básicamente en proporción a la población comprendida que demuestren los Censos Nacionales, y podrán también considerar la recaudación de ingresos propios, el territorio, la dispersión de la población y el menor desarrollo relativo, para procurar posibilitar la integración física, económica y social y cultural de la Nación, y con los países vecinos y con los que establezca tratado de integración de todo tipo e) la recaudación y administración de los ingresos que resulten de lo establecido por esta Ley, podrán estar a cargo de un ente federal creado al efecto el que estará dirigido por un cuerpo colegiado integrado en representación proporcional a los recursos asignados, el que elegirá su presidente, sus integrantes serán designados con acuerdo del Senado de la Nación, con la mayoría requerida para designar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y será inamovible en sus cargos por diez años, mientras dure su buen desempeño; podrá establecerse un Tribunal Fiscal Federal, encargado de dirimir las cuestiones relativas al régimen que se establezca, por procedimientos públicos y expeditivos.

Art. - El Gobierno Federal hará posible acceso y utilización del financiamiento externo de todo origen por los Gobiernos de Provincias, Municipios y otros entes que tengan capacidad de endeudamiento según sus estatutos, en proporción a la asignación de recursos fiscales que el Congreso de la Nación disponga con arreglo a lo establecido en el Art anterior, y dentro de los límites totales que el mismo Congreso establezca. Las operaciones de créditos serán garantizadas por las provincias o entes que correspondan. Si solicitaran las garantías de la Nación, la asignación de recursos fiscales nacionales que le correspondiera quedará afectada en contragarantía. La ley podrá establecer un fondo federal de garantía administrado por el Gobierno Federal.

PROYECTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCION NACIONAL
EL SISTEMA FISCAL FEDERAL

La Constitución y el Sistema Financiero Federal.

A continuación se analizara sucintamente el régimen de la Coparticipación Federal desde el punto de vista institucional y constitucional, y luego desde el económico, en lo que resulta de

interés para fundamentar este proyecto de reforma de la Constitución Nacional en lo pertinente al sistema fiscal y crediticio mediante el cual se financia el funcionamiento del ordenamiento institucional basado en el régimen Republicano, Representativo, Federal y Municipal que la propia Constitución establece.

La Constitución Nacional en el Capítulo Declaraciones, Derechos y Garantías establece:

Art. 4 - El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.

Art. 16 - ...Todos sus habitantes son iguales ante la ley... La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Art. 28 - Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados par las leyes que reglamenten su ejercicio.

En el Capítulo IV, Atribuciones del Congreso, establece:

Art. 67 - Corresponde al Congreso:

…

2. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

…

8. Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.

…

16. - Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto, y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y el establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estimulo.

…

27. Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación,…

No se pretende aquí reseñar ni entrar en la discusión de las numerosas y contradictorias interpretaciones a que han dado lugar las disposiciones constitucionales mencionadas, especialmente desde que, como una de las consecuencias en nuestro país de la gran crisis de comienzos de la década del 30, la situación económica del país y las necesidades fiscales que ella originó, condujeron a que su vigencia literal se viera profundamente alterada y aún ignorada, estado de cosas que perdura hasta nuestros días, con carácter con régimen nominalmente temporario y de emergencia, bajo diversas y a veces cambiantes justificaciones.

Cabe señalar, sin embargo, que esto de ninguna manera implica ignorar la imposibilidad práctica del funcionamiento del gobierno federal moderno dentro del cumplimiento literal de las disposiciones constitucionales vigentes en materia financiera.

En este aspecto, como en otros de la vida del país, la realidad muestra una maraña hecha en su origen de buenas intenciones, que condujo sin embargo, progresiva pero inexorablemente, a un conjunto de distorsiones que contribuyeron significativamente a la ineficiencia económica y social, y en definitiva, a la decadencia y a la crisis de los últimos años.

El escueto resumen que sigue tiene por único objeto encuadrar la situación vigente, las distorsiones que se han ido verificando con respecto al marco constitucional interpretado en el sentido restrictivo y originario, y las posibles alternativas al respecto.

Del juego de las disposiciones transcritas surge con claridad cuáles eran las fuentes ordinarias de recursos fiscales del gobierno federal, según el constituyente de 1853/60/66.

Estas pueden ser extendidas para incluir los impuestos directos, que son jurisdicción propia de las provincias, únicamente en situaciones de emergencia y por tiempo determinado.

Resaltan muy fuertemente los principios de que "Toda contribución debe ser equitativa y proporcional a la población" y "La igualdad es la base del impuesto".

El "adelanto y bienestar de todas las provincias" puede ser apoyado por el Congreso mediante "leyes protectoras y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estimulo", para las actividades que se enumeran.

Por esta vía, podría considerarse en cuadrada dentro de la previsión constitucional, por ejemplo, la promoción de proyectos industriales localizados en determinadas provincias mediante exenciones impositivas temporarias, aún ello cuando constituya una excepción al principio general de la equidad y de la igualdad ante la ley.

En ninguna disposición constitucional se advierte un fundamento claro para una legislación nacional que aparentando respetar el principio de la igualdad ante la ley, y el de la equidad, a la hora de la imposición de tributos que corresponden originariamente a las provincias, distorsione luego en los hechos dichos principios básicos, mediante una distribución del monto recaudado unificadamente a nivel nacional, de corte redistributivo hacia algunas provincias, ignorando la proporcionalidad en la población que la Constitución enfatiza.

Esto resultaría más cierto aún, si cabe, cuando el subsidio, que sería igual a la transferencia por encima del monto que proporcionalmente le correspondería a cada provincia, fuera de carácter global, es decir como un recurso fiscal sin afectación especifica, con lo cual no se daría cumplimiento al requisito constitucional de estar afectado a la promoción o protección de alguna de las actividades específicamente mencionada en el art. 67 inc. 16.

Por la vía del presunto cumplimiento de este último requisito, podría considerarse encuadrada dentro de la previsión constitucional, por ejemplo, la prestación en muchas provincias del servicio de educación primaria, que es responsabilidad constitucional de las mismas, por el gobierno nacional con cargo a su presupuesto, mediante ley nacional 1420 a condición de que hubiera sido temporaria, pero no seguramente durante el larguísimo periodo en que tuvo vigencia.

Por otra parte, si bien la Constitución autoriza al Congreso a subsidiar a las provincias cuyas rentas no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios, dichos subsidios deberían provenir del Tesoro Nacional que se forma con las rentas propias del mismo, y no de los recursos que la propia Constitución reserva cada provincia.

La Eficiencia Económica y Social de los Subsidios

En general los subsidios son establecidos con objetivos económicos y sociales respetables y nobles.

La evaluación de la experiencia económica y social de las últimas décadas, tanto en el mundo occidental como oriental, muestra con poco lugar a dudas que la persistencia a lo largo del tiempo de la mayor parte de los esquemas de subsidios ha concluido a distorsiones e ineficiencias, que a la postre resultan en perjuicios para la sociedad mayores que los beneficios que se esperó obtener, mediante el otorgamiento de exenciones o privilegios para ciertos grupos, sectores económicos o sociales, y regiones.

Es posible justificar subsidios en los casos de economías externas, como en el transporte urbano, y aún podría serlo en el caso de inversiones en proyectos, generalmente productivos, cuyo impacto económico y social directo e indirecto se reflejara, luego de un periodo determinado, en ingresos fiscales adicionales que al menos compensarían el sacrificio fiscal del período de maduración de los proyectos, que se traduce en un privilegio fiscal para quien tributa menos durante el mismo.

Es muy difícil poder justificar subsidios globales, aún bajo el argumento del "puesto de frontera" necesario para consolidarla y afirmar la soberanía, si después de varias décadas no se consolidan y adquieren sustento económico propio.

Quedaría, quizá, el argumento de la compensación, que sería válido para regiones que una vez fueron ricas y prósperas, y que como consecuencia de las grandes líneas de desarrollo del país, resultaron postergadas y empobrecida. Es un argumento que es necesario manejar con cuidado, ya que sería igualmente válido, por ejemplo, para las industrias que entran en obsolescencia tecnológica. En todo caso, el subsidio se justificaría si fuera específicamente asignado para financiar la reconversión y rehabilitación, durante un periodo razonable y limitado, y sujeto a la verificación de los resultados propuestos.

Consecuentemente, no parece racional ni viable actualmente utilizar el instrumento del subsidio previsto por la Constitución con carácter permanente como base de solución en el plano fiscal de las distorsiones y disparidades que se han ido produciendo en la base productiva de las economías regionales.

El Sistema de la Coparticipación Federal

El sistema de la Coparticipación Federal nació como producto de las circunstancias, en medio de la crisis de los años 30. Los ingresos derivados de los impuestos a la importación y exportación no permitían cubrir los gastos ni financiar inversión pública que contribuyera a paliar la crisis. La Constitución imponía severas limitaciones al gobierno federal para la creación de nuevos impuestos, especialmente de impuestos directos, como la doctrina entonces predominante aconsejaba, pero que la Constitución reservaba las provincias, excepto en caso de emergencia nacional y durante un período limitado.

La solución de compromiso consistió en que el gobierno nacional estableció impuestos directos con carácter "de emergencia" y por un período preestablecido, y procuró salvar el obstáculo -jurisdiccional mediante la asignación de parte de las sumas a recaudar a las provincias, bajo condición de la adhesión "voluntaria" de las mismas al nuevo sistema.

Aun aceptando la solución pragmática en sí misma, por falta de una alternativa mejor y que fuera constitucionalmente válida, todavía quedaban pendientes de discusión al menos dos aspectos fundamentales en los cuales debería respetarse sino la letra, al menos los principios establecidos en la Constitución: el primero, cuáles serían las participaciones de la Nación de una parte, y del conjunto de las provincias y la Capital, por otra; el segundo, con qué criterio se distribuiría entre las provincias y la Capital el monto total asignado a las mismas.

Respecto del primer aspecto, podría sostenerse que siguiendo el principio de equidad debía corresponder a las provincias, que se allanaban a la invasión por el gobierno federal de sus poderes tributarios no delegados, y a la Capital, como mínimo, el 50 % del total recaudado. Este criterio quedo superado más tarde, tanto en la práctica cuanto en los estudios especializados, los que llegan a recomendar una distribución de dos tercios para las provincias y el distrito federal, y el tercio restante para la Nación, en correspondencia con un grado mayor de descentralización de funciones, al que se considera más eficiente desde el punto de vista económico y social.

Respecto del segundo aspecto, se considera que, respetando los principios de equidad y de igualdad ante la ley, y la repetida vinculación con la proporcionalidad a la población que la Constitución hace, solo serían aceptables dos criterios básicos.

El primero, se basaría en la proporción en que cada jurisdicción contribuyera a la recaudación efectiva de cada impuesto. Tendría entonces el sentido de una devolución al origen de parte de la recaudación llevada a cabo unificadamente a nombre de la Nación y las provincias por el organismo nacional respectivo.

Este criterio, que parecer irreprochable en teoría, tropieza con serios inconvenientes prácticos, derivados por ejemplo, de la facturación de actividades o transacciones en jurisdicciones diferentes de aquellas en las que tuvieron lugar los hechos económicos que las originaron. En la práctica, es difícil y engorroso dilucidar estos aspectos. Este tipo de argumentos fueron siempre esgrimidos en relación a la participación que debía corresponderle al distrito federal, y en menor medida, a la provincia de Buenos Aires.

Consecuentemente, quedaría en pie como alternativa mejor, más clara y práctica, la proporcionalidad con la población de cada jurisdicción participante.

El Sistema bajo la Ley 14.788

La sistematización moderna del sistema de Coparticipación Federal puede decirse que arranca con la ley14.788 que entró en vigor el 1° de enero de 1959.

En lugar de criterios como los indicados más arriba, dicha ley estableció como distribución "primaria" inicial para 1959 el 72% para la Nación y el 28% restante para las provincias; la parte de la Nación incluía el 6% para la MCBA, con lo que, para los propósitos de este trabajo, podría decirse que la distribución primaria era del 66% para la Nación y 34% para las provincias y MCBA. Esta distribución primaria se iba alterando gradualmente año a año a favor de las provincias, hasta alcanzar en 1963 el 64% y el 36%; como la participación de la MCBA se mantenía constante en el 6%, en realidad en 1963 el 58% era para la Nación y el 42% para las provincias y MCBA. Como puede observarse, todavía muy lejos de las proporciones que podrían considerarse como mínimamente aceptables en la interpretación constitucional estricta.

En cuanto a la distribución "secundaria", la ley asignaba el 25% por partes iguales entre todas las provincias (excluyendo a la MCBA) y el 75% restante se distribuía por tercios en proporción a la población, a los recursos propios percibidos por cada provincia, y a los gastos efectuados por cada una.

La Ley 20.221 y la creación del Fondo de Desarrollo Regional

El l° de enero de 1973 comenzó a regir la ley 20.221, sancionada por el gobierno militar el 21 de marzo de dicho año, es decir poco antes de la entrega del poder al gobierno electo ese mismo mes.

Esta ley estableció cambios profundos en el sistema hasta entonces vigente, y sentó algunos criterios que son sostenidos en parte hasta el presente por partes interesadas y especialistas.

Por un lado la ley se aproximó a la aceptación y aún avanzo más allá de los criterios que señalamos más arriba.

La ley asignó a la Nación el 48,5% del total coparticipable, y el saldo a las provincias: 48,5% a asignar según los criterios de distribución secundaria a los que se hace referencia enseguida, y 3% para un Fondo de Desarrollo Regional creado por el art. 16 de la misma ley en sustitución del Fondo de Integración Territorial, que tenía por destino la financiación de estudios, proyectos y trabajos públicos relevantes para la integración y el desarrollo del interior del país. Aún cuando no existía una prohibición expresa, estos Fondos no otorgaban financiamiento a la provincia de Buenos Aires ni a la MCBA.

Entre los criterios de base para la distribución secundaria, la ley incluyo al 65% en proporción a la población de cada jurisdicción, lo cual constituyó una aproximación positiva a la interpretación constitucional estricta.

Pero en sentido contrario, introdujo para el 35% restante criterios de orientación netamente redistributiva, implicando dos tipos de subsidios.

El 25% se distribuye en proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre el área más desarrollada del país (la ley la define como integrada por la Capital y la provincia de Buenos Aires), y cada provincia. El 10% restante, se distribuye entre las provincias con densidad de población menor que el promedio del conjunto de provincias, en proporción a las diferencias entre dicho promedio y el de cada provincia beneficiada. A título ilustrativo, en el censo de 1990 solamente 14 provincias integran este grupo, que excluye obviamente a la Capital y a Buenos Aires.

En cuanto a la MCBA, esta ley reduce su participación al 1,8%, siempre dentro de la correspondiente a la Nación; como novedad, aparece el 0,2% asignado a Tierra del Fuego, dentro del mismo total nacional. Consecuentemente, el total asignado a las provincias y la capital sería del 53,5% del monto coparticipable.

La provincia de Buenos Aires resultó la más afectada, en términos relativos, ya que con el 37,53% de la población en el censo de 1970, la ley le asignó, por el mismo indicador único aplicable el 13,57% de los fondos coparticipables.

La Exclusión y la Reincorporación de la MCBA al Sistema

El gobierno militar, por ley 22.451 suprimió a partir de 1981 toda participación de la MCBA en el sistema. Por la ley de Presupuesto Nº 22.770 restituyó la participación anterior, del 1,8%, a partir de 1983.

La Caducidad del Sistema y el Convenio Transitorio

El sistema establecido por la ley 20.221 fue extendido, pero caducó finalmente el 31 de diciembre de 1984.

Al no existir ningún régimen de coparticipación en vigencia, durante 1985 el gobierno nacional procedió a efectuar transferencias unilaterales. Esta situación condujo a numerosos reclamos provinciales.

Luego de un proceso de negociación, el gobierno nacional y los provinciales firmaron el 13 de marzo de 1986 un Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las

Provincias, el que estableció montos a transferir a cada provincia para dicho año únicamente, más una cierta garantía de apoyo financiero en el caso de que la aprobación de aumentos de salarios para el Gobierno Nacional derivara en aumentos correlativos en las provincias. Este mecanismo continuó vigente durante 1987.

Durante esos dos años se multiplicaron los reclamos de las provincias a la Nación, debido a diferencias en la interpretación del convenio, que se tradujeron en transferencias menores que las provincias consideraban que les correspondían, y reclamaban en consecuencia por la acumulación de las deudas resultantes. La MCBA no fue parte de este proceso, ni firmó el convenio citado.

El Régimen de la Ley 23.548

La ley 23.548 estableció un nuevo "régimen transitorio" de coparticipación federal, a partir del l° de enero de 1988.

Asigna a la Nación el 42,34% del total coparticipable y el saldo, del 57,66% a las provincias, el más alto desde que existe el sistema. De este monto, el 54,66% se asigna según porcentajes fijos establecidos en el art. 4º de la ley; el 2% se destina "al recupero del nivel relativo" de Buenos Aires (1,57%), Chubut, Neuquén y Santa Cruz (0,1433% cada una); finalmente, el 1% restante forma el Fondo de Aportes del Tesoro para atender situaciones de emergencia.

A la MCBA y a Tierra del Fuego la ley no les asigna porcentajes fijos, como era habitual en las anteriores, sino que establece que "la Nación les entregará, de su parte, una participación compatible con los niveles históricos, y no inferior en términos constantes a la suma transferida en 1977". De hecho, las transferencias a la MCBA se han visto obstaculizadas debido a que el Tesoro se hizo cargo de avales de deuda externa caídos.

Asumiendo que implícitamente continuaran vigentes los porcentajes anteriores, 1,8% para la MCBA y 0,2% para Tierra del Fuego, se llegaría a una asignación total del 59,66% a las provincias y MCBA.

En el censo de 1990 la participación de la Capital en la población total del país continuó descendiendo hasta alcanzar el 9,13%. Aplicando este porcentaje al porcentaje total mencionado en el párrafo anterior, le correspondería a la MCBA una participación del 5,45% en el monto no asignado al Gobierno Nacional. Si en cambio dicha proporción se aplicara en el 65% por población establecido en la ley anterior, 20.221, le correspondería el 3,54%.

Nuevos Reclamos y Estudios sobre el Sistema

Originariamente se pensó que la aprobación de la ley 23.548 conduciría a una situación más estable en torno a la Coparticipación Federal.

Ello no fue así, ya que continuaron verificándose reclamos de las provincias por diferencias de interpretación, que en 1988, el año de su sanción, se centraron en los excedentes del impuesto a los combustibles.

Esa situación llevó a la Reunión de Gobernadores que tuvo lugar en Rawson, Chubut el 23 de octubre de 1988, a encomendar al Consejo Federal de Inversiones (CFI) la preparación de un documento sobre las relaciones financieras Nación - Provincias. El documento, fechado 8 de noviembre de 1988, es de tono francamente crítico.

El carácter obligadamente transitorio, como ya se explicó, del régimen de la ley 23.358, la disconformidad con la misma y sus interpretaciones por el Gobierno Nacional, la primera

hiperinflación de mediados de 1989, indujeron a considerar la posibilidad de un nuevo cambio de régimen, hacia una orientación más federalista.

Como contribución a los eventuales análisis previos a una nueva reforma, se recopilaron y sistematizaron los antecedentes que se produjeron inmediatamente antes de la caducidad, a fines de 1984, del régimen de la ley 20.221.

Un trabajo preparado por el CFI en 1989 se remite a los estudios efectuados en 1983 por investigadores especializados de alto nivel bajo encargo del CFI, las propuestas específicas de modificaciones al régimen de dicha ley presentadas por siete gobiernos de provincia, y los dos dictámenes de la Reunión de Ministros de Hacienda del l° de junio de 1984, que compatibilizan diferentes propuestas.

Para la fundamentación de este proyecto de reforma de la CN, interesa destacar que de todo lo antes citado surgiría un apreciable grado de consenso en los mecanismos básicos de la ley 20.221.

Ambas propuestas, por ejemplo, conservan a la población como el indicador básico más relevante para la distribución secundaria (65% en un caso, y 50% en el otro).

Ambas propuestas mantienen la "brecha de desarrollo" y la "dispersión de la población", criterios para los cuales tanto Buenos Aires como la MCBA no recibirían ninguna asignación dentro de la distribución secundaria, en caso de mantenerse las definiciones de la ley anterior.

Pero también las propuestas amplían el número de indicadores en que se basaría la distribución secundaria. Incluyen como indicadores nuevos el "esfuerzo tributario propio" (5%) en el primer caso, y "por partes iguales" (15%, equivalente a 0,35 para cada jurisdicción, aproximadamente), y "consumo de combustibles y energía" (5%).

Todos estos últimos indicadores serían de aplicación eventual a la MCBA, incrementando el correspondiente a la población.

Cabría mencionar sin embargo que algunos criterios incluidos en dicho consenso, en particular los llamados "brecha de desarrollo" y "dispersión de la población" son difícilmente sostenibles hoy, cuando han cambiado las condiciones básicas que los originaron.

Sin pretender aquí agotar el tema, cabe consignar respecto de la "brecha de desarrollo" que se medía por comparación con la Capital y Buenos Aires tomados como una unidad, según una publicación reciente del Banco Mundial habría nueve provincias con un PBI per cápita más alto que Buenos Aires, siendo el nivel de ésta última inferior al promedio del país.

A su vez, la situación actual de la provincia de Buenos Aires deriva sobre todo de la gran concentración de población empobrecida en los partidos del conurbano. Se estima en unos 3 millones de personas la población que estaría bajo los límites que los organismos internacionales consideran como niveles de pobreza.

Dada la carencia y la insuficiencia de la infraestructura urbana y de los servicios municipales y provinciales en el conurbano, dicha población tiende a utilizar los servicios de salud y aún de educación de la Capital, lo cual implica a su vez un aumento del gasto público para la misma, sin ninguna compensación explicita

Varias de las provincias que registran densidad de población inferior al promedio, registran al mismo tiempo PBI per cápita relativamente altos, y se están viendo beneficiadas por el avance gradual pero firme en el reconocimiento de su derecho a percibir regalías por la explotación de sus recursos naturales renovables y no renovables, superficiales, del subsuelo, y/o marítimos, lo que acentuará las diferencias en el futuro próximo.

Las Transferencias de Servicios de Educación y Salud

Prácticamente se ha completado la transferencia de los servicios sociales de la Nación a las provincias y a la MCBA. Una vez concretado ello, parecería claro que el principal determinante y componente del gasto público a ese nivel corresponde a los servicios de salud y educación. Esto resulta más cierto aún en un contexto de bajo nivel de inversión pública y de sustitución de ésta por concesiones o sistemas similares.

A su vez, en un momento dado, el gasto en salud y educación es directamente proporcional a la población, y en un enfoque dinámico, a su evolución en el tiempo.

Las provincias más pobladas y relativamente más desarrolladas siempre tuvieron a su cargo una parte significativa de los servicios de salud y educación, especialmente las primarias, aunque en las últimas décadas expandieron también notablemente la secundaria. Por esa razón las transferencias de servicios nacionales ya efectuadas, tuvieron un impacto fiscal relativamente mucho menos significativo que para aquellas donde muchos de los servicios eran históricamente nacionales en mucha mayor proporción.

Las provincias del primer grupo mostraron siempre una mayor capacidad de ejercer sus poderes de imposición y de efectivizar la recaudación de los tributos propios. Con la importante excepción de Buenos Aires, no sufrieron cambios de mayor significación relativa en la distribución relativa de la Coparticipación Federal.

Cabría afirmar entonces que se verificaría históricamente en dichas provincias, un mayor grado de equilibrio entre el nivel de prestación de servicios, especialmente en los sectores sociales, y los recursos propios y de Coparticipación Federal de que disponen para ello.

Consecuentemente, parece valido tomarlas en principio como punto de referencia para el análisis del nivel de ingresos necesario para atender adecuadamente la prestación de los servicios sociales, especialmente salud y educación.

Al respecto cabe mencionar, que dentro del régimen legal vigente, Córdoba, con el 8,53% de la población del país en 1990, recibe el 9,22% de la distribución secundaria; Santa Fe, con una población del 8,58%, recibe el 9,28% del mismo monto; Mendoza, 4,32% de población, 4,33% de distribución secundaria, etc. Ninguna de dichas provincias puede ser considerada como “pobre”.

Sin embargo la ley vigente asigna a dichas provincias un porcentaje de participación en la distribución secundaria de la Coparticipación Federal que es desde significativamente superior al correspondiente en la población total del país (Córdoba y Santa Fe) hasta casi igual (Mendoza).

Todas las demás provincias, con excepción de Buenos Aires, tienen una participación porcentual en la distribución secundaria superior a la que corresponde a la de su población sobre el total del país.

Los casos de Córdoba y Santa Fe son particularmente relevantes para su comparación con la Capital, ya que sus poblaciones en el censo de 1990 son aproximadamente similares: 2,76 millones, 2,78 millones y 2,92 millones, respectivamente.

Como la participación de la Capital en el total de la población del país es del 9,13%, resulta evidente que todos los porcentajes de distribución secundaria mencionados en el párrafo anterior son inferiores a este último, cuando en los casos de Santa Fe y Córdoba, con poblaciones similares, son significativamente mayores, como se mostró más arriba.

Los Pactos Fiscales

Finalmente, los pactos fiscales de años recientes han vuelto a modificar sucesivamente las relaciones fiscales dentro del Sistema Fiscal Federal, de manera que no resulta necesario reseñar ahora.

Por otra parte, se ha previsto, y está en vías de concreción para varias provincias, la transferencia de los sistemas de previsión social provinciales a la Nación, lo que implica la transferencia de los déficits de los mismos.

El Replanteo de la Coparticipación Federal

Los frecuentes cambios en el sistema, con sus idas y vueltas, que se han señalado más arriba, son la consecuencia directa del desajuste entre la previsión constitucional y la realidad tal como ha ido evolucionando en los últimos sesenta años.

Se han señalado distorsiones con respecto a lo que sería la interpretación más próxima al texto constitucional, como así también las dificultades en la aplicación de algunos criterios establecidos al margen del mismo, no con ánimo de emitir juicios condenatorios en sí mismos, sino de ilustrar con ejemplos lo complejo de la situación que se ha ido verificando, y las dificultades que el tema encierra.

Por otra parte, es indudable que la falta de una guía constitucional clara y congruente con la realidad y las necesidades previsibles deriva en la falta de estabilidad de seguridad jurídica del Sistema Financiero Federal, en su conjunto, lo cual no puede sino resultar perjudicial para la inversión nacional y extranjera necesaria para la reconversión y reactivación productiva de muchas regiones del país.

En ese contexto, resulta inevitable e impostergable el replanteo y la revisión integral del Sistema Financiero Federal, en general, y de la Coparticipación Federal en particular, con el objeto de establecer como mínimo un mayor grado de paridad entre los recursos fiscales asignados y las funciones y responsabilidades institucionales y de prestación de servicios a la comunidad por parte de las provincias y municipios.

Como conclusión, cabría considerar que lo indicado más arriba fundamenta sobradamente la necesidad de revisar el régimen vigente, tanto desde el punto de vista de la equidad requerida por la Constitución, cuanto desde el puramente racional que resulta de considerar el costo de los servicios bajo su responsabilidad y los medios que proveen para cubrirlo las doctrinas y la práctica de las finanzas públicas.

Por otra parte la reforma del régimen vigente que se postula se hace necesaria también debido la creación de la nueva provincia de Tierra del Fuego y a las consecuencias fiscales que derivaran del nuevo status constitucional de la Capital, que ya recibido la transferencia de servicios en forma similar a las provincias pero en proporción muy alta. Posiblemente, el cambio institucional que establezca la reforma constitucional conducirá, más allá de los aspectos financieros relacionados en forma inmediata, a la transformación de la MCBA a lo largo del tiempo en una Gobernación del Distrito Federal, como existe con otros países latinoamericanos tales como Venezuela y Colombia, lo que a su vez plantearía nuevos problemas fiscales que sería prudente prever.

Orientación de la Reforma

A la luz de la experiencia histórica en este tema como en otros, se considera necesario que la Constitución contenga principios claros que reflejen el consenso nacional y federal sobre los mismos, con el objeto primordial de dar estabilidad y seguridad jurídica al sistema. La aplicación concreta y flexible de esos criterios a una realidad necesariamente cambiante, debe dejarse a la ley. La necesidad de flexibilidad y adaptación debe tener límites, si se quiere preservar un grado mínimo

de estabilidad, y con ello, de previsibilidad económica, imprescindible en tiempos de reconversión, y más aún de integración económica.

Por otra parte, actualmente y después de las transferencias de servicios, las fuentes normales de financiamiento no pueden no incluir el acceso de los entes no nacionales al financiamiento internacional disponible.

Es imprescindible aprovechar las ventajas de todo tipo de la descentralización, procurando asegurar al mismo tiempo el uso social y económicamente eficiente y productivo de los recursos fiscales, y la razonabilidad del conjunto del sistema al nivel del país como un todo.

Asimismo, y por las mismas razones, es necesario prever una dirección y una administración del sistema racional y estable.

En años recientes se han efectuado numerosos análisis, comentarios y propuestas de reforma, que no es posible resumir aquí.

En ese sentido, la fundamentación de este proyecto se remite en general a los estudios y debates llevados a cabo por la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, y en particular a los estudios y conclusiones del Seminario sobre Reforma Constitucional - Puntos de Partida y Recomendaciones en materia de Federalismo Fiscal, recientemente entregadas a la Convención Reformadora al culminar sus trabajos.

Por esa razón, como así también por razones de brevedad, se omite incluir una fundamentación detallada de cada una de las propuestas reflejadas en el texto de las reformas que se incluyen a continuación.

25

Solicitada por el señor Convencional Fonzalida

Señor Presidente:

Habiendo presentado varios proyectos de mi autoría en ambas comisiones tengo la necesidad de fundamentar el despacho de la mayoría, pero lo haremos muy brevemente, para no cansar a la H. Convención, porque los que me precedieron en el uso de la palabra lo hicieron con indiscutida autoridad abundando en argumentos y mejor imaginación.

No queremos dejar de comentar el agregado al inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional o inciso 16 bis en lo que hace al desarrollo armónico de las provincias y la formación de regiones que tiendan al crecimiento de la Nación.

La Constitución, al imponer el deber al Congreso de proveer el crecimiento armónico de la Nación, lo hace sabiendo que las leyes primarán sobre cualquier disposición contraria que pudieran contener las leyes provinciales. Este encargo está dado a la Nación, porque tratándose de un país con tan grande extensión territorial, los elementos aislados de cada provincia no podrían bastar al desarrollo de sus propias riquezas y debe ser la Nación la que, por medio de estímulos a la industria, al desarrollo humano, al progreso económico, a la productividad, a la generación de empleo productivo, al desarrollo científico, etc., fomenta el bienestar de todas las provincias por igual.

Pero no podríamos decir que nuestro país tiene el mal de la extensión, porque en su nombre podríamos exponernos a la expansión de otros países. Consideramos que la extensión de su territorio constituye un beneficio comparativo, pero necesita estar unida por vínculos comunes, que respetando sus individualidades formen un todo armónico y general. Por eso sostenemos que la facultad de solicitar subsidios a la Nación por parte de las provincias que realmente la necesitan más que una facultad constitucional es un derecho, señor Presidente.

Por lo tanto la inclusión del inciso 16 bis al artículo 67 de la Constitución Nacional, en vez de ser una limitación de las facultades de las provincias, es un derecho de ellas, es un deber del Congreso, que estará expresamente garantizada por la Constitución.

Es por lo tanto una buena política constitucional, atender por todos los medios al alcance del Congreso, al desarrollo armónico de las provincias y no es un peligro para las autonomías provinciales, sino es el principio de su prosperidad, porque existen provincias pobres, señor Presidente y mientras ellos deban atenerse a su propia fuerza, no podrán subsistir como tales, mientras no desarrollen su economía con el auxilio general; con los recursos propios estarán siempre en condiciones de indefección. El único peligro que amenaza a las provincias es mantenerse en la pobreza, incapaces de poder mejorar su propio destino.

Como riojano no puedo dejar de citar una frase del Dr. Joaquín V. González que dijo: "tengo el honor de ser representante de una provincia pobre, como se dice generalmente. No es solo bajo ese concepto que yo asumo la responsabilidad, más que todo, la actitud de la Cámara tiene la benevolencia de presenciar; es porque todos los pueblos de la Nación son iguales: la más pobre de las provincias tiene la misma soberanía, la misma personalidad política que las más ricas; y en cuanto son Estados, tanto las provincias como la Nación tiene también igualdad de derechos".

Yo declaro, señor, que hasta ahora, en todos mis estudios e investigaciones, la fórmula que más satisface mi espíritu como argentino y como amante de la jurisprudencia, es el federalismo argentino tal como yo lo he expresado, representado por esta frase: "la unión indestructible de estados indestructibles".

Otro punto al que quiero referirme rápidamente es el artículo 106 bis del despacho de la mayoría:

La facultad que otorga la Constitución de crear regiones, se relaciona íntimamente con la entidad política y económica de las provincias, este es uno de los más importantes aspectos del proyecto.

En nuestra organización nacional existen dos factores, la provincia y la región, todo organismo federativo consta de estos dos órdenes, la organización política que es voluntaria y la región que obedece a causas de orden no voluntario, que tiene su principal fuente en la vida material, con caracteres étnicos territoriales y sociales de la misma nacionalidad. Así se puede separar perfectamente las dos órdenes de entidades, provincial y regional y se pueden formar figurativamente dos mapas, señor Presidente, uno geográfico-político y otro geográfico-regional.

El primero obedece a causas políticas y el segundo a causas científicas, comprendiendo así perfectamente el valor real de cada agrupación política o regional según los intereses y factores que entran en la elaboración de su vida o su progreso.

La regionalización tiende al desarrollo integral de todo el país, comenzando por las provincias menos desarrolladas, el progreso de estas traducidos en mayor producción de bienes y mayor consumo, a sus vez redundará, por esas regiones en mayor bienestar de las provincias más desarrolladas.

No hay que alarmarse por la desigualdad de las provincias. Señor Presidente, es el resultado de la historia y de la vida de cada una de ellas, pero desequilibrio económico no es desigualdad política o social, porque una provincia rica económicamente puede carecer de estos aspectos y así las provincias pobres que no pueden costear sus presupuestos pueden a lo mejor emitir productos intelectuales superiores a las económicamente ricas y pueden pesar tanto o más que aquellas en el Gobierno Nacional.

Con estas simples hipótesis podemos demostrar que la desigualdad de las regiones en su capacidad económica, no afecta en manera alguna la ley de igualdad política y social que debe regular su vida.

En cuanto a la Autonomía Municipal

El agregado al artículo 106 de la actual Constitución fue una aspiración que como Intendente Municipal de una lejana región riojana, me he fijado como objetivo el venir a esta Convención Constituyente, por ello presentamos un proyecto que concuerda casi exactamente con el Despacho de la mayoría de la comisión de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal:

Asegurar con jerarquía constitucional la autonomía municipal dejando a cada provincia y a los propios municipios la facultad para auto determinarse, es fundamental, señor Presidente, para el desarrollo zonal, provincial, regional y nacional.

El municipio es la organización local de una población asentada en forma permanente en un territorio determinado, que tiene capacidad económica para realizar los servicios indispensables originados en la relación y necesidad de los vecinos.

Todos los municipios son iguales cualquiera sea la cantidad de habitantes que geográficamente ampare. Más relevante que el número de pobladores es el medio espiritual de sentir que se es parte de la Ciudad o Departamento, que se es vecino, que somos integrantes de la gran familia que se llama municipio.

Hay que entender y eso es misión de cada uno de nosotros, que el municipio, debe cubrir los servicios mínimos y esto depende de múltiples factores, entre ellos la capacidad económica, pero siempre están mejor cumplidos cuando lo sostienen y realizan los mismos vecinos, sin perjuicio que las autoridades provinciales o nacionales presenten la colaboración que les corresponde.

No hace falta remontarse a los fueros de Aragón ni a la historia desde los orígenes de Roma para llegar a la sencilla verdad que la "libertad municipal" es un derecho natural que tiene su forma en la ley, pero ley natural no quiere decir ley extraña al cuerpo mismo, al contrario, se relaciona este concepto al sentido que le daban los romanos y es la ley, el cuerpo soberano elegido por el pueblo para dictarla quién le da, forma práctica a esos mandatos abstractos que vienen con la sociedad misma y que se llaman leyes naturales, pero estas no tienen imperio si un cuerpo legislativo no le da su autoridad.-

Hay grandes filósofos cuyo pensamiento se relacione con el verdadero valor de estas libertades comunales, señor Presidente.

Pero entramos de lleno a la historia americana de los municipios, ellos se relacionan con los antiguos cabildos coloniales, que aunque se dan como ejemplo hondamente arraigados a las costumbres democráticas, diciendo que han servido de modelo a los municipios de las provincias, pero estos cabildos no fueron un ejemplo pleno de libertad, porque estaban a la sombra del poder colonial y no tenían origen popular verdadero, ni siquiera campo donde desarrollar plenamente la voluntad del pueblo. Los cabildos del año 1810 que la Revolución de Mayo encontró funcionando, reasumieron la soberanía popular depositándola en ese instante en el pueblo argentino. Así se convirtieron en cuerpos electivos para constituir la Asamblea de 1813 y algunas otras. Posteriormente se transforman en salas capitulares primero, en salas legislativas después y en las legislaturas provinciales con la sanción de la Constitución Nacional en 1853 y fueron verdaderos representantes de la soberanía local. De esas legislaturas nacieron los regímenes municipales, señor Presidente.

Municipalidad quiere decir corporación reconocida por la ley, porque no puede haber ninguna corporación o persona que represente el todo o parte de la soberanía que no esté organizada por poder soberano, que en este caso es la legislatura, facultada por ella y por sus cartas orgánicas para gobernarse asimisma.

La Constitución Nacional establece en su artículo 5º las exigencias que deben cumplir las provincias para gozar de autonomía y una de ellas es “asegurar un Régimen Municipal”, pero no aclaraba el carácter del gobierno municipal y surgía la duda de la autonomía. La reforma propuesta, señor Presidente, resuelve este inconveniente modificando el artículo 106 de la Constitución Nacional, sin lesionar los derechos que por tradición histórica tienen adquiridos los municipios.

Establecer en la Constitución Nacional un régimen municipal acotado, independientemente que puede limitar los derechos que tienen las provincias de dictar sus propios regímenes municipales de acuerdo a sus particularidades, sería ir contra los derechos originarios que reservan los pactos las provincias, y que han sido reconocidos en reiterados fallos por nuestra Suprema Corte en especial cuando dice: "El régimen legal de los municipios provinciales no es cuestión regida por la Constitución y las leyes de la Nación, sino propias del ordenamiento jurídico provincial, en los términos del articulo 104 y siguientes de la Constitución Nacional, con la sola reserva del artículo 5°” (Fallos 259: 166).

En otro fallo del mismo Tribunal se ha dicho “Las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución a previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación (artículo 5° de la Constitución Nacional), para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte de poder que para ese objeto les otorgue las Constituciones y Leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía” (Fallos 114: 282-123: 313- 154: 25).

Por eso, señor Presidente, procuramos que la modificación del artículo 106 de la Constitución Nacional no signifique un desmedro a las autonomías provinciales y quede resguardado el federalismo.

Que las municipalidades deben ser autónomas, nadie lo discute, allí se funda la democracia participativa, allí se acuña la solidaridad, la unión y la fe en las instituciones políticas, allí el pueblo piensa por sí mismo y es definitivamente el municipio, señor Presidente, la cuna de la democracia.

Vamos a terminar, señor Presidente, con una frase del ilustre riojano Joaquín V. González, quién ilumina este recinto, por haber hecho un motivo de vida el estudio de la Constitución y haberla interpretado en todas sus formas.

Dijo Joaquín V. González: “La democracia es un modo de gobierno que consiste en pensar para obrar en conjunto, en corporación, en coordinación; la esencia de la soberanía no es individual sino colectiva; el mandato de gobierno que surge del sufragio primario, del soberano es un acto consciente de voluntad colectivas; por eso una agrupación social o política que no delibera por sí misma, que no piensa para exteriorizar su mandato soberano -sufragio, ley-, no es una democracia, sino un instrumento de ajenas voluntades, una herramienta para forzar las cerraduras del poder, un arma de dominación ilegitima, o sea, de despotismo”.

Nada más, gracias señor Presidente.

26

Solicitada por la señora Convencional Gomez de Marelli

Documento anexo a la intervención de la Convencional Nacional Mabel Gómez de Marelli en oportunidad del tratamiento de los despachos de las COMISIONES DE COMPETENCIA FEDERAL Y DEL REGIMEN FEDERAL, SUS ECONOMÍAS Y AUTONOMÍA MUNICIPAL, por el plenario Convención Nacional Constituyente.

Tema: PROPIEDAD DE LOS RECURSOS NATURALES

SEÑOR PRESIDENTE:

Por Expediente 178 consta el proyecto que oportunamente presentara, acompañada por otros señores convencionales, por el cual se propone la incorporación de un texto al artículo 107 de la Constitución Nacional, que hace explícita con la mayor precisión y detalle, la propiedad provincial de los recursos naturales. El texto propuesto es el siguiente:

"La propiedad de los recursos naturales corresponde a las provincias, sin perjuicio de que su explotación correspondiere a las provincias y/o a la Nación y/o a los particulares, según los acuerdos celebrados entre la Nación y las provincias.

Los recursos naturales comprendidos por esta cláusula son: las fuentes primarias de energía (solar, eólica, biológica, hidráulica, etc.), el espacio aéreo y su contenido, la tierra y el suelo, los yacimientos minerales, las aguas en sus diversos estados (líquido, vapor, hielo), y ubicaciones físicas (oceánicas, superficiales, subterráneas, meteóricas), La flora silvestre, fauna silvestre, los comprendidos en los parques nacionales, el mar territorial, su lecho y su contenido".

El Despacho General de la Comisión de Competencia Federal que tratara el tema en cuestión, con el voto de la mayoría de sus miembros, aprobó un texto que no difiere en demasía del proyecto antes mencionado, recurriendo también al criterio de enumerar -aunque en mayor síntesis- los recursos naturales cuya propiedad las provincias nunca cedieron a la Nación. El texto aprobado por la misma es el siguiente:

"...Las provincias tienen el dominio originario de sus territorios, su suelo, subsuelo, ríos interprovinciales, mar, sus costas, lecho, plataforma continental, el espacio aéreo y de todas los recursos naturales, renovables o no, cualquiera sea su origen, que en ellos se encuentren, ejerciendo la jurisdicción en todas las materias que no han delegado expresamente a la Nación en esta Constitución"

Finalmente, el texto constitucional que estamos tratando, según el Despacho de la mayoría del Dictamen de la Comisión de Redacción, propone incorporar la siguiente fórmula al artículo 106 bis:

"...Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

El criterio que nos llevara a proponer una fórmula que enumerara detalladamente los recursos naturales, respondía exclusivamente a la necesidad de evitar interpretaciones futuras sobre un tema que ha sido, es y será de la mayor trascendencia para el desarrollo de las economías provinciales, y que solo por la vía de cuestionables interpretaciones pudo ser sustraído de sus dominios efectivos; tal es el caso de los hidrocarburos y las fuentes de energía.

Nuestro voto afirmativo al proyecto de la mayoría se fundamenta en que, no teniendo la Comisión de Redacción atribuciones para modificar cuestiones conceptuales o de fondo de los dictámenes que llegan a la misma, con la fórmula propuesta para su tratamiento por este plenario solo se han sintetizado los conceptos del correspondiente despacho de la Comisión de Competencia Federal.

Solicitada por el señor Convencional Guzmán

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 2° 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 estimulo" (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 articulo 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 Joaquín 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 más 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 tenía 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 más 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, sus 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" (0b. cit., pag. 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.

EL DESPACHO DE MAYORÍA SOBRE FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN 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 incluyo 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 especifica. 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 conformara 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 Hector B. Villegas y Miguel A Ekmekdjian, hasta quienes, como Pedro J. Frías, 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 Garcia 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, más 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 práctica que está 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 interjurisdiccional, tanto de la Nación con las provincias, como de las provincias entre sí, 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 interjurisdiccionales 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. Frías 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, encontraran 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 corporizado 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 Luis 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)

Este 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 converge 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 especificas 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 hiciéramos en nuestro proyecto que tramitó 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 COMISION DE REGIMEN FEDERAL SOBRE CREACION DE REGIONES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO 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 articulo 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 habitado por el art. 3 ap. A inc. b) -creación de regiones para el desarrollo económico y social- nuestro Bloque presentó 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 acción 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.

28

Solicitada por los señores Convencionales: HITTERS, DUHALDE, PIERRI, CAFIERO, BALESTRINI, ORSI, FALBO, DE JESÚS, VALLEJOS, PECULO, FARIAS, CASCO, SALCEDO, BARBERENA, PEDERSOLI, PETTIGIANI; VIVIANT, ALBAMONTE, RAMPI, ABRAHAM, EL BACHA, WEST, ORTEMBERG, y FEIJOO DO CAMPO.

COMPETENCIA FEDERAL Y REGIMEN FEDERAL; SUS ECONOMIAS Y AUTONOMIA MUNICIPAL

Señor Presidente:

La modificación propuesta en el inciso 2 del art. 67 produce cambios fundamentales respecto a la Constitución de 1853, en consonancia con la realidad vigente en nuestro país en los últimos 60 años.

Por un lado, se reconoce explícitamente como facultad concurrente del Gobierno Federal y de las provincias la posibilidad de imponer contribuciones indirectas, lo cual hasta ahora sólo era así por interpretación del texto vigente.

Esta facultad concurrente no vulnera la que poseen las Provincias de imponer otros tributos directos y/o indirectos.

Por otro, se otorga rango constitucional al régimen de coparticipación federal de impuestos, el que obviamente no fue contemplado por los constituyentes de 1853, ya que la realidad de aquel momento no lo requería. De esta manera se concretan iniciativas discutidas anteriormente.

A partir de la década del '30 y como consecuencia de la realidad económica, entran en vigencia diversos regímenes de coparticipación de los ingresos federales, los cuales terminan unificándose en 1973 con la ley 20.221, que significó en aquel momento un profundo avance en la relación financiera Nación-Provincias.

Posteriormente en la década del '80, la crisis económica tornó sumamente compleja la relación entre ambos niveles de gobierno y la distribución de los recursos federales fue fuente de permanentes controversias entre las partes.

En este marco, en 1988 sólo fue posible acordar un régimen transitorio de distribución de impuestos nacionales, que con el transcurso de los años sufriera profundas modificaciones.

No es casual que en estos momentos sea posible realizar la reforma de nuestra Constitución, con consenso de la mayoría política del país. Varios elementos esenciales confluyen: la consolidación institucional, el logro de la estabilidad económica y el ordenamiento de las finanzas públicas.

Por ello, este es el momento de consagrar constitucionalmente el sistema de coordinación y distribución que debe regir las relaciones financieras entre el Gobierno Federal y las provincias. Esto contribuirá de manera especial a otorgar un mayor grado de transparencia y estabilidad a tales relaciones, lo cual ha constituido en la última década un reclamo de los estados provinciales.

Además, señala que el nuevo régimen de coparticipación federal debe partir de un acuerdo entre la Nación y todas las provincias, régimen que para entrar en vigencia tiene que ser aprobado por la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso de la Nación y también por cada legislatura provincial; este es el sentido de la cláusula. La utilización de Leyes-Convenio como mecanismo de implementación tiene recepción en el inciso. La Ley de Coparticipación tributaria es una norma contractual de derecho intrafederal. Tiene alma de contrato y cuerpo de ley; por ella sobre la base de un acuerdo que implica la abstención parcial y temporaria del ejercicio del poder tributario que legítimamente corresponda a las Provincias, estas participan del producido de la recaudación de los impuestos que efectúa el Estado federal. Las Provincias homologan el sistema sancionando leyes de adhesión por sus legislaturas. Ya que la base de la Ley-Convenio es el acuerdo inicial -lo que enfatiza el carácter contractual- no es admisible modificar o alterar el régimen por alguna de las partes contratantes ni tampoco considerar obligada a quien no fue parte en el consenso inicial. Obviamente existe la posibilidad de la denuncia por las partes comprendidas.

También, este nuevo texto constitucional avanza sobre cuáles son los criterios en base a los que deben asignarse los recursos: la distribución primaria se hará en función de las competencias, servicios y funciones que atiende cada nivel de gobierno; es decir, cuales son los gastos que tales recursos deben atender. Ella obligará a discutir funciones y prestaciones del Gobierno federal, el costo que insumirán las mismas y, concordantemente, la de las provincias.

Asimismo, se dispone que la distribución secundaria, la que se realiza entre las provincias, “será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Los criterios objetivos de reparto imponen recurrir a índices de redistribución directa en función de la superficie, la población y la

riqueza, y también a índices de redistribución inversa para paliar las diferencias que puedan existir entre las Provincias.

En este punto los bonaerenses queremos ser bien claros, y ello tiene que ver con manifestaciones vertidas en este recinto que podrían interpretarse como enfrentando a nuestra Provincia con el resto de las provincias hermanas. Esta redacción fue impulsada por nuestros convencionales y se origina en nuestra profunda convicción de que son necesarios mecanismos redistribuidores, de las regiones más desarrolladas a las menos, para lograr justamente, igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país. Siempre hemos sostenido esto, sólo hemos reclamado un justo equilibrio: máxima correspondencia entre gastos y recursos propios, una contribución equitativa al fondo redistribuidor de todas las provincias con mayor desarrollo relativo y la utilización de indicadores medibles y objetivos.

INTERPRETACION DE LA CLAUSULA TRANSITORIA

La Provincia de Buenos Aires entiende que es fundamental para otorgar transparencia y estabilidad a las relaciones financieras entre todas las jurisdicciones involucradas, acordar un nuevo régimen de coparticipación. Esta aspiración se fundamenta en la necesidad de replantear el sistema actual, a partir de los principios señalados en el nuevo inciso 2 del art. 67 y también incorporando al régimen general de coparticipación federal un porcentaje de recursos coparticipables superior al vigente en la actualidad. Ello significa que la mayor parte de los recursos que reciben las provincias sea mediante la Ley de Coparticipación Federal para tender finalmente a un único sistema de distribución.

En este sentido, se considera que la Cláusula Transitoria interpreta fielmente esta necesidad y brinda los incentivos suficientes para que Nación y Provincias acuerden un nuevo régimen antes de finalizar el año 1996.

Hasta que se sancione el nuevo régimen, la distribución en vigencia del total de recursos coparticipables -es decir, los incluidos en el régimen general (ley 23.548) y los que se distribuyen por regímenes especiales (asignaciones especificas)- no debe modificarse, lo cual significa no variar las participaciones relativas, excepto expreso consentimiento de la Provincia involucrada, la que deberá hacerlo por la correspondiente ley. Esta es la correcta interpretación de esta cláusula, discrepando con el criterio formulado al respecto por el señor Presidente de la Comisión de Competencia Federal en su informe.

Reiteramos: la interpretación que corresponde realizar de la cláusula transitoria comprende a la totalidad de los recursos coparticipables que actualmente se distribuyen; ya sea por el régimen general, como por los regímenes específicos.

Por otra parte, la misma redacción de la cláusula en cuestión no distingue sobre el carácter o procedencia de los recursos, lo que implica que se refieren al total de los mismos.

La Provincia de Buenos Aires acepta replantear sus asignaciones específicas, pero esto debe hacerse simultáneamente con la redefinición del régimen general de coparticipación. No corresponde hacerlo separadamente toda vez que lo que se busca es un sinceramiento y máxima transparencia en la masa de fondos que se distribuyen.

Nuestra Provincia no invoca ningún privilegio sino que defiende un derecho que le es propio. Aunque algunos expresan que el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano sería tal privilegio, en realidad solo es un resarcimiento parcial por el inequitativo tratamiento de la actual distribución de los recursos coparticipables.

Obsérvese que la participación histórica de Buenos Aires fue del 32% en 1970; 28 % bajo la Ley 20.221 de 1973 y es apenas del 22 % en el régimen vigente. El Fondo del Conurbano significa una corrección que, sumado al total de fondos que por distintos motivos recibe el conjunto de provincias, permite elevar la participación de Buenos Aires en el total a sólo el 23 %, cuando tiene el 43% de la población de las provincias. En 1994 la Provincia de Buenos Aires habrá de transferir 2.500 millones de pesos al resto del país.

Esta es la razón más poderosa que nos mueve a discutir un nuevo régimen, que deberá contemplar la existencia de todas las asignaciones vigentes, ya sea las provenientes de recursos coparticipables como las restantes transferencias que reciben la Provincias por otros conceptos (tales como regalías, subsidios, aportes del Tesoro Nacional). El proceso inverso para centrar sólo la discusión en los fondos específicos no resulta aceptable. Estos, en nuestro caso sólo implican el resarcimiento por quitas anteriores y la corrección de un sistema fiscal discriminatorio, considerando cualquier indicador disponible.

El impacto del Fondo para el Conurbano

En 1992 fue creado el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense para financiar obras de carácter social que directamente benefician a nueve millones de argentinos de los cuales el 75% no tiene cloacas, el 60% carece de agua corriente, el déficit de viviendas alcanza las 800.000 y los índices de pobreza se encuadran con las regiones más postergadas del país.

Durante 1993 la Nación transfirió a las provincias por todo concepto $ 13.200 millones mientras que para el Fondo del Conurbano se destinaron $ 426 millones.

Con ello, Buenos Aires aumentó su participación al 23,1%. Pero mantiene en su territorio al 43% de la población del conjunto de provincias y por lo tanto continúa transfiriendo al resto de las jurisdicciones 20 puntos que son equivalentes a $ 2500 millones anuales.

Estos indicadores permiten comprender que, lejos de establecer una situación de privilegio, el Fondo del Conurbano sólo repara una parte del problema.

Analizado desde otra óptica el actual sistema de distribución determina que por cada $ 100 que recibe un bonaerense, los habitantes de provincias de similar nivel de desarrollo -como Córdoba, Santa Fe o Mendoza- reciben $ 150, mientras que los pobladores de las restantes perciben $ 300.

Cabe reafirmar que aquí no se discute el criterio redistributivo que entendemos debe imperar en todo régimen de coparticipación. Lo que si se plantea es la necesidad de dar respuesta a los siguientes interrogantes:

¿Cuál es el monto del aporte para el fondo redistribuidor? ¿Quiénes deben aportar? ¿Quienes tienen que recibir y cuánto deben recibir?

Buenos Aires prácticamente soporta todo el peso de la colaboración con el resto. Por otro lado quienes reciben, lo hacen en valores que superan en varias veces su retraso relativo, según se desprende de diversos indicadores, encontrándose a su vez fuertes diferencias entre las provincias recipendiarias.

Los efectos de la discriminación

Al tener una quita tan importante en los fondos coparticipados, las finanzas públicas bonaerenses sufren la combinación de los siguientes condicionantes: menor gasto público, menor cantidad de personal, mayores impuestos, menor inversión pública y menores salarios.

Cuando se repasan las estadísticas se observa claramente que Buenos Aires tiene el menor gasto público del país (tanto en relación a los habitantes como al PBI) y la menor cantidad de empleados. A pesar de ello tiene que cobrar los impuestos más altos, ya que el efecto de la discriminación es demasiado elevado como para compensarlo con el gasto más bajo.

Estas circunstancias determinan que el nivel de autofinanciamiento (recursos propios como porcentaje del gasto) sea el más elevado. Pero también hace que los grados de libertad en el manejo de las finanzas sea mucho más estrecho que en las restantes provincias.

Indicadores Comparados – Año 1993				
Provincias Púb.	Gasto Público por hab.	Rsos. Nac. por hab.	Rsos. Propios % del gasto	Empleo % de PEA
Bs. As.	100	100	53	5
Córdoba, Santa Fe y Mendoza	140	150	44	8
Restos de Provincias	180	310	22	17

Redistribucion efectiva de los recursos –Año 1994				
Provincia	Participación en población provincial (%) (1)	Participación en fondos nacionales (%) (2)	Redistribución absoluta (2) – (1)	Redistribución relativa (2)/(1)
Buenos Aires	42,5	25,0	-17,5	-41
Córdoba	9,3	8,0	-1,3	-13
Mendoza	4,8	4,1	-0,7	-14
Santa Fe	9,4	7,9	-1,6	-16
Chubut	1,2	1,9	0,7	57
La Pampa	0,9	1,9	1,0	113
Neuquén	1,3	1,9	0,6	48
Río Negro	1,7	2,6	0,9	50
Santa Cruz	0,5	1,8	1,3	239
Tierra del Fuego	0,2	1,0	0,8	339
Entre Ríos	3,4	4,6	1,2	34
Salta	2,9	3,7	0,8	26
San Juan	1,8	3,2	1,4	78
San Luis	1,0	2,3	1,3	136
Tucumán	3,9	4,5	0,6	16
Catamarca	0,9	2,7	1,8	199
Chaco	2,8	4,3	1,5	53
Corrientes	2,7	3,6	1,0	36

Formosa	1,3	3,3	1,9	145
Jujuy	1,7	2,8	1,0	59
La Rioja	0,7	2,0	1,3	174
Misiones	2,7	3,2	0,6	22
Santiago del Estero	2,3	3,8	1,5	68
Total	100,0	100,0	0,0	0,0

AÑO 1993 – pesos por habitante -		
Provincias	Recursos de origen nacional	Gasto Provincial
Buenos Aires	255	539
Catamarca	1205	1558
Córdoba	369	747
Corrientes	610	725
Chaco	669	805
Chubut	970	1204
Entre Ríos	587	863
Formosa	1020	1136
Jujuy	703	1009
La Pampa	1038	1503
La Rioja	1680	1691
Mendoza	408	714
Misiones	566	721
Neuquén	1184	1979
Río Negro	718	1111
Salta	553	723
San Juan	812	995
San Luis	1035	1230
Santa Cruz	2238	2727
Santa Fe	373	683
Santiago del Estero	762	1013
Tucumán	519	638
Tierra del Fuego	2233	3477

El Fondo para el Conurbano y la discriminación fiscal: Los mecanismos de la desigualdad

Quienes afirman que Buenos Aires goza de una situación de privilegio porque recibe el Fondo de Reparación Histórica para el Conurbano, desconocen una realidad que no puede soslayarse.

Porque esa fuente de recursos tiende a reparar, en una mínima proporción, la discriminación que sufre la Provincia de Buenos Aires en la distribución de los fondos nacionales que emanan de la Ley de Coparticipación Federal y de los otros regimenes especiales.

La distribución de fondos nacionales

La Nación cobra los impuestos más relevantes y distribuye una porción de los mismos entre las provincias. Esta distribución está regida por la Ley de Coparticipación Federal y otras como la del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), Fondo Vial, etc. A estos recursos deben sumarse los aportes del Tesoro Nacional (ATN), que son de carácter discrecional.

De todos ellos el fondo más importante es la Coparticipación Federal. Esta se debería distribuir según indicadores objetivos de carácter devolutivo como superficie población y riqueza. A ello hay que adicionarle otros de criterio redistributivo para posibilitar se alcance un crecimiento más equilibrado para el conjunto de la Nación.

Ese fue el espíritu que inspiró a las primeras leyes. Así, la vigente en 1970 determinaba 32% para Buenos Aires que, al tener el 43% de la población del país en su territorio (se excluye la Capital Federal), resignaba una porción importante de sus ingresos (11 puntos) a favor de las restantes provincias.

Con los años y ante la caducidad de la Ley de Coparticipación aparecieron otros mecanismos de distribución y la participación de Buenos Aires decayó aún más.

La ley que rige en la actualidad -vigente desde 1988- le otorga a nuestra provincia apenas un 22% de la Coparticipación Federal. Este exiguo porcentaje se reduce al 20% si se computan los otros fondos que distribuyen, como el FONAVI y los ATN.

Los efectos de la discriminación

Al tener una quita tan importante en los fondos coparticipados, las finanzas públicas bonaerenses sufren la combinación de los siguientes condicionantes: menor gasto público, menor cantidad de personal, mayores impuestos, menor inversión pública y menores salarios.

Cuando se repasan las estadísticas se observa claramente que Buenos Aires tiene el menor gasto público del país (tanto en relación a los habitantes como al PBI) y la menor cantidad de empleados. A pesar de ello tiene que cobrar los impuestos más altos, ya que el efecto de la discriminación es demasiado elevado como para compensarlo con el gasto más bajo.

Estas circunstancias determinan que el nivel de autofinanciamiento (recursos propios como porcentaje del gasto) sea el más elevado. Pero también hace que los grados de libertad en el manejo de las finanzas sea mucho más estrecho que en las restantes provincias.

Indicadores comparados – Año 1993				
Provincias	Gasto público por hab.	Rsos. Nac. por. hab.	Rsos. propios % del gasto	Empleo púb. % de PEA
Buenos Aires	100	100	53	5
Córdoba, Santa	140	150	44	8

Fe y Mendoza				
Resto de Provincias	180	310	22	17

29

Solicitada por el señor Convencional Ibarra

Señor Presidente:

Mucho se ha hablado en este recinto sobre la relación entre la Nación y las provincias. Se ha recurrido a la historia y al presente para mostrar el desarrollo desigual que existe en nuestro país. El convencional Massaccesi ha hablado de que existen cinco argentinas, y el convencional Musalem a su vez ha dicho que hay dos argentinas; no sé quién tiene razón, pero lo que sí es cierto es que no hay una única Argentina. De ese crecimiento desigual que impide a millones de argentinos acceder a servicios y beneficios sociales que otros sectores sí poseen, nos tenemos que hacer cargo todos.

Las políticas centralistas no fueron implementadas por un gobierno de un solo signo político, sino que de ellas fueron responsables gobiernos radicales, justicialistas y también militares. La realidad que hoy tenemos es producto de toda una historia de políticas dirigidas desde y para los lugares centrales con olvido y desprecio para el resto. El analfabetismo, las enfermedades sociales y la falta de servicios esenciales no es producto de un solo gobierno.

He escuchado que en este tema el proyecto es muy casuista y que se introducen cuestiones que debieran ser ajenas a un texto constitucional. Es posible que sea así, pero este texto, incluso el de las minorías es la consecuencia de la desconfianza que existe en numerosos convencionales con respecto a las promesas y compromisos de la Nación. El actual gobierno se ha caracterizado por mentir, por extorsionar a las provincias, por firmar acuerdo que luego se encarga de violar en forma reiterada y entonces es lógico que se ingrese en una casuística para que al menos a la Nación le cueste seguir llevando adelante esa política de avasallamiento de las autonomías y derechos provinciales.

Como convencional de la ciudad de Buenos Aires quiero ahora ingresar en la situación en que debería quedar con respecto al régimen de coparticipación. La historia de la ciudad que represento ha sido despareja con respecto a la coparticipación y para que se tenga una idea de ello voy a referirme a las variaciones que ha habido con respecto a los porcentajes percibidos por la ciudad de Buenos Aires desde el año 1947.

Los índices de coparticipación percibidos por la ciudad de Buenos Aires han sido: de 1947 a 1958 el 4,32% por Ley 12.956; de 1959 a 1966 el 6% por Ley 14.788; en 1967 el 5,32% por Ley 14.788; de 1968 a 1972 el 2,66% por Ley 14.788; de 1973 a 1980 el 1,8% por Ley 20.221; de 1981 a 1982 por Ley 22.451; de 1983 a 1984 el 1,80% por Ley 20.221; de 1985 a 1987 el sistema de coparticipación se rigió por un Régimen Transitorio y los índices fueron de 1,44%, 1,15% y 1,07% respectivamente; en 1988 el 1.28%; en 1989 el 1,38%; en 1990 el 1,46%; en 1991 el 0,95%; en 1992 el 0,74%; en 1993 el 0,87%; 1994 el 0,77% estos últimos establecidos por la Ley 23.548.

Hay que destacar aquí que a fines de la década del setenta se produjeron transferencias de servicios de educación, salud y subterráneos de Buenos Aires desde la Nación a la Municipalidad precisamente cuando descendía el índice de coparticipación. Desde el año 1984 hasta 1991 inclusive, la coparticipación federal correspondiente a la ciudad de Buenos Aires se destinó a cubrir avales caídos por la deuda originada en la construcción de autopistas y el parque Interama de la ciudad de Buenos Aires. A partir de 1992 se produjeron transferencias de servicios de salud, educación y subsidios a la enseñanza privada, por un total de 437 millones de pesos.

La Nación fue ampliando la participación de las provincias en el régimen de coparticipación federal del 48,5% al 55,66%. La ciudad no fue considerada en este aumento y ni siquiera fue consultada al decidirse la suma fija que recibe de parte de la Nación.

La ciudad, que es una de las mayores contribuyentes a los recursos coparticipables y que, para el censo de 1990 aportaba el 22%, con 2.960.976 habitantes, no llega a recibir el 1% de los mismos. En cambio, Córdoba con 2.764.176 habitantes logra el 9,22% y Santa Fe con 2.797.293 habitantes logra el 9,28% (datos del censo de 1991)

Así como la Nación ha asfixiado a la mayoría de las provincias, también ha llevado una política de despojo hacia la ciudad de Buenos Aires, porque si traducimos el porcentaje mencionado en pesos, vamos a advertir que si tuviéramos un trato similar a aquellas provincias, deberíamos recibir aproximadamente 1.300 millones de pesos.

Y ahora no podemos dejar de tener en cuenta que esta propia Asamblea Constituyente aprobó la autonomía de la ciudad de Buenos Aires y no puede haber autonomía real sin autonomía financiera. No solo es necesario que los vecinos de la ciudad de Buenos Aires puedan elegir a su jefe de gobierno, sino también que se pueda discutir de igual a igual con la Nación los términos en que la ciudad de Buenos Aires participará en el sistema de coparticipación. Aquí no se trata de tocar un solo porcentaje del que les corresponde a las provincias, la Nación se ha desprendido de servicios de salud, educación, de empresas públicas, de caminos, etc., y es del porcentaje que a ella le corresponde la distribución primaria de donde debe salir el porcentaje para la ciudad de Buenos Aires.

Si hemos votado la autonomía política de la ciudad de Buenos Aires, démosle también los instrumentos financieros para poder subsistir porque el despojo al que somete la Nación a la ciudad de Buenos Aires será mucho mayor si en las próximas elecciones llega a triunfar la oposición. Por eso creemos que es absolutamente necesario incluir a la ciudad de Buenos Aires entre las jurisdicciones que puedan realizar acuerdo con la Nación sobre la que se dictará la ley convenio de coparticipación.

Una reforma institucional que consagre la total autonomía de la ciudad de Bs. As. Debería contemplar la naturaleza de poder tributario, además de la instauración de nuevos mecanismos e instrumentos de gestión financiera más eficientes, en condiciones de plena autarquía favoreciendo una mayor transparencia y el incremento del control ciudadano sobre la gestión de gobierno.

Hasta ahora las decisiones sobre la ciudad de Buenos Aires fueron tomadas por el propio Ministro Cavallo sin consultar siquiera con el Intendente ni con el Concejo Deliberante de la ciudad. Así fue que de un día para otro ingresamos al Pacto Fiscal lo que significó una pérdida de recaudación de ingresos brutos de 300 millones de pesos.

No se trata entonces de alentar viejas antinomias del pasado entre federalismo y ciudad de Buenos Aires, se trata de ser coherente y de no darle a la ciudad sólo una autonomía formal.

La ciudad de Buenos Aires sólo pide lo que le corresponde en un marco de solidaridad e integración con el resto de las provincias.

Muchas gracias señor Presidente.

30

Solicitada por el señor Convencional Insfran

Referente a los Despachos Nº 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28 de las Comisiones de Competencia Federal y Régimen Federal, sus Economías y Autonomías Municipales y al proyecto de Reforma de la Constitución en los arts. 67 incs. 1° y 2°, inc. 2° bis del art. 67, sustitución del inc. 5° y del inc. 7° del art. 67, 16° bis agregado al art. 67, sustitución del inc. 27 del mismo artículo, sustitución del art. 68 y 106, nuevo 106 bis, último párrafo al art. 107 y la cláusula transitoria propuesta; soy de opinión que:

Lineamientos generales para un modelo fiscal viable para la transformación argentina:

La Constitución Nacional establece para su gobierno la forma representativa, republicana y federal con los siguientes niveles de gobierno: (a) el gobierno nacional, (b) los 23 gobiernos provinciales; (c) las 1110 municipalidades de provincia y (d) la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Las facultades tributarias delimitadas por la Constitución Nacional para los diferentes niveles estatales establecen una mixtura entre los principios de separación de concurrencia de fuentes.

En efecto, la potestad tributaria exclusiva del Gobierno Nacional se circunscribe a los tributos del comercio exterior, las facultades concurrentes de ambos niveles del gobierno se extienden a los impuestos indirectos sin condicionamiento alguno a los impuestos directos con restricciones vinculadas a su temporalidad y la extensión de sus fines (defensa, seguridad y bien general).

La ley de coparticipación federal 23.548 es una ley convenio actualmente vigente con una distribución equivalente al 57,048 % para las provincias (incluye una modificación provisoria de los indicadores de la Provincia de Tierra del Fuego que se detraen de la distribución secundaria de la Nación) y 41,952 % para la Nación los coeficientes de distribución secundaria son fijados por la ley sin fundamentación alguna.

La variabilidad e inestabilidad de las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias se debe fundamentalmente a partir del segundo quinquenio de la década del '70 con la introducción de tres aspectos esenciales:

a) Transferencias de servicios sin contrapartida.

b) Limitación del poder tributario de los gobiernos locales.

c) Instauración de un sistema de atenuación de transferencias mediante la precoparticipación de los recursos coparticipables.

Estos tres aspectos pueden identificarse claramente en dos fechas extremas: 1916 y 1991. Mientras en 1916 el gobierno nacional realizaba el 63,33% del gasto público total y los gobiernos locales el 36,7% (incluye el 24% del GP y 11,7% del GM); en el año 1991 con la expresa exclusión de los pagos por seguridad social, el 48,9% del gasto total se realiza en el gobierno nacional, el 39,5% de dicho gasto se realiza en el ámbito provincial y el 11,5% del gasto se ejecuta en la órbita municipal. Esta tendencia se agudiza a partir de las transferencias residuales experimentadas en el

sistema educativo y de salud en donde la participación del gasto público provincial aumenta en términos relativos.

La evolución de las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias indica claramente un marco de estabilidad cuando el contexto económico no presenta dificultades económicas objetivas, mientras que presenta signos de conflictividad en períodos de inestabilidad económica. Una evidencia notoria lo constituye el período 1983-1989, donde los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) constituía el ejercicio discrecional del poder central generando consiguientemente la creación de medios alternativos de pagos (bonos) en muchos gobiernos provinciales para atenuar los efectos perversos de la inequidad en la distribución de los recursos fiscales.

La estabilidad de las relaciones permitió redefinir el sistema de transferencias con mayor transparencia y automaticidad. Las provincias contribuimos con nuestros recursos al financiamiento del sistema previsional. Pero se terminó el impuesto inflacionario y la emisión monetaria como recurso extraordinario para la Nación que nunca fue coparticipado a las provincias. También se acabó el incumplimiento fiscal de las empresas públicas que hoy privatizadas deben cumplir rigurosamente sus aportes fiscales y previsionales que coadyuvan al financiamiento de nuestras provincias.

Pero el federalismo fiscal no alcanza. Hay que buscar el fiel cumplimiento del federalismo económico que significa simplemente una mayor equidad espacial en la distribución del ingreso nacional para que no exista una marcada concentración geográfica de la actividad económica que impacte negativamente en los indicadores socioeconómicos regionales. La realidad es incontrastable. Las cuatro (4) provincias más avanzadas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) y la Capital Federal generan un equivalente al 80% de PBI nacional con una concentración del 70% de la población.

Las provincias ricas en recursos naturales de baja densidad de población tienen un nivel de PBI per cápita superior al 50% del promedio del país. Hoy estas provincias tienen dificultades fiscales emergentes de la disminución de los recursos por regalías petroleras y gasíferas y/o hidroeléctricas que repercuten en la actividad económica general. No obstante, se advierte un ajuste migratorio continuo lo cual permite atenuar los indicadores de desocupación por la falta de arraigo y apego a su propia tierra.

Nuestras provincias del norte tienen un PBI menor a la mitad del promedio nacional. Esta realidad se transforma exclusivamente con la reactivación de las economías regionales hoy maltrechas y con un fuerte impulso a las obras de infraestructura básica, nunca realizadas en las regiones alejadas del centro del país, garantizando así una viabilidad estratégica a un nuevo modelo de acumulación de capital, que permita motorizar un desarrollo armónico de todas las regiones del país y ocupar territorios hoy totalmente despoblados.

La reforma constitucional permite instalar un nuevo debate respecto del rol de las provincias y de las distintas regiones en el proceso de transformación política, económica, social y cultural del país. Queremos colaborar vertical (con la Nación) y horizontalmente (con el resto de las provincias) en la articulación de políticas homogéneas que permitan diseñar una estrategia de desarrollo a largo plazo. Profundizar los vínculos con nuestros países hermanos. Incrementar nuestra participación en el comercio exterior argentino. Estrechar relaciones de cooperación económica y activa participación regional y provincial en el proceso de integración actualmente en marcha. Sustentar una participación directa y comprometida con las grandes obras estructurales de la región, como la hidrovía Paraguay-Paraná, los proyectos de futuros gasoductos, nuevas rutas y caminos etc.

Hemos colaborado decididamente en afianzar la estabilidad económica. No pedimos un reparo histórico que compense la exacción “ilegal” de nuestras transferencias de recursos mediante

el impuesto inflacionario no coparticipado. No pedimos la reparación del incumplimiento de los aportes por parte de las empresas públicas. No pedimos volver atrás.

Simplemente pedimos avanzar en la transformación productiva con equidad social. Con respeto entre ambos niveles estatales. Así como avanzamos en el cumplimiento de los postulados de la ley 24.049 de transferencias de servicios educativos. Así como avanzamos en el financiamiento solidario por la ley 24.073 de distribución de los recursos impositivos derivados del impuesto a las ganancias con un 10% al Fondo del Conurbano, con un 20% al sistema de seguridad social y con un 4% al financiamiento de obras de infraestructura social básica. Así como avanzamos en la descentralización del FONAVI con un piso de 75 millones de pesos por mes a distribuir en nuestras provincias. Así como avanzamos en la sanción de la ley de coparticipación vial 23.966.

Así: con transparencia en las relaciones fiscales, con el compromiso de crecer juntos solidariamente todas las provincias argentinas, debemos tener en cuenta hoy para insertar una cláusula constitucional sobre la coparticipación y mañana desde el Congreso para instrumentarla que la misma debe: propender a favorecer la expansión del gasto social en las provincias menos desarrolladas, a la construcción de la infraestructura social y económica básica en todas las regiones del país, a motorizar las economías regionales para favorecer la creación de empleos y la industrialización de los productos en las regiones productoras, teniendo siempre presente que no se desarrollará ninguna provincia argentina sino se desarrolla armónicamente la Nación en su conjunto.

Esta es nuestra vocación. Este es nuestro anhelo. Este es el desafío de crecer juntos provincias pobres y ricas para hacer una Argentina grande para nuestros hijos y todos los hombres de buena voluntad que decidan poblar y trabajar en los cuatro puntos cardinales de nuestra extensa geografía.

Lineamientos generales para fortalecer el Régimen Federal a partir de superar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones:

Históricamente en nuestro país se viene produciendo un proceso de descalificación de los factores productivos de las distintas regiones que obedece a distintos factores económicos.

El sistemático deterioro de los recursos naturales producto de la explotación irracional de los mismos, la falta de calificación de los recursos humanos por la fragmentación histórica del país en donde las regiones producen las materias primas para alimentar las demandas crecientes de la metrópolis, economías regionales alejadas de los grandes centros de consumo nacionales y extranjeros, los altos costos de transporte que por consiguiente deben pagar los productores al enviar sus productos a los mercados lejanos de las zonas productivas, resultan, entre otras, consecuencias directas del agotamiento progresivo de un federalismo vacío de contenido, de un federalismo retórico y de un federalismo que llena las páginas de los matutinos porteños cuando explota la crisis.

Estamos absolutamente de acuerdo en la necesidad de producir las grandes transformaciones que todos los argentinos necesitamos. Pero advertimos desde siempre respecto de la inequidad en la distribución espacial del ingreso; circunstancia ésta entre otras, de la desilusión de miles de compatriotas que recurren a Buenos Aires en búsqueda de su propia subsistencia lejos de sus afectos, con la única ilusión de volver algún día para ganarle una nueva batalla a la vida.

El Estado no puede prescindir de un rol activo para evitar estas inequidades. No podemos permitir que exista una profunda asimetría en la distribución del ingreso per cápita entre distintas regiones. No podemos permitir que cinco provincias de nuestro país y Capital Federal no sufran privaciones en términos de ingreso per cápita, mientras el resto permanece con fuertes necesidades.

No podemos convalidar un modelo de distribución inequitativa del ingreso entre las regiones que permita afirmar un Índice de Desarrollo Humano (IDH) equivalente entre la Capital Federal y Grecia y otros países adelantados de Europa, mientras que Formosa y Chaco en el otro extremo presenten indicadores similares a República Dominicana, Libia, Sudáfrica o Filipinas.

Tampoco una distribución creciente de recursos de modo unilateral entre la Nación y las Provincias puede resultar beneficiosa sino se orientan los fondos a la construcción activa de un nuevo modelo de país que fomente y estimule igualitariamente a todas las regiones.

Nosotros creemos convenientemente la necesidad de garantizar la prestación homogénea de servicios básicos, esenciales e indelegables en toda la geografía de nuestra patria; pero también estamos absolutamente convencidos de la necesidad de destinar fondos para atacar la desigualdad generada por la indisponibilidad inmediata de los factores productivos calificados en distintas provincias argentinas indispensables para apuntalar el crecimiento de las regiones.

La creación de estas permitirá diseñar un conjunto de políticas, estrategias y acciones directas por parte de las mismas provincias interesadas y con la colaboración del Congreso de la Nación implementar políticas para extinguir progresivamente las inequidades y asimetría existentes hoy entre las mismas.

La participación del Honorable Senado de la Nación para articular estas estrategias y políticas diferenciales que reviertan los indicadores desfavorables de analfabetismo, pobreza y condiciones de desarrollo económico y social de las regiones de nuestro país, garantizará un criterio de igualdad en la representatividad institucional.

Antecedentes Constitucionales de la creación de regiones:

El tratamiento constitucional de las regiones en los países desarrollados reconoce distintas expresiones que responden a la naturaleza de los distintos procesos de conformación de las nacionalidades. Sin embargo, en la mayoría de los textos constitucionales se otorga relevancia a la existencia de regiones y a su menor o mayor autonomía.

La Constitución italiana.

Así vemos como, por ejemplo en la Constitución italiana de 1947 a las regiones se les atribuyen propios poderes y funciones, estando limitada su autonomía únicamente por los principios establecidos en la Constitución, mientras que a las provincias y municipios no se les atribuyen propios poderes y funciones y su autonomía está limitada, además de por la Constitución, por las leyes generales de la República.

La Constitución Portuguesa.

La Constitución portuguesa de 1976 configura a ese país como un Estado unitario que respeta, en su organización, los principios de autonomía de las entidades locales y de descentralización democrática de la Administración Pública.

Posteriormente, la Constitución establece diversas categorías de entidades territoriales, que van desde las parroquias, municipios y regiones administrativas hasta las regiones autónomas.

La Constitución Española.

La Constitución española configura un Estado autonómico, con un Poder Central constituyente y múltiples centros -las comunidades autónomas- con poder legislativo. Este derecho de autonomía puede ser ejercido y de hecho lo ha sido, por las nacionalidades y regiones en los asuntos que hacen a su propio desarrollo y, a través del Consejo de Planificación, en la planificación de la actividad económica de todo el Reino.

La Constitución brasileña.

La Constitución brasileña en su artículo 43 establece que "La Unión podrá articular su acción en un mismo complejo geoeconómico y social, tendiendo a su desarrollo y a la reducción de las desigualdades regionales". Determina además que una ley complementaria regulará:

I- Las condiciones para la integración de las regiones en desarrollo;

II- La composición de los organismos regionales que ejecutarán, en la forma de la ley, los planes regionales, integrantes de los planes nacionales de desarrollo económico y social, aprobados juntamente con estos.

En otra parte de su texto, al analizar la distribución de los Ingresos Tributarios, establece específicamente que se destinará un tres por ciento del producto de la recaudación de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre los productos industrializados a programas de financiación del sector productivo de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, a través de sus instituciones financieras de carácter regional, de acuerdo con los planes regionales de desarrollo.

Además en países como Francia se ha creado un importante ámbito regional para tratar los temas vinculados al desarrollo económico y cultural de las regiones.

En América Latina, en Chile y Perú se organizaron regiones para su crecimiento económico.

En el marco nacional merece señalarse la creación del CONADE por Ley 16.964 de 1967, que dividió al territorio nacional en regiones de desarrollo vinculadas al accionar del Sistema Nacional de Planeamiento, creación ésta de un gobierno autoritario y centralista, antítesis del sistema democrático que hoy vivimos y desde el que pretendemos fortalecer el régimen federal.

Antecedentes en nuestra Región:

En 1983 las provincias del NEA LITORAL vieron la necesidad de aunar esfuerzos sobre problemas comunes y tomar decisiones políticas que tendieron a encontrar soluciones concretas dentro del marco regional.

Con el ánimo de CRECER JUNTOS esta configuración regional es movilizada y dinamizada por todos los sectores de la Región, identificados con las conveniencias recíprocas que existen potencialmente en un proceso de integración a través del desarrollo efectivo, armónico y equilibrado, especialmente con los Estados Fronterizos: Uruguay, Brasil y Paraguay.

En este contexto, se ponen en marcha los primeros Comités de Frontera de nuestro país, en la provincia de Formosa, con la República del Paraguay y que fueron modelos de los subsiguientes creados a lo largo de nuestras fronteras.

En Noviembre de 1985 se produce el encuentro presidencial de Argentina y Brasil en el Puerto Iguazú-Foz de Iguazú, para la inauguración del Puente Internacional Tancredo Neves, y en el se define el perfil de acuerdo de Integración y Cooperación Económica entre ambos países.

A mediados de 1986 se firman los diez primeros Protocolos Bilaterales de Integración y Cooperación Económica con el Brasil, analizados por la Región en sus fundamentos y alcances, se deduce que el eje del Proceso de Integración estaría estructurado espacialmente entre la Región conformada por Buenos Aires, Córdoba y Rosario para Argentina y Río, San Pablo, para Brasil.

Entre estos dos espacios, se encontraba la región NEA LITORAL, con 1.100 Km. de frontera interactiva, en donde desde hace mucho tiempo de una u otra forma se estaba produciendo una integración de hecho.

En la necesidad de cumplir con ese rol de articulación espacial, los Gobiernos Provinciales plantean a la Cancillería Argentina el dictado de un nuevo Protocolo que contemplara las necesidades básicas de la región, para implementar una integración efectiva con los Estados del sur de Brasil, nucleados en el CODESUL, integrados por los Estados de Río Grande, Santa Catarina y Paraná, que presentan raíces culturales, económicas, ecológicas e institucionales semejantes.

Se realiza la primera reunión de los nueve Gobernadores en la ciudad de Canela en el mes de diciembre del año 1987, en donde se gesta el primer proyecto de Protocolo Regional Fronterizo para la integración y desarrollo de nuestras fronteras, proyecto que se perfecciona a través de la Declaración de Uruguayana y la Carta de Porto Alegre en el año 1987.

En marzo de 1988 los nueve gobernadores de ambas regiones, suscriben el Proyecto de Protocolo Regional Fronterizo en el mismo lugar en que los miembros de ésta Honorable Convención Constituyente juramos el 25 de mayo de 1994, el Teatro 3 de Febrero de la ciudad de Paraná.

Este compromiso internacional llevó a la firma del acta de la ciudad de Formosa, en el mes de julio de l983, unificando posiciones del sector argentino respecto del Protocolo a signar en el próximo encuentro presidencial en Buenos Aires.

En el mes de noviembre del año 1988, queda plasmado este esfuerzo regional en el Protocolo N° 23 de Integración Regional Fronterizo que pretende el desarrollo integrado y equilibrado de la Región de Frontera.

A mediados de 1989, este Protocolo N° 23 fue ratificado por los congresos de ambas Naciones.

El 22 de agosto de 1989 los Presidentes Menem, Sarney, Luís María Sanguinetti y los nueve gobernadores de las Provincias de la Región reunidos en Uruguayana, impulsan la integración de un bloque económico con la República del Paraguay, germen de lo que es hoy el MERCOSUR, y ponen en marcha las primeras acciones del Protocolo N° 23.

Esta cronología de hechos, simplemente pretende demostrar lo que puede una región con claridad y vocación política de abordar los grandes temas que históricamente han condenado y limitado el desarrollo de las regiones fronterizas.

El Protocolo N° 23 refleja el espíritu que proyecta desde las Provincias con menor participación histórica en el proceso de desarrollo nacional, la necesidad de reducir las desigualdades intraregionales en los niveles de crecimiento y bienestar, y contribuir a una más equilibrada distribución espacial de la población, especialmente en las zonas de frontera.

Cabe preguntarnos a esta altura de nuestra exposición **si la creación de regiones es, por todo lo expuesto, una alternativa concreta y válida para el desarrollo económico y social de las provincias.**

Consideramos que sí, pues es inimaginable la posibilidad de desarrollo provincial sin proyección fuera de los límites políticos de la provincia.

Por lo tanto podemos afirmar que el tratamiento de soluciones a nivel regional al coordinar esfuerzos es un camino válido para superar las vallas de la escasez de recursos de cada una de las provincias.

Los desequilibrios estructurales existentes en la extensa geografía de nuestro país, permanecen como una constante amenaza, determinando la necesidad de políticas activas por parte de los gobiernos provinciales y nacional, que generen mejores condiciones para que los recursos, los programas y las inversiones, no sigan concentrándose solamente en las zonas y regiones que poseen mayor desarrollo relativo.

Sin embargo para que nuestra propuesta no se esterilice como tantas veces ha ocurrido en el pasado, y conduzca a una nueva frustración más trágica aún por el carácter fundacional de este fin de siglo, resulta absolutamente imprescindible quebrar la falsa alternativa entre el manejo centralizado de todas las políticas e instrumentos propios del país unitario y la dispersión y fragmentación, con su consecuente falta de masa crítica en recursos humanos, técnicos y financieros, que padecen la mayoría de las provincias.

Todo esto configura una situación en la que aparece como evidente que no basta con la identificación de sectores claves y/o prioritarios, ni con la instrumentación de programas y planes de carácter nacional que no tienen una instancia de adaptación, planificación y ejecución a nivel regional, y por lo tanto dejan afuera a los verdaderos actores de este necesario cambio económico y social, que son los trabajadores, empresarios, técnicos, universidades y gobiernos que viven, trabajan y luchan en las distintas regiones que conforman el país.

¿Estas regiones deben ser un nuevo nivel de gobierno institucionalizado entre el poder central y las provincias? Decimos que no, coincidiendo con Pedro J. Frías que sostuvo: "Supuesto el conocimiento de la estructura regional de la Argentina, estimo que la Constitución o la ley debe recoger la región, no como una nueva colectividad territorial, sino como un nivel de decisión por ahora adjetivo. La región debe servir a la mejor integración del país, **pero no constituir un nuevo nivel de gobierno**. ... En la Argentina la provincia es el cuerpo intermedio por excelencia, el único interlocutor del Estado Nacional…"

Caso contrario estaríamos violando los principios de la Constitución de 1853 y estaríamos concretamente limitando el federalismo en lugar de fortalecerlo.

Cabe ahora preguntarnos ¿Cómo deben crearse estas regiones, si desde las provincias, por su propia voluntad o desde el gobierno central? Creemos que deben ser las Provincias por afinidad de intereses y necesidades comunes, y no que por decisión del poder central se imponga un criterio de regionalización para todo el país, todo ello sin perjuicio de las políticas nacionales que deberán implementarse tal como lo señalaré más adelante en mi exposición.

De crearse las regiones por una norma legal del poder central que abarcara las provincias sería un principio unitario y limitativo del poder de las mismas.

En este punto es donde cobra vital importancia la facultad que deben tener las provincias de realizar gestiones y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal, para así lograr su pleno desarrollo.

Pues tal como lo señalara en la reseña histórica a que hice referencia sobre el accionar de la CRECENEA-LITORAL, el actual proceso de integración con nuestros países hermanos, de no permitir una participación activa y no desarrollarse las regiones limítrofes de nuestro país, corre el

riesgo de solo consolidar ejes de integración económicos y comerciales entre las grandes capitales, dejando de lado a los habitantes de las regiones fronterizas y por ende afuera de los beneficios que este proceso de la globalización de la economía traerá aparejado.

Pero sin duda el elemento fundamental para estas regiones son la aplicación de políticas diferenciadas de parte del poder central que ayuden a superar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones del país, teniendo como ámbito natural para la elaboración de estas decisiones políticas al Senado de la Nación, ámbito de representación igualitaria de las provincias argentinas.

Existen todavía hoy economistas que sostienen que los proyectos de inversión en nuestro país solo tienen una tasa de rentabilidad positiva en un área metropolitana o en la ciudad de Córdoba o en otros lugares cercanos a estos puntos, por ende sólo se pueden crear nuevos puestos de trabajo y propiciar nuevos emprendimientos económicos rentables en estos lugares.

Este hecho de condenar a los arrabales de la historia a regiones y provincias inviables, para economistas que miden eficiencia y rentabilidad desde un escritorio sin conocer en absoluto nuestras provincias y nuestros pueblos, nos hace afirmar que la solución al problema de la concentración económica en un área central de nuestro país, requiere indudablemente de un remedio excepcional que debe estar en la Constitución Nacional, para su aplicación hoy, y por las generaciones futuras, para que estas impulsen decididamente el crecimiento de todas las regiones de la Patria y por ende una mejor ocupación territorial de su población.

Porque estamos convencidos de que el verdadero motor del crecimiento económico de nuestro país es la inmediata reactivación de las economías regionales a través de herramientas constitucionales como las que propiciamos desde esta H. Convención: creación de regiones para promover el desarrollo económico y social, facultad del Senado de la Nación de implementar políticas tendientes a revertir el desequilibrio relativo entre las mismas, facultad de las provincias de firmar tratados con Estados extranjeros que le permitan a estas y no a burócratas de turno gestionar directamente todo lo relacionado por ejemplo con el comercio exterior, facultad de las provincias sin restricciones para la explotación de sus propios recursos naturales, constitucionalización de la coparticipación federal de impuestos, con estas y otras cláusulas que reafirmaran el régimen federal consagrado en nuestra Constitución de 1853, y hoy distorsionado, las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de pesca y de minería, y otras tantas de nuestras regiones del sur, del norte, del este y del oeste argentino, se transformaran en los motores del crecimiento económico social de la Argentina del tercer milenio.

31

Solicitada por el señor Convencional La Porta

AUTONOMIA MUNICIPAL

La Convención trata un tema que a nuestro juicio es de suma importancia y que era necesario definir: la autonomía municipal.

Lo escueto de la expresión contenida en el art. 5 de la C. N., cuando hace referencia al “régimen municipal”, dividió la opinión de la doctrina en dos posiciones antagónicas: la que considera a los municipios como meras delegaciones administrativas de las provincias y las que le reconocen entes de naturaleza política dotados de autonomía.

Mayoritariamente la doctrina se inclinó por esta segunda alternativa, pero la regulación constitucional por parte de las provincias, en general, no fue muy generosa hasta hace algunos años.

Recién en las reformas constitucionales recientes se ha ido incorporando categóricamente el concepto de autonomía municipal.

La Corte Suprema de Justicia se inclino por la primera postura, y ha mantenido una opinión oscilante en los últimos tiempos, que sin embargo, no ha alcanzado a una definida posición a favor de la autonomía.

Los socialistas, desde siempre, hemos sostenido la autonomía municipal. Esta postura se reflejó en la iniciativa legislativa mediante proyecto de ley presentado por Mario Bravo, Ángel Gimenez, Juan B. Justo, Augusto Bunge, Enrique Dickman, Nicolás Repetto, Antonio de Tomaso, Francisco Cuneo y A. Zaccagnini en 1917, que establecía las pautas que en la materia debían seguir las provincias. Imponía el carácter de electivo de las autoridades municipales y le otorgaba el derecho de fijar su propio presupuesto; autonomía de funcionamiento; renovación periódica de autoridades; imponer contribuciones sobre inmuebles; administrar con autonomía sus propios bienes. En la reforma constitucional de 1957, fueron Nicolás Repetto, Teodoro Bronzini, Americo Ghioldi, Julio C. Martella, Alfredo L. Palacios, José E. Pfleger, Esteban R. Rondanina, Enrique Corona Martinez, Julio Gonzalez Iramein, Dario Miro, Francisco Pasini y Eduardo Schaposnik quienes elaboraron un proyecto que hablaba de "municipio libre", cuyas funciones "políticas administrativas se ejercerán con independencia de todo otro poder", organizando su propio gobierno y administración por elección popular, régimen proporcional y derecho de iniciativa y referéndum.

Conviene reafirmar incuestionablemente la naturaleza política del municipio, toda vez que significa una organización del poder que implica relaciones de mando y obediencia, con fines de obtener el bien común.

Históricamente las ciudades existieron con anterioridad a las provincias, y de hecho, los municipios como organización política con facultades propias, y la influencia de aquellas extendidas a las regiones dieron origen a las provincias argentinas como Estados autónomos.

En nuestra organización institucional la unión de las provincias constituyeron la Nación, reservándose ciertas facultades y delegando otras, lo que dio origen al sistema federal argentino. El federalismo es, esencialmente, descentralización política y los municipios como entes autónomos de naturaleza política, integran junto a las provincias el sistema federal argentino. En consecuencia, podemos afirmar que la autonomía municipal es parte del federalismo argentino por razones históricas, políticas y geográficas, tiene base constitucional de igual naturaleza y contenido que la provincial, con la diferencia dada por la distinta extensión y alcance de las funciones. La municipal circunscripta a la base sociológica que le da origen: las relaciones de vecindad. Las provincias con la mayor amplitud de sus fines y competencias.

De ello se desprende los mismos contenidos de sus autonomías: auto normatividad constituyente (dictar su norma fundamental); autogobierno (elegir su propio gobierno); autarquía (administrar sus propios recursos); materia propia (aunque no sea exclusiva) y autodeterminación política (sin ingerencias, presiones o controles externos).

De ahí que sostenemos que la autonomía municipal que la Constitución Nacional reconoce, -reconocer significa su preexistencia, dado que solo se reconoce lo que ya existe- a de ser plena: institucional, política, administrativa, financiera y económica, porque es la única manera de que la descentralización política conlleve la eficacia administrativa y la eficiencia económica financiera, según el principio de que todo lo que puede hacerse desde abajo por los propios interesados, no debe ser realizado desde arriba, quienes generalmente son extraños y ajenos a los problemas de aquellos.

Conforme al orden constitucional argentino las provincias deberán establecer el "quantum" de esos contenidos de autonomía, pero sin lugar a dudas que reconocida la autonomía plena por la Constitución Nacional, esa facultad provincial de limitar las competencias municipales, estará

acotada a una mínima expresión y los legisladores provinciales habrán de valorar con mucho cuidado y severidad las razones de hecho que fundamenten recortes a las facultades autonómicas municipales.

Se ha hablado en esta Convención de democracia participativa como una expresión de la democracia de este siglo, pero la participación conlleva la necesidad de otorgar competencia a quienes participan, de lo contrario todo es una mueca, un gesto, una declaración sin contenido.

No hay mejor manera de promover la participación ciudadana en profundidad que hacerlo por medio del municipio para que a través del ejercicio del gobierno propio pueda hallar la solución concreta, rápida, eficiente y eficaz a los problemas que hacen a la convivencia urbana y que en gran medida es hablar de la convivencia nacional, habida cuenta de la concentración de población existente en la republica y la cada vez mas escasa población rural.

SITUACION DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN TORNO A LA COPARTICIPACION FEDERAL Y EL PRODUCTO BRUTO INTERNO.

La actual ley de coparticipación federal lleva el número 23.548, publicada en el Boletín Oficial con fecha 26 de enero de 1988. Fue sancionada luego de 4 años en los que no estuvo vigente ningún ordenamiento legal por vencimiento de la ley anterior y la posterior negativa del Congreso, por la obstrucción de la mayoría justicialista en el Senado y más tarde en la Cámara de Diputados, a tratar una norma que pudiese disminuir los fondos para las provincias que controlaban.

En dicha ley se establece (art. 3) que la distribución primaria de los fondos coparticipables seria de este modo: 42,34 % para la Nación, 54,66% para las provincias, el 2% para restituir a varias provincias recursos que se determinaron habían sido injustamente extraídos en la ley anterior y finalmente el 1% para un fondo denominado Aportes del Tesoro Nacional. Este último ítem constituye la base de un mecanismo perverso, que se siguió empleando como en toda la legislación anterior, y que modifica la distribución secundaria, es decir lo que le toca de aquel 54,66% a cada provincia

La citada distribución secundaria se estableció que debía asignar a cada provincia estos porcentajes:

Buenos Aires	19,93
Catamarca	2,86
Córdoba	9,22
Corrientes	3,86
Chaco	5,18
Chubut	1,38
Entre Ríos	5,07
Formosa	3,78
Jujuy	2,95
La Pampa	1,95
Santa Fe	9,28
Tucumán	4,94
La Rioja	2,15
Mendoza	4,33
Misiones	3,43
Neuquén	1,54

Rió Negro	2,62
Salta	3,98
San Juan	3,51
San Luís	2,37
San Cruz	1,38
Sgo. del Estero	4,29

De aquel 2% reservado para las provincias previamente perjudicadas, 1,57% se destino para la provincia de Buenos Aires que así totalizo 21,50% del total.

Como se advierte, de este proceso de distribución secundaria quedó al margen la Capital Federal. El art. 8 establece que de la parte que le corresponde a la Nación conforme a la ley, esta concederá a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, una participación compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987.Esta norma implica dejar sentado un criterio de arbitrariedad y, como cada año dicho criterio queda sujeto a una negociación, puede cambiar de contenido y de dimensión según quienes negocien, cuales son las condiciones generales de contexto y cuantos recursos necesita la Nación. Para determinar tal comportamiento de la Nación hay que observar las cuentas fiscales año a año. En el caso de 1983, según el presupuesto municipal proyectado, el aporte nacional por coparticipación federal fue de $. 300.000.000 o sea un poco más del 10% de los ingresos presupuestarios. Si este dato de $. 300.000.000 se compara con lo recaudado por la DGI durante todo el año 1993, representaría alrededor del 1% y si se lo coteja con el porcentual de la Nación, de donde según la ley debe ser extraído el cupo coparticipativo para el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, llega aproximadamente al 2% de dicho monto. De lo que antecede surge que, al menos en 1993, es ínfimo el aporte coparticipado que la Nación asigna a la ciudad de Buenos Aires, resultando el más bajo entre todas las jurisdicciones del territorio nacional.

En cuanto a la incidencia económica real de la Capital Federal a escala nacional, lamentablemente los datos del producto bruto por provincia están muy retrasados. La información para 1990, la última en proceso de preparación, es aún provisoria y nada segura porque faltan algunos distritos y recién después hay que compatibilizarla para tener la certeza que es exacta.

Es por ello que nos debemos referir a los datos de 1985, los últimos completos y oficialmente publicados. El producto bruto de la ciudad de Buenos Aires, en dicho año fue de 13.588.000.000 de dólares del año 1988. Como el dato nacional alcanzo a 59.238.000.000, la participación alcanzo al 23%. Este indicador debe compararse con otros dos. En primer lugar, con el de población, que indica que en 1991, la incidencia democrática de la Capital Federal llego al 9%. Y con el dato arriba consignado de la coparticipación federal, sustancialmente menor que estos últimos dos consignados.

Por otra parte, es preciso remarcar que el recurso de la coparticipación federal es uno de los que se utilizan para distribuir ingresos percibidos por la Nación hacia las provincias. Existen muchos otros ítems representativos de ingresos de la Nación que luego se destinan a las provincias y a la Capital Federal y partidas que el mismo Estado Nacional, por su cuenta o por disposiciones legales expresas, remite a las jurisdicciones del interior. En este caso, el criterio de arbitrariedad esta siempre presente pues se negocia el envío de partidas adicionales con provincias que carecen de capacidad de sustento propio, muchas veces con el exclusivo propósito de satisfacer urgencias políticas. Por ello, si se adicionaran partidas extras -las legales y las discrecionales- el porcentual de la Capital Federal, muy bajo para 1993, seguramente bajaría aún más.

Solicitada por el señor Convencional La Rosa

(Competencia Federal)

FUNDAMENTOS

Durante casi todo el siglo XX la educación masiva, pública, gratuita y obligatoria fue el principal instrumento de integración cultural en la Argentina. Gracias a la labor de los maestros se edificaron escuelas en los lugares más alejados del país. Cada establecimiento escolar que se levantaba indicaba que esa fracción de suelo - y hasta donde ella pudiera proyectarse - significaba un espacio ganado por la civilización y la cultura. Un lugar donde la Nación llegaba con su proyecto, sus bienes materiales y espirituales. La escuela convertía a los habitantes en ciudadanos y brindaba las herramientas para modificar el hábitat natural. En ella se entregaba implícitamente el pasaporte de la nacionalidad, porque con la educación cada inmigrante dejaba de sentirse extranjero, aislado en un suelo extraño y muchos nativos se alejaban de los analfabetismos estructurales. Ese papel de la escuela fue tan fuerte e impregnó tanto su estilo que se mantuvo aún cuando las circunstancias históricas comenzaron a cambiar. En Argentina el impulso dado a la educación por las más diversas políticas e ideologías fue tan importante que sus valores en la conciencia de la gente pervivieron aún cuando el Estado comenzó a perder de miras los objetivos por los cuales aquellos hombres públicos dieron tanto valor a la educación para construir un nuevo país.

La Argentina primero formó su sistema de educación básica y evitó que el país se dividiera en ghettos o en comunidades sin identidad nacional. Junto a ello edificó su sistema cultural formalizando una historia argentina (primero liberal, luego revisionista) que produjo un auténtico debate sobre nuestro pasado y la manera de incorporarlo a nuestro destino. Inmediatamente después creó su sistema de educación superior que a través de la reforma universitaria, la autonomía correspondiente y el amplio universalismo de sus propuestas (que fuera modelo y vanguardia en toda América) contribuyó a la ampliación de la clase media y a la democratización social.

A las pocas décadas Argentina edificó su sistema tecnológico por el cual enormes masas de inmigrantes internos pudieron acceder a la formación laboral y a la capacitación permanente en un lapso que no ocupó mucho más de una generación. Y finalmente el país comenzó a esbozar los primeros fundamentos de su sistema científico que llevó a altas cumbres (incluidos premios Nobel) el proceso del conocimiento básico y aplicado forjando las primeras herramientas de una producción intelectual nacional que apostaba a colocarse entre las primeras del mundo.

A mediados de la década del 60 todavía se gozaban los resultados de casi un siglo priorizando a la educación aún en las más contrapuestas políticas económicas y sociales. Pero no aparecían nuevos objetivos que siguieran colocando al conocimiento como vanguardia de cualquier cambio social. La educación formal comenzaba a separarse del conocimiento real. Y el Estado se desentendía de los grandes proyectos de integración entre la educación y la sociedad.

Entonces en 1966 esa cultura educativa de la Argentina (en donde todos los rivales políticos -por distintas razones- habían coincidido) comienza a deteriorarse y a detenerse. La escuela y la

universidad dejan de ser el lugar donde ocurre la transformación individual en base a proyectos colectivos y aparece la cerrazón institucional. Los motivos fueron primero políticos con base en represiones y autoritarismos pero luego no se puede recuperar el tiempo perdido y es cada día más notable la incapacidad de desarrollar respuestas de políticas educativas ante los gigantescos cambios sociales que no terminamos de procesar.

La escuela deja de ser el lugar donde entran y se procesan los mejores conocimientos del mundo y comienza a vivir de sus viejas glorias. Defiende una tradición nacional ya abstracta con héroes de bronce que sólo reviven para defender particularismos políticos e ideológicos. Y aparece una autonomía formal (sólo respetada a veces) que encierra a la universidad en vez de darle mayor libertad como fueran los objetivos de la inicial reforma universitaria. Las técnicas ya no responden al trabajo real sino a sí mismas: el técnico es el que estudia técnicas, con prescindencia de su valor real en una sociedad que las cambia día a día.

Hoy ese sigue siendo nuestro drama porque ya no se prioriza a la educación en base a objetivos sociales como se hiciera antes, y porque el sistema está profundamente desarticulado. Hemos vivido más de 20 años de una decadencia educativa jamás sufrida por nuestro país desde los tiempos de la generación del 80. Por eso sería infructuoso buscar un sólo responsable de ello o culpar principalmente al gobierno de turno. Ningún programa partidario aislado tiene en principio la solución y por ello es necesario encontrar puntos comunes en vez de transformar a la educación en la trinchera de nuestras luchas políticas. Se trata en principio de definir una nueva relación entre la sociedad y la educación, luego de formular un nuevo rol del Estado en el tema y finalmente creer con sinceridad en la educación como herramienta de redención individual y social. Cosa en que como clase dirigente todavía no creemos (o no demostramos en nuestras prioridades públicas) aunque tengamos toda una historia institucional que juega a favor de tal convicción. En Argentina no se debe partir de cero como en muchos países emergentes. Basta solamente recordar e intentar mejorar lo que hicimos desde las más disímiles ideologías políticas porque en la educación la patria pesaba más que nuestras pasiones sectoriales. Necesitamos reconstruir una utopía educativa con bases sólidas en nuestra tradición nacional.

Cuando la sociedad dejó de otorgar prioridad política a su apuesta por el conocimiento, los sistemas de educación básica, universitaria, cultural, técnico y científico que se fueron interconectando a través del tiempo, comenzaron a aislarse entre sí, a alejarse de las necesidades sociales y a marchar más lentamente (y a veces a contrapelo) que la evolución universal del conocimiento. Y hoy nos encontramos ante uno de los grandes déficits político-institucionales sin cuya solución ninguna propuesta de transformación social podrá adquirir un dinamismo propio y auto sustentado.

Sin embargo, el vacío dejado por el abandono educativo fue de alguna manera ocupado en la atención de la gente. Aquí aparecen los medios de comunicación que en los últimos años fueron adquiriendo una trascendencia que hace poco tiempo atrás no podíamos prever. Primero el cine, luego la radio, la televisión, el cable, el satélite, de meros soportes técnicos de información o entretenimientos como se los evaluaba en la educación formal, se descubre luego que priorizan un universo cultural que no estaba inscripto en las escuelas. La imagen se fue transformando en la manera por excelencia de la comunicación, compitiendo de hecho con la escuela en la adquisición, distribución y multiplicación del conocimiento. Se busque intencionalmente o no, la competencia existe.

Es conveniente entender que no estamos hablando de un sistema alternativo o suplementario de la educación formal o de nuestra cultura, sino de una nueva forma social y productiva propia del

mundo moderno que tiene grandes connotaciones sobre nuestra forma de conocer, de recibir lo adquirido y de interpretar el mundo.

Los medios de comunicación social y sus actuales formas de organización son un gran desarrollo civilizatorio que no hemos podido incorporar a nuestra educación para que la fortalezca. Y por ello han adquirido una autonomía tal que trasmiten conocimiento pero no educan. Se trata, en síntesis, de un conocimiento disperso que tiene frente a sí un sistema cerrado o subsistemas aislados entre sí, incapaces de incorporarlo a su seno. Por lo cual, extremando las situaciones para graficar el diagnóstico, estamos ante la paradoja de un conocimiento que no educa; y de una educación que no conoce. Una información no procesada y un sistema escolar sin información. Afuera del sistema educativo la información es demasiada, adentro es demasiado poca. Compiten de hecho el contenido con la forma, con lo cual se produce la consecuencia que no por obvia deja de ser alarmante: el contenido no tiene forma, y la forma no tiene contenido. He aquí una de las claves de nuestra profunda crisis educativa. Y una de las grandes tareas que nos demanda la historia: incorporar las nuevas modalidades del conocimiento a nuestra educación formal. Reunificar los subsistemas aislados. Y transformar a los medios de comunicación social en uno de los baluartes fundamentales de nuestro sistema educativo. Tarea sin duda ciclópea pero absolutamente inevitable para poseer un país con identidad propia en lo cultural y desarrollo auto sostenido en sus sistemas económicos y productivos.

Ahora que la Argentina empieza a desperezarse y mejor o peor inicia un camino de cambios profundos, o al menos de detención de su decadencia, la educación es la gran incógnita: intuimos que de ella dependen los próximos pasos pero a la vez no nos atrevemos a apostar todo a una cuestión que no da réditos visibles inmediatos y que además viene de una crisis fenomenal. La primer reacción es la de volver atrás, o sea, intentar recuperar glorias perdidas. Glorias que efectivamente fueron pero que ya no son. Lo lamentable es que ni con todo el presupuesto nacional la educación podrá volver a ser lo que fue y hoy ya no es. Previamente se necesitan recuperar objetivos colectivos que la sociedad debe pedir. Y es indispensable un proceso de recomposición interno para adecuarse a los cambios.

La educación, encerrada aún en sí misma, se aferra a no perder lo poco que le queda ante el temor de ajustes o de privatizaciones, que de producirse, sin lugar a dudas terminarían de destruir lo que resta de la educación pública. Pero sin embargo es necesario imaginar cómo cambiar e iniciar un nuevo proceso sostenido de crecimiento educacional.

Los objetivos han cambiado en casi todos los sectores. A modo de ejemplo, la escuela no solo debe nacionalizar sino regionalizar y universalizar sintetizando esos procesos aparentemente opuestos pero hoy, ambos, más fuertes que el nacional. La educación ya no es técnica (aprendizaje de una producción diseñada) sino tecnológica (elaboración de ideas sobre un diseño). Y la Universidad ya no es el lugar donde se obtiene un título definitivo, sino un paso más en una educación que comienza a prolongarse durante toda la vida.

Con los métodos también es necesario ser precavidos para saber cambiar. La descentralización es necesaria y positiva pero difícilmente será útil si sus principales motivaciones son limitaciones financieras, ajustes o reestructuraciones públicas en donde solamente se coloque a la educación como un subsistema administrativo más del actual Estado en crisis. En cambio la descentralización será útil si se la toma como base para modificar drásticamente el sistema educativo nacional (o para la construcción de uno nuevo) a partir de la creación de 24 sistemas provinciales de gran equidad, calidad, eficacia y participación, que integren en el proceso educativo a las Universidades del lugar, a sus Municipios, a sus científicos y hombres de la cultura y a sus empresarios de acuerdo a las realidades locales y a las propuestas regionales. En síntesis, la descentralización solo sirve si es capaz de que cualquier sistema provincial (inclusive el más pobre)

sea mejor, más justo y efectivo que aquel nacional en crisis de donde provienen las escuelas descentralizadas. Se necesitan para ello recursos y políticas nacionales cada vez mayores y no desentendimientos, respeto por las realidades locales y una estrategia global a partir de definidos objetivos acordados y explicitados entre la Nación y las Provincias, entre el gobierno y la sociedad. En educación, referido a sus grandes temas, no se puede no acordar.

Hasta ahora la Nación fue, en sus mejores momentos de nuestra educación, quien impuso los contenidos y las formas. Ahora la Nación debe ser la gran ordenadora, la gran coordinadora que haga la síntesis entre contenidos regionales y universales evitando que se formen ciudadanos encerrados en sus aldeas o ciudadanos solamente del mundo. Su tarea es tan importante como la de ayer pero debe tener audacia e instrumentos nuevos para llevarla a cabo. Debemos animarnos, como se hizo alguna vez, a instalar la más pequeña escuela local en el proceso de integración y desarrollo nacional, continental y universal de nuestro tiempo. Eso parece una utopía, pero no es imposible con decisión política. Y sabiendo que la única manera de unir lo pequeño con lo grande es a partir de la educación como orientación, contenido y método. De la educación en primer término, no de la economía. El mejoramiento de la educación no pasó sólo por hacerla más eficiente o agregarle más calidad sino por transformarla en un gran instrumento de la distribución de poder social, que provea a todos los hombres y mujeres de la Argentina las aspiraciones (valores) y posibilidades (herramientas del conocimiento) con las cuales todos y cada uno podamos participar y acceder a una sociedad más justa y equilibrada.

Hoy es posible delinear un proyecto educativo hacia el futuro a partir de los nuevos datos de la realidad. Comienzan a aparecer ideas acerca de una crisis terminal que puede transformarse en un reinicio fructífero si se aúnan voluntades tras la concreción de un modelo educativo distinto que sintetice las tradiciones políticas argentinas con las mejores innovaciones que aparecen en el mundo. En realidad, de aquí en más todo será un abanico de opciones. Cualquier decisión política en educación puede abrir puertas al futuro o transformarse en una nueva capa geológica superpuesta a las anteriores que siga erosionando un sistema ya agotado. Agregándole funciones y tareas que se ven subsumidas por estructuras resistentes a todo tipo de cambio. Será necesario entonces, definir el carácter político de los posibles cambios.

Nuestra propuesta está enfrentada conceptual y prácticamente con cualquier intento de privatizar el sistema educativo argentino. Creemos con todas nuestras fuerzas que las políticas del conocimiento son unas de las grandes tareas del nuevo Estado que debemos construir. Y más aún, son unas de las principales causas por las cuales es necesario diseñar un nuevo Estado. La soberanía política y la justicia social dependen hoy más que nunca de la educación. Porque en una sociedad donde la comunicación y la información tienen tanto que ver con el poder, es imprescindible que el conocimiento sea uno de los factores directivos de la nueva reconstrucción estatal y social.

Para nuestra Constitución la educación significa libertad de enseñar y aprender, progreso de la ilustración y proveer instrucción básica y general. No existen muchas más especificaciones en tal sentido. Pero nuestra Constitución posee un clarísimo plan de gobierno que se comenzó a llevar a cabo luego de sancionada. El verdadero proyecto educativo de esas generaciones de argentinos surgió después y no porque lo dijera la Constitución, sino porque ese plan de gobierno (inmigración, industria, construcción de infraestructura, colonización de tierras, etc.) era imposible de concretar sin una propuesta educativa integral que la Argentina efectivamente se supo dar.

En ese sentido los propósitos fundacionales de nuestra Constitución permitieron con el transcurrir del tiempo sentar las bases de un gran sistema educativo que fue capaz de incorporar a la sociedad todos los afluentes inmigratorios que arribaron a nuestro país. Y a la vez la educación sirvió para realizar un gran proceso de movilidad social y de progreso cultural que durante décadas contribuyó a democratizar la sociedad argentina de manera fundamental.

La reforma constitucional en marcha no prevé modificar su parte dogmática, vale decir las declaraciones de principios, derechos y garantías, el pacto fundacional y el proyecto de país a través del cual se organizó el Estado Nacional. No está en nuestro ánimo alterar la filosofía con que se originó nuestro país constitucional y en ese sentido aceptamos como base el concepto educativo de nuestra Carta Magna. Pero necesitamos actualizar el sentido de educación para que el nuevo país pueda aparecer. Sería dramático no hacerlo en esta oportunidad.

La educación ya no es solamente el mero derecho de enseñar o aprender, ni la sola transmisión de la herencia cultural, y se está convirtiendo velozmente en el factor decisivo de la transferencia tecnológica y de la organización de las nuevas formas de producción. También es el lugar desde donde se pueden recrear valores humanos trascendentes. Sin la debida adecuación de las estructuras educativas, el desarrollo global no será factible o se detendrá a poco de andar. Por eso proponemos una cláusula constitucional que considere al conocimiento como recurso estratégico para el desarrollo sustentable.

Y la comunicación social ha dejado de ser la sola publicación de las ideas sin censura previa para convertirse en el principal distribuidor de conocimiento de la sociedad toda. Por eso debemos desarrollar, una educación que indique a los medios de comunicación social como jugar un papel constructivo en las nuevas formas del conocimiento y el poder.

En síntesis, el conocimiento ya no es solo fuerza intelectual, sino también productiva y comunicacional. Y la comunicación también es realización intelectual, formadora y educativa. Ante este cambio civilizatorio solo quedan dos alternativas: o le ponemos límites a la comunicación social, con lo cual inevitablemente caeremos en algún tipo de censura (aunque sea en nombre del derecho a la información) o establecemos una alianza estratégica entre la comunicación y la educación, con lo cual sin dudas potenciaremos a ambas.

El papel del Estado es fundamental para crear este nuevo equilibrio. No para imponer presiones o controles a la libertad de pensamiento y a la comunicación.

El dato real de hoy es que la educación está separada del conocimiento. O sea que existe una educación formal encerrada en sí misma. Y un conocimiento social disperso. Que vuela por todas las estructuras de la sociedad pero que no cumple, por su falta de sistematicidad, finalidades educativas. Nuestra principal propuesta es, entonces, intentar reunir la educación formal con el conocimiento disperso.

Necesitamos por lo tanto unificar los sistemas dispersos tras un modelo de sociedad acordado entre todos. La educación ya no se divide entre educación formal e informal. Ella se encuentra al menos en 4 grandes subsistemas separados pero existentes: el de la educación formal que es el gran divulgador y multiplicador del conocimiento y que posiblemente lo seguirá siendo por mucho tiempo más. El cultural, que es donde se encuentran las llaves de nuestra identidad y que no puede quedar refugiado en la buena voluntad artesanal de trabajadores culturales que sólo pueden hablar- en la mayoría de los casos - a través de expresiones directas formando círculos incapaces de trascender a los millones de argentinos que necesitan desesperadamente de sus formas y contenidos para reencontrarse, no solamente con los creadores, sino consigo mismos. El científico tecnológico que es el gran portador de la posible producción y creación de un conocimiento nacional que permita hacer surgir una industria del conocer capaz de competir en un mundo abierto. Y el comunicacional que es quien posee los “soportes” a través de los cuales hoy el conocimiento se distribuye de manera informal en todos los intersticios de la sociedad. Sin el manejo de esos soportes no es posible dominar el conocimiento en el mundo actual. Nuestra primera tarea política es reunir esos 4 subsistemas en un gran proyecto educativo nacional.

Por eso proponemos incluir en la Constitución Nacional la siguiente enmienda: "Proveer al progreso del conocimiento dictando planes de educación permanente integrados con el desarrollo cultural, la investigación científico-tecnológica y los medios de comunicación social".

Hoy también ha desaparecido la diferencia entre educación y capacitación. Entendiendo a la educación como aquel proceso que se realiza en una determinada etapa de la vida para adquirir un nuevo status o título profesional habilitante. Y a la capacitación como la tarea específica de adquirir capacidades laborales determinadas. En el presente (y en el futuro lo será aún más), la educación no es un proceso que se realiza en un determinado momento de la vida como tránsito entre el desconocimiento y el saber. La educación está pasando a ser un proceso que comienza y termina con la vida de cada ser humano. El constante fluir del conocimiento y su permanente actualización (que ya no ocurre por generaciones sino en pocos meses o años) obliga a estructurar una educación continua o permanente que no se detenga nunca. La gente ya no se educará para acceder al mundo del trabajo, sino que el mundo del trabajo y la educación estarán fusionados de por vida como jamás lo estuvieron hasta ahora. Esto es un fenomenal salto civilizatorio cuyas consecuencias no son fáciles de prever en la conformación de las nuevas instituciones sociales, pero que sin embargo está ocurriendo a pasos agigantados. La educación, entonces, ya no es una etapa de la vida, sino la vida misma, como el trabajo. Y esto nos llevará a grandes transformaciones sociales que necesitamos tener en cuenta.

Creemos haber sido claros en explicar el fundamental nexo que hoy reúne al sistema del conocimiento con el de comunicación social. Sabemos también de su actual desconexión. Proponemos entonces iniciar una política que los integre en base a un proyecto nacional innovador tanto en la educación, la comunicación y el trabajo. Es esa una de las grandes asignaturas pendientes de nuestra joven democracia, y por eso no puede faltar su definición en esta reforma que suponemos trascendente para los tiempos futuros.

Por eso sugerimos en la reforma constitucional "asegurar a cada habitante el derecho a la educación a lo largo de toda la vida siendo el Estado Federal el responsable principal de su cumplimiento".

Nos acompaña en el pensamiento Gregorio Weinberg, que en su artículo "Pensar en grande" (La Nación, 25/2/94) dice claramente:

"Toda propuesta educativa que apunte a objetivos a largo plazo (y esto exige notable osadía) debe establecer vasos comunicantes íntimos, eficaces y fecundos, con el sistema científico-técnico y con el cultural (no separado éste de los medios de comunicación social). La enseñanza, sistemática y asistemática, no debe replantearse en forma aislada y mucho menos sugerir respuestas solitarias, quedaría acorralada. ¿Tiene conciencia nuestra sociedad de la trascendencia de estas cuestiones? ¿La tiene el Estado? ¿La tienen sus protagonistas? Una respuesta positiva, a los señalados desafíos (y dejamos de lado otros, por ahora) torna indispensable un debate constructivo que urge desarrollar en profundidad y en un clima democrático, participativo. Sus resultados, estamos ciertos, confirmarían no sólo la conciencia de la esencialidad de la educación para nuestro desarrollo humano, la exigencia de considerarla de una vez por todas como una inversión prioritaria y no como un gasto postergable. Y esto otorgaría un nuevo sentido a los actuales reclamos en materia de presupuesto y de recomposición de las exiguas remuneraciones presentes, a la penuria en las inversiones en edificación y en equipamiento, a los problemas pedagógicos y didácticos, a la impostergable exigencia de actualizar y capacitar a los docentes de todos los niveles. Nos inmunizaría contra las soluciones tecnolátricas y tecnocráticas, además de contribuir a recuperar el descaecido prestigio profesional y la confianza, hoy extraviada, en la educación como factor de movilidad social, generadora de riqueza e instrumento de realización personal. Conjeturamos que de lo expresado - y otros elementos podrían añadirse- se infieren la complejidad, la originalidad y la

magnitud de los problemas y la necesidad de fuertes dosis de audacia, inteligencia y responsabilidad para encararlos. Pensemos, pues, en grande".

He aquí, en resumen, los fines de la educación, que a modo de actualización de las funciones del Congreso Nacional proponemos que se incluyan en la reforma constitucional.

Y vayamos ahora a los principios. Creemos que es necesario afirmar las características de la educación que proponemos y que forman una verdadera tradición nacional que debe estar incorporada en la Carta Fundamental: educación universal y no particularista o discriminatoria, pública y no privatizada porque es de incumbencia de todos, permanente porque es en y para toda la vida. Tratar de extender la obligatoriedad y la gratuidad hasta donde ello resulte posible y justo en una educación cuya extensión y niveles se ampliarán significativamente pero cuya organización institucional no es posible prever. Creemos que la ley y el acuerdo político deben fijar aquí claros principios a través del debate democrático. Asegurar igualmente la autonomía y la libertad de cátedra en las universidades como conquistas fundamentales que además nos ayudan hacia el futuro.

Y los medios para cumplir los fines y los principios son cuando menos tres: devolverle atribuciones al Congreso para fijar las formas y contenidos de la educación, impulsar un acuerdo educativo federal para distribuir todos los recursos de manera equitativa y no para tener un Estado Federal rico con provincias administradoras de educación pobres; y además fijar un mínima del presupuesto para todas las tareas integradas del conocimiento (que puede ser discutido en más o menos, o en la forma de establecerlo) para ir delineando cual es la prioridad material y estructural con la cual se debe diseñar el nuevo Estado: nosotros creemos que por lo menos un tercio de los recursos totales del Gobierno Federal deben proveer al desarrollo del conocimiento.

Creemos también que las provincias deben incluir estos principios, fines y medios en sus Constituciones. Pero ello debe estar dentro de sus potestades y no de sus obligaciones fijadas por la Nación. Proponemos entonces una modificación para que las provincias incluyan en su programa de acción la integración del conocimiento y también el papel fundamental qua ésta integración juega en los tratados interprovinciales.

Nos apoyamos para defender nuestra posición sobre los medios educativos en el trabajo de Marta Maltoni. "Educación y reformas constitucionales" (El Ateneo, 1988), que en las páginas 89 y 90 sostiene:

"El artículo 5, que se refiere a la organización de la escuela primaria por parte de las Provincias, deberá ser completado y actualizado a fin de que no haya superposición o falta de claridad en algunas disposiciones. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con la expresión "instrucción general" del inciso 16, art. 67. A tal punto no es claro que, en los hechos, desde hace varias décadas se ha delegado la elaboración de los planes de estudio como una tarea ministerial. Esta falta de claridad también sirvió, en varias oportunidades, para que se dejaran de lado, algunos proyectos legislativos que, si se hubieran transformado en leyes, muchos hubieran beneficiado a la educación argentina en general, y a nuestra juventud que se educa en particular... En suma, con excepción del derecho a enseñar y aprender, expresado claramente en el art.14, además de lo expresado en los arts. 5 y 67, no existe en la Constitución Argentina otra disposición con respecto a la educación. La realidad nos muestra lo vetusto de nuestro sistema educativo, ya que básicamente las estructuras se fueron creando por yuxtaposición a partir de 1860, y hoy existe superposición de estructuras por un lado y carencias por el otro... De allí que los contenidos educativos de la futura reforma constitucional deberán reconocer el derecho a la educación a toda la población a lo largo de toda la vida, y establecer la obligación del Estado como principal responsable de brindar igualdad de oportunidades y posibilidades... Con respecto a la administración y funcionamiento de la educación, se deberá establecer un porcentaje mínimo, por ejemplo un 20% de los recursos del presupuesto general de gastos".

Con respecto al último punto citado por la tratadista, una de las mejores Constituciones provinciales antiguas, la de Mendoza (1916) establece en su art. 212, inciso 8:

"La enseñanza pública y su dirección y administración, será costeada con las rentas propias de la administración escolar y con el 20% de las rentas generales de la provincia como mínimun, y con el producido de las subvenciones nacionales que correspondan".

Y continuando en ese camino, un proyecto de Mendoza sobre ley de educación consensuado por todos los partidos con representación parlamentaria y con amplios espectros de la sociedad provincial, dice en sus artículos 87 y 88:

"La inversión y el funcionamiento del sistema educativo provincial expresará la prioridad que la sociedad le asigna a la educación. Tendrá como objeto garantizar el cumplimiento de los principios, fines y objetivos de la educación y los ejes de la política educativa establecidos en la presente ley. La inversión pública anual consolidada total en educación no podrá ser inferior al 35% de las rentas generales".

No está demás, recordar que dicha ley está siendo tratada por medio de un Acuerdo Educativo Provincial liderado por el Parlamento Provincial a través de una Comisión Bicameral y apelando al consenso de la mayoría de la población e instituciones del lugar. E inspirándose en una Constitución sabia en preceptos educativos pese a su edad.

Otras constituciones de provincia, como la del Chaco (1957) dice en su art.79, inc.1:

"El fondo de la educación estará formado con el 25% como mínimo, de las rentas generales de la Provincia…".

Si debemos fundamentar muchas de las propuestas constitucionales formuladas por nosotros, en constituciones de provincia, detallamos a continuación algunos de los preceptos en que nos hemos inspirado.

1) Educación permanente.

Jujuy (1986) art. 66, inc. 1:

"El Estado reconoce y garantiza el derecho de los habitantes de la Provincia a la educación permanente y efectiva".

Río Negro (1988) Preámbulo:

"Asegurar la educación permanente…"

San Luís (1987) art.73:

"El Estado promueve la educación permanente como derecho del individuo que se extiende a lo largo de toda su vida, integrando las acciones de la educación formal con la educación no formal a fin de que toda persona pueda iniciar, retomar, completar, actualizar o perfeccionar su formación en cualquier nivel, edad o circunstancia".

Tucumán (1990) art. 123, inc. 6:

"La provincia impulsa la educación permanente".

2) Medios de comunicación social y educación

Jujuy (1986) art. 8:

"Los medios de comunicación social deberán colaborar con la educación y sus fines".

Río Negro (1988) art. 63, inc. 10:

"Los medios de comunicación social colaboran con las tareas de la educación y adaptan su actividad a las necesidades de la educación común".

3) Integración de subsistemas educativos:

Córdoba (1987) art. 19, inc.4:

“Derechos enumerados: a aprender y enseñar a la libertad intelectual, a investigar, a la creación artística y a participar de los beneficios de la cultura”.

(Similar en Tierra del Fuego (1991) art. 14, inc. 5.

San Juan (1986) art. 100:

“El Estado fija en el ámbito de la Provincia, las políticas en Ciencia y Técnica que contribuyen a la consolidación de un sistema científico, tecnológico integrado en la estructura nacional y que posibilite la transferencia de los resultados a los diversos ámbitos de la sociedad. Fija los objetivos y prioridades, atendiendo a los requerimientos del desarrollo autónomo en lo social, cultural y económico.

4) Pactos educativos interprovinciales.

Santa Cruz (1957) art.80, inc.3:

“Organizar y coadyuvar a la formación de instituciones culturales, artísticas y universitarias, aún cuando fueron interprovinciales”.

5) Obligatoriedad.

Tierra del Fuego (1991) art. 58, inc. 2:

“La extensión de la obligatoriedad será progresiva hasta el límite que establezca la ley”.

Cito también a Oscar Sbarra Mitre (El Cronista, 21/12/93):

“Sin embargo, si bien el proyecto original del Partido Justicialista, presentado por ese bloque en el Senado de la Nación, que proponía incorporar un nuevo capítulo en el texto constitucional, titulado “Otros Derechos y Garantías” (sin modificar la denominada parte dogmática, sino ampliándola por la adición de nuevos derechos) establecía en el punto IX de ese capítulo, la “promoción del acceso a la cultura, la ciencia, la investigación y la innovación tecnológica, para todos los argentinos sin ningún tipo de discriminación”, tal criterio no es mantenido en la sanción de la Cámara Alta del proyecto definitivo de reforma… La posibilidad de... atender el tema cultural en el texto constitucional nos aparece de trascendental importancia. Tanto como lo es el mantener la identidad de una Nación y de un pueblo en el marco de una comunidad mundial cada vez más conectada y donde los rasgos de las idiosincrasias nacionales tenderán a ser absorbidos por aquellos países que dominen los medios masivos de comunicación social. Preservar y proteger la propia identidad es condición necesaria y suficiente para una integración eficiente y positiva como la que impondrá al tercer milenio”.

Para citar algunos breves casos de Constituciones de otros países, nos remitimos a la Constitución de Brasil que fija un 18% como mínimo en el Estado Federal de sus ingresos procedentes de impuestos para el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza.

En la Constitución de Chile que tiene un muy preciso capítulo sobrio y restringido dedicado a educación, donde entre otros conceptos sostiene que “la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de la vida”.

O la Constitución de México que incluye entre las Facultades del Congreso la de “dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”.

Queremos ir finalizando con una cita de la especialista Lena Burtin (Los Andes, para Interdiarios, 18/5/94) en su artículo “El Pacto de Olivos y la educación”, que esperamos sean compartidas por todos los responsables de llevar a cabo la actual reforma constitucional:

“Hay principios actuantes tan claros dentro del campo educativo que parece imposible que los políticos no puedan acordar sobre lo indispensable para el país a esta altura de los tiempos. Para los partidos políticos es más fácil centrarse en lo que doctrinariamente sostienen, aunque de esta

manera impidan la reformulación que sería de beneficio común. Eso es más fácil, pero también más inoperante y soberbio… El sólo hecho que se haya aprobado una ley de reforma constitucional sin incluir la educación, no como tema sino como aspecto básico de la sociedad futura, alarma... Algunos constituyentes piensan que la Asamblea que se inaugurará el 25 de mayo presenta una oportunidad para la educación. Que así sea pese a nuestras dudas actuales".

Hemos escrito estos largos fundamentos en alguna medida para apoyar las inquietudes de la señora tratadista, que creemos son las de una gran mayoría de nuestra sociedad. Y que también creemos pueden ser perfectamente incluidas en la actual reforma constitucional.

Queremos citar para concluir la opinión vertida por uno de los Constituyentes firmantes de este proyecto, Carlos La Rosa, en e1 debate sobre la reglamentación de la actual reforma constitucional:

"Quiero señalar que el de las prioridades de la gente es un tema que nos preocupa, ya que el tema de la educación no pudo ser acordado de manera explícita entre el radicalismo y el peronismo. Aunque no pienso exactamente igual, tengo que compartir las opiniones que expresaron determinados señores convencionales acerca de que sería absolutamente imprescindible, vital y fundamental que dentro de los temas habilitados figurara como esencial el de la educación. Se podrá argüir que puede incluirse en el artículo 67 o en la relación entre Provincias y Nación. Pero el tema primordial es que resulta imposible no discutir a fondo, por las prioridades de la gente, por la historia de la Argentina, por las necesidades que surgieron de las crisis, el tema educativo, ya que, sin lugar a dudas, la cuestión del conocimiento signará los próximos años. No entiendo demasiado bien porque esto, que no es sino una obviedad, no ha sido habilitado; y conste que ello constituye una crítica hacia el sistema o estilo de votación que yo elegí".

Estamos seguros que los argumentos aquí expuestos serán escuchados y nuestra reforma Constitucional contará en su articulado con una defensa encendida de la prioridad del conocimiento para el presente y el futuro de la Argentina, cumpliendo con nuestro deber de actualizar los contenidos de la Honorable Carta Magna que aquí nos ha reunido.

Permítasenos agregar para concluir un breve comentario sobre un agregado que proponemos en el art.107 de nuestra Constitución:

"...impulsar y fortalecer las autonomías de sus municipios..."

Nosotros creemos que el tema de la autonomía municipal debe ser incluido en la reforma constitucional pero no como derivación del art. 5 obligando a las provincias. Sino como facultad potestativa de las mismas dentro de su plan de desarrollo integral. Fijar el régimen municipal es un derecho del federalismo provincial y si bien consideramos fundamental promover, ampliar y fortalecer la autonomía municipal, ello debe realizarse obedeciendo a las características y estilos provinciales. Fortalecer las autonomías municipales significa favorecer la descentralización federal y las provincias son los agentes naturales para llevar a cabo esa misión.

EDUCACIÓN

No puedo sino hablar en nombre de mis limitaciones, no de mi supuesta sabiduría. Aunque ello me lleve a pecar de ingenuidad o ignorancia. Es en ese sentido que quiero tocar el debate sobre la gratuidad y la equidad en la educación refiriéndome al tema solo en la medida de mis prioridades conceptuales, que obviamente no son las mismas que hasta ahora se imponen en esta Asamblea.

Para ello necesito hablar previamente de la reforma constitucional y de los constituyentes. Quiero entonces hacer una defensa general de nuestra tarea, de todos o casi todos, sin por ello obviar la crítica hacia los defectos que yo creo ver en las decisiones concretas.

Deseo defender a los constituyentes que fueron acusados de levanta manos por votar un núcleo previamente establecido. Y defender a los que fueron acusados de mamarrachos por definir

proyectos en base a sus propias convicciones o a los nuevos consensos que aquí comenzaron a surgir. Y también defiendo a aquellos que sin votar a favor de las mayorías avalan con su presencia la realización de esta reforma constitucional. Hago toda esta defensa en nombre de la coherencia y no de la supuesta complicidad entre la clase política nacional. Porque no es coherente acusarnos de no pensar por votar determinados consensos limitados o no, y a la vez acusarnos por pensar y por incorporar nuevas cláusulas constitucionales que algunos suponen no tenemos derecho a proponer. No es coherente criticarnos a la vez por dóciles y por rebeldes.

Comprendo en una medida fundamental el escepticismo de la gente hacia nuestra tarea y he efectuado más de una vez críticas hacia el origen de esta reforma. Pero no pretendo exceptuarme de mi responsabilidad histórica cayendo en algunas de las variedades del cinismo. Yo no soy el principal responsable de la elección de la tribuna donde discutir la verdad, pero en la medida en que estoy en ella quiero discutir la verdad haciéndome cargo de las consecuencias.

Quizá éste no haya sido el mejor momento para reformar o quizá no haya sido éste el mejor modo. Pero de lo que no se puede dudar es que la reforma constitucional está en marcha y que eso afectara de un modo esencial el porvenir de nuestra Nación. No estoy ni estuve dispuesto a estar fuera de este lugar. Lo que sí me parece fundamental es tratar de no caer en ninguna de las siguientes hipocresías:

1) La de aquellos que aceptan resignadamente la reelección presidencial, pero que desearían a cambio que no se toque nada de la Constitución actual. No fue ese el acuerdo ni el sentido por el cual estoy sentado acá. No puedo aceptar tan limitado papel, y posiblemente tan contradictorio papel.

2) La de aquellos que creen que la reforma constitucional puede solucionar directa a inmediatamente los problemas concretos de la gente y critican nuestro papel por no tener esas soluciones. Creo que siempre el cambio constitucional es determinante para la historia de un país pero no estoy dispuesto a darle o prometer una tarea que, al menos yo, no puedo cumplir.

3) La de aquellos que vienen a generar debates insolubles que sólo llevan a la consecuencia, buscada o no, de dividir a los argentinos entre réprobos y elegidos.

4) Y sobre todo la de aquellos que vienen a discutir o a introducir la coyuntura en la Constitución, porque, nos guste no, la Constitución no es, en lo fundamental, para 1a coyuntura y eso es un límite estructural que debemos tener muy en cuenta antes de aceptar nuestro papel. Acá se discuten ideas, principios y acuerdos y no programas electorales o conveniencias coyunturales. La Constitución es una profunda alianza entre la historia y el poder, pero no con el poder en su ejercicio inmediato, sino con la forma en que los argentinos entendemos, limitamos y ejercitamos una determinada manera de construir el poder.

Por eso estamos de acuerdo con cosas en la que nos cuesta acordar o nos cuesta entender, quizás, insisto, por ignorancia por ingenuidad. No estamos en contra de reelecciones provinciales, pero no entendemos por qué este tema deba debatirse en la reforma de la Constitución Nacional. No estamos en contra de las asignaciones específicas en casos de gran necesidad, pero no entendemos por qué ellas deban ser una excepción con tan pocos límites a una forma de organizar la relación coparticipable entre la Nación y las Provincias. No estamos en contra de las necesidades de algunas grandes provincias argentinas pero no entendemos por qué en los grandes principios que se incluyen en ésta reforma debamos poner cláusulas con ventajas particulares que tienen muchos otros lugares donde poder incluirse. Y a fuerza de ser sinceros, ni siquiera estamos en desacuerdo (al menos no totalmente) con la inclusión de un tercer senador pero tenemos temores de no poder explicar a la sociedad su forma de elección al menos hasta el 2001. Y sé que suena risible, ingenuo e imposible el habernos imaginado alguna vez cuántos problemas se hubieran evitado si todos los senadores actuales, en nombre de la nueva constitución, se hubieran animado a validar nuevamente sus títulos

y con las nuevas modalidades, a partir de 1995. Aclaro, por las dudas, que yo, de acuerdo a mis compromisos electorales, he acordado con el núcleo de coincidencias básicas y no pretendo eludir mi particular responsabilidad.

La Constitución es la ley fundamental de la que derivan todas las demás, pero también es el programa histórico y futuro de la Nación. Eso es el preámbulo, el art. 14, el 14 bis, el 20 (extranjeros) el 25 (inmigración europea), el art. 67 inciso 15 y 16, y el art. 107. Allí están los sueños de pasadas generaciones de argentinos. Y los programas políticos requieren para su realización, no sólo la interpretación jurídica, sino la voluntad política y el diseño definido de un país a construir. No nos alarma en ese sentido la cláusula sobre los Tratados Internacionales, porque así como hubo un primer paso en que se dio preeminencia a los derechos individuales y otro paso (lamentablemente visto como contradictorio con el primero) en que se instituyeron los derechos sociales, hoy nos sentimos orgullosos de una Constitución que sin negar los derechos anteriores fije sus prioridades en los derechos humanos y en la integración continental y universal. Podemos discutir sobre la forma instrumental de su jerarquización, pero muy difícilmente podremos hacerlo sobre la voluntad política que busca orientar en tales sentidos el destino de nuestra Nación. Y lamentablemente fuera de esta Convención son muchos los que ridiculizan lo que no es ridículo sino en todo caso opinable. Creemos que el coyunturalismo no es sólo patrimonio de algunos de nosotros en esta Convención.

Y me referiré ahora al tema de la educación dentro del contexto que acabo de exponer. Insisto que el tema educativo forma parte del programa político de la Constitución en su esencia fundamental. Y por eso el interés absolutamente especial en que no nos olvidáramos de discutir e incorporar un tema que sabemos arrastra pasiones y conflictos de manera singular. Creemos que ha sido positivo no rehuir esta discusión con el silencio o la no inclusión del tema.

Toda propuesta educativa triunfante jamás fue, hasta ahora, en la República Argentina, un debate entre el presente y el pasado, sino una gran discusión del futuro enfrentado contra el presente y el pasado. La LEY 1420 fue mucho más que una crítica a la preeminencia religiosa. En su sentido más profundo significó la introducción en la Argentina de la gratuidad, la obligatoriedad, la educación común y masiva. Fue la integración social de un país en ciernes. Fue el futuro contra un sistema organizacional que no podía contenerle. La reforma universitaria fue el sueño de la libertad de pensamiento y de la integración americana del conocimiento nacional. La técnica peronista fueron los peones sumando crecimiento y justicia a su historia, y la ciencia nacional fue el intento frustrado de incorporarnos al mundo desde lo mejor de nosotros mismos. Todo, en sus primeros momentos, fueron sueños y utopías que pudieron vencer las resistencias proponiendo un nuevo programa al país real. En cambio, desde 1966 comenzamos a luchar sólo para retroceder menos, con lo cual, poco a poco, se fue acabando la idea de la educación como vanguardia del cambio social. Esa es la realidad. No achaco culpas en este momento. Pero pido que entendamos que eso ocurrió y aún no podemos salir de ese dilema.

Agradezco al Convencional Cullen quien interpretó que la educación es un tema habilitado, y agradezco a quienes a través del consenso se animaron a introducir un tema que al principio parecía harto improbable tratar.

Apareció luego el debate que nos insumió casi la totalidad del tiempo ocupado y que enfrenta la gratuidad con la equidad. Apareciendo nuevamente la coyuntura en el debate constitucional, para bien o para mal. Yo, sinceramente, no desearía transformar esto en un nuevo debate maniqueo entre principios insolubles. Y me cuesta entender el tema en cuestión. Si la gratuidad equitativa es la gratuidad no gratuita, desearía ver en funcionamiento las estructuras jurídicas de mi país para que me lo puedan explicar. Quiero aclarar específicamente que no acuerdo con el arancelamiento obligatorio de las universidades, aunque si considero posible y lógico que en

uso de sus autonomías las universidades puedan buscar nuevas fuentes de financiamiento que no alteren los principios constitucionales. Creo obviamente en la imposición a los sectores de mayores recursos (como ya figura en la ley federal de educación) y sostengo, como he sostenido en Mendoza, que la integración entre la Universidad y las provincias puede ser fuente de nuevas alternativas económicas. Pero no creo en la gratuidad no gratuita y no es ese el sentido de mi voto.

Creo sí, en una Universidad mejor que la actual, como se creen la gran mayoría de sus actuales integrantes y en general todo nuestro país.

Acá no solo está en juego la interpretación jurídica, sino también la política. Pero para ello la oportunidad histórica de reformar la Constitución debe ser fundamentalmente el momento para discutir sobre nuestro futuro educativo.

Sin criticar a nadie en particular, algún día hurgando en los debates de esta reforma me gustaría saber cuántos fueron los minutos que insumimos en debatir los temas que para mí son los que determinaran que tipo de gratuidad y qué tipo de equidad tendremos, porque si no, siendo ellos contradictorios o no, nada habrá cambiado de manera fundamental.

Cuantos minutos ocupamos para discutir este nuevo sentido de la "educación para toda la vida" que en transcurso de pocos años hará desaparecer la separación entre educación formal y permanente, y también acercará -como hoy ni siquiera podemos imaginar- a las instituciones educativas con la capacitación laboral.

Cuántos minutos dedicamos a definir el nuevo papel del conocimiento como factor integrador de la cultura, la ciencia, la tecnología y la educación formal.

Cuántos minutos dedicamos a investigar el nuevo papel de los medios de comunicación social en el cambio educativo. Y a la gran separación que todavía existe entre el conocimiento y la comunicación.

Cuántos minutos dedicamos a imaginarnos un nuevo acuerdo educativo federal entre todas las provincias que no solo sea producido entre los ejecutivos, sino que se permita institucionalizar para los tiempos a través del nuevo papel educativo para el Congreso que con esta reforma efectivamente estamos empezando a dar.

Quizá haya que sacar o dejar la palabra equidad. Que lo decidan las mayorías. En mi obviamente poco definida interpretación no tengo diferencias esenciales con los despachos de la mayoría o la minoría, y lo que sinceramente deseo y considero fundamentales son a los temas en que me he expresado anteriormente. No comparto, personalmente, la idea de un arancelamiento obligatorio, porque no veo su efectividad y porque creo que los principios que hoy incorporamos a nuestra Constitución no son obstrucción para imaginarnos miles de maneras de dar a cada uno lo suyo sin por eso alterar los principios no contradictorios que hoy instauraremos.

Estoy seguro que cada Universidad Nacional, de las cuales casi todas apoyan el despacho de la mayoría, sabrá integrar lo mejor posible su institución al medio respetando los principios constitucionales de la autonomía, la gratuidad y la responsabilidad indelegable del Estado, fortaleciendo la unidad nacional y las realidades locales con justicia y equidad.

En este artículo 67 inciso 16 no venimos a luchar o fortalecer el poder actual, sino a definir el papal conceptual del poder. No venimos a hacer campaña electoral sino a ensanchar el camino de la reforma constitucional. No venimos a poner la coyuntura en la Constitución sino a intentar minimizarla.

En una época como la actual, de relativismo moral, debemos partir de la realidad. El relativismo moral no es lo mejor que nos pueda pasar, porque junto al pluralismo viene la crisis y el descreimiento en los valores fundamentales. Pero precisamente por la crisis de esos principios, no vengo a reafirmarlos contra viento y mares solo para quedar bien con mi conciencia. Vengo a

intentar reconstruir los principios, y para eso se necesita tratar de entender al otro, que eso y no otra cosa es el consenso legítimo.

La reforma de la Constitución no es todo, se necesita la voluntad política para cumplir y desarrollar su programa. Pronto la Argentina debatirá sobre quienes vinieron a hacer una mejor Constitución a pesar de todo lo que pudiera atentar contra ello. Y obviamente, también se discutirá sobre qué resultados fuimos capaces de obtener.

33

Solicitada por el señor Convencional Larreguy

Señor Presidente - Señores Convencionales:

En el despacho de mayoría emitido en las Comisiones de Competencia Federal y de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, se inserta un inciso para agregar al artículo 67 de la Constitución que pretendo reafirmar como Convencional Justicialista de Río Negro.

Como ustedes saben la Patagonia es un vasto territorio de la patria que lucha permanentemente por integrarse definitivamente al Estado Nacional.

Las postergaciones y frustraciones, son viejas heridas que los hombres y mujeres de esa porción de suelo sufren por el olvido sistemático de los gobernadores de turno.

Estamos aquí, para trazar un nuevo modelo de Constitución que implica, entrar en una nueva Argentina, justamente en los umbrales del tercer milenio.

Señor Presidente, por eso, los errores y falencias cometidas hasta hace muy poco tiempo en el país no pueden repetirse.

Como decimos en el inciso 16 bis del artículo 67, “proveer lo conducente al progreso económico, al desarrollo humano, a la productividad, a la generación de empleo”, estamos hablando de la Nación, pero es indudable que hoy existen prioridades.

Un espacio extenso, pero vacío como la Patagonia, necesita un programa “urgente” de desarrollo, que posibilite el desplazamiento de argentinos para poblar esa región.

Sabemos, que la Patagonia es el “reservorio del futuro argentino”. A la generación de energía, las cuencas petrolíferas y gasíferas, hay que sumarle las posibilidades ictícolas, mineras, agropecuarias y laneras, que esperan su desarrollo.

Señor Presidente, por eso, cuando en el mismo inciso hablamos de “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”, pienso que en un tiempo no muy lejano, puede saldarse la vieja asignatura pendiente que los argentinos tenemos con la Patagonia.

Señor Presidente, es duro comprobar diariamente, los serios inconvenientes de progreso y desarrollo que padece la región.

Es cierto que los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, poco pueden hacer por la reactivación integral de la zona, sin una planificación previa, sin un programa de inversiones y financiamiento que explote racionalmente los recursos patagónicos.

Por eso, el peronismo que en la década del cuarenta, en los planes quinquenales trajo el gas del sur a los centros urbanos, ejecutó planes de regadío en el Valle Inferior de Río Negro y sembró

de escuelas y hospitales la desolada región, le toca hoy, ejecutar la histórica tarea de transformar, el olvido y la frustración, que vive la Patagonia, en un futuro de promisión y trabajo.

Señor Presidente, siempre escuchamos encendidos discursos sobre desarrollo e integración, pero todos podemos comprobar que la Patagonia sigue siendo un extenso territorio despoblado, sin perspectivas laborales y sin un programa concreto de reactivación de sus recursos naturales.

Sobre lo establecido en el artículo 10º del despacho de mayoría, la posibilidad de crear "regiones para el desarrollo económico y social" es la herramienta más importante que la Convención Nacional Constituyente pone en manos de los patagónicos. Pero es indudable que esta posibilidad, tiene que asumirse con un compromiso amplio y generoso de los gobernantes, para dejar de lado intereses sectoriales, ideológicos y partidistas, e iniciar con transparencia y armonía, la discusión de un programa de trabajo conjunto que acuerde el uso regional de los recursos naturales, en especial los ictícolas. Esto permitirá acordar con el gobierno federal, una mayor participación en la política pesquera para la región.

No puedo soslayar -sin mencionarla- la exposición del Convencional de la Unión Cívica Radical y Gobernador de Río Negro, donde anuncia que por "violaciones cometidas por el gobierno nacional" denunciará el "Acuerdo Federal de compromiso para el sostenimiento del sistema provisional".

Señor Presidente, los Convencionales Justicialistas por Río Negro, hemos desmentido categóricamente los fundamentos formulados por Massaccesi en su exposición, expresando nuestra "profunda preocupación por el futuro económico-social de la provincia, ante actitudes cargadas de contenido político-electoralista que lesionan la integración nacional y disminuyen los ingresos presupuestarios de Río Negro".

Pusimos de manifiesto que el acuerdo de retención del 15 por ciento de la masa de impuestos coparticipables, también establecía "otros gastos operativos que resulten necesarios" y que el convencional radical, no tuvo en cuenta en su exposición.

Recordamos que en el pacto que pretende denunciar, se acordó también "la realización de acciones concurrentes a la consecución de los siguientes objetivos: asistir a las necesidades sociales básicas, especialmente aquellas vinculadas al sector pasivo; afianzar el federalismo, reconociendo el creciente papel de los gobiernos provinciales y municipales en la atención de las demandas sociales de la población; garantizar la estabilidad económica y consolidar las bases para el crecimiento económico y profundizar la reforma del sector publico en sus dimensiones, nacional, provincial y municipal".

Se le aclaró que la resolución Nº 17/94 dictada por el Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos, que el convencional radical, tomó como base para su fundamentación, fue dejada "sin efecto y reemplazada por la 39/94 del 13 de julio de 1994.

Señor Presidente, por eso la interpretación de los artículos 3º y 4º de la reglamentación del Acuerdo Intergubernamental del 12 de Agosto de 1992, que con tanto fervor denunciaba el convencional en este recinto, atacando al gobierno nacional "no tenían vigencia jurídica legal".

Le hicimos conocer a Massaccesi que el cuestionado e irregular destino de los 4.000 millones de pesos que las provincias argentinas aportaron de la masa de impuestos coparticipables, están "solidariamente distribuidos y se ajustan al acuerdo suscripto por los gobernadores oportunamente".

Los convencionales rionegrinos afirmamos que todo lo recaudado tiene como primer objetivo "sostener el sistema previsional, garantizar la estabilidad económica y consolidar las bases para el crecimiento nacional".

Finalmente, reiteramos nuestra preocupación por el destino incierto de Río Negro, que por una actitud "irracional de su gobernador, abandona un acuerdo solidario y perjudica a su provincia en la percepción mensual de 2.500.000 pesos para conjugar desequilibrios fiscales y que en forma expresa se le otorgan en el pacto que se quiere denunciar.

Señor Presidente, por eso con el nacimiento de esta nueva Carta Magna, se fortalecerá la esperanza de los pioneros, de los hombres y mujeres, que anclados en mesetas patagónicas, enfrentando el persistente viento, porfiadamente insisten en construir -desde los más desolados parajes- una Nación integrada, solidaria, justa, libre y soberana.

34

Solicitada por el señor Convencional Lorenzo

CLÁUSULA FEDERAL

SEÑOR PRESIDENTE:

Solicito esta intervención al solo efecto de poder mencionar algunos aspectos que hacen al proyecto de mayorías cuyos dictámenes fueron producidos por las Comisiones de Competencia Federal Del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal.

En primer lugar deseo destacar la prominente incorporación de la temática referida a la Educación Pública, la cultura, en forma amplia y la federalización del sistema de seguridad social.

Con respecto a la educación, sin descartar que hubiese sido plausible avanzar sobre los mecanismos de realización efectiva de los principios consagrados en el inciso 16 Bis del artículo 67, no es menos cierto que su rango constitucional representa un avance tan significativo para los intereses del sistema que toda la legislación sobre la materia deberá adecuarse invariablemente a los mismos.

El primero se refiere a la responsabilidad indelegable del Estado, lo cual significa que ni el Gobierno Federal ni los provinciales, pueden desentenderse o delegar la función educadora, en lo referente a asegurar la misma y supervisarla en todos sus aspectos.

La participación de la familia y la sociedad no es otra cosa que elevar al texto constitucional, el concepto de comunidad educativa, tal cual se la conoce y desarrolla como medio democrático de formación y ejercicio del educando y su medio.

La promoción de valores democráticos, junto a la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna, asientan la base sólida e indispensable para construir el sistema educativo, tal como lo concibieron los promotores de la ley 1420, en función de los criterios de hoy y la proyección en el tiempo.

No puede concebirse un modelo educativo apartado de la forma de vida elegida por el pueblo, esto es la plenitud de la democracia. Es necesario formular y fomentar la igualdad de trato a todos los habitantes, comenzando desde la tierna infancia y desarrollándola a todos los niveles.

La igualdad de oportunidades y posibilidades, se encuentra íntimamente ligada al libre acceso a la educación y por ende a los principios de gratuidad y equidad.

La gratuidad es el género para asegurar el libre acceso, la equidad tiene que ver con el equilibrio económico para que todos puedan seguir estudiando, en definitiva ambos principios son los mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades.

En cuanto a la indiscriminación, engloba en un solo concepto, el sentido real de la incorporación. A ello se aspira en todo proyecto de esta jerarquía, se intenta dar al nuevo inciso, una orientación especial y un sentido especifico respecto hacia dónde se dirigen los conceptos anteriores. No se garantiza la no discriminación, sin la igualdad de oportunidades y sin la equidad, como medio de igualar hacia arriba, hacia una verdadera formación educativa.

Especial mención merece el tema universitario, al que le caben todos los principios premencionados. Es necesario enfatizar los conceptos de autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales. Desde la Reforma de 1918 forman parte de nuestro acervo cultural, las ideas fuerzas que avalan estas posiciones. Ambas definiciones se complementan, ya que no es posible imaginar la autonomía política sin recursos propios y tampoco alcanza la sola asignación presupuestaria, sin la facultad de la toma de decisiones.

En mi entender, señor Presidente, estamos alcanzando verdaderos ideales, toda la sociedad reclama esta consagración constitucional, una juventud que anhela y aspira a un reconocimiento que los comprenda en este orden jurídico y les aseguren la transformación que se acerque a sus reales necesidades.

La educación es la fuente indispensable para encarar la solución de todos los problemas sociales y económicos, serán los gobernantes quienes utilizaran los preceptos aquí sancionados, para emprender el camino de una verdadera recuperación cultural para conformar una sociedad más justa y equitativa.

Por ello se complementa el inciso con una referencia específica a la expresión artística y cultural; la libre circulación de las obras de arte y lo que es mucho más, el derecho de todo habitante a la cultura y sus beneficios.

Todos sabemos que existen innumerables normas jurídicas que se refieren al tema y han propiciado desde diferentes ángulos, el apoyo a los artistas, obras de arte y todas las manifestaciones de la cultura, en el más amplio sentido que dicho vocablo abarca.

Ahora, al incorporar el texto constitucional, se advierte un verdadero avance hacia la búsqueda de la identidad cultural argentina, único modo de comprender acabadamente los comportamientos sociales de nuestra patria y buscar el mejor sentido de las pautas que deben encontrarse para su desarrollo.

La garantía cultural es tan importante como la educativa, tal vez más por ser comprensiva de ésta. Nadie es ajeno al acervo cultural y todos tenemos algo que ver con su esencia.

El reconocimiento personal al artista, es justo, a partir del mismo deberán generarse nuevos espacios para su desenvolvimiento, siendo importantísimo el declarar la libre circulación de las obras.

Otro aspecto que quería mencionar, es el referido a la creación de organismos de seguridad social, por parte de las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ejercer el poder de policía de las profesiones, promover la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

En este apartado, se abarca un tema esencial al desarrollo federal de las provincias, en orden a las acciones de gobierno, la regulación de la actividad profesional y aplicación de la normativa de fondo sobre educación, ciencia y cultura.

Es, sin duda, la seguridad social el camino más eficaz para el logro de los objetivos esenciales de la justicia social, y son las provincias quienes deben encarar los grandes planes para la cristalización de la misma. La solidaridad es la esencia de toda comunidad en desarrollo, pero si a ella se adicionan, la universalidad y la integralidad, que informan esta materia, podemos aseverar que la institución es abarcativa y eficiente.

Como toda acción social, la inmediatez es un signo indispensable para su buen funcionamiento, de allí la específica incorporación al quehacer provinciano, para que todos los habitantes de cada territorio, tengan participación protagónica en el instituto.

Las provincias deben contar con las facultades acordadas, son propias del régimen federal y su incorporación expresa al texto constitucional, resguarda cualquier intento de avasallamiento por parte del gobierno central.

En el texto completo del dictamen en análisis, se verifican otros temas vitales para el desarrollo de las provincias argentinas.

Desde la constitucionalización de la coparticipación hasta las autonomías municipales, pasando por la explotación provincial de los recursos -cuyo dominio se les asigna-, el desarrollo de las regiones, a través de acuerdos con otras provincias y la facultad de celebrar convenios internacionales con fines económicos-financieros para su desarrollo.

Señor Presidente, son muchos los cambios incorporados en estas normas, no me caben dudas que los gobiernos provinciales tendrán herramientas útiles para gobernar, dejarán de ser meros delegados del Gobierno Federal, para pasar a ser verdaderos hacedores de políticas de crecimiento.

En simples palabras, tendrán que gobernar, desarrollar polos de producción, y un mejor aprovechamiento de sus propias riquezas. Quizás algún día, los pobres que emigraron a las grandes ciudades, puedan volver a sus hogares, donde las condiciones de vida les ofrezcan un mundo mejor.

Por eso, señor Presidente debo declarar mi complacencia por este despacho, creo en la nueva norma, creo en las posibilidades de nuestras provincias, creo en la capacidad de los gobernantes, porque creo en la democracia y en un pueblo que sabrá elegir con sabiduría.

Gracias, señor Presidente.

35

Solicitada por la señora Convencional Lucero

REGIMEN FEDERAL
RECURSOS NATURALES.

Señor Presidente:

Tal como lo expresara en el proyecto ingresado bajo el Nº 209, considero se hace necesario incorporar en la nueva Constitución, definiciones sobre el dominio minero, que permiten establecer pautas y principios tendientes a formar “conciencia minera” para resguardar la soberanía económica, propender a su desarrollo, a su plena producción y a su transformación en un bien social.

Este es un problema social de importancia para las provincias que cuentan con estos recursos, inexplotados por causa de la falta de legislación y política minera y que, en consecuencia, no logran desarrollarse en función de los hombres que la habita.

La inserción constitucional propuesta en los términos que siguen, terminaría con las dudas y vacilaciones que a lo largo de los años han impedido la sanción de leyes adecuadas:

Los yacimientos de sustancias minerales y fósiles son bienes de propiedad exclusiva, inalienable e imprescriptible de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren. Su exploración y explotación propenderá al desarrollo y al bien común, poniendo la riqueza minera al servicio del hombre y de su dignidad en resguardo de la soberanía nacional.

La Constitución de 1853, sin definición del dominio originario de las minas, establecía en su art. 67, inc. 11 la facultad del Congreso Nacional para dictar el Código de Minería. Este código vigente que se intentó reformar en más de una oportunidad, sostiene el "dominio privado de la Nación o de las provincias según el territorio en que se encuentren", pero con la prohibición al Estado de explotar y disponer de las minas, salvo en casos expresados en la misma legislación.

De allí la vieja discusión sobre el dominio privado del Estado sobre las minas, dado que muchos legisladores y tratadistas del derecho minero, sostenían que este dominio eminente, nominal o abstracto, estaba más relacionado con la soberanía que con la propiedad. Después con las reformas introducidas por las leyes 12.161 sobre petróleo e hidrocarburos fluidos, la ley 14.773 le asignaba el dominio exclusivo imprescriptible e inalienable de los yacimientos estableciendo el monopolio de la explotación fiscal a cargo del Estado Nacional (Y.P.F.). Recién el decreto ley 17.319/67, admitió la concurrencia de la explotación fiscal con la privada.

Luego la Ley 12.709 creó la Dirección General de Fabricaciones Militares, para la explotación y exploración de materiales estratégicos de guerra.

Después por decreto ley 12.648/43 y decreto ley 22.389/45, se creó la Dirección Nacional de Energía del Estado. También obra como antecedente la creación de la empresa del Estado, ley 13.156, por decreto 3.682, para explotación de combustibles minerales sólidos (Y.C.F.). Al igual que el YMAD (Yacimientos Mineros Agua Dionisio) en Catamarca por ley 14.771 y por decreto ley 18.605 la empresa Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera. Y por último como antecedente nominal está el decreto ley 22.477, que faculta al estado para explotar directamente los minerales nucleares, disponer la reserva de yacimientos o zonas y mantener la comercialización del producto (Comisión Nacional de Energía Atómica).

Todos estos antecedentes permiten establecer la necesidad de encontrar respuestas sobre el dominio minero, no resultando suficiente la mera repetición de la fórmula inserta en el Código Civil. Su incorporación constitucional efectuada en el art. 40 de la Constitución de 1949, había establecido el principio de que "los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, por la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias".

Esta incorporación constitucional dividió la opinión de los juristas entre los que entendían que sólo se había federalizado el comercio de los minerales y no las minas. Y por otro lado los que entendieron que sólo se había querido mineralizar los minerales energéticos, conservando las provincias el dominio originario de las demás sustancias minerales, para lo cual se tomaba como argumento la vinculación entre la expresión "minerales" con la de "fuentes naturales de energía". Por último los que interpretaban que se federalizaban todos los minerales. Recién en 1957 se incorporó nuevamente el tema en la Convención Constituyente pero sin arribarse a conclusión alguna ante la disolución de ese cuerpo. El parlamento argentino después de algunos intentos legislativos por decreto 1843/73 creó la Comisión Honoraria Redactora, encargada de elaborar un nuevo proyecto de código de minería con directivas y pautas renovadoras, como el "dominio" incorporadas a varias nuevas constituciones provinciales, entre otras las de Córdoba y San Luís. En efecto, el Parlamento argentino ausente en la gran discusión sobre el dominio originario de las minas o la falta de conciencia minera e implícitamente la falta de conciencia nacional, recién encontró respuesta con el proyecto conocido como "Código Catalano". Es así que se creó la comisión de Minería y luego de dos años de tarea a instancias del legislador puntano el Dr. Juan Orlando Villegas, se logró consensuar un nuevo proyecto de reforma del Código de Minería, conocido como Código Romero, pero una vez más se vio frustrada su sanción.

Esta ha sido la ocasión de replantear el problema, el que lamentablemente ha sido receptado por la Comisión respectiva, sólo en lo que hace al dominio originario.

El recurso natural, el recurso minero, no genera por sí la riqueza sino que es parte de la riqueza; es el hombre el que la genera cuando la transforma en cultura, en estándar de vida, en bienestar y felicidad para una sociedad. Cuando el hombre se asienta en el recurso, en una actitud meramente contemplativa, ese hombre destruye la sociedad, hace que los hijos emigren, no ayuda al progreso. Por eso esta discusión no debe solamente contemplar el recurso minero, sino fundamentalmente al hombre minero, para un futuro con dignidad, encontrando la definición legal del dominio en función social y en resguardo de la soberanía nacional.

Los demás reclamos de la minería argentina deberán ser materia de la legislación que reglamente este nuevo principio renovador de la reforma, contemplando el rol del Estado, la fiscalización de la actividad minera, del amparo de la prospección y exploración, la concesión de la explotación como derecho real, el establecimiento de una ley como política minera que contemple las inversiones y promoción minera teniendo como destino el bien común para poner la riqueza al servicio del hombre y su dignidad.

36

Solicitada por el señor Convencional Llaver

COPARTICIPACION Y FEDERALISMO

Una de las peores acusaciones endilgadas a cualquier reforma es el de utópico. Las iniciativas generosas de poco sirven si contradicen tendencias que por estar tan arraigadas en lo humano, terminan por sepultarlas.

Por eso tenemos que elaborar un federalismo posible siendo esta la oportunidad, donde funciona plenamente el poder constituyente titular de la soberanía popular, que no será tal si no se cumplieran aunque sea parcialmente, para cambiar el centralismo histórico, con lo prometido en la campaña preelectoral del 10 de abril.

El poder de las provincias es posible cualificarse como soberano, o cualidad jurídica por la cual se auto determina, y es autoridad suprema; si no se tienen los recursos financieros, que puedan hacer posible el ejercicio de esa voluntad, se transforma en un federalismo declamatorio que va creando los anticuerpos, con la formación de tendencias, posiciones políticas que tiendan a resistir la concentración de funciones, de poder, desnaturalizando el sistema y la nacionalidad.

Durante más de cincuenta años, el régimen de coparticipación impositiva entre el gobierno federal y las provincias y de ésta con los municipios, ha convertido en permanente una delegación temporaria al gobierno federal, delegándose facultades legislativas tributarias. En 1973 la Comisión Federal de impuestos permite la participación a las provincias en la política tributaria. Con anterioridad casi no se las tenía en cuenta, a las provincias, hecho que fue cambiando a partir de 1958, hasta llegar en 1973 a una distribución por mitad entre la Nación y el conjunto de los Estados federativos y en 1987 aumento a favor de las Provincias.

Al cumplirse diez años de la ley, el deterioro de las provincias a causa del desvío de fondos coparticipados al sistema previsional nacional y/o asignaciones especificas y el déficit de la transferencia de servicios desde el gobierno central a los autonómicos, deseable en sí misma pero gravoso para algunas provincias, impide cada vez más que estas cumplan con sus fines objeto de su existencia, sin contar con los regímenes de promoción industrial y otros privilegios que han contribuido aún más al retroceso en la política fiscal.

El Gobierno Federal sigue abusando de la delegación condicionada de la Constitución para crear impuestos directos, que corresponden a las provincias, por tiempo determinado y emergencia. La inversión pública nacional representa aproximadamente el 68%, la de las provincias el 28% y el del total de los municipios el 4%.

Esta es la oportunidad para que el federalismo haga sus pruebas; que se defienda por sí solo, por la verdad que encierra. Pero para que eso sea posible, es necesario que no se distorsionen las tendencias a la libertad y a la participación dentro de la comunidad nacional y que el federalismo se viva como sistema coherente: no como una fragmentación del poder sino como una asociación de sus competencias, al decir de Pedro J. Frías.

A partir de 1983, con la transición democrática, el federalismo empieza a recuperarse en los hechos y en las ideas excepto en las relaciones financieras. Esto ocasiona sobresaltos aunque el diálogo prosigue y el ciclo constituyente provincial continua sin esperar la revisión de la Constitución Nacional, manifestando su energía por la defensa de sus derechos, de la deseada descentralización, participación y eficacia.

Por que aspiro a un FEDERALISMO REAL y no DECLAMATORIO y por los fundamentos que ampliaré en su oportunidad:

He firmado en disidencia parcial el dictamen de mayoría sobre competencia federa y del régimen federal, sus economías y autonomía municipal.

DEBIENDO QUEDAR REDACTADO EL DICTAMEN DE ESTA FORMA:

I- Art 67

1) Inciso 2 párrafo 1: Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, (se elimina con excepción de las que tengan asignación específica), son coparticipables

CONSIDERACION, se deben eliminar las asignaciones específicas, o sea los impuestos creados o a crearse que tienen un destino determinado y que se extraen de la masa de impuestos o torta a distribuir entre las partes que participan de la distribución.

2) Inciso 2 párrafo 2 que quedará: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y al menos dos tercios de las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”.

CONSIDERACION, la ley convenio se debe proyectar sobre la base de preacuerdos entre la Nación y al menos los dos tercios de las provincias permitiendo elevar el proyecto a consideración del Congreso, con esa mayoría al menos de estados signatarios, con esto se evita que sea necesario la unanimidad de los estados, lo deseable, para la redacción del proyecto, que en algunos casos podría obstruir su tratamiento.

3) Inciso 2 párrafo 3er. que quedara: “La distribución (se elimina entre la Nación, las provincias y la ciudad de Bs. As.) se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

CONSIDERACION, se excluye a la ciudad de Bs. As. para evitar que ésta se convierta en una carga para todos los otros Estados, ya que hoy la Nación se hace cargo con su porcentaje del mantenimiento de la Capital Federal, de incorporarse a la masa participable ésta se vería disminuida.

4) Inciso 2 antepenúltimo párrafo que quedará: “La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada, ni vetada (se agrega ni vetada) y será aprobada por las provincias (o debería decir: deberá ser aprobada para su validez por cada Provincia).

CONSIDERACION, se incorpora ni vetada, para evitar capacidad al poder ejecutivo de romper con los acuerdos logrados.

5) Inciso 2 ú1timo párrafo que quedará: “Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo la interpretación de las leyes convenio mencionadas en este inciso, y la fiscalización de la distribución de los fondos coparticipados, se integrara por un representante de la Nación y uno por cada provincia. Sus resoluciones serán recurribles ante la Corte Suprema de la Nación”.

CONSIDERACION, se mejora la redacción, perfecciona la integración y funciones del órgano fiscal federal y se incorpora la jurisdicción de la Corte Suprema para que resuelva las controversias.

6) Inciso 2 bis quedará: “Por ley especial aprobada por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada cámara, podrá establecer asignaciones específicas, sin afectar en ningún caso los fondos coparticipables establecidos en el inciso 2do de este artículo (se agrega esto), por tiempo determinado y para atender situaciones excepcionales”.

CONSIDERACION, se agrega un párrafo que impide que las asignaciones específicas, alteren la masa coparticipable.

7) Cláusula transitoria quedará: “Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 67º y la reglamentación del organismo fiscal federal serán establecidos antes de la finalización del año 1996. Caso contrario, regirá a partir del 1º de enero de 1997 y hasta la sanción del nuevo régimen, los índices de distribución primaria y secundaria previstos en la Ley Nacional Nº 23.548, sin sus modificaciones”.

CONSIDERACION, mejora la redacción del despacho de mayoría estableciéndose que en caso de no sancionarse el régimen nuevo, regirá el 1-1-97 el de la ley 23.548, evitándose una interpretación que permita que el régimen y los efectos de la cláusula transitoria puedan ir más allá del 1-1-97. Por otro lado se elimina “Los reclamos administrativos o judiciales entre la Nación y las provincias, originados en diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos, pendientes mantendrán su vigencia”, esto es innecesario por cuanto la nueva constitución lo echa por tierra los derechos adquiridos por esos conceptos, sabemos que esta cláusula sirve al estado de Córdoba.

II- 106 bis

1) Modificar el segundo párrafo del artículo 106 referido a los recursos naturales, que quedará redactado del siguiendo modo: “Pertenece a las provincias su suelo, subsuelo, espacio aéreo, ríos, costas, mar, lecho y la plataforma continental pertinente. Tienen el dominio originario de los recursos mineros, energéticos, de la fauna y la flora. Ejercen la jurisdicción en todas estas materias, salvo las que hayan delegado expresamente a la Nación en esta Constitución. Las provincias ejercen, en forma concurrente con el Gobierno Federal la administración de los Parques Nacionales o áreas naturales protegidas dentro de su jurisdicción”.

CONSIDERCION, en el despacho original solo dice “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, el propuesto es más detallado evitando que por interpretación se desnaturalice su extensión, se ajusta más al artículo 1 de la Constitución de Mendoza, aprobado por la reforma a la Constitución Provincial, por proyecto de legisladores de la U.C.R.

III- Art 107

1) Quedará redactado: “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden también crear organismos de seguridad social propios y autorizar el funcionamiento en su territorio de los creadas por los profesionales de matrícula”; y promover la educación, la ciencia el conocimiento y la cultura”.

CONSIDERACION, responde al proyecto presentado por los Convencionales LLaver y Armanague (TC.138). Incorporando la previsión social, expresamente, como facultades concurrentes y no delegadas por las provincias.

Por todo eso y en defensa de la posición asumida en la provincia con la población, debemos defender el federalismo, que es el único que permitirá, que el país se desarrolle armónicamente y en beneficio del todo; lejos de perjudicar a 1a Nación Argentina la va a beneficiar, basta con ver nuestra historia, si las provincias son ricas por que se administran bien la Nación será rica y habrá bienestar para todos. El centralismo ya tuvo su oportunidad.

COPARTICIPACION

Los únicos temas habilitados por la Ley 24.309, puntos A) y B) del art. 3 de la Ley 24.309, que tratan de materia directa o implícitamente rentística, han aparejado largas, responsables, entusiastas y prolongados debates en las comisiones de Competencia y Régimen Federal, como asimismo en los bloques parlamentarios. Todo en defensa del fortalecimiento del régimen federal. La necesidad de evitar un reglamentarismo que trabe el desarrollo legislativo necesario para lograr un federalismo de consenso, nos lleva a analizar palabra por palabra de la redacción que responda al interés de las provincias, consientes que la asignación de funciones impositivas, es propia de ser reservada a los poderes constituidos, dependiendo el cumplimiento de la ley, en los comportamientos humanos, más que de las normas mismas.

Sin ignorar que la actual distribución de potestades tributarias -que la Constitución resuelve, en esencia, por los arts. 104, 108, 4 y 67 inc. 1° y 2°-, no ha conseguido los objetivos propuestos en 1853/60, presentando falencias, fundamentalmente sobre la distinción entre contribuciones directas e indirectas, criterio diferenciador sobre el cual no han podido lograrse las necesarias precisiones en el campo de la Ciencia Financiera y más en las actuales circunstancias donde la ley Nº 23.548 de coparticipación que dispone para Mendoza el 4,33% de los recursos coparticipables y su posterior desvirtuación, con los pactos fiscales del 12-9-1992, ley 24.130 y del 12-9-1993, art. 33 del presupuesto nacional, aprobados por las legislaturas de provincias y con las asignaciones de partidas o fondos con afectación específica, ha afectado la masa coparticipable llevando los porcentajes de distribución del 56,66% en 1988 al 42,34% en 1993.

Todo esto hace que el Bloque de la U.C.R. proponga agregar al nuevo texto constitucional entre otras los siguientes principios: a) Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas por tiempo determinado proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. b) Establecer asignaciones específicas de los recursos coparticipables por tiempo determinado las que solamente podrán aprobarse o modificarse por el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de dada Cámara. c) Instituir regímenes de coparticipación, en base a acuerdos entre la Nación y las Provincias (con un tercio de estas las demás y la Nación deben someterse), de la totalidad de los impuestos que recaude el Gobierno Federal, exceptuándose los de aduana y la parte o el total de los recursos que tengan asignación específica, garantizándose la automaticidad en la remisión a las jurisdicciones. Serán sancionados por leyes convenio que no serán reglamentadas ni modificadas unilateralmente y las provincias las

aprobarán por ley. Será Cámara de origen la de Senadores de la Nación requiriéndose en ella para su sanción, la mayoría absoluta de sus miembros. d) Crear y reglamentar el funcionamiento de un organismo fiscal federal integrado por un representante de la Nación y uno por cada provincia, que tendrá a su cargo la interpretación de las leyes convenios mencionadas, y la fiscalización de la distribución. Dejamos para otra oportunidad las demás facultades que recuperan las provincias y que quedarán invariablemente cristalizadas en la norma constitucional, significando un gran esfuerzo de la U.C.R., mantenerlas y sostenerlas en comisión para que se debatan en el plenario de la Honorable Convención Constituyente, teniéndose en cuenta el número de integrantes de cada uno de los Bloques.

37

Solicitada por la señora Convencional Marucco

1. ASPECTOS FÍSICOS
2. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS
3. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS
4. MANIFESTACIONES DE LA CRISIS URBANA EN EL MUNICIPIO DE ALMIRANTE BROWN

ASPECTOS FÍSICOS

EL PARTIDO DE ALMIRANTE BROWN

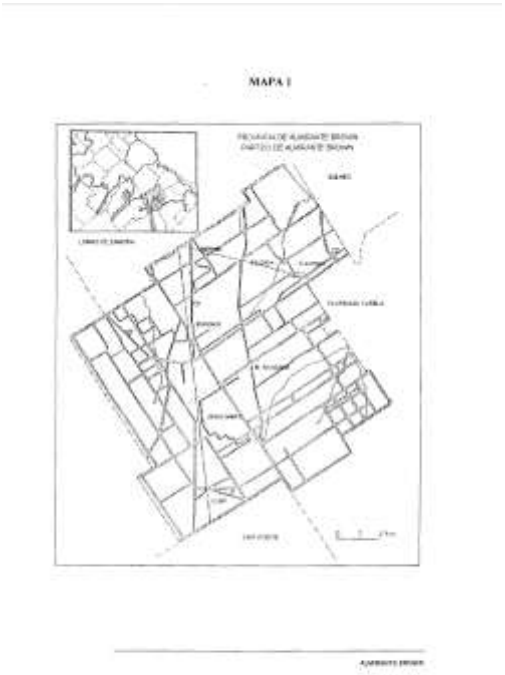
Localización

Como se aprecia en el Plano N°1, el partido de Almirante Brown se halla ubicado en el noreste de la provincia de Buenos Aires. Integra, junto con otros 18 partidos, el Gran Buenos Aires.

Se encuentra situado a 21 Km. al sureste de la Capital Federal, limitado, como se observa en el Plano N° 2, al norte y noroeste con el partido de Lomas de Zamora, al noreste con el de Quilmes, al este con el de Florencio Varela y al sur con los de Esteban Echeverría y San Vicente.

Extensión

Almirante Brown abarca una extensión de 124,5 Km2 siendo alrededor del 35% de esta superficie, zona rural, correspondiendo, por lo tanto, el 65% restante a zona urbana. La zona rural está ubicada en las localidades de Mtro. Rivadavia, Glew y Longchamps.



Su tamaño relativo respecto a los partidos del Gran Buenos Aires está expuesto en la tabla siguiente:

PARTIDO	SUPERFICIE KM2	PARTICIP.
ALTE. BROWN	125	3,40
AVELLANEDA	55	1,49
BERAZATEGUI	188	5,11
E. ECHEVERRÍA	377	10,24
F. VARELA	206	5,60
GRAL. SAN MARTÍN	56	1,52
GRAL. SARMIENTO	196	5,33
LA MATANZA	320	8,70
LANUS	45	1,22
LOMAS DE ZAMORA	89	2,42
MERLO	170	4,62
MORENO	180	4,89
MORON	131	3,56
QUILMES	125	3,40

SAN FERNANDO	924	25,11
SAN ISIDRO	48	1,30
TIGRE	360	9,78
TRES DE FEBRERO	46	1,25
VICENTE LOPEZ	39	1,06
TOTAL	3.686	100,00

El partido de Almirante Brown está dividido en 11 localidades a saber: Almirante Brown (ciudad cabecera), Burzaco, Longchamps, Glew, Ministro Rivadavia, José Mármol, Rafael Calzada, Claypole, San José, Malvinas Argentinas y San Francisco Solano.

La extensión total de las localidades se aprecia en el cuadro siguiente:

PARTIDO	SUPERFICIE KM2	PARTICIP.
SAN F. SOLANO	2,86	2,30
JOSÉ MARMOL	5,20	4,18
R. CALZADA	7,65	6,14
CLAYPOLE	11,81	9,49
SAN JOSÉ	5,00	4,06
BURZACO	20,17	16,19
MTRO. RIVADAVIA	31,05	24,92
LONGCHAMPS	13,80	11,12
GLEW	17,00	13,65
MALVINAS ARGENTINAS	4,40	3,53
ALMIRANTE BROWN	5,50	4,42
TOTAL	124,50	100,00

Vías de Comunicación

La principal vía de comunicación la constituye el transporte ferroviario. El ferrocarril Roca, con cabecera en la estación Plaza Constitución, se bifurca en tres ramales en la estación de Temperley, dos de los cuales atraviesan el partido de Almirante Brown. Uno de ellos va de norte a sur y continúa hacia el partido de San Vicente con cuatro estaciones dentro del Partido (Adrogué, Burzaco, Longchamps y Glew). El otro corre

de oeste a este hacia el partido de Florencio Varela, con tres estaciones dentro del Partido (José Mármol, Rafael Calzada y Claypole).
En cuanto al transporte público automotor, éste brinda un amplio servicio a los habitantes de la zona contando con 2 líneas locales y 2 líneas que comunican con Capital Federal y otros partidos.
Las rutas nacionales 210 y 205 juntamente con las provinciales 16 y 4 constituyen una red troncal de caminos que permite la comunicación fluida del Partido con el resto del conurbano, las zonas rurales y Capital Federal.

Orografía, clima y precipitaciones

Desde el punto de vista físico, la región se asienta sobre un retazo de la pampa ondulada. En algunos sectores su suelo se ha degradado por la acción del hombre, al dársele un destino para el uso vial (Cavas en la zona de Barrio 2 de Abril), canteras y materiales de construcción (hornos de ladrillos), deteriorando de esta forma la capa fértil. Sumando a esto la propia alcalinidad, hace que se presenten problemas de drenaje debido a que la capa freática está muy cerca de la superficie.
El Partido cuenta con 5 cursos de agua que nacen en el centro sur del Partido y corren hacia el norte y el este introduciéndose en los partidos de Lomas de Zamora, Quilmes y Florencio Varela. Estos cursos son arroyos San Francisco, del Rey, Sin Nombre, Las Piedras y Las Perdices. La falta de pendientes naturales unida a la modificación de sus cauces naturales en el pasado, sin una planificación adecuada, hacen que existan actualmente zonas inundables en distintos puntos del Partido.
El clima es templado y húmedo registrándose una temperatura media del mes más cálido de 23° y del mes más frío de 9°. El promedio de lluvias es de 900 mm anuales.

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

Análisis histórico

El censo provincial de 1881 le adjudicó al partido de Almirante Brown 272 habitantes que llegarían, al momento del censo 1895 a 5.738 personas.
Su crecimiento se vio favorecido por su fácil comunicación con la ciudad de Buenos Aires y en 1914 alcanzó 14.094 habitantes, y a 39.700 en 1947. Siguió luego el período de más rápido crecimiento del Partido; 10% anual, triplicando así, holgadamente su población en 13 años, pues en 1960 tenía ya 136.924 habitantes y en 1970 llegó a 245.017.
En los últimos 20 años su crecimiento fue más pausado pero igualmente muy superior al del conurbano bonaerense en conjunto: en 1980 ya llegaba a las 331.919 personas y en 1991 a 450.645, de acuerdo a los censos nacionales respectivos.
Por su importante crecimiento desde mediados de siglo en adelante, Almirante Brown contiene en 1991 el 5,67 % de la población del Gran Buenos Aires, habiendo sido esta relación del 3,63 % en 1960.
El censo de 1991 le asigna al partido de Almirante Brown una población de 450.645 habitantes, que representa el 1,38 % de la población nacional total. Como se aprecia en el cuadro siguiente, esta relación ha ido aumentando desde el año 1960 hasta la actualidad, inclusive podría decirse que se ha duplicado, ya que a esta última fecha alcanzó a 0,68 %.

CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE ALMIRANTE BROWN Y DEL PAÍS

AÑO	POBLACION			RELACION	
	PAIS	GRAN BS. AS.	ALTE. BROWN	3/1	3/2
1960	20.013.793	3.772.411	136.924	0,68	3,63
1970	23.364.431	5.380.447	245.017	1,05	4,55
1980	27.949.480	6.843.201	331.919	1,19	4,85
1991	32.608.687	7.950.427	450.645	1,38	5,67

La importancia de la magnitud de la población de este partido se destaca aún más, si se considera que, según el censo de 1991, representa el 5,67 % del total del Gran Buenos Aires, mientras que a 1960 su participación fue del 3,63 %. Debido a que tiene una de las tasas de crecimiento más elevadas de todos los partidos, ha pasado de ocupar el puesto número diez para 1980, al puesto número siete según el último censo.

PARTIDO	CENSO		TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%)
	1980	1991	
ALTE. BROWN	331.919	450.645	2,90
AVELLANEDA	334.145	346.620	0,35
BERAZATEGUI	201.862	243.690	1,80
E.ECHEVERRIA	188.923	276.017	3,65
F. VARELA	173.452	253.554	3,66
GRAL. SAN MARTIN	385.625	407.506	0,52
GRAL. SARMIENTO	502.926	646.891	2,41
LA MATANZA	949.566	1.121.164	1,58
LANUS	466.980	466.755	-0,00
LOMAS DE ZAMORA	520.130	572.769	1,10
MERLO	292.587	390.031	2,76
MORENO	194.440	287.188	3,76
MORÓN	598.420	641.541	0,66

QUILMES	446.587	509.445	1,25
SAN FERNANDO	133.624	144.541	0,66
SAN ISIDRO	289.170	299.022	0,32
TIGRE	206.349	256.005	2,06
TRES DE FEBRERO	345.424	349.221	1,00
VICENTE LÓPEZ	291.072	289.142	-0,60
19 PARTIDOS	6.843.201	7.950.427	1,43

En cuanto a la composición por sexo en 1980, da una distribución de 164.242 varones y 167.677 mujeres, lo que representa una mayoría femenina, siendo el índice de masculinidad de 98 hombres por cada 100 mujeres. Desde el punto de vista de su nacionalidad existen 302.378 argentinos y 29.541 extranjeros los que constituyen el 9% de la población total.
Del total de extranjeros por grupos de edades para 1980 la pirámide de población de Almirante Brown presenta un perfil notablemente reforzado en las edades económicamente activas 60,8% de la población (entre 15 y 64 años).
Se ha verificado un continuo aporte de la inmigración interna en los últimos 30 años, la que a su vez ha ampliado la base por el aumento de los nacimientos.

Las localidades del Partido

Por último, se muestra la conformación del partido por localidades con las respectivas participaciones según el censo de 1991.

ALMIRANTE BROWN POR LOCALIDAD

LOCALIDAD	POBLACIÓN	RELACIÓN
BURZACO	73.073	16,36
CLAYPOLE	81.114	17,99
R.CALZADA	50.097	11,12
GLEW	42.362	9,40
LONGCHAMPS	37.806	8,39
J. MARMOL	38.842	8,62
B° SAN JOSÉ	38.604	8,57
ALTE. BROWN	29.995	6,66

SAN F. SOLANO	26.734	5,93
MALVINAS ARG.	20.864	4,63
MTRO. RIVADAVIA	8.587	1,91
ZONA RURAL	1.883	0,42
TOTAL	450.645	100,00

Se puede apreciar la participación relativa que tienen las localidades en la que está incluida el área de influencia. Así, a 1991 se tiene la siguiente población:

PARTIDO DE ALMIRANTE BROWN: **450.645**

ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

EL PARTIDO DE ALMIRANTE BROWN

El Partido de Almirante Brown, tiene una extensión de 124,5 Km2, de los cuales el 65% es zona urbana y el 35% restante zona rural. Este último porcentaje está ubicado en las localidades de Ministro Rivadavia, Glew y Longchamps.

La densidad es de 3.620 habitantes por kilómetro cuadrado. La población urbana supera el 94% del total y se distribuye más densamente en las localidades de San Francisco Solano, Mármol, San José, Rafael Calzada y Claypole.

El 76,5 % de la población económicamente activa está constituida por empleados y obreros; el 17,2 % por cuentapropistas y el 3,6 % por patrones o socios.

La actividad predominante de características rurales se asienta en minifundios y pequeñas unidades productivas dedicadas a pastoreo de ganado y actividades de granja y en algunos casos a la producción agrícola.

La actividad comercial se congrega alrededor de las estaciones ferroviarias en cuanto a la actividad económica. En el Partido de Almirante Brown, existen 5.343 personas ocupadas en industrias; 12.897 en comercios y servicios; 535 en unidades auxiliares.

Esta distribución arroja un total de 18.775 ofertas de empleo, satisfaciendo solo el 9% de los requerimientos laborales de la población comprometida en las edades económicamente activas lo que hace que una gran parte de ella se traslade a otras áreas del gran Buenos Aires con especial énfasis a la Capital Federal.

Existe una zona industrial con fuerza motriz, predios de grandes dimensiones y la posibilidad de canalizar los efluentes líquidos previamente depurados, por un arroyo canalizado. El Partido tiene característica de un ciudad dormitorio y es por esa razón que su economía se basa en los recursos provenientes de la tasa de alumbrado, barrido y mantenimiento de la vía pública y su índice de producto bruto per cápita es el más bajo de todo el conurbano bonaerense.

MANIFESTACIONES DE LA CRISIS URBANA EN EL MUNICIPIO DE ALMIRANTE BROWN

Se ha acordado ya que el partido de Almirante Brown posee una porción mayoritaria de su territorio ocupada por la mancha urbana metropolitana. De esta superficie urbana más del 30 % fue producida después de 1945. Esto implica una gran expansión superficial que no logra armonizar con una adecuada provisión de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos.
Esta crisis de la ciudad contemporánea -en este caso del Gran Buenos Aires- está poniendo de relieve una crisis estructural dentro del sistema capitalista. Son muchas y diversas las demandas de la sociedad que permanecen insatisfechas. Siguiendo a Pírez y Herzer puede establecerse que los sectores sociales reaccionan de diferente manera frente a la crisis: "las clases medias altas y altas inician procesos de privatización de la ciudad ... las clases medias tradicionales ven deteriorar sus ingresos y a la vez asisten a la precarización de gran parte de los servicios públicos a los que están acostumbrados; los sectores populares ... deben producir por sí mismos en diferentes experiencias de autoconstrucción, una buena parte de la ciudad o depender de un estado cada vez más débil" (Pírez y Herzer, 1988, 9).
Los impactos sociales de la profundización de la crisis afectan a grandes masas de ciudadanos que quedan excluidos del acceso a los bienes y servicios básicos -personales y comunitarios- por la caída de los salarios que impide la satisfacción de los mismos por los propios medios y por la disminución de la inversión pública. Es así como en estos últimos años se asiste a la expansión de las áreas urbanas ocupando tierras con deficientes condiciones ambientales y sanitarias, con carencia de bienes y servicios y cuyos pobladores construyen con sus propios medios viviendas precarias.

Tal como expresan Jaramillo y Cuervo, los movimientos populares urbanos son una de las consecuencias de los impactos sociales de la crisis (Jaramillo y Cuervo, 1990,126).
La sociedad reclama justamente la solución de los graves problemas que la aquejan y los gobiernos locales no pueden responder a la gran cantidad de demandas de aquella. Parece que el único camino viable para el poder local y los intereses y necesidades de los sectores populares para el logro de objetivos comunes. La falta de consenso y de interpretación de estas necesidades se podría traducir en tensiones sociales que se agravarían con el paso del tiempo. No existen las soluciones mágicas. De allí que se considere ineludible el planteo de programas de acción municipal que atienda no sólo situaciones urgentes sino que tracen metas a mediano y largo plazo para dar soluciones a las problemáticas existentes y logren evitar el surgimiento de problemas que serán cada vez más difíciles de resolver.
Un diagnóstico de la situación del partido y la identificación de las áreas críticas dentro del mismo pueden aportar algunos elementos que sirvan a la planificación del futuro accionar municipal. Si bien no se considera que puedan desviarse las tendencias de la evolución económica y social dentro del sistema vigente, sí sería de esperar que se realicen los esfuerzos necesarios para que las mismas reduzcan sus efectos nocivos sobre la población más desprotegida.
La expansión del área urbana en el municipio de Almirante Brown se ha dirigido fundamentalmente en el sentido de los principales ejes de circulación. Se definen así tres grandes orientaciones del crecimiento de la ciudad: (ver mapa 3)

1. Eje Mármol -Rafael Calzada -Claypole, localizado en el norte del partido, con sentido de crecimiento este -oeste. Su dinámica responde a la presencia del Ferrocarril que une al Partido de Lomas de Zamora y Florencio Varela. La vía del Ferrocarril Gral. Roca constituye en este caso el mejor medio de enlace con dichos municipios (ver mapa 1) para favorecer la expansión.
2. Eje Adrogué -Burzaco -Longchamps -Glew, ocupa la porción central del partido de norte a sur. Como elementos valorizadores de tierras se presentan el Ferrocarril Gral. Roca y la Ruta Nacional 210 y la Ruta 16.
3. Eje Camino de Cintura. La Ruta Provincial No 4 constituye un cinturón que engloba las localidades del norte del municipio.

1. Eje Mármol -Rafael Calzada -Claypole:
   Mármol:

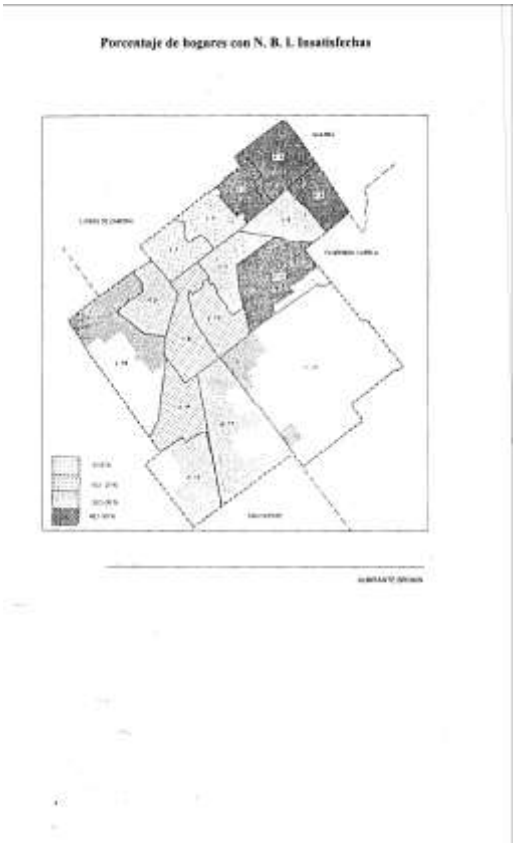
   La localidad de Mármol no ha sufrido en el periodo estudiado el proceso de producción de tierra urbana. Se trata de una de las primeras localidades del partido incluidas en la gran mancha urbana metropolitana, hecho que ocurrió entre 1895 y 1915 (Torres, 1977, 214). De allí que sea una localidad bien consolidada, con altos porcentajes de edificación por manzana y con una amplia red de cobertura en infraestructura y servicios urbanos.
   Rafael Calzada:

   En Villa Calzada, a pesar de distar sólo a 2 Km. de Mármol, la situación es diferente. Gran parte del área urbana actual se ha formado desde 1948 hasta nuestros días (ver mapa 3). Se registra gran número de loteos y se destaca el hecho que alguno de ellos han amanzanado muchas hectáreas. La Avenida Antártida Argentina ha sido en este caso un elemento dinamizador. Si bien existe un núcleo urbano muy consolidado (ver mapa 6), con una buena cobertura de infraestructura y servicios, también se destaca una extensa superficie con bajos porcentajes de edificación por manzana y mayor escasez de infraestructura y servicios, también se destaca una extensa superficie de bajos porcentajes de

edificación por manzana y mayor escasez de infraestructura que se corresponde con los loteos de la segunda mitad de este siglo. (mapas 8 y 9).

Claypole:

El caso de Claypole puede resultar significativo: la presencia de ferrocarril y a la vez la perpendicularidad a éste del Camino de Cintura (Ruta 4) han favorecido a este espacio periférico de la gran metrópoli para la valorización inmobiliaria. En esta área se han realizado numerosos loteos que unificaron el área urbana de este municipio con la del de Quilmes. (Ver mapa 3). Es notoria la densidad de edificación por manzana que corresponde a un loteo de tierra que se efectuó en una sola operación y que originó 84 manzanas y 2129 lotes en el año 1950. Es evidente que esta subdivisión como otros grandes loteos adyacentes a esta han alcanzado una gran valorización por los altos porcentajes de ocupación que hoy registran. Sin embargo, no parecen tener vinculación directa con la localidad de Claypole sino más bien con el partido vecino, ya que el trazado de las calles pavimentadas se orienta hacia él.



La producción y comercialización de tierras en el municipio y el accionar de los agentes loteadores requiere obviamente de un mercado solvente con un cierto nivel adquisitivo que permita acceder a la propiedad de la tierra. A lo largo del período estudiado se ha podido observar la producción exagerada de lotes urbanos en áreas sin infraestructura ni servicios elementales para la población. El resultado de este accionar indiscriminado de los agentes inmobiliarios está a la vista: grandes espacios

casi vacíos y con un deterioro notable de las condiciones ambientales. Las poblaciones exageradamente dispersas y con importantes carencias.
El proceso inflacionario y el desarrollo del mercado financiero que privilegiaron la inversión en este último, provocaron una recesión en las inversiones inmobiliaria, tradicionalmente importantes en la Argentina en particular entre 1955 y 1978. Entre 1979 y 1991 las propiedades inmuebles se desvalorizaron significativamente (Badino, 1992,7).
El fenómeno mencionado y la aplicación de políticas restrictivas al accionar de los agentes inmobiliarios -como la Ley Provincial 8912 del año 1977- frenaron la expansión de la ciudad.
Por otra parte, la crisis que se agravaba generó grandes dificultades a la población de menores recursos de insertarse adecuadamente en el mercado laboral en constantes contracción. El aumento de la desocupación y el crecimiento de actividades informales, la falta de crédito y la reducción del poder adquisitivo dieron por tierra las esperanzas de buena parte de algunos sectores sociales de acceder a la propiedad de la tierra. Con esto, la expectativa de vender los lotes originados durante las décadas anteriores también fracasó.
El sector inmobiliario, frente a una demanda en retroceso se reorientó a la búsqueda de un sub-mercado de tierras para los grupos sociales de ingresos altos y medios-altos siendo importante en el período la creación de clubes de campo, countries y viviendas para fin de semana.
La situación trajo aparejada la aparición de núcleos de poblaciones que construyeron sus precarias viviendas en áreas con gran deterioro de las condiciones ambientales. Aquellas tierras desechadas por los intereses de los agentes inmobiliarios, prácticamente inaptas para usos productivos e incluso residenciales fueron ocupadas lentamente por nuevos moradores. Estos ocupan tierras fiscales, baldíos y lo que es peor, terrenos que previamente fueron utilizados para la extracción de suelos.
En el período comprendido entre los años 1972 y 1984 surgieron asentamientos, tal como se ha podido corroborar con la interpretación de fotografías aéreas. Se edificaron 3549 viviendas y en ellas habitan 15.981 personas, a un promedio de 4,5 habitantes por vivienda. La densidad de habitante por hectárea es muy baja: 107. La superficie que ocupan estos asentamientos es de 148 Ha. Las viviendas están muy dispersas en las manzanas, quedando entre cada una de ellas grandes espacios vacíos.

RED DE AGUA Y CLOACAS Y ZONAS DE CONFLICTOS HIDRICOS ALMIRANTE BROWN

RANKING NACIONAL DEL INDICE COMPUESTO DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI) EN VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS Y PORCENTAJE DE INDICADORES DE NBI EN EL PARTIDO DE ALMIRANTE BROWN – PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1991.

INDICADORES	RANKING	PORCENTAJE
Indice compuesto de NBI		
Población con N.B.I. (val. relativos)	291	20,7
Población con N.B.I. (val. absolutos)	9	92.732

A Capacidad de Subsistencia

	RANKING	PORCENTAJE
A. 1. Jefes de hogar sin asistencia escolar	451	2,8
A. 2. Jefes de hogar con Primario Incompleto	446	22,8
A. 3. Mujeres Jefes de hogar sin asistencia escolar	394	5,7
A. 4. Jefes de hogar sin asistencia escolar o Primaria Incompleta y que viven en viviendas de tipo inconveniente incluyendo casa tipo B	377	11,3

B Condiciones de la Vivienda y Servicios Sanitarios

B. 1. Población en Viviendas Deficitarias, incluyendo casa tipo B.	302	32,7
B. 2. Población en Viviendas Deficitarias, excluidas casas tipo B.	245	10,9
B. 3. Viviendas u hogares con hacinamiento por cuarto	293	7,7
B. 4. Viviendas sin acceso a red pública de agua	69	71,4
B. 5. Viviendas sin cañerías de agua dentro de la vivienda	298	27,0
B. 6. Vivienda sin acceso a red pública de agua, perforación o pozo	402	0,5
B. 7. Vivienda sin retrete con descarga de agua	417	9,0
B. 8. Vivienda con piso precario	406	2,3

C Educación

C. 1. Niños de 5 a 9 años que nunca asistieron	233	4,2
C. 2. Niños de 6 a 12 años que no asisten	440	1,3
C. 3. Niños de 5 años que no asisten	189	21,8
C. 4. Niños de 10 a 14 años que nunca asistieron	335	0,4
C. 5. Niños de 6 a 7 años que no asisten	272	2,7
C. 6. Niños de 14 a 19 años que asisten a primaria	337	4,5
C. 7. Niños de 5 a 9 años que ya no asisten, pero asistieron	324	0,9
C. 8. Niños de 10 a 14 años que ya no asisten, pero asistieron	281	7,9

Indicadores de Escolarización

T. l. Tasa de escolarización de 5 años	191	78,2
T. 2. Tasa de escolarización de 6 a 12 años	449	98,6
T. 3. Tasa de escolarización de 13 a 17 años	281	61,2
T. 4. Tasa de escolarización de 18 a 22 años	355	18,9

Fuente: INDEC - CEPA (Comité Ejecutivo Para el Estudio de la Pobreza en la Argentina). Mapas de la Pobreza en la Argentina. 1994.
Nota: Los porcentajes fueron calculados sobre el universo de cada indicador.

POBLACION CON NBI EN EL PARTIDO DE ALMIRANTE BROWN

El CEPA (Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina) conjuntamente con el INDEC (Instituto de Estadísticas y Censo) elaboraron y publicaron el documento Mapa de la Pobreza en la Argentina.

La base de información de ese trabajo es el Censo de 1991, más precisamente la comprendida en la cédula básica. Por tal motivo no incluye datos sobre la condición de actividad, relevados en la cédula ampliada, que si se contempló en el estudio.

La Pobreza en la Argentina (INDEC, 1984) realizado con información del Censo de 1980. Situación que impide una total comparación entre los dos trabajos, como así también, predicar sobre el ingreso de la población a partir del último.

Sin embargo en el Mapa de la Pobreza en la Argentina se avanzó sobre la definición de nuevos indicadores de carencias, incorporándose: veinte indicadores, incluyendo los cuatro primeros del estudio anterior, un indicador compuesto de NBI y tasas de escolarización para distintos grupos etarios. Además de calcular el porcentaje de población comprendida en cada indicador -calculado éste sobre su propio universo, como por ejemplo los “Jefes de hogar sin asistencia escolar”, sobre la totalidad de jefes de hogar varones- se estableció el ranking de cada partido o departamento en el total del país. Para una más adecuada lectura de las cifras cabe aclarar que el ranking tiene la apertura 1-522.

Así, a través del índice compuesto de NBI se identifica como pobre a aquella parte de la población que reside en hogares que no satisfacen niveles mínimos definidos referidos a condiciones de habitabilidad de las viviendas, a las condiciones sanitarias y a la asistencia escolar.

Se considera como NBI a la población que habita en hogares con algunas de las siguientes condiciones:

1. Tuvieran más de tres personas por cuarto (hacinamiento).
2. Habitaran en viviendas de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda

precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho (vivienda).
3. Habitaran en vivienda sin retrete con descarga de agua (condiciones sanitarias).
4. Tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela (asistencia escolar). (CEPA-INDEC, 1984).

En el caso de Almirante Brown el índice compuesto de NBI muestra que -sin considerar el ingreso por lo ya expresado- el 20,7% de su población, que en valores absolutos alcanza a 92.732 personas, tienen NBI; es decir, está comprendido en la categoría de pobre, correspondiéndole el ranking 291 en cuanto al porcentaje de población afectada pero el nueve respecto de la cantidad de habitantes que ese porcentaje representa.

En cuanto a los indicadores de capacidad de subsistencia el más elevado es "jefe de hogar con primario incompleto" con el 22,8%, afectado en parte por la incorporación, a su población, de migrantes internos.

Los porcentajes más desfavorables se registran en los indicadores de condiciones de la vivienda y servicios sanitarios, destacándose, "viviendas sin acceso a red pública de agua" con el 71,4% y 69 de ranking; "población en viviendas deficitarias, incluyendo casa tipo B" con el 32,7% y 302 de ranking y "viviendas sin cañerías de agua dentro de la vivienda" con el 27,0% y 298 de ranking.

Los mejores indicadores del partido son los referidos a la educación, medidos a través de la escolarización. Prácticamente no tiene "niños de 10 a 14 años que nunca asistieron" a la escuela, ni "niños de 5 a 9 años que ya no asisten pero asistieron" lo que está indicando una alta escolarización.

38

Solicitada por el señor Convencional Masnatta

TEMA: "COMPETENCIA FEDERAL Y REGIMEN FEDERAL; SUS ECONOMIAS Y AUTONOMIA MUNICIPAL".

Señor Presidente:

El despacho de la mayoría de la Comisión Redactora traduce el fruto de un consenso mayoritario, obviamente del que participo. Pero considero conveniente, a los efectos de clarificar el sentido y el alcance de su contenido -y al mismo tiempo, sostener la necesidad de algunas correcciones que entran en el cometido de la Comisión- efectuar las siguientes consideraciones.

Paolo Barile, en la última edición -la sexta- de su obra "Istituzioni di Diritto Pubblico", señala que los cánones de interpretación de las normas constitucionales presentan algunas características que las distinguen de las otras, en particular de aquellas de interpretación de las normas de derecho privado. "El derecho constitucional -señala- desde que regula la materia política, ha sido llamado derecho político, expresión tanto de las fuerzas políticas que lo colocaron en sede constitucional cuanto las que prevalecen en el momento que se lo quiere interpretar". El mismo

añade que el intérprete de las normas constitucionales, utilizando todos los sistemas conocidos (y aquí me remito al análisis que tengo efectuado sobre los mismos: interpretación gramatical; lógica; histórico-evolutiva; sistemática y, finalmente, ponderación del resultado a alcanzar) debe tener la más plena conciencia de las relaciones políticas y de los relativos conflictos de intereses que la Constitución entiende arbitrar. Y termina expresando: "Relaciones políticas que deben ser vistas tanto en el acto de su nacimiento cuanto en el curso de su desarrollo histórico sucesivo, teniendo esencialmente bien presente que corresponde distinguir netamente los principios inspiradores de la Constitución de las aspiraciones contingentes de las fuerzas que detentan el poder político".

Juzgo muy importantes estas precisiones, ya que como se recordará, el Presidente del Bloque de la U.C.R., en su discurso final en oportunidad de tratarse el Núcleo de Coincidencias Básicas, adelantó el criterio de su parcialidad sobre la interpretación de los artículos aprobados. Respetuosamente me he permitido disentir con esa línea científica, que privilegia la voluntad del legislador. He sostenido que lo que corresponde poner de resalto es la voluntad de la ley, expresión metafórica que se refiere a la justicia y utilidad social. La riqueza de esa corriente está patentizada en la feliz expresión de nuestra Corte Suprema (Fallos 256:588) "No es acertada una interpretación estática de la Constitución Nacional porque ello dificulta la ordenada marcha y el adecuado proceso de la comunidad nacional que debe acompañar y promover la ley fundamental". Esto se entronca con la llamada "función transformadora de la Constitución", que modernamente se añade a las clásicas que ofrecen las Constituciones occidentales. Estas proponen:

a).- Una función legitimadora, tanto en el orden interno como hacia el orden internacional, por ejemplo, para cumplir uno de los requisitos de ingreso en las Naciones Unidas.

b).-Una función organizativa, en cuanto determina la forma de Estado, de gobierno, de régimen político, los órganos estatales, sus funciones y competencias, los modos de acceso al poder, su ejercicio y transmisión;

c).- Una función jurídica, determinando los procedimientos y órganos para la legislación, las jerarquías de las normas y el ajuste de las mismas a la ley fundamental, esto es, la necesidad de la constitucionalidad de las leyes;

d).-Una función garantizadora, en cuanto señala los principios, derechos y garantías reconocidos como esenciales;

e).-Una función ideológica, en cuanto traduce un ideario determinado que fundándose en un sistema de valores admitidos, determina las actitudes y comportamientos de los hombres en orden a los objetivos deseados del desarrollo de la sociedad, del grupo social o del individuo.

A esas funciones, repito, debe añadirse una sexta: la función transformadora. Si la Constitución es la voluntad del soberano y si la soberanía pertenece indiscutiblemente al pueblo, debe ser un instrumento al servicio de las aspiraciones mayoritarias y un medio racional para permitir su progreso y evolución pacífica. Es reclamo de los tiempos que la Constitución consagre cláusulas y principios que permitan, sin romper la legalidad constitucional, obtener determinados objetivos en lo que respecta a las relaciones económicas y sociales, al uso del poder y a los instrumentos para las transformaciones y el desarrollo productivo.

Francisco Luccarelli sostiene que en ese orden de ideas, la Constitución Italiana es un modelo racional del capitalismo maduro en la era de la tecnología avanzada. La acuñación en el ámbito constitucional de normas transformadoras se vincula con la función promotora de creación de la riqueza. Y aquí debemos efectuar la segunda corrección.

Pedro J. Frías ha dicho con acierto que de la Constitución no puede esperarse todo y no necesita contenerlo todo, porque en más de un sentido, como decía Sarmiento, la Constitución son las leyes, las instituciones y su comportamiento. El mismo autor, al pronunciarse por los textos

breves que dejan espacio al legislador futuro y a la doctrina y la jurisprudencia, señala "Nunca quise que la Constitución lleve en su texto su manual de instrucciones".

Corresponde entonces que se balancee equilibradamente, con la armonía en el sentido pitagórico que contiene la redacción originaria de nuestra Constitución, el arduo tema que nos enfrenta y la necesidad de expresarlo en fórmulas abarcativas, y aptas para aquella labor interpretativa que señalamos más arriba.

Con ese espíritu pasaré revista al despacho de la mayoría. Pero debo señalar, como concepto general, mi posición sobre los temas básicos abarcados por el despacho.

I- En primer término, el federalismo:

En 1950, el presidente Perón pudo señalar que "Una provincia no puede ser políticamente autónoma, sin serlo económicamente…El federalismo político fue siempre una mentira desde que no existió nunca un federalismo económico".

Es que desde la creación de un Estado central asentado en una asociación privilegiada con el Imperio Británico, hemos venido asistiendo al práctico reemplazo del sistema federal por el unitarismo de hecho, que incluso recibe convalidaciones legales y jurisprudenciales. Bidart Campos ha señalado que si bien el texto constitucional vigente permanece idéntico, la realidad ha cambiado la fisonomía de la federación: el Estado federal acentúa sus poderes frente a los provinciales que se debilitan. Por eso se habla del unitarismo solapado.

Horacio Rossatti nos relata la expresión del enviado norteamericano que calificaba al federalismo argentino como entretenimiento violento, como la liberación de una energía física preciosa. Si alguna vez eso fue realidad, no hay duda que pertenece al pasado. El nuevo federalismo o federalismo cooperativo o concertado de que nos habla Frías ha tomado lugar sobre el federalismo preceptivo o competitivo. Hartmut Klatt señala que en nuestra época, en que el mundo se encuentra inmerso en un profundo cambio que alcanza tanto a las relaciones internacionales como las formas de realización y los sistemas políticos nacionales, un rol fundamental le cabe en este proceso al federalismo. Por ejemplo, como principio de organización política interior es requerido para la reorganización de los Estados de la ex Unión Soviética. El mismo autor destaca que en el ámbito de la política y de la ciencia, el concepto de federalismo se emplea para denominar a un sistema político que, por un lado se caracteriza por la independencia institucional y las facultades autónomas de subsistema territoriales, garantizados constitucionalmente.

En este sistema, las atribuciones en cuanto a decisión y competencias estatales se distribuyen entre varios niveles institucionales, que gozan de la protección constitucional. Por otra parte, la Constitución garantiza la existencia, las estructuras y las competencias de los subsistemas, privilegiando la distribución y percepción de funciones entre órganos y recursos.

Esto nos indica que el federalismo -recuerdo otra vez a Rossatti- es una elección para el porvenir. No solo ideario, sino técnica, ha de ser la matriz del modelo que se proponga insertar a nuestro país en el mundo del nuevo milenio.

Y aquí corresponde recordar a Alberdi, que con su habitual claridad postulaba que sin recursos no habrá poder. Esto nos traslada a considerar los ápices financieros en el diseño constitucional. Es el llamado federalismo fiscal.

En las sesiones del 22 y 23 de abril de 1853, el miembro informante de la Comisión de Negocios Constitucionales, Convencional por la Provincia de Santiago del Estero José Benjamín Gorostiaga, hizo presente el tema central del federalismo fiscal, defendiendo la nacionalización de los recursos aduaneros, indicando que esas rentas serían el primer resorte para el cumplimiento de los objetivos- de la Confederación, sin los cuales quedaría paralizada la maquinaria del Estado. Destacó que sin unión y consolidación de rentas, no podía haber existencia nacional. Es sabido que la tesis opuesta, que propiciaba el mantenimiento de las Aduanas como recurso provincial fue

sostenida por Manuel Leiva con gran ahínco. El representante de Santa Fe sostenía que al transferirse tales ingresos al Tesoro Nacional, se quitaba a las provincias uno de los más importantes medios con que habían contado los gobiernos locales. También es conocida la intervención de otro Convencional santafesino, Juan Francisco Seguí, que al sostener la federalización de los derechos aduaneros agregó que la difícil situación económica que se advertía en algunas provincias estaría zanjada por el hoy inciso 8° del artículo 67, sobre la obligación de acordar subsidios a las provincias que no alcanzaran a cubrir sus gastos ordinarios. Recordemos que la redacción originaria del entonces art. 64 establecía la restitución por las provincias de lo que percibieran por adelanto, obligación de reembolso que fue eliminada en el debate.

Un siglo y medio después se reactualiza éste. La pobreza de los pueblos y de los gobiernos provinciales, la penuria de recursos para revertir el atraso y el estancamiento son datos de la realidad. El fenómeno de la centralización financiera es de todos conocido, a partir de los gravámenes que Vicente Fidel López, ministro de Hacienda en 1891, aplicara a los alcoholes, cervezas y fósforos invocando la facultad establecida en el inciso 2° del art.67. Así se inaugura el capítulo de la utilización concurrente por la Nación y las provincias de la imposición indirecta. La Corte Suprema (Fallos 149:260) en el caso "Mataldi c/Provincia de Buenos Aires" consideró compatible tal sistema. López Varela, en su obra "El régimen impositivo argentino" hizo el primer análisis de esa realidad, postulando el principio de solidaridad para regir las relaciones entre la Nación y el conjunto de las provincias y sosteniendo que la primera debía pasar a recaudar los nuevos impuestos de base amplia, asegurando a los Estados locales una participación en el producido. Esto fue el avance teórico de la coparticipación.

II - LA COPARTICIPACION.

En 1934 la Ley 12.139, promovida por el ministro Pinedo, concreta la unificación de los impuestos internos, inaugurando como mecanismo de implementación de la coordinación financiera, la utilización de las leyes-convenio. Se postulaba la simplificación del sistema tributario del país, erradicando los inconvenientes de la doble o múltiple imposición.

No es el caso a analizar aquí los avatares y el desarrollo del sistema. Me remito a la obra de Rodolfo R. Spisso, "Derecho Constitucional Tributario", que efectúa un completo examen del punto. Aquí me limitaré a señalar algunos aspectos que pueden ser tenidos en cuenta en la consideración que efectúa esta Honorable Asamblea:

a).- El procedimiento fue analizado desde el punto de vista constitucional por los especialistas en la materia. Dino Jarach, -que luego variara su criterio- y Linares Quintana se manifestaron contrarios a su constitucionalidad. Con algunos matices, también opinó lo mismo Bidart Campos. En cambio Giuliani Fonrouge y Garcia Belsunce aceptaron la procedencia constitucional. La Corte Suprema, en el caso "Compañía San Pablo c/Tucumán" (Fallos 251:180), consideró plausibles los acuerdos entre la Nación y las Provincias en materia impositiva, pero predicó su interpretación restrictiva. Acotó así el pronunciamiento del 21 de noviembre de 1958 en la causa "Juan Madariaga Anchorena" donde admitía, obiter dictum, la validez constitucional de la ley 12.956 de coparticipación de impuestos nacionales (Fallos 242:280).

b).- Las Leyes-convenio:

Como ya dijimos, a partir de la ley 12.139, tuvo recepción la utilización de las leyes-convenio como mecanismo de implementación de la coordinación financiera.

Dos palabras sobre la esencia jurídica de este mecanismo. La ley de coparticipación tributaria es una norma contractual de derecho intra federal que se distingue de la generalidad de las leyes, según la acertada definición de Spisso. Agregaría que tiene alma de contrato y cuerpo de ley.

Por la misma, sobre la base de un acuerdo que implica la abstención parcial y temporaria del ejercicio del poder tributario que legítimamente corresponde a las provincias, éstas participan del producido de la recaudación de los impuestos que recauda el Estado Federal. Las Provincias homologan el sistema mediante la sanción de leyes de adhesión por las legislaturas provinciales. Desde que la base de la ley-convenio es el acuerdo inicial de la secuencia, lo que enfatiza su carácter contractual, no es admisible que el régimen de coparticipación tributaria se modifique o altere por alguna de las partes contratantes ni que tampoco obligue a quien no fue parte en el consenso inicial. Existe, obviamente, la posibilidad de la denuncia por las partes comprendidas.

c).- La constitucionalización.

En los prolegómenos de la Reforma Constitucional de 1949, la Conferencia de Ministros de Hacienda celebrada el año anterior propuso la modificación de la Constitución, atribuyendo a la Nación el derecho a establecer los tributos de más significativa recaudación (impuesto a las rentas, sobre el patrimonio legal de las empresas y de las personas físicas, sobre la producción, transferencia y distribución de bienes y servicios) dejando a las provincias los impuestos inmobiliarios, patentes, peaje, tasas y eventualmente, a las actividades lucrativas.

La Convención Constituyente de 1949 no consideró la propuesta. La Convención de 1957 convalidó los regímenes de coparticipación, tanto para los impuestos directos como para los indirectos, con sendos agregados a los arts. 4 y 67 inciso 2º y con la condición de que a las provincias se les distribuyera por lo menos el 50% del producido líquido de los gravámenes. Estas reformas no se llegaron a sancionar al quedar el cuerpo sin quórum.

Podemos señalar que, conforme lo recepta el despacho de la mayoría, existe consenso en incorporar el tema en la Constitución Nacional. En este sentido se expiden Frías y Spisso, entre otros. El primero postula la inclusión del derecho de las Provincias a participar en todos los impuestos nacionales, salvo convenios celebrados entre partes, estableciéndose un porcentaje mínimo de participación de las provincias. En cuanto a Frías señala que a su criterio, la coparticipación es universal, no es restrictiva porque depende en definitiva de la voluntad de los protagonistas de la sociedad federal, no compromete por si ningún porcentaje determinado y deberá estar sujeta a condiciones: homogéneas, calidad de los servicios, percepción automática y justicia interregional.

d).- ¿Hay cautiverio del Federalismo?

La situación que deriva del inciso b) del art. 2 de la ley 23.548 de coparticipación, a criterio de Rodolfo Spisso desvirtúa el principio general que se pretende consagrar por la coparticipación y permite que pueda ser desnaturalizada.

Los riesgos serían:

1.- La posibilidad de que la Nación pueda extraer de la masa coparticipable cualquier gravamen con el simple recurso de instituir por separado otros tributos o modificar unilateralmente los mismos.

2.- La posibilidad de que el Estado Federal conceda beneficios fiscales, que reducen la recaudación de los tributos coparticipados, a emprendimientos industriales que favorecen a las jurisdicciones en las que se emplaza, pero cuyo costo soporta el conjunto. La promoción del desarrollo industrial en determinadas zonas hace asumir a las provincias el costo fiscal del proyecto que se aprueba. Este debería ser soportado exclusivamente por la Nación y eventualmente por la jurisdicción local beneficiada. La franquicia a deducir los ajustes provisionales autónomos del impuesto a las ganancias.

3.- La posibilidad de la adopción de decisiones del Estado Nacional que tienen incidencia en el producido de impuestos coparticipados. Se señalan las retenciones a las exportaciones, la fijación de diversos tipos de cambio para la liquidación de las divisas; de sobra conocidas en el pasado (al

imponer una liquidación obligatoria por debajo del valor real del mercado, las ganancias de los productores disminuyen y esto se refleja en una menor recaudación del impuesto coparticipable)

4.- La posibilidad (que ya ejercitaran las leyes 23.256 y 23.549 llamadas de ahorro obligatorio), que al restar capital a la producción o imponer la necesidad de recurrir a fuentes de financiación, se incida en la recaudación de tributos coparticipables, al reflejarse en los resultados de la gestión comercial de las empresas.

5.- Aunque la vigencia de la convertibilidad y la experiencia sobre los índices de inflación parecen descartar por ahora el caso, la emisión incontrolada de moneda también erosiona la recaudación de tributos sin compensación para las provincias, ya que la Nación utiliza en su exclusivo beneficio la creación de medios de pago.

Todo ello lleva a sostener, según expresa el autor ya citado, que las Provincias quedan cautivas de un sistema que permite extraer de la masa coparticipable algunos tributos, sustituirlos, modificarlos, etc. Por eso se postula una consideración puntual de los extremos a sostenerse en la estructuración de la coparticipación.

III - CONSIDERACION EN PARTICULAR.

El art. 67 ha sido objeto de una serie de reformas en diversos incisos que pasamos a considerar.

Digamos al respecto que el régimen rentístico resulta ajustado a lo que llamaba Bielsa "modus vivendi fiscal" que impera desde hace 60 años. Es cierto que en la actualidad está fuera de discusión la inidoneidad de distribuir el poder tributario en base a la distinción entre impuestos directos e indirectos, tanto porque esos términos no tienen unívoco significado cuanto porque la separación estricta de fuentes de recursos fiscales está superada por la vigencia de la coparticipación y no se ajusta a las necesidades fiscales de la Nación. Pero conviene recordar otra vez a Alberdi. Nos decía que: "Después de los cambios de la religión y el idioma tradicional del pueblo, ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones" Aún agregaba: "Cambiar una contribución por otra es renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo: operación en que hay siempre peligro de ruina".

En consecuencia, conviene aprobar la sistemática del despacho de la mayoría que mantiene la formulación incluida en la redacción de la Constitución vigente.

1.- El inciso 1 del artículo 67 recibe una nueva redacción, suprimiendo referencias superadas por el transcurso del tiempo. Pero mantiene que tanto los derechos de importación (a los que se agregan los de exportación) como las avaluaciones, serán <u>uniformes</u> en toda la Nación.

A mi criterio corresponde anotar:

1.1. Esta norma hace tiempo que no se cumple. La reforma de 1949 volvió al texto originario de la Constitución sancionada en Santa Fe en 1853, que a juicio de opiniones doctrinarias habilitaba al Congreso para establecer impuestos diferenciales con fines de fomento. El golpe de Estado de 1955, al derogar la Constitución de 1949 reinstaló el texto de 1853 con sus reformas. Esto implicó la vuelta a la doctrina de la uniformidad ya que durante la vigencia del sistema anterior había predominado la doctrina adversa, al permitirse las tarifas diferenciales.

Pero el gobierno de facto dictó los decretos-leyes 10.991/56 y 9.924/57 que impusieron franquicias diferenciales al Sur del Paralelo 42. Esto rigió hasta 1963 en que fue derogado el último decreto por el 6.123. También registra antecedentes propios el caso de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Decretos-Leyes 7.101/56 y 6.264/58, Ley 19.640 y Decretos 9.208/72; 1057/83, etc.). Allí fue creada un área aduanera especial para la Isla Grande Tierra del Fuego en una

situación intermedia entre la zona franca y una zona común, bajo un sistema de excepción, reducción y exención de determinados derechos.

Además, el inc.16 bis que propone el despacho de la mayoría en el segundo párrafo, dispone entre las facultades del Congreso la de "promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones".

Esta desarmonía mueve a requerir que se suprima en el inciso el requisito de uniformidad que no tiene efectiva vigencia en toda la Nación. (ver infra, cap IV).

2.- El inciso 2° del art.67, en su primer párrafo expresa que las contribuciones directas serán proporcionalmente iguales.

El Convencional Alfredo B. Maxud, en ocasión de la reforma de 1949 propuso que se suprimiera en el art. 4º la frase "proporcionalmente a la población" para incluir el concepto de simple proporcionalidad. Sampay destacó que el criterio de proporcionalidad se vinculaba con la capacidad contributiva del habitante.

Dado que el art. 4° mantiene su vigencia, al no estar habilitada su reforma, aparece una desarmonía con el inciso proyectado en la parte analizada. En consecuencia, aunque es unánime en la interpretación de los juristas que el concepto de proporcionalidad no está referido a la población sino a la riqueza o al capital y que está íntimamente vinculado con el principio de igualdad (Reig, "Los recursos del tesoro en la Constitución Argentina", pág. 21) consideramos que este inciso debe actualizarse, refiriendo expresamente la proporcionalidad a la capacidad contributiva. La previsión del principio redundaría en la mayor protección jurídica del contribuyente, sin perjuicio de que la doctrina (Villegas, "Curso de Finanzas", pág. 61 y 62; Jarach, "Finanzas Públicas" y "Derecho Tributario" pág. 259), la jurisprudencia de la Corte Suprema, (Fallos 234:568 y Luqui, "La obligación tributaria" pág. 98) y el Derecho Público Provincial, (Constitución de Salta, art. 66; La Rioja, art. 71; Jujuy; art. 82; San Luís, art. 89, Río Negro, art. 94) incluyen como nota característica de los tributos a la proporcionalidad con ese alcance.

En consecuencia, luego de "tiempo determinado" debe agregarse "las cuales serán proporcionales a las manifestaciones de capacidad contributiva".

La capacidad contributiva se mide por índices (patrimonio, renta) o por indicios (gastos, salarios pagados, transacciones, etc.) y consiste en la aptitud económico-social para contribuir al sostenimiento del Estado teniendo en consideración las posibilidades del contribuyente más que sus sacrificios.

El tercer párrafo del inciso 2° establece distintos standards jurídicos. Los considero adecuados, aprehendiendo los criterios objetivos de reparto en el sentido de recurrir a índices de redistribución directa en función de la población y de la riqueza y también a índices de redistribución inversa para paliar la diferencia que puede existir entre las provincias.

El párrafo final del inciso 2° respecto a la creación del organismo fiscal federal utiliza las palabras "control" y "fiscalización" respecto a la ejecución de lo establecido precedentemente.

El primer término implica al segundo, según su primera acepción. En cuanto al mismo, su alcance debería entenderse con relación a las facultades que en general se reconocen a la Comisión Federal de Impuestos, vbgr. en el Cap. III de la ley 23.548, que van más allá del contralor de la legislación de las participaciones y del cumplimiento, por los respectivos fiscos, de las obligaciones que asumen, sino que también incluyen decidir controversias, interpretar las leyes-convenio, asesorar y emitir dictámenes vinculados con los problemas emergentes de las facultades impositivas concurrentes.

3. El inciso 5 establece la facultad de la creación de un Banco Federal con facultades de emitir moneda.

Pedro Frías ha homologado una propuesta del Dr. Ramón Fedriani sobre lo que ha dado en llamarse "el Federalismo Monetario".

El mismo consiste en tener un Banco emisor federal para que elabore políticas monetarias con sentido federal, ya que las decisiones monetarias, bancarias y financieras también afectan las economías provinciales.

Apoyamos la reforma, desde que los países mejor posicionados en su política monetaria poseen Bancos Centrales Federales (Sistema de Reserva Federal en Estados Unidos; Banco Federal Alemán, en Alemania y Swiss National Bank en Suiza) como piedra de toque de genuinidad federal.

La calificación de Banco Central corresponde mejor a países de organización unitaria (así se llaman en Chile, Bolivia, Perú, Uruguay). Otros países europeos, para evitar la nota de centralismo utilizan el nombre del país (Italia, España, Francia, Bélgica, Inglaterra) o la palabra "Nacional".

Esto impondrá la reforma de la actual Carta Orgánica del Banco Central (Ley 24.144) no solamente cambiando el nombre sino federalizando sus órganos de gobierno, regionalizando los instrumentos pertinentes, además de coordinar el cambio de nombre en otro sector de la Reforma Constitucional, por ejemplo la referencia a "Banco Central" en la redacción sobre necesidad de que los integrantes del Directorio obtengan acuerdo del Senado de la Nación.

4.- En el primer párrafo del inciso 6 bis deberá corregirse el orden, colocando "Defensa del Valor de la Moneda", luego de "Economía Nacional" y, luego de "Desarrollo humano", "la generación de empleo productivo y la formación profesional de los trabajadores". También deberá preverse el abuso de las conjunciones copulativas en la redacción final del inciso.

El tercer párrafo incluye entre las funciones de las leyes sobre educación la indicación de que las mismas "garanticen" los principios de equidad y gratuidad de la educación pública estatal.

Nuestra Constitución da un significado muy preciso a la palabra "garantía". El capítulo único de la primera parte señala precisamente las "Declaraciones, Derechos y Garantías". Linares refiere los siguientes significados del término:

a).- Acepción estrictísima: comprendería solo los procedimientos judiciales sumarios y reglas procesales, como los writes de habeas corpus de amparo;

b).- Acepción estricta: incluiría además a "todos los procedimientos judiciales protectores de la libertad, como la demanda y excepción de inconstitucionalidad, las exigencias de la defensa en juicio; juez natural, audiencia, prueba y sentencia, la garantía del debido proceso sustantivo y la igualdad";

c).- Acepción amplia, que involucraría asimismo las "garantías políticas", como la división de poderes, renovación y elegibilidad de los magistrados, etc.;

d).- Acepción amplísima, "comprensiva también de todas las instituciones liberales incluso la constitución escrita, rígida o no, y la inclusión expresa de una carta de derechos fundamentales en dicha constitución" ("Razonabilidad de las Leyes - El "debido proceso" como garantía innominada en la Constitución Argentina, págs. 219/222, 2a. edición actualizada – 1º reimpresión. Astrea 1984).

Si el verbo utilizado implica incorporar al catálogo constitucional una nueva garantía, choca abiertamente con lo dispuesto por el art. 7° de la ley 24.309 lo que implica incursionar en un área vedada con la sanción de nulidad por el art. 6 de la misma ley.

Sí, en cambio, traduce un giro de lenguaje tendiente a expresar la presencia de principios orientadores para la futura labor legisferante, parece más propio reemplazar el término "y que garanticen" por "conforme a" los principios de gratuidad, etc. etc.

El mismo razonamiento, sobre la incompatibilidad con el art. 6° de la Ley 24.309 cabe formular respecto a la frase final de este inciso bis, que parece instituir un nuevo derecho: el de todo habitante a la cultura y sus beneficios. Más allá de su carácter programático, no hay duda que el

mismo está comprendido en el derecho de enseñar y aprender. O en la más genérica redacción del art. 33.

Igualmente no resulta inteligible en este párrafo final la inclusión del gerundio "garantizando" y de la palabra "traba", que en su primera acepción significa precisamente lo contrario de lo que tal vez quiere expresarse (juntar o unir una cosa con otra para mayor fuerza o resistencia). Entiendo que el término que mejor expresa la probable intención es "cortapisa" (condición o restricción con que se concede o se posee una cosa).

5.- El artículo 7° del proyecto sustituye el inc. 27 del art. 27. La inteligencia de este inciso viene discutiéndose desde el célebre debate entre Mitre y Vélez Sársfield respecto al Puerto de Buenos Aires.

Los distintos pronunciamientos de la Corte Suprema, con oscilaciones conocidas han consolidado una jurisprudencia según la cual se reconoce que el ejercicio por el Congreso de las atribuciones para dispensar de gravámenes fiscales cuando lo aconseje la consecución del bienestar general no implica que las facultades locales queden suprimidas (Fallos 305:1381). La redacción propuesta contempla adecuadamente los intereses en presencia. Sólo se propone reemplazar por "autoridades locales" la expresión "autoridades provinciales y municipales".

6.- El art. 9º sustituye el art. 106 de la actual Constitución, incorporando al texto la condición de asegurar la autonomía municipal. Agrega "reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, económico y financiero".

Concuerdo con el Dr. Frías en el sentido de no matizar la autonomía. Este autor señala que no es útil reconocer autonomía institucional a todo municipio. "Las cartas orgánicas se justifican para municipios de alguna complejidad". Parece más adecuado que la reforma deje librado a las provincias la manera de organizar sus municipalidades contemplando las particularidades de cada Provincia y de cada municipio en particular. Acentuar el sesgo municipalista puede resultar contraproducente: más bien debilita que fortalece el régimen federal que presupone la existencia de provincias autónomas.

En síntesis: como lo aconseja Joaquín V. González en su "Manual", no es conveniente prescribir bases para definir la autonomía, dejándola librada a la voluntad y experiencia de los Constituyentes de cada provincia. Con Frías conviene recordar que la Provincia es la única interlocutora del gobierno central; los municipios y las regiones no deben interferir en ese diálogo.

7.- El artículo 10 del despacho establece importantes innovaciones.

En primer lugar se autoriza a las Provincias para crear regiones para el desarrollo económico y social, facultad que ya está contenida en el art.107 de la Constitución vigente.

En tren de ampliar tales facultades y para coordinar la redacción correspondería incluir la facultad de establecer leyes-convenios. Es probable la facultad para realizar gestiones y celebrar convenios internacionales, así como los recaudos de no afectar las facultades delegadas al gobierno federal, el crédito público de la Nación y dar la noticia al Congreso Nacional.

Pero debe puntualizarse que, como ya se expresara en el Dictamen Preliminar Del Consejo para la Consolidación de la Democracia "la Constitución debe recoger la región, no como una nueva colectividad territorial sino con un nivel de decisión por ahora adjetivo, debiendo servir a la mejor integración del país pero no constituir un nuevo nivel de gobierno". Sin duda, como dice Bulit Goñi, constituir regiones con el alcance que tienen las actuales provincias, no podría hacerse frente al obstáculo del art. 13 vigente que no se encuentra habilitado para su reforma.

8.- El art. 12 incorpora una cláusula transitoria con dos párrafos. El primero es el fruto de una larga negociación que arribó a consenso, incluso sobre su redacción. En cuanto al segundo

aparece como totalmente superfluo ya que si existen pendientes reclamos administrativos o judiciales, nada agrega la mención sobre el mantenimiento de su vigencia.

IV - ADVERTENCIA FINAL.

El 1º de enero de 1995, según acaba de suscribirse por los Presidentes Menem, Franco, Wasmosy y Lacalle, entrará en funcionamiento el MERCOSUR.

Esta circunstancia pone en el orden del día los problemas que respecto a los organismos supra nacionales y el consiguiente derecho supranacional traerán aparejados las zonas de integración económica y la incorporación de nuestro país.

Es visible que nuestra Constitución no contiene normas expresas en materia de integración, situación deficitaria que ha sido contemplada por esta Asamblea al considerar los institutos para la integración y jerarquía de los Tratados Internacionales.

Los textos comparados de las Constituciones de los países que integran el MERCOSUR traen referencias específicas a la integración económica (art. 6° inciso 2° de la Constitución Uruguaya, artículo 4° de la Constitución Brasileña; artículo 145 de la Constitución Paraguaya).

Es conveniente recordar, con Juan Carlos Vicchi, algunos temas planteados para las finanzas interjurisdiccionales en la actual Unión Europea. El interés político para mostrar una Europa unida predominó sobre la racionalidad fiscal. En esas latitudes se ha establecido un régimen transitorio de aplicación del impuesto hasta 1997 en que comenzará a aplicarse el I.V.A. con el criterio de país de origen. Ese régimen transitorio consiste básicamente en la aplicación del I.V.A con criterio de país de destino sin controles aduaneros de fronteras, el que se sustituye por el intercambio de información entre los fiscos. Esto ha traído como consecuencia la evasión del gravamen, como lo informara el profesor Víctor Ukmar de la Universidad de Génova. Se recomienda así que debe preverse la armonización internacional, pero precedida por la armonización en lo interno.

Para terminar, conviene recordar que cuando se establezcan los ápices finales en materia aduanera, (inciso 1 del art.67) la redacción prevea esa nueva realidad, tal vez con remisión a la declarada vigencia de los Tratados Internacionales en otra parte de la Reforma.

39

Solicitada por el señor Convencional Merlo

Señor Presidente:

Otro de los importantes temas habilitados por la Ley 24.309 para ser incorporados a la Constitución Nacional es el que se refiere a la posibilidad de crear en el país regiones que puedan iniciar emprendimientos de distinta índole cuyo ámbito territorial estaría formado por dos o más provincias argentinas. El tema es muy importante y, por serlo, mereció un exhaustivo análisis en el seno de la Comisión a la que pertenezco. Varios Convencionales habían presentados proyectos muy bien fundamentados al seno de la convención. Todos esos proyectos fueron analizados y se estudió los fundamentos en que se apoyaría la posibilidad de crear regiones. Dicho estudio nos permitió ver que mucho ha cambiado en el país desde 1853 y que esos cambios han sido muy profundos. En efecto en 1853 los Constituyentes se manejaron con una realidad política, económica y social muy distinta a la actual pero mayor aún han sido los cambios en el terreno científico y tecnológico porque en aquella época las 14 provincias existentes debían enfrentar en su vida como Estados provinciales una problemática muy rudimentaria si la comparamos con la de hoy, para atender una población que apenas pasaba el millón de habitantes en todo el territorio nacional. Además las

demandas de la sociedad eran mínimas si la comparamos con las actuales demandas que la sociedad formula lícitamente a sus gobernantes, según el grado de madurez y de desarrollo que la vida moderna hace adquirir a los pueblos. Por eso, llegamos a la conclusión de que hoy en día los gobernantes se ven obligados, para satisfacer los requerimientos de sus pueblos a intentar poner en marcha emprendimientos de distintas índoles cuyas magnitudes, muchas veces exceden las posibilidades reales de una provincia. Este es un dato de la realidad que no podía ser ignorado por nosotros y, además nuestra presencia aquí tiene la finalidad de crear las herramientas necesarias para solucionar los problemas que se van presentando a medida que la sociedad va avanzando. Creímos que la posibilidad de crear regiones abarcativas de más de una provincia es una herramienta adecuada para solucionar los problemas arriba indicados porque entendimos que la creación de regiones producirá la unión de recursos de varias provincias conducentes a poder enfrentar con éxito los tremendos desafíos que aparecen con la modernidad.

Vale decir, señor Presidente que del debate y del estudio realizado en comisión no quedaban dudas de que la posibilidad de crear regiones es una necesidad actual a la que había que atender pero se planteaban dos problemas fundamentales que había que resolver: el primer problema que había que resolver era la determinación acerca de quién crearía la región y las posiciones eran dos, la primera que sostenía que la creación de regiones la debía hacer el gobierno nacional por ley del Congreso y la otra posición sostenía que las regiones las debían crear las provincias entre sí. La segunda cuestión que se planteaba era determinar qué iba ser la región y también aparecen dos posiciones al respecto: una que dice que la región se convierte en un nuevo ente político institucional ubicado entre la nación y la provincia y la otra que sostiene que no es conveniente la creación de ese ente.

Del debate en el seno de la Comisión surgió con nítida mayoría de voluntades la conclusión que se muestra en el dictamen de la Comisión que propicia la modificación del artículo 107 de la Constitución Nacional y la incorporación de un nuevo inciso al artículo 67 de la misma Constitución. El análisis armónico de ambas normas nos permite ver que las modificaciones propuestas a la Constitución Nacional acepta la creación de regiones las cuales serán creadas por las provincias y también serán creadas por estas los órganos regionales con facultades para el cumplimiento de sus fines todo ello, con conocimiento del Congreso Nacional. Por otra parte el nuevo inciso del artículo 67 crea como una nueva competencia del Congreso Nacional el de promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones, correspondiendo al Senado la iniciativa parlamentaria acorde al artículo 107 de la Constitución Nacional.

De lo dicho se desprende que, una vez votadas y aprobadas las modificaciones propuestas por la Comisión será constitucionalmente válido que las provincias argentinas se organicen regionalmente y creen los organismos adecuados para el cumplimiento de los fines para los cuales se crean las regiones, con lo cual se hará posible la solución de muchos de los problemas que están afectando las economías de muchas provincias argentinas, a las cuales el paso del tiempo y las modificaciones ocurridas en el país a las que nos referíamos más arriba, han dejado en una situación de atraso relativo frente a otras provincias que han sido favorecidas por las nuevas realidades.

40

Solicitada por el señor Convencional Moreno

Señor Presidente:

Como autor del proyecto TC 289, sobre fortalecimiento del régimen federal vengo a hacer algunas consideraciones al tema en tratamiento.

El despacho parcial de mayoría en su artículo 2º significa un avance en materia constitucional en el régimen de coparticipación federal, al sentar en forma expresar las pautas de la futura legislación.

Considero de vital importancia la previsión de la automaticidad en la remisión de los fondos que debe garantizar la futura ley convenio a celebrarse entre la Nación y las provincias al instituir el régimen de coparticipación

Consagrar criterios objetivos de reparto, en forma equitativa, solidaria y con igualdad de oportunidades en la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, es una manera de buscar soluciones para el desarrollo armónico del conjunto. Terminando de este modo, con el despojo que sufrieron las provincias de sus recursos, para ir a engrosar las arcas de la Nación.

Esta nueva norma constitucional que se consagra, es de gran importancia en materia de distribución de la Renta Federal, para que el reparto de los recursos financieros entre la Nación y las Provincias no siga beneficiando a las Provincias más ricas, que cuentan con mayores recursos propios y se fortalezcan los presupuestos de las Provincias que cuentan con magros recursos.

Asimismo cabe destacar que la transferencia de competencias, servicios o funciones debe necesariamente ser acompañada de la correspondiente reasignación de recursos. Este precepto constitucional viene a terminar con los graves problemas que se originaron por la falta de previsión en los gastos y servicios, calidad y cantidad de los mismos.

Es así como, poco a poco, las diferencias, las dependencias como los desequilibrios en este ámbito se agrandaron: Provincias pobres y Provincias ricas; déficits presupuestarios crónicos; cada vez mayor necesidad de los aportes del Tesoro Nacional; políticas económicas federales no compadecidas con la situación de las Provincias; leyes de coparticipación con principios que no respondían a una real distribución de riquezas; improvisaciones en la planificación; desigualdad de oportunidades; innecesarias absorciones federales de servicios; delegaciones o restituciones a las Provincias de servicios antieconómicos sin la debida compensación.

La efectiva participación de las Provincias en los organismos de decisión, control y fiscalización de las políticas fiscales y de todos los principios consagrados en este artículo, resulta alentador en este nuevo modelo más justo, reformulando desde la dinámica federal como una necesidad de justicia, progreso y calidad de vida.

De este modo, podremos vivir un federalismo como sistema que devolverá a los Gobiernos de Provincias su significación histórica y que a la vez conquistará en el futuro la que corresponde a cualquier sociedad local dentro del Estado Nacional: la de interpretar, conducir y representar a su sociedad ante el Estado y al Estado ante su sociedad.

Por todo ello, es que solicito a mis pares la aprobación de la norma en tratamiento.

41

Solicitada por el señor Convencional Musalem

Planteo del problema; interpretación de la nueva norma.

Si nos atenemos a la primera y fundamental interpretación de la nueva norma incorporada al art. 106 de la Constitución Nacional, debemos tomar como punto de partida: 1) Que la cláusula faculta a las Provincias argentinas a la creación de un nuevo órgano institucional. 2) Que la Región adquiere por primera vez en la historia nacional el rango constitucional. 3) Que el estatus jurídico constitucional debe ser definido en la órbita de la doctrina constitucional y de la práctica de los Estados para que adquiera vigencia. 4) Que el alcance literal del término creado es "Instituir, establecer, fundar, hacer nacer una cosa o darle vida" según el Diccionario de la Real Academia Española. 5) Que las provincias poseen una amplia facultad para diseñar al nuevo órgano regional, limitadas únicamente por las restantes normas constitucionales, tanto nacionales como locales. 6) Que de lo antedicho surge la necesidad de diseñar el nuevo sistema regional en dos etapas: una de transición que puede ser puesta en marcha por las Provincias en forma inmediata y otra definitiva que exigirá a las Provincias la reforma de sus textos constitucionales a fin de permitir la cesión o delegación de competencias en el nuevo Órgano Regional o en la Región que se instituye.

Veremos seguidamente ambas etapas.

I.- ETAPA DE TRANSICIÓN.- Ella se extiende desde el presente o sea desde la sanción y publicación de las reformas a la Constitución Nacional efectuada en Santa Fe, hasta la sanción de la reforma de las Constituciones provinciales de aquellos Estados que decidan la creación de regiones que lo involucren en la misma.

1.- ACUERDO MARCO.-

Las provincias que decidan la creación de una Región deberán suscribir, mediante la facultad que acuerda en tal sentido los artículos 104 y 107 de la C.N., un Tratado interprovincial o lo que puede denominarse un ACUERDO MARCO, mediante el cual se pondrán en marcha los aspectos fundamentales a que se obligan cada uno de los Estados para la ejecución del fin acordado.

Este Acuerdo Marco o Tratado Interprovincial de creación de Región, al margen de los propósitos y fines que se establezcan debe contener la referencia a los órganos institucionales que den perfil y configuración a la Región en su etapa de transición, esto es, desde su firma hasta la reforma de sus Constituciones locales.

En tal sentido el Acuerdo marco debe contener especificaciones en la órbita de las tres funciones principales a saber:

a) En la órbita del PODER EJECUTIVO.-

Se instituye como órgano de funcionamiento permanente la JUNTA DE GOBERNADORES, la que decidirá la puesta en marcha de los organismos de carácter administrativo que operarán en conjunto en el ámbito de las provincias signatarias.

Esta Junta de Gobernadores acordará especialmente la creación de un Organismo pluriprovincial que tendrá a su cargo: 1) la redacción de un Proyecto Regional que contemple las necesidades básica para el desarrollo económico con especial fin de acordar la realización de las obras fundamentales de infraestructura que deban ser realizadas en el ámbito regional, 2) el organismo técnico tendrá a su cargo la realización de Estudios de Factibilidad y Proyectos de inversión para estas mismas obras públicas, 3) la proyección de financiamiento, aportes del Estado Nacional y todo cuanto se refiera a la concreción de estos emprendimientos. 4) Compatibilización de todos los organismos, tanto de carácter federal como locales que tienen idénticos fines en los campos mineros, agropecuarios, educacionales, viales etc. 5) En general todos los aspectos que hacen a la gestión de intereses comunes y búsqueda de ahorrar esfuerzos en la utilización de recursos ya existentes en las provincias de carácter técnico.

La Junta de Gobernadores en el Acuerdo marco fijará los lugares y fechas de reunión y periodicidad de su funcionamiento.

b) En la órbita del PODER LEGISLATIVO

El Acuerdo marco determinará la creación de un Parlamento Regional, integrado por un número igual de representantes por cada provincia suscriptora. Serán designados por el Poder Legislativo local determinándose condiciones, y normas de funcionamiento.

La función esencial del Parlamento Regional en ésta etapa de transición será la discusión de les problemas propios de la Región, el tratamiento preferencial de los temas de interés regional y la redacción de proyectos de leyes-convenios que luego las provincias podrán trasformar en Ley de la Región.

El Parlamento Regional gestionará las reuniones periódicas con los parlamentarios nacionales de las provincias para unificar políticas convenientes para el interés regional, lo que también se verificará con la Junta de Gobernadores y los organismos técnicos.

c) En la órbita del PODER JUDICIAL

El Acuerdo marco creará una Corte o Tribunal de Casación Regional que tendrá por fin la unificación de la jurisprudencia en el ámbito regional conforme a la doctrina imperante en la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el Superior Tribunal de la causa en la ley federal 48.

Se determinará el número de miembros, lugar de funcionamiento y demás atribuciones competenciales que tendrá en el período de transición.

El Acuerdo marco o Carta Regional será suscripto por los Gobernadores de las Provincias interesadas y refrendado por sus Legislaturas para ser puesto en ejecución.

II.- ETAPA DE CONSOLTDACION DE LA REGION.-

Esta etapa cubre el período entre que se crea la Región por el Acuerdo marco o Carta Regional hasta que las provincias intervinientes modifiquen sus Constituciones locales incorporándose a ellas las facultades necesarias para que los órganos políticos transformen a la Región en institución definitiva.

Las Constituciones provinciales deberán contener en su proceso de reformas la posibilidad de que los órganos provinciales puedan delegar facultades para que la Región pueda constituir una Institución permanente con facultades similares a las de cada Provincia en la órbita de su competencia.

La Junta de Gobernadores podrá instituir un Administrador Regional con facultades ejecutivas, el Parlamento Regional dictar normas de validez regional en la competencia que se le asigne y la Corte de Casación asumir las facultades de Superior Tribunal de la Región.

Las reformas Constitucionales deberán tener incorporadas normas para la nueva figura, la descentralización del Estado provincial, la disminución de funciones innecesarias y la armonización de las mismas con el nuevo alcance regional.

En ésta nueva etapa el Acuerdo marco para la creación de la Región tendrá el carácter de Carta Constitucional Regional, en la que, mediante el sistema de delegación y cesión de competencias, se estructure el funcionamiento institucional definitivo de la Región.

En consecuencia la facultad de las Provincias del nuevo art. 106 C.N., impone descomponerlas en esos dos grandes capítulos en lo que concierne al "establecimiento de órganos con facultades para el cumplimiento de su fines"; esto es el grado de facultades que surgen en forma inmediata de la norma sancionada como atribución provincial en los marcos y límites de sus Constituciones provinciales y las que servirán para consolidar la nueva Institución regional una vez que en un nuevo proceso constituyente provincial se establezcan en los textos esta posibilidad de creación regional.

La etapa de Transición servirá para afianzar el funcionamiento de las nuevas instituciones y órganos regionales y la segunda para consolidar la Región como Institución superior a las provincias en la esfera de su competencia. En la nueva etapa consolidada se efectuarán los ajustes necesarios para que la Institución no se burocratice y se eliminen los órganos innecesarios.

Este es el perfil desarrollado a grandes rasgos de lo que la nueva norma incorporada con buena técnica constitucional, esto es sintética, parca, permite para el espacio mayor en el cual las provincias marginales, especialmente las del norte puedan acceder a gestionar su propio desarrollo.

2.- COMUNICACIÓN AL CONGRESO

En ambos casos, tanto en la faz transitoria del Acuerdo marco como de la consolidación en la Carta Regional, es deber comunicar al Congreso de la Nación la suscripción de los respectivos Tratados según el punto final del art. 106 incorporado en Santa Fe recientemente en la reforma de la Constitución Nacional.

42

Solicitada por el señor Convencional Pedersoli

Señor Presidente:

La coparticipación federal ha sido, en la historia argentina, un tema extraño a la Constitución. Es más se ha dicho también que ha sido incompatible con ella. Su regulación hasta el presente ha sido exclusivamente legal. Según es sabido, ella nace al influjo de la necesidad, recurso técnico que comenzó a aplicarse a partir de 1935 para superar los nocivos efectos de la superposición impositiva o doble imposición. Así fue en efecto que se sancionó la ley 12.139/35, regulatoria de la unificación en materia de impuestos internos. En 1954, durante el segundo gobierno del General Perón, se la reemplazó por la ley 14.390, prorrogada en forma sucesiva hasta el año 1973.

El impuesto a los réditos, el impuesto a las ventas, el impuesto a los beneficios extraordinarios y el impuesto a las ganancias eventuales, hoy derogados, quedaron sometidos todos ellos a un régimen similar, en sus lineamientos generales, al que se venía aplicando en relación a los impuestos internos. El sistema fue organizado por la ley 12.956. Luego fue reemplazado por la ley 14.788, sucesivamente prorrogada hasta 1973. Por Decreto-Ley 20.221/73 se derogaron ambas leyes, la 14.390 de unificación de impuestos internos y la 14.788 de unificación de impuestos y de participación de las provincias en la recaudación.

El Decreto-Ley 20.221/73, modificado luego parcialmente por la ley 20.633, consagra el sistema denominado de "coparticipación federal". Este plexo normativo estableció un régimen de unificación de impuestos hasta el 31 de Diciembre de 1983. El producido de diversos gravámenes,

según el régimen que vengo analizando, se repartía proporcionalmente entre la Nación y las provincias.

Quienes se han preocupado de estudiar el régimen financiero creado por la Constitución Nacional de 1853-60, coinciden en afirmar que la relación entre la Nación y las provincias, a la luz de la evolución económica, exige una revisión.

En mi modesta opinión, si esta es la oportunidad para que tal reforma se lleve a cabo, consagrando constitucionalmente la coparticipación, también es la oportunidad para recrear el federalismo, cimentando un concepto remozado del mismo. Quizá debamos comenzar a hablar sin temor de un nuevo federalismo. Un federalismo distinto a aquel que se diseñó en el Siglo XIX. Aquél que se debe enriquecer con la impronta de la "solidaridad nacional". También, señor Presidente, el nuevo régimen constitucional debe privilegiar, entre el Estado Nacional, las Provincias y las Municipalidades, la coordinación y la cooperación.

Sin embargo, tengo para mí señor Presidente, que la inserción de la coparticipación federal en el ámbito constitucional no puede lograrse triturando realidades, obstaculizando justificadas reivindicaciones sociales o impidiendo asumir responsabilidades políticas.

Tal señor Presidente es lo que siento y lo que considero debo expresar, como bonaerense, en el seno de esta Convención. La provincia cuyo pueblo represento, ha afrontado durante estos últimos cincuenta años el compromiso de albergar en su territorio una incesante corriente migratoria interior, cuyo arraigo escalonado en torno de la Capital Federal ha creado una singular problemática. Podría decir sin exageraciones, casi única en nuestro país. No es esta la ocasión de juzgar si ello ha sido bueno o malo. Si ha sido una consecuencia buscada o no querida. Si ello ha sido perjudicial o no. Es ante todo, señor Presidente, una realidad. Una realidad que el gobierno de mi provincia ha afrontado acogiendo fraternalmente a nuestros queridos coprovinciados, no les preguntamos de donde venían, les abrimos los brazos, implementando soluciones concretas, partiendo de la premisa insoslayable de que las necesidades de la gente no puede postergarse en función de fórmulas de gabinete, ni estar sujetas a tecnicismos, ni aguardar la definición de interminables debates sectoriales. Las necesidades son del aquí y ahora.

Yo he escuchado en este recinto voces que se han alzado contra la implementación de soluciones concretas, como aquellas que mi provincia ha podido implementar a través del fondo del conurbano. No ha sido para la provincia de Buenos Aires una dádiva del gobierno central, no es una prebenda, no es tampoco una decisión injustificada e injustificable. La provincia de Buenos Aires es la que más contribuye a la riqueza del país, es cierto, pero también lo es que sobre su gobierno pesan los más intensos y diversos apremios económicos y sociales, al influjo del incesante afincamiento de queridos hermanos argentinos que buscan afanosamente realizarse en condiciones más favorables. Tenemos el derecho a exigir que se reconozca ese esfuerzo. Ese compromiso. No se trata aquí como se ha dicho de cimentar diferencias de coyuntura. Tampoco se trata de prohijar diferencias que impidan buscar fórmulas adecuadas para la relación entre la Nación y las provincias.

Todos estamos aquí señor Presidente para plasmar en la nueva Constitución una mejor distribución del poder tributario. Todos coincidimos señor Presidente que es necesario acunar constitucionalmente la coparticipación, el mecanismo de las leyes convenio, la instauración de principios rectores objetivos que aseguren el desarrollo armónico y sostenido de todo el país. Pero ello no puede hacerse dando la espalda a la realidad. No se trata de alentar pasiones políticas, ni de enfrascarnos en discusiones semánticas, ni de sostener confrontaciones frustrantes. Todo lo contrario. Como lo sostuvo el convencional Marín, se trata de buscar soluciones perdurables desde el consenso. Pero apostar al consenso no significa, no puede significar, desentenderse de la realidad. Hay realidades que no pueden soslayarse ni postergarse. Mi provincia ha afrontado las realidades que se diseminan por su territorio y no está dispuestas a consentir que se le cercene el derecho y el

deber de atender las urgencias de su población. De una población, señor Presidente, que es un verdadero mosaico del país interior. El desarrollo armónico, el restañar las injusticias pasadas, no puede intentarse generando nuevas injusticias.

Ciertamente señor Presidente sé que también pertenecen a esta realidad de la Argentina de hoy los apremios económicos y sociales que sufren las provincias hermanas. Pero no debemos señor Presidente recurrir al viejo y frustrante recurso de desvestir un santo para vestir a otro. Tal es ni más ni menos lo que se propone atacando soluciones como las que ha permitido a mi provincia dar respuesta a los requerimientos de su población. Si en esto los bonaerenses somos intransigentes, esta intransigencia no es por la intransigencia misma. Esta intransigencia tampoco debe verse como un atentado al régimen federal que también nosotros estamos preocupados por defender. No se puede predicar, señor Presidente, la flexibilidad del sistema alentando al mismo tiempo rigideces que excluyen realidades y que por lo tanto fundan contradicciones. La provincia de Buenos Aires ha venido aportando cuantiosas sumas a la masa coparticipable y se prevé que este año esa participación ronde los 2.500 millones de pesos. Si se le exige semejante esfuerzo debe comprenderse que ella esté dispuesta a defender el fondo del conurbano, destinado a paliar las acuciantes demandas de los enclaves poblacionales que se han diseminado en torno de la Capital Federal con crecimiento sostenido.

La historia que se escriba de aquí en más, señor Presidente, respecto de la distribución del poder tributario en la Argentina, deberá ser una historia que testimonie y refleje la vigencia plena de los principios a los que he venido haciendo referencia: solidaridad nacional, coordinación, cooperación. Es justo, necesario y conveniente que así sea, pero también lo es el espíritu y la inteligencia que anima la cláusula transitoria, que permitirá a mi provincia continuar la apremiante faena de gobierno respecto de las necesidades económicas y sociales de su población.

También deseo referirme señor Presidente a otro tema habilitado por la ley de convocatoria. El de la autonomía municipal.

Cuando los Constituyentes de 1853 aprobaron el texto del art. 5 de la Constitución Nacional, lo hicieron fundados en un vínculo de atingencia. El régimen municipal allí garantizado, en efecto, es inherente a la democracia. Juzgaron que era necesario que esta organización política, con innegable base histórica, debiera ser establecida, practicada y garantizada. El municipio debía ser, en la inteligencia de los constituyentes, una suerte de escuela primaria de la libertad política. Concepto que, en el decir de GONZALEZ CALDERON, “no es una simple abstracción sino la síntesis de la experiencia universal” (“Derecho Constitucional Argentino”, vol. III, pág. 550, p. 1671, ed. J. Lajoune, Bs. As. 3a. edición).

La expresión contenida en el artículo 5 de la Constitución Nacional debe ser asistida. Esta asistencia apunta a asegurar el rendimiento del régimen, pues, como es sabido y ha sido apuntado por la mejor doctrina, los principios estructurales del mismo son: la base popular y la autonomía. La primera, para que en forma efectiva el pueblo elija a la autoridad municipal. La segunda, para que esa autoridad sea ejercida con eficacia y eficiencia. La asistencia que se propone en el proyecto dictaminado no permite abrigar la menor duda respecto de la trascendencia e importancia que tiene, para la Nación, la efectiva vigencia del régimen municipal. La fórmula en cuestión permite superar la polémica doctrinaria que produjo la dicotomía entre “municipio-gobierno” y “municipio-administración” (cf. BIDART CAMPOS, G. “Derecho Constitucional”, t. I, pág. 544, ed. Ediar, Bs. As. 1964; MOUCHET C., “Las ideas de Echeverría, Alberdi y de los constituyentes de 1853 sobre el régimen municipal”, Rev. La Ley 84-640 y ss; KORN VILLAFAÑEA, “Derecho público político. La republica representativa municipal”, Págs. 50 y ss, La Plata, 1941; HERNANDEZ A. “Derecho Municipal”, t. I, pág. 414 y s, Depalma, 1984; BERNARD T. D., “Régimen Municipal Argentino”, Ed. Depalma, Bs. As. 1976, págs. 10 y ss; BIELSA R. Estudios de Derecho, t. III, Pág.

58, Ed. Depalma) y que se desarrolló a partir de lo que algunos han estimado como "oscuridad" de la expresión del art. 5 (ROSATTI H., "El municipio argentino y la reforma constitucional", publicación de la Federación Argentina de Municipios FAM). Como quiera que sea, esta Convención no puede pasar a la historia como una "oportunidad desaprovechada". La vía interpretativa propuesta como alternativa para superar la deficiencia de la norma constitucional y definir la naturaleza jurídica del municipio ha merecido críticas (ROSATTI H. op. Cit.), en tanto que la vía reglamentaria, avasalla las autonomías provinciales.

Como ocurre con el ser humano que, para ser verdaderamente independiente, necesita independencia económica, la auténtica autonomía municipal comienza con una adecuada y transparente transferencia de recursos.

La provincia de Buenos Aires, convencida de ese concepto vital, propio del federalismo y que se enmarca en la Justicia Social que es fundamento del Justicialismo, lo ha puesto en práctica, sobre todo en los últimos diez años.

Porque en la última década, mientras que los recursos tributarios municipales propios crecieron 50%, los de coparticipación provincial prácticamente se triplicaron.

En el año 1984 la coparticipación que distribuía la provincia representaba el 23% del total de los recursos municipales. En la actualidad significa aproximadamente el 38% de ese total.

Para corroborar lo mencionado, cabe destacar que la coparticipación de los municipios ha crecido más que la Coparticipación Federal (de la nación a las provincias). En el último trienio ese crecimiento fue del doble ya que mientras la Coparticipación Federal creció 30%, la de la provincia a los municipios se incrementó en 60%

La autonomía económica municipal tiene, en nuestra provincia, un programa que la fortalece, cual es el de Descentralización Administrativa de tributos provinciales. Actualmente representa, para los municipios, un ingreso extra equivalente a 2 puntos más de coparticipación.

La consolidación de la autonomía tiene estrecha relación con la transferencia de recursos efectuados en forma no discrecional. En 1994 el total de recursos transferidos por vía de coparticipación superará los 800 millones de pesos, constituyendo más del 85% de las transferencias a municipios.

Si por el lado de los recursos estamos seguros de haber contribuido decisivamente para concretar una efectiva autonomía municipal, que no se queda en la mera declamación, por el lado del gasto también hemos efectuado un claro aporte.

En tal sentido se ha llevado adelante un proceso de descentralización en la ejecución de la Obra Pública, el cual se ha plasmado en los programas Pro-Casa, Fondo del Conurbano con ejecución municipal, Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal y obras distritales del Programa de Reconstrucción del Interior.

Estimamos que la Constitución Nacional debe expresar claramente cuáles son los principios que sustentan al régimen municipal, constituyéndose tal enunciación, que consideramos viable a través del art. 106, en una fórmula de garantía acabada y completa. Bajo esta fórmula no se correrá el riesgo de que las principales virtudes del régimen sean atributos reconocibles sólo en la teoría. Ciertamente, desde un punto de vista metodológico, el lugar adecuado para la reforma hubiera sido el art. 5, sin embargo ello no es factible en orden a la limitación que impone la ley de convocatoria 24.309.

Consideramos también necesario aclarar que debe competir a la legislatura local fijar la medida y los alcances de tales principios. De esta manera no solamente se respeta el régimen federal, sino que se acopla a la fórmula una definición pragmática, toda vez, que son los propios habitantes de la provincia quienes se encuentran en las mejores condiciones de conocer las

características locales que justifiquen los acotamientos. Nos parece que la inserción del vocablo autonomía es por sí solo suficiente para definir una intencionalidad inequívoca: establecer constitucionalmente los pilares del régimen municipal. Cualquier modalización adicional implicaría avanzar sobre las autonomías provinciales, retaceándoles la oportunidad de operar sobre la realidad que ellas conocen y que, en la extensión territorial de nuestro país, es por demás rica en matices.

Por último señor Presidente estimo que sería beneficioso para el régimen municipal, junto a la autonomía figurara el origen popular. Autonomía y democracia son los pilares del sistema, tal como los sostuvieramos con los convencionales Rampi y Abraham en el proyecto oportunamente presentado.

En Buenos Aires, como ocurre con el ser humano que, para ser verdaderamente independiente, necesita independencia económica, la autentica autonomía municipal comienza con una adecuada y transparente transferencia de recursos.

La provincia de Buenos Aires, convencida de eses concepto vital, propio del federalismo y que se enmarca en la Justicia Social que es fundamento del Justicialismo, lo ha puesto en práctica, sobre todo en los últimos diez años.

Porque en la última década, mientras que los recursos tributarios municipales propios crecieron 50%, los de coparticipación provincial prácticamente se triplicaron.

En el año 1984 la coparticipación que distribuía la provincia representaba el 23% del total de los recursos municipales. En la actualidad significa aproximadamente el 38 % de ese total.

Para corroborar lo mencionado, cabe destacar que la coparticipación de los municipios ha crecido más que la Coparticipación Federal (de la Nación a las Provincias). En el último trienio ese crecimiento fue del doble ya que mientras la Coparticipación Federal creció 30%, la de la provincia a los municipios se incrementó en 60%.

La autonomía económica municipal tiene, en nuestra provincia, un programa que la fortalece, cual es el de la descentralización Administrativa de tributos provinciales. Actualmente representa, para los municipios, un ingreso extra equivalente a dos puntos más de coparticipación.

La consolidación de la autonomía tiene estrecha relación con la transferencia de recursos efectuados en forma no discrecional. En 1994 el total de recursos transferidos por vía de coparticipación superará los 800 millones de pesos, constituyendo más del 85% de las transferencias a municipios.

Si por el lado de los recursos estamos seguros de haber contribuido decisivamente para concretar una efectiva autonomía municipal, que no se queda en la mera declamación, por el lado del gasto también hemos efectuado un claro aporte.

En tal sentido se ha llevado adelante un proceso de descentralización en la ejecución de la Obra Pública, el cual se ha plasmado en los programas Pro-Casa, Fondo del Conurbano con ejecución municipal Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal y obras distritales del Programa de Reconstrucción del Interior.

43

Solicitada por el señor Convencional Pettigiani

SOLICITA LA INSERCIÓN DE LAS SIGUIENTES NOTAS EDITORIAL

LA PROVINCIA DE LOS POBRES

ANEXO 3

Cifras que describen una deprimente realidad, arrojó un estudio realizado entre 1987 y 1989 en el conurbano bonaerense por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. En el texto, se indica que en los suburbios de Buenos Aires viven – si es que puede ser empleado este verbo – más de tres millones de pobres. Es decir, casi el 45 por ciento de la población total de la zona, de siete millones de habitantes.

Por tristemente irónico que pudiera parecer, la mencionada entidad en su informe distingue entre "pobres estructurales" – son pocos más de un millón -, nombre con que se designa a quienes históricamente han padecido graves carencias, y los "pauperizados" – unos dos millones -, o sea aquellos que han caído en la pobreza tras haber alcanzado un nivel de vida razonable, como consecuencia del crónico descalabro económico en nuestro país.

Los llamados "pobres estructurales", los más desfavorecidos de la sociedad, tienen por hábitat hogares precarios en villas de emergencia y no pueden cubrir sus necesidades básicas de alimentación y salud. A aquellos que la crisis ha empobrecido, en cambio, se los diferencia de los primeros por haber perdido sensiblemente, en los últimos años, su capacidad adquisitiva de bienes esenciales – de la que otrora gozaban - y por haberse visto forzados a fijar límites estrechos en materia de gastos sanitarios, educacionales y recreativos.

El análisis explica que entre los "pauperizados" se encuentran familias que, habiendo sido pobres anteriormente, en determinado momento habían logrado mejorar su situación, y grupos que contaban con un nivel de ingresos aceptable, a los que la permanente contracción del salario real ha llevado a soportar condiciones algo menos apremiantes que aquellas que sufren los "pobres estructurales".

Lo cierto es que la miseria afecta así por igual a esos tres millones de carecientes en el conurbano y, de persistir la recesión, lo más probable es que esa franja de la sociedad no hará sino ensancharse en los próximos meses. Es dable sugerir que las autoridades provinciales y municipales afectadas deberían adoptar medidas al respecto. Pero con ello no bastaría. El denigrante estado de pobreza en que virtualmente sobreviven tantos habitantes – el 45 por ciento de las zonas suburbanas, como se señaló al principio – conduce a un estado de alienación y deformaciones, no sólo físicas, sino también psicológicas y morales, que podrían derivar en mayores índices de delincuencia y violencia.

Nota Editorial publicada por el Diario La Prensa el 8/12/90

EDITORIAL

El Fondo para el Conurbano y la Discriminación Fiscal

LOS MECANISMOS DE LA DESIGUALDAD

Quienes afirman que Buenos Aires goza de una situación de privilegio en su

relación con la Nación porque recibe el Fondo de Reparación Histórica para el Conurbano, desconoce una realidad que no puede soslayarse.

Porque esa fuente de recursos tiende a reparar, en una mínima porción, la discriminación que sufre la Provincia de Buenos Aires en la distribución de los fondos nacionales que emanan de la Ley de Coparticipación Federal y de los otros regímenes especiales.

LA DISTRIBUCION DE FONDOS NACIONALES

La Nación cobra los impuestos más relevantes y distribuye una porción de los mismos entre las provincianas. Esta distribución está regida por la Ley de Coparticipación Federal y otras como la del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), Fondo Vial, etc. A estos recursos deben sumarse los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que son de carácter discrecional.

De todos ellos el fondo más importante es la coparticipación. Esta se debería distribuir según indicadores objetivos de desarrollo y de carencia, adicionándole un criterio redistributivo que posibilite alcanzar un crecimiento más equilibrado para el conjunto de la Nación.

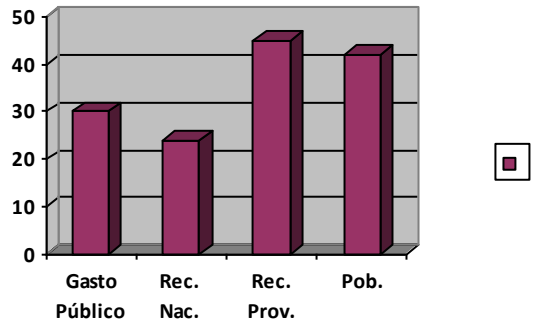
Ese fue el espíritu que inspiró a las primeras leyes. Así, la vigente en 1970 determinaba 32% para Buenos Aires que, al tener el 43% de la población del país en su territorio (se excluye la Capital Federal), resignaba una porción importante de sus ingresos (11 puntos) a favor de las restantes provincias.

Con los años y ante la caducidad de la ley de Coparticipación aparecieron otros mecanismos de distribución y la participación de Buenos Aires decayó aún más.

La Ley que rige en la actualidad –vigente desde 1988- le otorga a nuestra Provincia apenas un 22% de la Coparticipación Nacional. Este exiguo porcentaje se reduce a 20% si se computan los otros fondos que se distribuyen, como el FONAVI y los ATN.

PARTICIPACION DE BUENOS AIRES EN EL TOTAL

en %



FUENTE MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA NACION

EL IMPACTO DEL FONDO PARA EL CONURBANO.

En 1992 fue creado el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano para financiar obras de carácter social que directamente benefician a 9.000.000 de bonaerenses de los cuales el 75% no tienen cloacas, el 60% carece de agua corriente, el déficit de viviendas alcanza las 800.000 y los índices de pobreza se encuadran con los sectores más postergados del país.

Durante 1993 la Nación transfirió a las Provincias por todo concepto $ 13.200 millones mientras que para el Fondo del Conurbano se destinaron $ 426 millones.

Con ello Buenos Aires aumentó su participación al 23,1%. Pero mantiene en su territorio al 43% de la población del país y por lo tanto continúa transfiriendo al resto de las Provincias 20 puntos que son equivalentes a $ 2.500 millones anuales.

Estos indicadores permiten comprender que, lejos de establecer una situación de privilegio, el Fondo del Conurbano sólo repara una parte del problema.

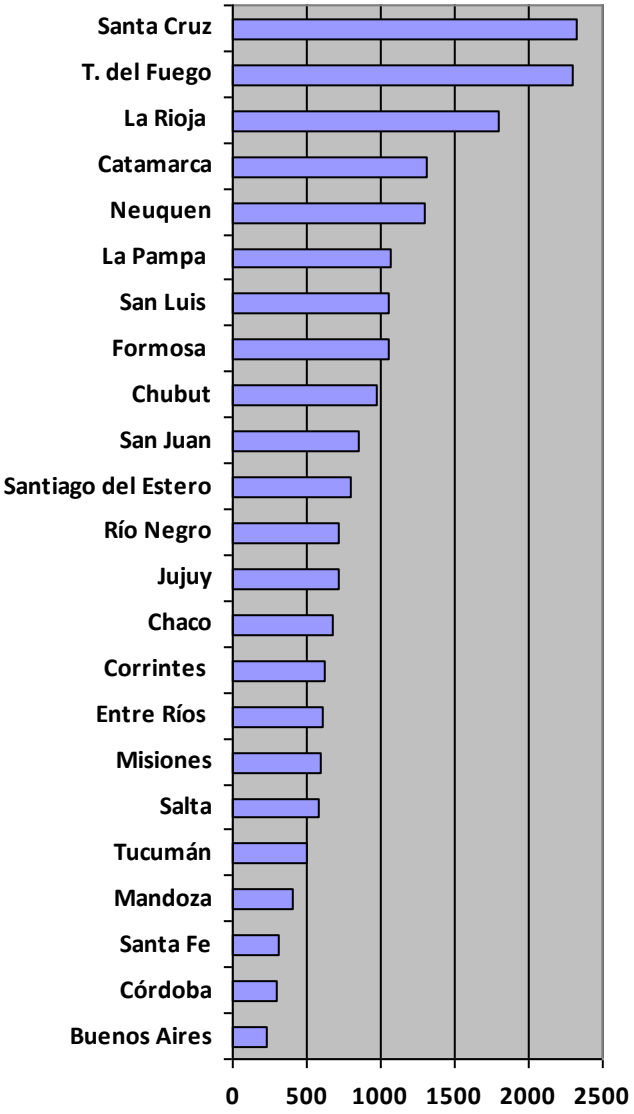
Analizado desde otra óptica el actual sistema de distribución determina que por cada $ 100 que recibe un bonaerense, los habitantes de provincias de parecido nivel de desarrollo – como Córdoba, Santa Fe o Mendoza – reciben $ 150, mientras que los pobladores de las restantes perciben $ 300.

Cabe reafirmar que aquí no se discute el criterio redistributivo, que entendemos debe imperar en todo régimen de coparticipación. Lo que sí se plantea es la necesidad de dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿cuál es el monto del aporte para el fondo redistribuidor? ¿quiénes deben aportar? ¿quiénes tienen que recibir y cuanto deben recibir?

Buenos Aires prácticamente soporta todo el peso de la colaboración con el resto. Por el otro lado quienes reciben, lo hacen en valores que superan en varias veces su retraso relativo, según se desprende de diversos indicadores, encontrándose a su vez fuertes diferencias entre las provincias recipendiarias.

RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL
Año 1993. En pesos por habitante

El actual sistema de distribución determina que por cada $ 100 que recibe un bonaerense, los habitantes de provincias de parecido nivel de desarrollo – como Córdoba, Santa Fe o Mendoza – reciben $ 150, mientras que los pobladores de las restantes perciben $ 300.



Fuente: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

Los efectos de la discriminación

Al recibir una quita tan importante en los fondos de coparticipados, las

finanzas públicas bonaerenses sufren la combinación de los siguientes condicionantes: menor gasto público, menor cantidad de personal, mayores impuestos, menor inversión pública, menores salarios.

Cuando se repasan las estadísticas se observa claramente que Buenos Aires tiene el menor gasto público del país (tanto en relación a los habitantes como al PBI) y la menor cantidad de empleados. A pesar de ello tiene que cobrar los impuestos más altos, ya que el efecto de la discriminación es demasiado elevado como para compensarlo con el gasto más bajo, debe posponer obras públicas o retrasarse en el pago de los salarios.

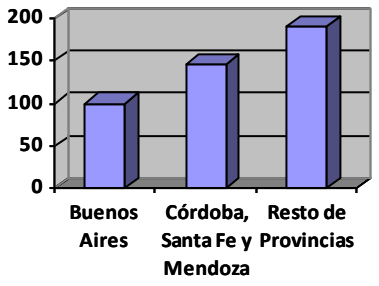
Estas circunstancias determinan que el nivel de autofinanciamiento (recursos propios como porcentaje de gastos) sea el más elevado. Pero también hace que los grados de libertad en el manejo de las finanzas (gasto e ingresos) sea mucho más estrecho que en las restantes jurisdicciones.

Aquí no se discute el criterio redistributivo. Se plantea la necesidad de dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los montos a aportar y quiénes deben aportarlos? ¿Quiénes los deben recibir y cómo deben calcularse esos aportes?

INDICADORES COMPARADOS. Año 1993

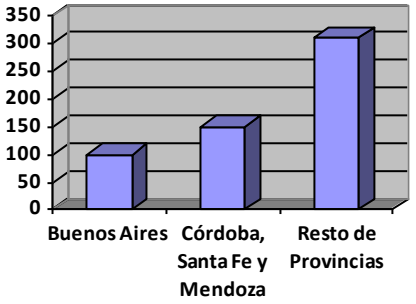
GASTO PÚBLICO POR HABITANTE

Índice base Buenos Aires = 100



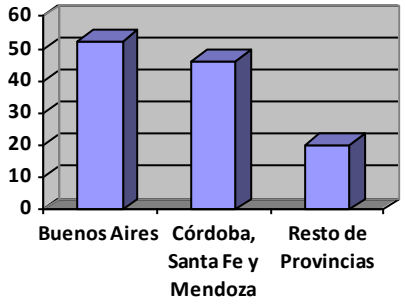
RECURSOS NACIONALES POR HABITANTE

Índice base Buenos Aires = 100



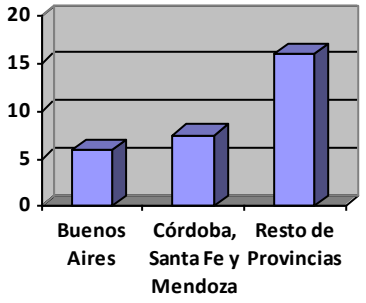
RECURSOS PROPIOS

En % del gasto



PROPORCION DEL EMPLEO PÚBLICO

En % de la población activa



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS DE LA NACION

La sustitución de impuestos

A este panorama se agrega el actual proceso de sustitución de impuesto. Como Buenos Aires cuenta con el mayor nivel de autofinanciamiento, no tiene el margen de otras provincias donde la recaudación propia tiene escasa relevancia.

Por ello se señaló, en oportunidad de la firma del Pacto Fiscal Federal, que juntamente con el diseño impositivo se debía rediscutir la forma de la distribución de los fondos coparticipados, caso contrario la Provincia de Buenos Aires tendría grandes dificultades para poder sostener modificaciones inmediatas en materia tributaria.

Actualmente Buenos Aires, debería recibir aproximadamente $ 1.000 millones más de los que percibe, considerando que aporta $ 1.500 millones al fondo redistribuidor de la Ley de Coparticipación Federal. De contar con esos recursos se podría eliminar – por ejemplo – el Impuesto sobre los Ingresos Brutos para el campo y la industria, sin tener que aumentar la alícuota en los servicios y el comercio minorista para compensar esa pérdida.

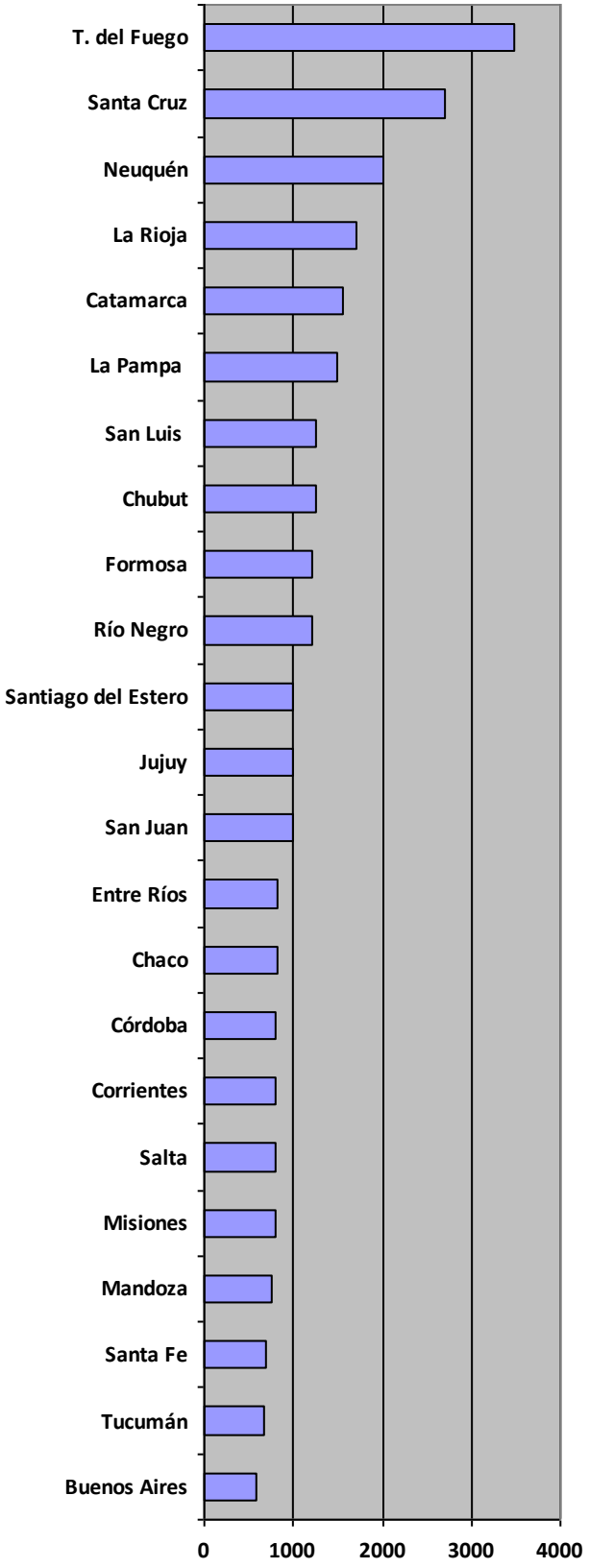
Mientras continúe el actual sistema redistributivo y siga siendo Buenos Aires el soporte del mayor peso del mismo, la implementación del Pacto Fiscal no sólo será compleja sino que también dificultará contar con tasas y bases uniformes en el nuevo impuesto a los consumos, ya que se parte de condiciones exageradamente desiguales que están originadas en la forma en que los mecanismos de coparticipación distribuyen los $ 13.200 millones que transfiere la Nación.

Lic. Jorge L. Remes Lenicov

Cuando se repasan las estadísticas se observa claramente que Buenos Aires tiene el menor gasto público del país (tanto en relación a los habitantes como al PBI) y la menor cantidad de empleados.

GASTO PROVINCIAL PER CAPITA

Año 1993. En pesos por habitante



FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS DE LA NACION

DISTRIBUCION IMPLICITA DE RECURSOS

PROVINCIA	POBLACION 1991 % 1	COP. FED 1994 % 2	TOTAL FOND. NACIONALES 1994 % 3	DISTRIBUCION ABSOLUTA		DISTRIBUCION RELATIVA	
				(2-1) 4	(3-1) 5	(2/1) % 6	(3/1 % 7
AVANZADAS							
BUENOS AIRES	42.4	22.5	24.0	-19.9	-18.4	-46.9	-43.4
Córdoba	9.3	8.7	7.8	-0.6	-1.5	-6.5	-16.1
Mendoza	4.8	4.2	4.1	-0.6	-0.7	-12.5	-14.6
Santa Fe	9.4	8.5	7.6	-0.9	-1.8	-9.6	-19.1
BAJA DENSIDAD							
Chubut	1.2	1.9	2.1	0.7	0.9	58.3	75.0
La Pampa	0.9	2.0	2.0	1.1	1.1	122.2	122.2
Neuquén	1.3	1.8	2.1	0.5	0.8	38.5	61.5
Río Negro	1.7	2.5	2.7	0.8	1.0	47.1	58.8
Santa Cruz	0.5	1.7	2.0	1.2	1.5	240.0	300.0
Tierra del Fuego	0.2	0.9	1.2	0.7	1.0	350.0	500.0
INTERMEDIAS							
Entre Río	3.5	4.8	4.6	1.3	1.1	37.1	31.4
Salta	2.9	3.8	3.7	0.9	0.8	31.0	27.6
San Juan	1.8	3.3	3.2	1.5	1.4	83.3	77.8
San Luis	1.0	2.3	2.4	1.3	1.4	130.0	140.0
Tucumán	3.9	4.6	4.5	0.7	0.6	17.9	15.4
REZAGADAS							
Catamarca	0.9	2.7	2.7	1.8	1.8	200.0	200,0
Chaco	2.8	4.5	4.2	1.7	1.4	60.7	50.0
Corrientes	2.7	3.7	3.6	1.0	0.9	37.0	33.3
Formosa	1.4	3.4	3.3	2.0	1.9	142.9	135.7
Jujuy	1.7	2.9	2.8	1.2	1.1	70.6	64.7
La Rioja	0.7	2.1	2.1	1.4	1.4	200.0	200.0
Misiones	2.7	3.3	3.3	0.6	0.6	22.2	22.2
S. del Estero	2.3	3.9	3.8	1.6	1.5	69.6	65.2
TOTAL	100.0	100.0	99.8	0.0	0.0	0.0	0.0

NOTA: COLUMNA 2 INCLUYE RENTAS GENERALES, FONDO DESEQUILIBRIOS Y TRANSFERENCIAS DE SERVICIOS.

INDICADORES RELEVANTES

PROVINCIA	DENSIDAD DE POBLACION HAB/KM2	GRADO DE DESARROLLO (*) %	HOGARES C/NBI (1991) %
AVANZADAS			
BUENOS AIRES	40.91	69.48	37.06
Córdoba	16.72	69.61	6.51
Mendoza	9.50	67.18	3.84
Santa Fe	21.03	71.46	7.53
BAJA DENSIDAD			
Chubut	1.59	69.01	1.40
La Pampa	1.81	66.89	0.59
Neuquén	4.13	68.47	1.45
Río Negro	2.50	65.59	2.05
Santa Cruz	0.66	68.82	0.49
Tierra del Fuego	3.27	68.59	0.40
INTERMEDIAS			

Entre Río	**12.98**	**65.95**	**3.02**
Salta	**5.57**	**59.44**	**4.88**
San Juan	**5.91**	**61.95**	**1.51**
San Luis	**3.73**	**61.55**	**1.02**
Tucumán	**50.71**	**62.31**	**4.49**
REZAGADAS			
Catamarca	**2.59**	**60.11**	**1.11**
Chaco	**8.41**	**52.59**	**4.89**
Corrientes	**9.01**	**55.34**	**3.65**
Formosa	**5.61**	**49.53**	**2.37**
Jujuy	**9.66**	**60.46**	**2.86**
La Rioja	**2.46**	**63.23**	**0.90**
Misiones	**26.50**	**51.53**	**4.29**
S. del Estero	**4.93**	**51.31**	**3.71**

(*) Grado de desarrollo:

Capital Federal = 100

Se tomó el promedio simple de los indicadores Salud, Educación, Calidad de Vivienda y Consumo Residencial de Energía Eléctrica (datos de 1980).

SALUD: Cama, enfermedad y Médicos por Habitante

EDUCACION: Analfabetos por Habitante.

CALIDAD DE VIVIENDA: Viviendas con servicio de Agua Corriente o Perforaciones, Cloacas, Alumbrado Público y Viviendas Sin Piso de Tierra, en relación a total de Viviendas.

GRADO DE DESARROLLO Y CALCULO DEL PRORRATEADOR

PROVINCIA	NIVEL Consumo E. Eléctrica 1980 1	NIVEL Vivienda 1980 2	NIVEL Educación 1980 3	NIVEL Salud 1980 4	NIVEL PROMEDIO (1 a 4) 5	BRECHA BA-COR-SF 0100 6
Capital Federal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0000
Buenos Aires	56.0	84.8	98.2	38.9	69.5	0.0000
Catamarca	23.5	56.9	95.3	64.8	60.1	6.4655
Córdoba	40.5	79.1	97.1	61.8	69.6	0.0000
Corrientes	32.3	58.1	90.2	40.8	55.3	11.2305
Chaco	32.0	51.6	89.2	37.5	52.6	13.9805
Chubut	40.4	81.4	95.5	58.7	69.0	-2.4320
Entre Ríos	36.3	74.9	95.2	57.4	65.9	0.6280
Formosa	23.3	46.4	92.4	36.0	49.5	17.0405
Jujuy	23.6	64.4	93.0	60.9	60.5	6.1105
La Pampa	46.4	77.3	96.3	47.6	66.9	-0.3170
La Rioja	32.3	63.1	96.5	61.1	63.2	3.3430
Mendoza	44.4	83.4	95.6	45.3	67.2	-0.6045
Misiones	21.6	57.2	92.6	34.7	51.5	15.0455
Neuquén	37.1	77.9	94.2	64.7	68.5	-1.8995
Río Negro	41.6	76.2	94.2	50.3	65.6	0.9855
Salta	25.7	66.6	93.2	52.3	59.4	7.1380
San Juan	38.9	71.7	95.9	41.3	61.9	4.6280
San Luis	30.9	71.3	95.1	48.9	61.5	5.0280
Santa Cruz	35.5	84.4	98.3	57.0	68.8	-2.2420
Santa Fe	56.1	82.8	96.5	50.4	71.5	0.0000
S. del Estero	20.4	50.1	92.1	42.7	51.3	15.2630
Tucumán	37.7	71.1	94.9	45.6	62.3	4.2630
Tierra del Fuego	27.2	89.2	99.6	58.4	68.6	-2.0170

CALCULO DISTRIBUIDOR TOTAL

PROVINCIA	PRORRATEADOR POBLACION (1)	DISTRIBUIDOR (65%) (2)	PRORRATEADOR DESARROLLO (3)	DISTRIBUIDOR (25%) (4)	PRORRATEADOR BAJA DENSIDAD (5)	DISTRIBUIDOR BAJA DENSIDAD (10%) (6)	DISTRIBUIDOR FINAL (7)
Buenos Aires	42.6241	27.7057	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	27.7057
Catamarca	0.9007	0.5855	2.4345	0.6086	8.0008	0.8001	1.9941
Córdoba	9.3865	6.1012	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	6.1012
Corrientes	2.6543	1.7253	10.7597	2.6899	1.7293	0.1729	4.5882
Chaco	2.7173	17662	13.7017	3.4254	2.5595	0.2559	5.4476
Chubut	1.1034	0.7172	0.7850	0.1962	9.1386	0.9139	1.8273
Entre Ríos	3.4711	2.2562	4.6928	1.1732	0.0000	0.0000	3.4294
Formosa	1.2925	0.8401	6.6378	1.6595	5.3067	0.5307	3.0303
Jujuy	1.7447	1.1341	5.2240	1.3060	0.9382	0.0938	2.5339
La Pampa	0.8792	0.5708	0.4438	0.1109	8.7822	0.8782	1.5600
La Rioja	0.7510	0.4882	1.3260	0.3315	8.1197	0.8120	1.6316
Mendoza	4.7599	3.0939	2.9538	0.7385	1.1738	0.1174	3.9498
Misiones	2.6486	1.7216	11.1707	2.7927	0.0000	0.0000	4.5143
Neuquén	1.3109	0.8521	1.0937	0.2734	6.4839	0.6484	1.7739
Río Negro	1.7213	1.1188	2.5538	0.6385	8.0890	0.8089	2.5662
Salta	2.9362	1.9085	8.7041	2.1760	5.0277	0.5028	4.5873
San Juan	1.7891	1.1629	3.6880	0.9220	4.7122	0.4712	2.5561
San Luis	0.9277	0.6030	1.7916	0.4479	7.0271	0.7027	1.7536
Santa Cruz	0.5430	0.3530	0.1292	0.0323	9.9286	0.9929	1.3791
Santa Fe	9.4604	6.1493	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	6.1493
Sgo. del Estero	2.2791	1.4814	12.1622	3.0406	5.6659	0.5666	5.0886
Tucumán	3.8639	2.5115	9.7220	2.4305	0.0000	0.0000	4.9420
Tierra del Fuego	0.2361	0.1535	0.0255	0.0064	7.3166	0.7317	0.8915
	100.0000	65.0000	100.0000	25.0000	100.0000	10.0000	100.0000

44

Solicitada por el señor Convencional Piccinini

Base de la intervención sobre el tema: Autonomía Municipal.

Referirse hoy a autonomías municipales implica necesariamente analizar la distancia existente entre la práctica y el ejercicio del poder y las necesidades y anhelos populares.

No decimos nada nuevo si afirmamos que en muchas circunstancias la forma de actuar, las actitudes de la clase política, sea tanto de los funcionarios de gobierno como en muchos casos de los representantes populares muestran como una fotografía ante la sociedad a un sector que cada vez más se representa a sí mismo, ignorando olímpicamente los problemas más acuciantes de nuestro pueblo.

Los tecnócratas y repito en muchos casos los representantes populares analizan los hechos económicos y sociales como si fuera una simple realidad de objetos sin sujetos.

Se puede así monitorear el avance de un plan económico de acuerdo a los bajos índices de inflación, a nuestro nuevo según ellos positivo posicionamiento en la comunidad internacional de

naciones, que en algún momento nos ubicara entre las naciones del llamado primer mundo, y no avergonzarse por cuantos quedan en el camino.

Cuantos chicos morirán literalmente de hambre en este grandioso proceso, cuántos trabajadores perderán sus empleos, cuantas familias se verán desintegradas, cuantos jóvenes nunca van a conseguir su primer trabajo. En definitiva qué precio pagará el pueblo para ese hipotético y lejano triunfo.

Señor Presidente

Se ha dicho en esta convención que no se pueden esperar soluciones mágicas de una reforma constitucional y que este no es el ámbito de satisfacción de las necesidades sociales.

Quiero decir, que comprendo que no es cuestión de estampar un nuevo texto constitucional y sentarnos a esperar que los problemas se solucionen.

Pero también señor Presidente entiendo que eso no puede constituirse en una excusa para desmerecer los intentos de acercar esta constitución a los problemas populares.

Porque existen necesidades insatisfechas debe existir un derecho que avale y legitime los reclamos populares.

En este sentido señor Presidente, creemos sería y honestamente que la cláusula que la mayoría intenta imponer como reconocimiento constitucional de la autonomía municipal aleja una vez más esa posibilidad de acercamiento entre poder y reclamos populares. Entre necesidades insatisfechas y derecho como contenedor y receptor.

No ayuda, evidentemente a acortar la distancia entre ejercicio de un poder poco acotado y el desarrollo y vigencia de una democracia extendida de abajo hacia arriba.

Nos parece una mera formalidad reconocer en el art. 106 la autonomía y agregarle los atributos de institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Del debate en la comisión de régimen federal quedaba en claro la dificultad que había para avanzar en este tema de las autonomías municipales.

Estoy seguro que el texto acordado por la mayoría viola incluso el pensamiento de muchos de los firmantes del despacho que llegaron a esta Convención con expectativas mayores.

Creo señor Presidente que buceando sobre las causas de esa resistencia, tenemos que ubicar como un elemento importante que esa descentralización del poder que implica la autonomía municipal lesiona intereses bastante poderosos.

Porque aumentar la posibilidad de participación ciudadana en sus problemas cotidianos es una escuela de democracia, de participación. Constituye para nosotros y las nuevas generaciones una experiencia que es evidente y a algunos preocupa.

Avanzar en el camino de la posibilidad de influir sobre el gobierno de ese Estado en miniatura que es el Municipio se da de patadas con esa intención de la que hablábamos de ejercer el poder sin control o por lo menos con el menor control posible.

El tema ha sido desarrollado por el convencional García de nuestro Bloque, pero me quiero detener en algunos aspectos.

Señor Presidente

No es un tema menor describir expresamente como lo hace el texto propuesto por el Frente Grande cuales son las instituciones de democracia semidirecta que deberán reconocer las constituciones provinciales a sus municipios.

No es un tema menor en el camino de convertir las autonomías municipales de una formalidad en un instrumento de participación y control popular, que como ya lo establecía la

verdadera constitución de Santa Fe, la de 1921, el pueblo de los municipios pueda revocar el mandato de sus representantes cuando por ejemplo no cumplen con lo prometido.

Porque señor Presidente, no es justo que el único castigo que se pueda aplicar al gobernante que viola lo prometido, que hace todo lo contrario de lo prometido sea la posibilidad de no volver a votarlo dentro de 4 años, luego que pudo ir armando toda una trama de favores, prebendas, y clientelismo que disminuyan las posibilidades de la oposición.

Porque supongamos señor Presidente que un candidato a intendente promete una determinada orientación en la gestión de gobierno, y luego inmediatamente de elegido comienza a hacer todo lo contrario diciendo por ejemplo, siempre en el terreno de las suposiciones, "si decía lo que iba a hacer seguro que no ganaba", el pueblo tiene que esperar 4 años para castigarlo. No es justo y la posibilidad de la revocatoria de mandato tiende a poner límites a estas formas del cinismo, de la hipocresía política.

Nuestro proyecto y creemos que es muy importante obliga a separar las elecciones municipales del resto de las elecciones nacionales y provinciales. Es importante señor Presidente. No es una cuestión menor que el pueblo de los municipios pueda elegir a sus representantes sin la presión del resto de las elecciones.

Señor Presidente

Toda política de descentralización administrativa y de traspaso de servicios a los Municipios creemos que necesariamente debe dotarlos de los recursos necesarios.

Por ello en nuestra propuesta obligamos a las provincias que coparticipen a los Municipios sus ingresos impositivos; y en este sentido tengo una seria preocupación por las informaciones obtenidas por el Frente Grande, si bien se habla de coparticipación, en la realidad, de lo recaudado por el Estado, solo una minoría forma parte de la masa coparticipable.

Entonces ¿Con que fondos los Municipios van a poder constituirse en entes autónomos?

En definitiva señor Presidente creemos que si existe una intención seria de descentralizar espacios de poder, debe aprobarse una cláusula para el art. 106 que asegure a los Municipios una autonomía amplia y auténtica.

45

Solicitada por el señor Convencional Puchmuller

Sr. Presidente de la Honorable Convención

Debido al escaso tiempo que tenemos para desarrollar nuestras ideas solicito que luego de una breve referencia al tema universitario se inserte el resto de mi discurso en el Diario de Sesiones en el que se hace la fundamentación de la autonomía, gratuidad de la enseñanza y de la igualdad de oportunidades que esto implica.

El futuro de nuestro país depende de la educación que se dé en las escuelas, colegios y universidades. Esta afirmación, siempre vigente, adquiere de cara al siglo XXI una importancia superlativa. Nuestras sociedades, la calidad de vida que somos capaces de alcanzar, dependen casi exclusivamente del conocimiento y de su distribución en el seno de cada comunidad. Los sistemas de producción han evolucionado mundialmente hacia la consideración del conocimiento como insumo principalísimo y esto genera aceleradamente cambios profundos en la estructura de la

humanidad. El historicismo, el existencialismo, el pragmatismo, el empirismo lógico, y la filosofía analítica han señalado, cada cual a su modo, el sentido histórico del conocimiento. Esta tendencia justifica la necesidad de otorgarle jerarquía constitucional a la problemática educativa profundizando los principios ya contemplados en la Constitución de 1853. Uno de los conceptos novedosos que se propone incluir es el de la autonomía universitaria y el de la libertad de cátedra, estrechamente vinculados con la gratuidad de la enseñanza y de la igualdad de oportunidades.

Nuestro país, a pesar de contar con una tradición revolucionaria en el tema de la autonomía universitaria, está en déficit en este sentido frente a otros países latinoamericanos. La República de Guatemala estableció en su Constitución de 1966, el carácter "nacional y autónomo" de la Universidad de San Carlos. Igual carácter reconocen las Constituciones de El Salvador de 1962, y de Honduras de 1965. La Constitución de Ecuador aprobada en 1946, establecía en su Artículo 172, la autonomía de las universidades.

El sentido de otorgarle jerarquía constitucional a la autonomía universitaria es preservar los ámbitos de creación y transmisión del conocimiento, de las fluctuaciones políticas naturales en los Estados.

La historia de las restricciones impuestas por los Estados a las Universidades es larga y degradante y ha sido escrita con caracteres que no responden a la nomenclatura de nuestro siglo. La gran diferencia entre lo que ocurre ahora y lo que sucedía en centurias pasadas, radica en que antes el principio de la autonomía y la libertad académica no habían podido recortar aún su figura intelectual y jurídica. Hoy todo el mundo tiene plena conciencia de la validez de ese principio; aún quién lo viola, necesita justificarse ante sí mismo y buscar una excusa que respalde su arbitrariedad. En otras palabras, antes no existía el principio, ahora existe y se lo viola.

Los fundamentos de la autonomía se pueden buscar en dos planos distintos. Uno de orden teórico y otro de orden pragmático. El cultivo de la ciencia y la elaboración de nuevas formas de saber es una de las tareas esenciales de la Universidad. La ciencia, en su sentido más amplio, no puede progresar si se encuentra bajo tutela. Es bien conocido el entorpecimiento que significó para la ciencia, especialmente en su comienzo, el control que sobre ella ejercía la religión. Se puede afirmar, sin temor de caer en una exageración, que el desarrollo de la ciencia estuvo en razón directa con la autonomía que fue adquiriendo frente a las pretensiones del dogma religioso.

La tutela extraña impuesta por el dogma o los prejuicios retardó su desarrollo y, en particular, su surgimiento. La ciencia progresa bajo el estímulo de la duda, la discrepancia, el espíritu crítico. Nada más opuesto al progreso científico que la rutina, el espíritu conformista, la aceptación ciega de la autoridad, el dogma. La ciencia está en constante proceso de auto-renovación, que es el resultado de un agudo espíritu de autocrítica. Piénsese en lo ocurrido en los últimos cien años en Matemática, Física, Biología, Ciencias Sociales, Filosofía, y se verá que no es el espíritu conformista ni la interpretación ortodoxa lo que dio impulso a estas formas del saber. La autocrítica revela un incesante afán de perfeccionamiento. Resulta hoy insensato pretender imponer a la Ciencia verdades y criterios que le son extraños. Tal pretensión es un síntoma de subdesarrollo cultural. Si la ciencia no puede progresar, tampoco lo podrá hacer una Universidad que se encuentre bajo tutela extraña.

El fundamento de orden pragmático establece que la Universidad funciona mejor cuando no se la entorpece. La demostración en este caso es de orden empírico. Compárese la producción científica en calidad y cantidad de las Universidades que gozan de autonomía con las que carecen de ella y se advertirá que la Universidad, al igual que la ciencia, prospera en clima de libertad. Las razones son muy complejas. Una de las más importantes es que nadie dedica su vida a una actividad creadora si no goza de libertad para orientarla según las normas de la propia labor. Las interferencias extrañas ahuyentan a los investigadores de verdad. Las órdenes no despiertan

vocaciones, no alimentan esfuerzos, no logran avivar el entusiasmo. Y la Universidad solo puede progresar si hay vocación, entusiasmo y esfuerzo siempre renovados.

Quien tenga puesta su atención en el rendimiento y no en los principios, puede reparar en un hecho muy significativo. Las grandes empresas comerciales del mundo occidental mantienen costosos laboratorios donde hombres de ciencia realizan investigaciones con toda libertad. En algunos de ellos la libertad es tan amplia como en una Universidad autónoma. No se trata, en este caso, de amor a la libertad, pues el móvil principal de la empresa es la ganancia. Tal actitud se deriva de la observación reiterada de que un científico llega a conclusiones más fecundas cuando goza de libertad en su trabajo.

Las razones de principio y las de simple sentido práctico coinciden en otorgar singular importancia al proceso de descubrimiento y de creación. Una de las misiones fundamentales de la Universidad se refiere precisamente a ese proceso; negar la autonomía y pretender imponerle dogmáticamente principios y limitaciones implica restarle fecundidad. Hay razones similares en el plano de la enseñanza.

No basta afirmar el principio de autonomía, es necesario esclarecerlo, fijar su alcance, separarlo de otros conceptos similares, analizar su fundamento y mostrar su conexión con la realidad político - social en que se encuentra la Universidad. Autonomía no es un término unívoco, ni en el plano de la teoría educativa ni en el de la legislación. En el mundo de habla inglesa, se confunde con frecuencia la autonomía universitaria con la libertad académica o libertad de cátedra. Se habla de ambas como si se tratara de lo mismo. Es cierto que los dos principios están relacionados pero no se los debe confundir. La distinción es sencilla: la autonomía se refiere a las relaciones de la Universidad con el mundo externo - y en particular con el Gobierno - . La Libertad de cátedra, en cambio, es un problema interno. Puede haber, por lo tanto, autonomía sin que haya libertad de cátedra - como ocurrió en Oxford a principios del siglo XIX-, y libertad de cátedra sin autonomía, como sucedió en las Universidades Prusianas en el siglo pasado. ¿Qué se debe entender por autonomía universitaria y cuáles son sus modos concretos? Es, a nuestro juicio, el derecho de la Universidad a regirse por las normas que ella misma se impone y a disponer de los fondos sin intervención extraña. Abarca tres aspectos: docente, de gobierno y financiero. La Asociación Internacional de Universidades, con sede en París, aprobó una resolución en favor de la autonomía en su cuarto Congreso celebrado en Tokio en Septiembre de 1965. En el documento, se reafirma la convicción de que las universidades están en condiciones de cumplir sus misiones específicas si pueden decidir las siguientes cuestiones: nombramiento de todo su personal, cualquiera sea la jerarquía; selección de los estudiantes que han de ingresar; determinación de los planes de estudio y exigencias para obtener el diploma universitario; determinación de los programas de investigación y administración de los recursos financieros de que disponga.

Sin embargo, el punto más débil de la autonomía es la financiación; por ahí cojea en toda nuestra América. Las Universidades Estatales dependen de la contribución que el Estado les otorga anualmente. Aún cuando gozaran de plena libertad para disponer de ese dinero, el P.E. y el Congreso tienen en sus manos la forma de presionar sobre ellas restringiendo su presupuesto. Esto justifica la redacción propuesta del artículo en el párrafo referido al financiamiento del sistema educativo y del de ciencia y tecnología.

Una atenta lectura sobre la bibliografía sobre el financiamiento universitario permite deducir que existen dos enfoques sobre el tema que encierran no solo distintas metodologías de análisis, sino además, diferentes posturas ideológicas. Nosotros hemos optado por aquella que concibe a la Universidad como una parte indisoluble del sistema social, con sus respectivos vínculos e interrelaciones. Como tal, incorpora en el análisis del financiamiento a todos los sectores directa e indirectamente involucrados y, por consiguiente, el universo de las políticas socio - económicas.

Pretendemos evitar, desde la Constitución Nacional, que se produzcan paradojas tales como las que ocurren cuando desde los gobiernos se encaran políticas tributarias cada vez más regresivas, y al mismo tiempo se pretende financiar las Universidades Nacionales con fuentes alternativas indirectas con el argumento de que su gasto es regresivo porque financia una renta de los sectores de más altos ingresos. Esta afirmación puede ocultar la incapacidad de los gobiernos para implementar una estructura impositiva progresiva. El resultado conjunto de una política de este tipo será que quienes gozan de altos ingresos tributen menos impuestos y con ese excedente pagarán una universidad que los capacitará y permitirá generar más ingresos. Realmente es muy difícil argumentar que esa situación sea más equitativa que cuando a través del presupuesto estatal se financia a las universidades públicas. La Universidad no puede ni debe corregir políticas regresivas de los gobiernos.

La Universidad democrática, autónoma, gratuita y no restricta (en el sentido restringido del término) está contribuyendo a una más equitativa distribución de los ingresos a través de la capacitación (lo más amplia posible), el desarrollo de la ciencia y de la técnica y su transferencia al medio. Pero, como se dijo, fundamentalmente, dependerá de las políticas gubernamentales que el conocimiento y los frutos del progreso de la ciencia y de la técnica se extiendan a los sectores más postergados de la sociedad y a su educación. Citando a Fajnzylber "No tendremos ni competitividad ni equidad si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico".

46

Solicitada por la Señora convencional Rocha de Feldman

Señor Presidente:

Deseo observar mi disenso en el cuarto párrafo del artículo 6º inciso 16 bis del artículo 67, relativo a la cultura y en el que advierto que contiene un solo punto de vista, el del autor de la obra de arte, y olvida el principal, el del ciudadano común cuyo derecho al acceso de la cultura y a los bienes culturales no está contemplado.

Tampoco abarca el párrafo al que me refiero, la libre circulación de los bienes culturales en relación con la posibilidad cierta del acceso a la que aludo, así como tampoco una clara definición respecto del la preservación, protección y rescate del patrimonio cultural que también necesita de una ley.

Entiendo además que sería absolutamente necesario que dejáramos sentado que Argentina es multiétnica y pluricultural, conceptos que por sí solos indican la presencia de una diversidad de identidades.

Señor Presidente: la Argentina presenta características culturales propias que la identifican y le dan perfil propio ante el concierto de las naciones del mundo. Una de esas características, es precisamente su multietnicidad y pluriculturalidad.

Nuestra Nación, Señor presidente, se conformó luego de un complejo proceso de poblamiento que tiene pocos parangones en el mundo. Ese poblamiento parte de los pueblos originarios, múltiples y diversos, adaptados culturalmente a nuestra geografía, que iban desde los agricultores superiores en nuestro noroeste hasta los cazadores y recolectores en Pampa, Patagonia y el extremo sur y los horticultores y pescadores del litoral. La conquista y colonización posterior, Señor Presidente, produjo amplios procesos de mestizaje biológico y cultural superponiendo, sincretizando y fusionando elementos europeos con los de raigambre indígena y generando nuestras

ricas y vitales culturas criollas regionales. Tampoco debemos olvidar el valioso aporte de las culturas negras que habiendo sido violentamente arrancadas de su continente por el salvaje sistema esclavista, entregaron su sangre, su esfuerzo, su música, sus modalidades propias en la conformación de la Argentina de hoy.

Señor presidente: la Constitución de 1853 declaraba que su legado era "para nosotros, para nuestros hijos y para todos los hombres de buena voluntad que quieran habitar el suelo argentino". Con este llamado millones de hombres surcaron los mares desde los más diversos rincones del mundo, hombres que vinieron de Europa, del Cercano y Medio Oriente generando un nuevo perfil poblacional y por último en este siglo arribaron al país los contingentes migratorios de los países limítrofes y del lejano Oriente que siguen llegando.

Se suele decir, en consecuencia con estas características del poblamiento, que Argentina es un crisol de razas. Ese fue, Señor Presidente; el proyecto de nuestras clases dirigentes que operaron con un proyecto de homogeneización cultural que fue exitoso en buena medida creando un espacio de sociedad civil donde rasgos culturales de los más diversos orígenes se fusionaron creando un producto cultural novedoso. No obstante, estos diversos elementos poblacionales visiblemente conformaron parte de nuestra sociedad, otorgándole vitalidad y dinamismo. Culturas regionales, pueblos indígenas, comunidades y colectividades dan color e identidad a nuestra nación.

Indígenas, criollos inmigrantes, aportan su cultura conformando una unidad en la pluralidad cultural y étnica de nuestro país.

Consecuentemente creo, Señor Presidente, que esta especificación de lo pluricultural y multiétnico debiera estar en el párrafo aludido y además creo que debe asegurarse el acceso igualitario de todos los habitantes a los bienes culturales y el derecho a la difusión de los propios a cada uno de los sectores de la sociedad. Esa posibilidad, Señor Presidente, proveerá a la convivencia pluralista y democrática que se perfila como un ideal societario de cara al siglo XXI y también hará a la unidad nacional desde la toma de conciencia de la diversidad que la compone.

Finalmente, Señor Presidente, creo que los constituyentes debemos decir en este párrafo algo acerca de los valores, tradición y expresiones de la argentinidad. Preservar y proteger la propia identidad es condición necesaria para una integración positiva en el mundo.

Mi propuesta es concretamente la siguiente: "Asegurar el acceso a la cultura y a sus bienes a todos los habitantes; la libre expresión, circulación, protección y rescate de las manifestaciones propias de la argentinidad y del carácter multiétnico y pluricultural de la Nación. Dictar leyes que estimulen y protejan la creación y de preservación del patrimonio cultural.

CREACION DE REGIONES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL

Por incisos agregados y reformas a incisos del artículo 67 y a los Artículos 107 y 108 de la Constitución Nacional.

LA CUESTION REGIONAL

Vengo de una provincia que asiste por primera vez en tan magna tarea porque Chubut se incorporó recién en el año 1955, mediante la ley 14.408 al resto de las hermanas argentinas. Y Chubut es una clara expresión de cómo, mediante abstracciones de tipo geométrico (el límite de la provincia son los paralelos de 42 y 46 grados de latitud sur), se dividió para la mejor administración parte de la Región Patagónica Sur en la República Argentina.

Tal como alude el Dr. Roberto Dromi, citando a Joaquín V. González "todo organismo federativo consta de dos órdenes: la organización política, que es voluntaria, convencional, constitutiva y la región que obedece a causas de orden no voluntario ni convencional, sino que tiene su fuente en la vida material. Los dos órdenes de entidades provincial y regional, son dos mapas que, si lo superpusiéramos, veríamos los sobrantes y los faltantes de cada orden, uno principalmente político (la provincia) y otro fundamentalmente científico (las regiones), que el legislador debe regular y hacer coincidir con el fenómeno político en cuanto sea posible".

La concepción regional presupone un ámbito espacial que involucra el reconocimiento de factores comunes de tipo físico-geográfico, político, económico, étnicos, culturales y sociales; presupone, también el reconocimiento de la necesidad de la descentralización para una gestión gubernamental eficiente, y por último, desde el punto de vista de la planificación estratégica, en el marco de las tendencias mundiales de globalización y conformación de unidades regionales supranacionales, significa el establecimiento de regiones económico-sociales.

Sería largo enumerar aquí, Sr. Presidente, fundadas opiniones de especialistas, que en la Argentina, avalan la necesidad de institucionalizar la conformación regional del territorio nacional.

Los convencionales del Partido Justicialista de la Provincia del Chubut, hemos plasmado en el proyecto ingresado con el número 918 para la consideración de esta Honorable Convención, a través del trabajo de la Comisión de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal.

Es importante en este punto del análisis, Sr. Presidente, destacar que la intención de nuestro proyecto, se ha visto plasmada casi íntegramente en la redacción del dictamen de la citada Comisión. Y estos puntos de coincidencia se resumen en tres:

*Primero: el reconocimiento de la pre-existencia de las provincias al Estado Federal, pues son ellas las que conforman las regiones. Debe quedar claro, que las regiones no constituyen otra jerarquía institucional intermedia entre el Estado Federal y las Provincias, sino la institucionalización del federalismo de concertación -superador del federalismo competitivo que hasta hoy practicamos- a partir de las realidades e iniciativas regionales.

*Segundo: el objetivo de la "conformación de regiones para el desarrollo económico y social, y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines", implica que estamos comprometidos en una Constitución para SER, para HACER y para CRECER, ES DECIR UNA CONSTITUCION PARA LA ACCION, y no en una mera enunciación de buenas intenciones.

*Tercero: la incorporación de la iniciativa parlamentaria a través del artículo 107, lejos de quitar peso a la decisión originaria en las provincias (pre-existentes al Estado Federal), permitiré concretar en la legislación las políticas para la REGION-PLAN que hará viables los proyectos y programas económico-sociales nacionales.

Es esta propuesta diferente de otras existentes.

A modo de ejemplo, el caso de Italia, cuya Constitución de 1947 en su artículo 114, establece que la República se divide en Regiones, Provincias y Comunas. Según la opinión de Dionisio Petriella refiriéndose a la realidad italiana a mediados de la década del 40: el balance unitario arrojaba un saldo francamente favorable y así convencionales que en 1870 hubieran votado por un Estado Federal, en 1947 resolvieron mantener el Estado unitario, contentándose con una simple autonomía regional.

En el caso de Brasil, en su Constitución de 1988, en su artículo 43, establece que a efectos administrativos, la Unión podrá articular su acción en un mismo complejo económico social, tendiendo a su desenvolvimiento y a la reducción de sus desigualdades regionales.

Una ley dispondrá sobre las condiciones para la integración de las regiones.

Tampoco es posible citar -tal como lo remarca Alfredo Mooney- los casos de Canadá o España, porque en esos países hay complejos problemas étnicos, lingüísticos, históricos, religiosos, etc.

Por lo tanto, nuestra institucionalización regional debe responder a un modelo propio, que desde las identidades provinciales articule en un ámbito de concertación y planificación intermedio los planes globales de desarrollo, los planes sectoriales en materia de salud, educación, demografía, economía, ordenamiento territorial, integración continental, y otras materias; y además permita acciones conjuntas de órganos regionales en diferentes materias.

Por otra parte, Sr. Presidente, la cuestión regional en cuanto signifique de articulación de políticas para lograr economía de escala, eliminación de desigualdades regionales, acceso a igualdad de oportunidades para todos los habitantes de la Nación, debe apoyarse en otros aspectos que se debatirán en los próximos días en el seno de esta Convención. Ellos son: la delimitación de las facultades Nación-Provincias; la autonomía municipal en el grado que cada provincia determine; la conformación de organismos de concertación social, además de los mecanismos de concertación política existentes.

Todos ellos actuarán simultáneamente como pilares de las normas de organización que expresen una nueva dinámica social que ya está en funcionamiento, aunque de manera no orgánica ni institucional.

Porque como decía Alberdi: "...Las Constituciones no deben expresar las necesidades de ayer, ni las de mañana, sino las del día presente..."

Y esto fue visualizado en el Acuerdo de Reafirmación Federal, que el 24 de mayo de 1990 en Luján decía: "impulsar decididamente un proceso de regionalización fundado en el acuerdo de las provincias interesadas, con el apoyo o estimulo federal. Las relaciones interprovinciales se orientarán en el sentido de la actual evolución hacia un federalismo de concertación, preservando la unidad nacional y atendiendo a la integración latinoamericana".

Los modos en que se lleve a cabo, Sr. Presidente, dependerán de la articulación entre los representantes provinciales -tanto en sus respectivas legislaturas y gobiernos provinciales cuanto en sus representaciones en el Congreso de la Nación- que responderán al modelo que surja como herramienta de cada momento histórico, siempre perfectible, pero encuadrada en una concepción respetuosa de las identidades regionales y de las formas surgidas de la concertación.

47

Solicitada por el señor Convencional Rodriguez

FUNDAMENTOS AL PROYECTO DE REFORMA DEL INC. 7mo DEL ART. 67 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL:

El objetivo de este proyecto es dar rango constitucional a una serie de cambios que se vienen desarrollando en el Sector Público Nacional desde la sanción de la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional y los proyectos del Sistema de Inversión Pública (bajo revisión de la H. Cámara de Diputados de la Nación) y del Sistema de Programación del Gasto Corriente (bajo análisis de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la misma Cámara). Con esta instancia buscamos definir la necesidad de que existan sistemas de gestión dentro del Sector Público Nacional.

No es menor destacar, que las normas que regulan la administración financiera y los sistemas de gestión pública vienen siendo aprobados por unanimidad en ambas Cámaras legislativas demostrando el consenso que sobre estas cuestiones existe en nuestro sistema democrático. Se pone en evidencia así también que los cambios introducidos no surgen de eventuales necesidades de esta Administración, o de la exclusiva voluntad política del oficialismo, sino que es una variación fundamental del Estado. Lo cual nos empuja a darle el rango constitucional que le corresponde.

Es justo aclarar que el desarrollo de estas iniciativas fue comenzado por el diputado Raúl Eduardo Baglini, quien fuera uno de los autores del embrión del proyecto de ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Del mismo modo que los sistemas de administración, contabilidad y tesoro se desarrollaron a partir de la obligación constitucional de sancionar un presupuesto y de presentar la cuenta de inversión; en este caso induciremos la generación de sistemas de gestión desde la necesidad de presentar el programa general de gobierno y el plan de inversión pública.

El presupuesto moderno no puede ser una mera estimación de recursos y limitación del gasto, debe ser la expresión financiera de un plan de gobierno explicitado. Dicha obligación genera la necesidad de la programación pública, la generación de diagnósticos y de memoria institucional. Con ello se permitirá la toma de decisiones por parte del sistema político con mayor información y la menor incertidumbre posible.

Un intento de avance en este sentido se está dando a través del mencionado Sistema de Inversión Pública. Sin embargo, tienen un débil respaldo constitucional en la necesidad de sancionar un presupuesto. Decimos débil porque la doctrina considera al gasto presupuestado simplemente como un límite para erogar, no como la obligación de ejecutar un plan subyacente. Por ello, la tarea de inducir estas actividades desde las exigencias de la información presupuestaria es muy difícil, siendo un camino más seguro la generación de obligaciones a partir de una cláusula explícita.

Indudablemente es más sencillo convencer de la necesidad de un sistema de gestión del gasto en capital que del gasto corriente. La ciencia económica ha desarrollado metodologías para la evaluación de las inversiones que tienen amplia difusión académica y a través de los organismos internacionales de crédito y fomento. No se puede decir lo mismo del gasto corriente. Sin embargo, la significatividad del gasto corriente en el total, más del 90% de los 40.000 millones que eroga la Nación por año (si se excluye la Seguridad Social representa alrededor del 83%) y su importancia en la solución de los problemas que la sociedad le ha encomendado al Estado, hacen necesaria la existencia de un sistema de gestión de este tipo de erogaciones.

El impacto social del gasto corriente requiere que existan también metodologías para reducir la incertidumbre de quien debe decidir, para evaluar el programa más eficaz y eficiente, y para controlar el resultado obtenido en relación al esfuerzo empeñado.

Desde otro punto de vista, hasta el momento, el Estado argentino se parece bastante más a una sucesión de mandantes que a una institución que, como tal, debería tener memoria y metodologías permanentes para permitir la toma, de decisiones más acertadas.

El Estado debe estar preparado para actuar con eficiencia y eficacia aún en circunstancias donde el giro de funcionarios sea alto, tal cual lo es ahora, que en cinco años hemos tenido nueve funcionarios responsables del área social. El modo de lograrlo es que la burocracia tenga la obligación de diagnosticar, programar y generar memoria más allá de los funcionarios de turno, de tal modo que aquel que asuma una tarea ejecutiva pueda tomar con prontitud decisiones con la menor incertidumbre posible e incluso, si es necesario, cambiar el plan político.

Con la aprobación de esta modificación no solo estaremos generando la necesidad de que existan diagnósticos sino también que se formulen administrativamente programas alternativos de gasto orientados a satisfacer las demandas sociales que pesan sobre el Estado.

El sistema deberá tener una versatilidad tal que en caso de que el plan político cambie tenga a disposición del Gobierno programas alternativos, o capacidad de formular nuevos en el menor tiempo posible.

Con este proyecto pretendemos que la Administración tenga brújula, radar y timón, la dirección se la dará el poder electoral.

A poco de funcionar parcialmente el nuevo sistema presupuestario ha dado frutos, y avala la necesidad de introducir los cambios que proponemos. El Ministerio de Salud y Acción Social en 1993 solo había devengado el 30% de su presupuesto anual. La respuesta del Gobierno a este resultado han sido dos cambios de funcionarios en muy breve tiempo, sin embargo, quienes llegan se encuentran con iguales dificultades que quienes se retiraron ya que esta frustración no habrá permitido la acumulación de experiencia y por lo tanto permitir la superación de los errores cometidos.

Por ello otro objetivo de este proyecto es inducir la existencia de memoria institucional, que es un elemento fundamental de cualquier organización, siendo necesario acumularla más allá de los funcionarios que ejercen la conducción del gobierno. Por otra parte, todo aquel que quiera conocer los objetivos y accionar de los organismos entes y programas debe poder hacerlo, en especial los controladores públicos y los legisladores.

En el mundo desarrollado los Estados producen métodos para la planificación de proyectos que indican los caminos necesarios para la mejor toma de decisiones. Como ejemplo podemos mencionar el ZOPP, Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos, que es el método oficial de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. Una vez que se indica un camino a seguir para la toma de decisiones es más fácil evaluar los resultados y mejorar las políticas.

Por medio de este proyecto pretendemos que los deseos e intereses de los involucrados sean evaluados previos a la toma de decisiones públicas, a la vez que quienes participan desde el Estado en este proceso vean involucradas sus motivaciones en la acción de gobierno. Desde este modo las decisiones se democratizan y se inicia el sendero hacia una administración integrada donde la satisfacción por la tarea pública es un resultado buscado por la Administración.

El Programa General deberá, ser aprobado, al igual que el presupuesto, por el Congreso, ya que debe contar con un consenso mínimo entre las corrientes electorales con expresión parlamentaria En la Argentina no existen mayorías excluyentes, por lo cual no hay espacio para el ejercicio unilateral del poder, sin respeto por la opinión de las restantes minorías.

Lo que se busca con esta modificación es modernizar la concepción presupuestaria incorporando institucionalmente la programación pública, de este modo se le daría rango constitucional a los sistemas de gestión del Sector Público Nacional.

Como ya dijimos, la cláusula constitucional sobre el presupuesto y la cuenta de inversión ha permitido la generación de los sistemas de administración, contabilidad y tesoro del Gobierno Nacional. Sin embargo, queda aún por instituir los mecanismos de gestión del Sector Público. Ello es un reclamo impostergable de esta sociedad que a la par que reclama la mejora del Estado, exige de parte de éste el cumplimiento de sus funciones: más salud, más educación, más justicia, más seguridad, etc. Nuestra intención con este proyecto es abrir un nuevo camino que se permita dar más y mejores respuestas.

DISERTACIÓN SOBRE:

LA CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS

En una economía como la nuestra, con un grado de concentración y centralización de capitales considerables, profundizado por una política de privatizaciones de las empresas públicas

que priorizó el ingreso y capitalización de la deuda a la par de generar el consenso de los grandes operadores económicos, en lugar de lograr competitividad internacional en la prestación de los servicios; se torna necesario el apuntalamiento del Estado Nacional con el fin de regular la prestación de los otroras servicios públicos y a la vez, que realice y garantice la Inversión -pública y privada- necesaria y suficiente para el crecimiento sostenido de la economía del país.

Es en ese sentido que observamos la imprescindible necesidad de que se cree un Sistema Nacional de Inversión Pública que no sólo se encargue de programar a mediano y largo plazo la inversión del Estado nacional, sino también que se complemente e integre con el control de gestión del sector público y con la regulación de las empresas privatizadas.

En el sistema económico que vivimos, se genera el excedente físico de la producción en una relación de precios en la cuál los sectores más concentrados están en inmejorables condiciones para fijar los suyos con márgenes de ganancia muy superiores a los internacionales.

La masa de ganancia así generada debería ser canalizada en proyectos de inversión. El problema surge cuando la tasa de ganancia estimada por dichas inversiones es menor a la que están obteniendo por su capacidad de concentración y centralización y par ende de imposición de sus precios en el mercado.

Esto es, que la única manera que gran parte de la masa de ganancia obtenida por los sectores más concentrados se vuelque en la Argentina, es que perciban similar ganancia, con la cual se profundiza la distorsión de precios y el grado de concentración y centralización del capital.

Dicha política de concentración y centralización de capitales se extendió también a las privatizaciones, dado que en valores nominales se transfirieron activos públicos por U$S 22.107 millones (U$S 8.903 millones en efectivo y U$S 13.204 millones en títulos de deuda externa). Los beneficiados de las mismas son un reducido número de empresas locales asociadas muchas veces a capitales extranjeros u a otras empresas estatales o directamente con otros estados nacionales.

Entonces se torna imprescindible el fortalecimiento del Estado Nacional con el fin de limitar el rol de los sectores más concentrados asegurando a la vez la inversión en los mismos y su modernización con el fin de aumentar su productividad.

Paralelamente el Estado debe desarrollar sectores estratégicos que ya sea por el lento retorno del capital invertido, o por la magnitud de la inversión a realizar, debe ser realizado por el Sector Público. Para que la combinación de la producción de bienes y servicios privados con la función económica del Estado resulte un crecimiento sólido y auto sostenido

Obviamente que la generación de recursos del Estado para ser empleados en la inversión Pública es siempre escaso ante los múltiples fines que demanda la Argentina.

De allí la importancia de la creación de un Sistema Nacional de inversiones Públicas, que programe a mediano y largo plazo dichas inversiones.

Repetimos, es importante la creación de dicho Sistema Nacional de Inversión Púb1ica, pero dada las características de nuestra economía requiere también de una conducta fuerte y eficaz en la regulación de los ex servicios públicos, para que la acción de uno y otro se integre y se plasme en un plan de desarrollo económico. Por eso es que nos hubiera gustado profundizar y explicitar el artículo 3ero. del proyecto en lo que respecta que el Sistema Nacional de Inversión Pública le competa la fiscalización de las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de trasferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

En ese mismo sentido, debería desarrollarse el punto "i" artículo 4to del proyecto, en cuanto no sólo debería establecerse canales de comunicación entre el sector público nacional y el de la actividad privada, sino que dicha comunicación debería ser de carácter obligatorio en el caso de las empresas privatizadas, con el fin de realizar proyectos de inversión que se subordinen a los objetivos de la política planeada por el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Solicita la inserción de las notas de adhesión, remitidas por distintas Universidades del país, y que seguidamente se transcriben:

NOTA N 1º

Ministerio de Cultura y Educación
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
RECTORADO

Santa Fe, agosto 9 de 1994.

A la Honorable Convención Constituyente
- Prosecretaría Parlamentaria –
PRESENTE

Tengo el agrado de dirigirme a los señores Convencionales Constituyentes en mi carácter de Rector de la Universidad Nacional del Litoral, a los fines de hacerle llegar mi total adhesión al texto del Despacho de mayoría en lo que concierne a la educación y particularmente a la Universidad.

He leído con detenimiento y profundo interés el agrado como inciso 16 bis del artículo 67, actualmente en tratamiento, y encuentro que el mismo satisface las expectativas de nuestra comunidad universitaria, garantizando los objetivos fijados como metas prioritarias e inclaudicables de las Universidades Nacionales.

La Universidad democrática, la gratuidad de la enseñanza, la autonomía de las casas de estudio, son principios y valores que interpretan el pensamiento de las mayorías, razón por la cual, la Universidad Nacional del Litoral apoya con verdadero entusiasmo su tratamiento y eventualmente, la posterior aprobación.

Sin otro particular, me complazco en saludar a los señores Convencionales Constituyentes con mi más alta estima y consideración.

Arq. Hugo G. STORERO
RECTOR

NOTA Nº 2

Universidad Nacional de Tucumán
Rectorado

San Miguel de Tucumán, agosto 9 de 1994.

A los señores Miembros de la
H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
PRESENTE.
FAX Nº 042-554152

De mi mayor consideración:

En mi carácter de Secretario de Asuntos Internos y por Disposición del señor Rector de la Universidad Nacional de Tucumán, DR. CESAR ATILIO CATALAN, me dirijo a la Honorable Convención Constituyente, en respuesta al Fax recibido en el día de ayer a los efectos de expresar su acuerdo con el texto del Despacho en Mayoría en lo referente a las Universidades Nacionales.

Sin otro particular saludo a Uds. con mi consideración más distinguida.

Lic. Antonio Mario FORTUNA
Secretario de Asuntos Internos
Universidad Nacional del Tucumán

NOTA Nº 3
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES
RECTORADO

A la Prosecretaría Parlamentaria de la Honorable Convención Constituyente

El Rector de la Universidad Nacional de Misiones adhiere al Despacho de mayoría referente a la Educación en General y a la Universidad en particular, a ser incluido en el texto de la Constitución Argentina.

Fdo. Ing. Luis E. DELFEDERICO
Rector
Universidad Nacional de Misiones

NOTA Nº 4

Universidad Nacional del Comahue
FAX Nº 042-554152
A la Prosecretaría Parlamentaria de la Honorable Convención Constituyente.

De mi mayor consideración:

Tomado conocimiento que el dictamen de la mayoría de la Honorable Convención Constituyente prevé que el futuro texto constitucional garantizará los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales, hago llegar mi adhesión al mismo.

Serán sin duda, un hito trascendente para la vinculación entre el Estado Nacional y sus Universidades, despejando horizontes de conflictos y desencuentros y ubicando a las Altas Casas de Estudio en el lugar que necesitan para cumplir con el rol que el pueblo argentino les reclama.

Saludo a Ustedes con mi consideración más distinguida.

Fdo. Lic. Pablo V. BOHOSLAVSKY
Universidad Nacional del Comahue

NOTA Nº 5
Universidad Nacional de Catamarca
Rectorado
(FAX)
A la Prosecretaría Parlamentaria de la Honorable Convención Constituyente.
MENSAJE:

El Rector y los Decanos de la Universidad Nacional de Catamarca, expresan su adhesión a la cláusula que concierne a la Educación en general y a la Universidad en particular, correspondiente al despacho en mayoría y que tendrá tratamiento por Plenario.

Al mismo tiempo, manifestamos nuestra complacencia de que la Honorable Convención Constituyente, interpretando el pensamiento del pueblo de la Nación, incorpore a nuestra Ley Fundamental las ideas y valores por los que los universitarios venimos bregando desde hace décadas.

Y es ésta, una oportunidad histórica para que nuestros constituyentes se comprometan e inscriban los principios esenciales que dieron vida a la Universidad Argentina.

Sin otro particular saludamos a nuestros constituyentes con el mayor respeto y consideración.

SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA, 08 de agosto de 1994.

FIRMADO: Félix R. DOERING – DECANO Fac. Tecnología y Cs. Aplic.; Edmundo J. AGÜERO – Vice Decano; Julio Luis SALERNO – RECTOR; Jorge BRIZUELA DEL MORAL – DECANO Fac. Cs. de la Salud.; Blanca S. SOSA – DECANA – Fac. Cs. Exactas; Daniel E. TOLOZA – DECANO – Fac. Cs. Económicas.

NOTA N º 6
Universidad Nacional de Río Cuarto
Rector

RIO CUARTO, 08 DE AGOSTO DE 1994.

SEÑOR
PRESIDENTE DE LA
H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
DR. EDUARDO MENEM
S._____/_____D.

Distinguido Sr. Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con relación al Art. 6) del Despacho de Mayoría que va a ser considerado por la H. Convención Constituyente para ser agregado como inciso 16 bis del Art. 67 de nuestra Constitución Nacional.

Hago saber al Sr. Presidente que esta Universidad Nacional de Río Cuarto, comparte plenamente el principio de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales.

Por ello, hago llegar a Ud. la expectativa de la Comunidad de Río Cuarto, de que el mismo sea aprobado por los Sres. Constituyentes e incorporado a nuestra Carta Magna.

Reciba Ud. mi más cordial y respetuoso saludo.

Fdo. Prof. Alberto CANTERO G.
Rector.

NOTA N º 7
FEDERACION UNIVERSITARIA ARGENTINA

Comunicado de Prensa

Frente a la inminente sanción por parte de la Convención Constituyente de la reforma al art. 67 inc. 16 de la futura Constitución, en el cual se consagra la responsabilidad indelegable del Estado Nacional en el sostenimiento del sistema educativo, los principios de gratuidad y equidad; y la autonomía y autarquía de las universidades; la FEDERACIÓN UNIVERSITARIA ARGENTINA reivindica el reconocimiento de esos principios.

La lucha de más de 76 años del movimiento estudiantil, ha obtenido un nuevo triunfo, ya que los principios citados representan un reconocimiento de planteos por los que estudiantes universitarios nos movilizamos en las calles de todo el país.

Creemos necesario manifestar también nuestra insatisfacción frente a la omisión de la prescindencia religiosa, la no especificación de la cuestión presupuestaria, y la ausencia de la fórmula explicita "gratuidad en todos los niveles", que la FUA reclamó reiteradas veces.

Esto nos obliga a continuar en la lucha en defensa de la educación pública frente a los proyectos del gobierno en materia universitaria, a partir de ahora marcadamente inconstitucionales, para que la universidad sea una herramienta para el desarrollo del país y no un club social para una elite que pueda pagar para acceder a ella.

Fdo. Daniel NIETO
Presidente FUA

48

Solicitada por la señora Convencional Rodríguez de Tappata

Tema: Reforma del art. 67. Atribuciones del Honorable Congreso Nacional.
Reforma de la Constitución Nacional. Ley 24.309.

Señor Presidente:

No en vano el tema que nos ocupa ha generado ardua polémica en estos días. Es que el mismo contiene nada más y nada menos que uno de los nudos gordianos de los desencuentros históricos de los argentinos: la relación financiera entre los estados provinciales y el Estado Nacional. Tan vieja como la historia de nuestra Nación esta relación encontrará al fin un marco de regulación explícita en nuestro texto Constitucional. De la misma forma en que, luego de tantas tribulaciones, los argentinos hemos restañado nuestras heridas y rencores dejando atrás definitivamente la resolución violenta de nuestros desacuerdos, hoy podemos discutir con serenidad

y madurez las reglas de juego que establecerán esas relaciones tendiendo a minimizar las situaciones conflictivas.

Sostener entre todos un federalismo real, maduro y responsable es el gran desafío de la hora. Para enfrentar esta tarea es imprescindible que nos alejemos de falsas dicotomías y verdades a medias, también requiere que cada uno de nosotros asuma la integralidad de nuestra patria tomando distancia de intereses condicionados por situaciones circunstanciales.

Esta reforma de nuestra Constitución se produce en un tiempo histórico en que hemos emprendido la impresionante tarea de reformar rotundamente nuestra organización política y económica, recuperando valores perdidos durante décadas que hacen a nuestra dignidad de país capaz de resolver su propio destino al tiempo que realiza el esfuerzo de sumarse al concierto mundial e integrarse en un mercado común con sus pares latinoamericanos. Este contexto es el marco en que debemos inscribir la concepción federal, no se trata de que en aras de la "autonomía de las provincias se pierda la visión global de un país que, además, transita la pertenencia a un mercado común en el que la autonomía de sus decisiones está necesariamente condicionada.

Varios convencionales que me precedieron en el uso de la palabra han analizado críticamente la actual relación económica entre el estado nacional y los estados provinciales. Queda la impresión de que se ha establecido una especie de competencia en la que, para demostrar ser defensor del federalismo es condición necesaria realizar críticas al gobierno nacional construyendo las posiciones sobre al menos dos hipótesis fuertes e implícitas: una es que los gobiernos provinciales son intrínsecamente buenos representantes del federalismo y en contrapartida el gobierno nacional se ocupa sistemáticamente de avasallar a las autonomías provinciales, la otra es que la disponibilidad de mayores recursos fiscales para los gobiernos de provincias es sinónimo de mayor bienestar de la población provincial.

En mi opinión, ambas hipótesis son verdades a medias y su formulación impide abordar el problema con rigurosidad.

Respecto de la primer hipótesis desarrollaré algunos argumentos principales que encuentro de plena justicia para evaluar la conducta federal del gobierno actual. Respecto de la segunda hipótesis simplemente el sentido común indica que la equivalencia entre mayores recursos fiscales y mayor bienestar de la población dependerá de la forma en que los gobiernos utilicen el gasto público.

El gobierno que preside el Dr. Carlos Menem ha producido un impresionante avance en la recuperación del poder de decisión de los estados provinciales, siendo quizás el que más ha contribuido al ejercicio del federalismo en los últimos años de nuestra vida institucional. Imbuido del lema justicialista que indica que "mejor que decir es hacer y mejor que prometer es realizar", ha emprendido la tarea de ejercer un federalismo basado en acciones concretas escasamente presentes en la retórica federalista pero profundamente efectivas.

El mero hecho de haber habilitado el tema federal en la presente reforma constitucional incluyendo la participación de los estados provinciales en la distribución de la renta pública marca un hito histórico. La reforma constitucional de 1949 no lo consideró y aunque estuvo proyectado en la reforma de 1957 no fue aprobado por falta de quórum.

Sin minusvalorar la importancia de incorporar modificaciones que fortalezcan nuestro sistema federal creo imprescindible realizar una síntesis de las principales acciones del actual gobierno que han revitalizado el federalismo. El orden en que serán expuestas no se relaciona con su jerarquía.

En primer lugar, el nacimiento del actual programa económico nacional fue realizado por ley del Congreso de la Nación lo que jerarquiza su rol y la participación de los representantes de los estados provinciales. Otros programas económicos como el caso del Plan Austral de 1985 fueron

impuestos por decreto. La ley de Convertibilidad permitió rescatar el valor de la moneda, uno de los atributos que nos define como Nación y que los argentinos habíamos llegado a despreciar al extremo de preferir el uso de una moneda extranjera.

En segundo lugar, la drástica reducción de la inflación eliminó el impuesto inflacionario cuya recaudación era apropiada exclusivamente por el estado nacional.

En tercer lugar, por primera vez en treinta años los presupuestos del estado nacional fueron sometidos al análisis del Congreso de la Nación en tiempo y forma. Como instrumento de planificación, esto ha contribuido a disminuir la incertidumbre dando certeza de ingresos fiscales a los estados provinciales permitiéndoles a su vez planificar sus acciones de gobierno.

En cuarto lugar, el proceso de reforma del estado ha descentralizado poder de decisión hacia los gobiernos provinciales que hoy deciden sin intervención del gobierno nacional su política de viviendas, su organización educativa, su política de distribución de energía, su política de utilización del agua, su política social financiada con fondos nacionales como los programas de empleo y de asistencia social o su política de transporte ferroviario o portuaria al haberse provincializado esos servicios.

En quinto lugar, se han realizado las compensaciones de deudas entre el estado nacional y los estados provinciales. Esto ha representado el fin de años de litigios y discusiones entre ambos niveles de estados por incumplimiento de compromisos o legislación.

En sexto lugar, la política impositiva desarrollada por el estado nacional tiene al menos cuatro características principales que cambian la orientación del financiamiento entre los niveles de gobierno nacional y provincial beneficiando claramente a estos últimos:

a.- Desde 1991 se han eliminado 20 impuestos, gran parte de los mismos no integraban la masa de recursos coparticipables con las provincias.

b.- Los impuestos del comercio exterior que integran las rentas exclusivas del estado nacional han sido sustancialmente reducidos. Citando sólo los casos de mayor relevancia se puede mencionar la eliminación de las retenciones a la exportación, la disminución del arancel promedio de importación, el establecimiento de exenciones impositivas como la admisión temporaria de insumos reexportables ó la importación de bienes de capital libres de impuestos que se complementa con un reintegro a los productores nacionales de esos bienes financiado con fondos del Tesoro Nacional.

c.- El establecimiento de reintegros a la exportación que financia el Tesoro Nacional.

d.- La recuperación de la recaudación de impuestos directos e indirectos que ha aumentado la masa de recursos coparticipables con los estados provinciales. En esto, han sido recuperados los organismos de recaudación y control.

Dentro de los límites de esta exposición no es posible dimensionar los efectos agregados de la actual política económica sobre el sector privado de la economía. Pero es importante destacar que el “sacrificio fiscal” del gobierno nacional tiene como objetivo en una primer etapa mejorar las condiciones de desempeño del sector privado. Esto producirá en una segunda etapa que aumente el nivel de actividad económica y por lo tanto se incremente la base imponible. De esta forma el esfuerzo fiscal inicial culmina con el aumento de la recaudación impositiva que se coparticipa con las provincias.

Las mencionadas medidas impositivas del comercio exterior y las rebajas de los impuestos al trabajo vigentes con el Pacto para el Empleo y el Crecimiento son un ejemplo de lo antedicho.

Cuando en el recinto hemos escuchado referencias a los fondos públicos recibidos por los gobiernos provinciales siempre ha sido realizada en un sentido estricto. Es decir, relacionado con las transferencias identificadas como de coparticipación de impuestos. Hemos escuchado también

frases tales como “las provincias reciben cada vez menos” ó “el empobrecimiento de las provincias”. Generalmente esas frases tan contundentes no se presentan con adecuado soporte de información. Muchas veces se citan datos de diversas fuentes sin consignar fechas, metodología de elaboración, etc.

Esas frases fueron citadas dentro de exposiciones generales. Por lo tanto tiene validez contraponer una elaboración de ese estilo del Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para 1994, que no tiene en cuenta la legislación específica.

Entiendo que tanto el gasto que significa el mantenimiento de la seguridad social como el pago del servicio de la deuda externa argentina caen bajo la responsabilidad de todos los argentinos y por ende de todos los niveles de gobierno. En consecuencia he procedido a descontarlos de los gastos del estado nacional. En términos económicos la imputación es correcta.

Como se desprende del cuadro Nro. 1 que se adjunta, los recursos netos para el estado nacional insumen el 51 por ciento una vez realizadas las deducciones mencionadas y el restante 49 por ciento es transferido por distintos conceptos a las jurisdicciones provinciales. Los discursos pronunciados en el recinto se refieren en cambio sólo a los fondos transferidos por el concepto de coparticipación federal de impuestos que representa el 77 por ciento del total que perciben las jurisdicciones provinciales.

En verdad, algunos proyectos ingresados a la Comisión de Competencia Federal, que proponen como una conquista importante para el federalismo que corresponda a los estados provinciales la mitad de la recaudación impositiva están proponiendo como óptima la situación actual.

Si se trabaja sólo con los ingresos y gastos corrientes (descartando las partidas de capital), y se mantiene el descuento de la seguridad social la participación del estado nacional no supera el 30 por ciento de los ingresos según el cuadro Nro. 2 que se adjunta.

Este sintético análisis se ha realizado al efecto de demostrar que se requiere mayor rigurosidad para saber a ciencia cierta de qué estamos hablando al referirnos al financiamiento público de los distintos niveles de gobierno. Desde mi punto de vista, no es admisible aceptar sin aditamentos frases tales como “el gobierno nos quitó para financiar al sistema provisional” en referencia a la cesión del 15% de la recaudación del IVA que los gobiernos provinciales realizaron en el acuerdo federal de 1992 (aprobado por la ley 24.130). Esa afirmación indica que el sostenimiento de los jubilados no es responsabilidad de toda la sociedad sino sólo del gobierno central. Es ésa una peligrosa afirmación que contiene la ruptura del principio de solidaridad.

Entiendo que mantener a los ancianos es una carga de todos los argentinos y el esfuerzo debe ser compartido por ambos niveles de gobierno.

De igual forma deberían ser responsabilidad compartida los esfuerzos fiscales para promover el desarrollo económico. Para 1994 se estima que el estado nacional realizará un sacrificio fiscal de alrededor de los 2.500 millones de pesos, el equivalente al 80% del pago del servicio de la deuda externa. Citaremos algunos ejemplos: el subsidio de la tasa de interés para los créditos a pequeñas y medianas empresas es de 120 millones de pesos, el programa de cambio rural cuesta este año 82 millones de pesos, la pérdida de recaudación aduanera por eliminación de la tasa de estadísticas para exportaciones alcanza los 400 millones de pesos, la pérdida de recaudación previsional por el Pacto Fiscal supera los 500 millones.

Los conceptos precedentes han sido expuestos solo para ejemplificar que este tema no debe ser tratado con ligereza y que la relación financiera entre el estado nacional y los estados provinciales no presenta asimetrías tan profundas como las indicadas por otros Convencionales.

En este marco, manifiesto mi acuerdo con el despacho de la mayoría originado en la Comisión de Competencia Federal respecto de las modificaciones a los incisos del art. 67 de nuestra

Constitución en lo referente a la coparticipación federal de impuestos. Los fundamentos de esta aprobación son similares a los expresados en la oportunidad de elevar el proyecto de reforma de mi autoría.

Entiendo de gran relevancia que el texto constitucional incorpore certeza para los gobiernos provinciales acerca de los principios sobre los que deberá legislarse en la materia. Al respecto son elementos relevantes la inclusión de los criterios generales del reparto para atemperar las desigualdades del desarrollo, la automaticidad en la percepción de los fondos, el rango constitucional de un organismo de control, la participación mayoritaria del Congreso de la Nación y la concertación previa con la participación de los gobiernos provinciales.

Hubiese deseado que, tal como lo expresé en mi propio proyecto y está presente en otros como el del Dr. Quiroga Lavié, se incorporasen criterios de control que eviten que los gobiernos provinciales que perciben mayor cantidad de fondos justificados en una situación de menor desarrollo relativo no los utilicen para resolver esa cuestión.

Al mismo tiempo, considero que no ha sido un buen criterio de la Comisión Redactora el de incorporar todas las reformas del sistema federal en un único despacho. Los temas incluidos son diversos y merecen un tratamiento individual que este método limita.

Sin embargo, destaco mi acuerdo general con el despacho ingresado al recinto. Mantengo disidencias parciales con la reforma propuesta para permitir a las provincias realizar gestiones y convenios internacionales y con algunos otros aspectos menores de los cambios propuestos. En cambio, tengo disidencia total con dos reformas: una parte de la cláusula transitoria y la propuesta de modificación del último párrafo del artículo 107.

En el primer caso resulta incomprensible la inclusión de un texto que indica algo así como que los juicios no vencen. Sin ser especialista en leyes y procedimiento jurídico, siempre entendí que la justicia tenía plazos determinados para las acciones. Esa inclusión parece extraña y hasta pasible de introducir sospechas de inseguridad jurídica en nuestro país. Desde ya anticipo mi sugerencia de eliminarla.

Respecto de la propuesta de modificación del último párrafo del artículo 107 que incluye: "… las provincias pueden crear organismos de seguridad social propios y otros, en ejercicio del poder de policía de las profesiones...", manifiesto mi total desacuerdo.

En lo referente a la potestad de organizar el régimen previsional de los trabajadores públicos esta reforma es inoperante. Las provincias detentan esa facultad puesto que no la han delegado a la Nación.

Lo novedoso es cristalizar constitucionalmente la facultad exclusiva de organizar regímenes del sector privado.

La propuesta es llamativa. Precisamente, a poco tiempo de producirse la reforma integral del sistema previsional argentino, algunos que pregonaron la solidaridad hoy se empeñan en promocionar esta especie de grupo cerrado y de elite.

Es necesario indicar que es un error que el nuevo sistema previsional argentino sea privado, es mixto. Mantiene un componente de reparto y solidaridad al que aportan todos los trabajadores argentinos. El mantenimiento de esos regímenes desintegrados del resto, desmantela del sistema a los grupos de más altos ingresos que sólo son solidarios consigo mismos. Además, reivindica la matriculación provincial con su oneroso efecto para las actividades productivas y lo que más nos conmueve: el empleo.

Porque debo indicarlo claramente: los integrantes de esos sistemas profesionales no aportan al PAMI y tampoco al mantenimiento del reparto solidario compuesto por la Prestación Básica Universal y la Prestación Complementaria. Me produce gran amargura ver la confusión de quienes

con extracción justicialista (un partido para el que existe una sola clase de hombres: “los que trabajan”) voten una regulación insolidaria y que contiene elementos de solidaridad regresiva. Los aportes de los profesionales a su propio y exclusivo sistema lo solventan los usuarios de sus servicios.

Se erosiona la generosa tradición de la seguridad social del justicialismo que protegiendo a millones de hombres y mujeres financió a los trabajadores de menores ingresos (como los peones rurales, los estibadores, o el personal doméstico) con los aportes y contribuciones de los más afortunados.

No puedo permitir que quienes recibieron educación universitaria gratuita eludan el compromiso solidario con el resto de la sociedad.

Quiero decirlo claramente: todos los ciudadanos son iguales o parece que “hay algunos más iguales que otros”.

Si aprobamos este texto, los convencionales volverán a sus lugares mostrando el logro de una canonjía, pero tal vez deberán explicarlo a los productores, pequeños empresarios o trabajadores.

Tal vez mi postura, en una asamblea de tantos profesionales no tenga suficiente eco. Tengo, (al menos con varios de los que traen un mandato) lo más importante: razón y sentido de la justicia social.

Acá, el legislador Álvarez dijo al iniciarse esta asamblea que el gran ausente era la justicia social. Esta no se declama, se practica abatiendo privilegios medievales (de grupo y círculos cerrados) garantizando estabilidad y crecimiento y afirmando un federalismo responsable. Federalismo diferente al que practicamos hasta ahora que permitió que nuestros bancos de provincia se fundieran no precisamente por prestarles a los pobres. Hablaremos de esos dislates cuando tratemos los sistemas de control.

Finalmente Sr. Presidente suscribo en su totalidad la concepción alberdiana que nos indica: “… El Gobierno General no es un gobierno ajeno de las provincias, es un gobierno tan peculiar y propio de las provincias como el local de cada una. Lo que hay es que lo forman todas juntas, mientras que el otro es obra aislada de cada una. Entre los dos forman el poder íntegro y total del pueblo de las provincias argentinas” Alberdi, Juan Bautista en Derecho Público Provincial Argentino.

Cuadro Nº 2

RECURSOS DEL ESTADO NACIONAL Y TRANSFERENCIAS A LAS PROVINCIAS
AÑO 1994
(en millones de pesos)

	RECURSOS	ASIGNACIONES	PARTICIPA CION
1. TOTAL RECURSOS	51.482		
1.1. Recursos Corrientes	49.850		
1.2. Recursos de Capital	1.632		
2. Transferencia a la Seguridad Social		15.302	
3. Servicios de la deuda externa		3.117	
4. Subtotal Recursos de la Nación	33.063		100%
5. Transferencias Explícitas a las Provincias		16.059	49%
5.1 Transferencias 12.526 5.1.1. Copart. Fed. 10.941			
5.1.2. Copart. Vial 330			
5.1.3. Sist.Seg.Soc.Prov. 213			
5.1.4 Otros (2) 242			
5.2. Aportes 3.533			
5.2.1 Aportes 1.492			
5.2.2. Ser. Educación 200			
5.2.3. Ser.Agrop.y Energía 268			
5.2.4. Transf de Capital 1.331			
5.2.5 Prog. Social (2) 242			
	17.004		51%
6. Rec. Netos de la Nación (4-5)			

Nota: (1) Desag. Fondos Compensador = 560
(2) Posoco, Prosonu, etc.
Fuente: Presupuesto General de la Nación 1994

Cuadro Nº 2

ARGENTINA: Distribución de Ingresos Fiscales
(en millones de pesos)

PERIODO	NACION						PROVINCIAS		TOTAL	
	TESORO NACIONAL	%	Sist.Seg Social	%	Sub Total	%		%		%
1992	11235.3	30.6	13424.1	36.6	24659.4	67.2	12059.2	32.8	36718.6	100
1993	10275.9	24.7	18287.8	43.9	28563.7	68.6	13118.2	31.5	41681.8	100

49

Solicitada por el señor Convencional Romero

LA CUESTIÓN DE LA COPARTICIPACIÓN IMPOSITIVA

Es menester decir, inicialmente, que la cuestión de la coparticipación impositiva se inserta en el marco de la existencia de dos o más niveles de gobiernos, fenómeno que acontece tanto en los estados federales cuanto en los unitarios, por cuanto en éstos últimos también existen niveles nacionales y locales de gobierno, aunque con mucha menor autonomía que en los primeros.

Ello conlleva, conforme lo enseña el profesor Dino Jarach a quien se sigue en este aspecto de la, cuestión, a la distribución de atribuciones y tareas entre tales niveles de gobierno, abarcando ello tanto el aspecto de los recursos como el de los gastos.

Pero muchas de estas cuestiones de discriminación de atribuciones y tareas han sido definidas por la historia.

Ello es aplicable a nuestra propia historia que dispuso que sean competencias nacionales y, por ende existan gastos nacionales, en materia de relaciones exteriores y defensa nacional, correspondiendo al Estado federal, en forma exclusiva y excluyente, la creación de tributos sobre el comercio exterior.

Tal solución histórica, que fuera elaborada con mucho sufrimiento durante casi todo el siglo pasado, es la consagrada, como se sabe, la Constitución Nacional y esta Convención ha tenido el buen tino de no pretender modificarla.

Circunscribiéndonos más al tema cabe decir que en esta materia de distribuir las atribuciones de gastos y recursos entre el Estado Nacional y las Provincias es necesario, además, buscar muchos y complejos equilibrios que van desde la eficiencia del gasto público al respeto a los principios de igualdad y equidad en defensa del contribuyente.

Tales difíciles ecuaciones comprometen, necesariamente, los objetivos de altísimas e irrenunciables políticas como lo son la redistribución de ingresos; la estabilización económica; la necesidad de mantener e incrementar el empleo, brutalmente amenazado, en la actualidad, por una revolución tecnológica y económica que no crea puestos de trabajo; y el desarrollo económico y social.

Es menester señalar, también, que algunos de los objetivos de tales altísimas políticas pueden llegar a ser contradictorios entre sí, en el mismo tiempo.

Tal el caso de las metas de mejoras en el balance de pagos y de defensa de la moneda con los objetivos propios del desarrollo económico y social.

Tal el caso, también, de las disputas entre el Estado nacional, las Provincias y los municipios por participar, con mayores porciones, en la distribución de los recursos.

Las disciplinas científicas de las finanzas públicas enseñan que se han formulado diversas soluciones para este arduo problema de la coordinación de los diferentes niveles de gobierno en materia de recursos.

LIBRE CONCURRENCIA

En primer lugar, se tiene el sistema de la libre concurrencia de los diferentes niveles de gobierno a las fuentes financieras y, especialmente, a las fuentes tributarias.

En este sistema los niveles de gobierno gravan, indiscriminadamente, los mismos fenómenos económicos.

SEPARACION

Este sistema asigna, exclusiva y excluyentemente, a cada nivel de gobierno fuentes determinadas de recursos.

PARTICIPACION

A diferencia de los sistemas anteriores el sistema de la participación no distribuye fuente de los ingresos sino el producto, diferenciándose, así, la "participación en sentido estricto" de lo que la doctrina alemana llama "unión tributaria".

En la "participación en sentido estricto" se reparte, de acuerdo a índices apropiados, el producto de cada impuesto por separado, en tanto que en la modalidad "unión tributaria" de la participación se constituye una masa de recursos financieros producidos por diferentes impuestos, que se distribuyen de acuerdo a criterios y pautas.

CUOTAS ADICIONALES

En este sistema la unidad política prevaleciente, por regla general, el Estado Nacional dicta la norma tributaria determinando el objeto del tributo y el monto del mismo, en tanto que los otros niveles de gobierno establecen cuotas adicionales sobre los impuestos determinados por el primer nivel, con topes, generalmente, a los porcentajes adicionales.

ASIGNACIONES GLOBALES

El sistema de asignaciones globales se caracteriza por las entregas de fondos, pero sin afectación a gastos determinados ni vinculadas al cumplimiento, por parte de los Estados beneficiarios, de ninguna tarea, creación de servicios o mantenimiento de los mismos en determinados niveles.

ASIGNACIONES CONDICIONADAS

En este sistema las entregas de fondos están supeditadas al cumplimiento, por parte de los participantes, de algunas tareas, o por la implantación y mantenimiento de algún servicio público, o por otras condiciones.

CONCLUSIONES DE LA RESEÑA

De acuerdo a la letra de nuestra Constitución, de conformidad con las modificaciones que se debaten, la República Argentina adhiere al sistema de la concurrencia, aunque a través de los mecanismos de la coparticipación se accede al sistema de la participación.

Nuestro vecino, Brasil, en su Constitución de 1988 ha optado por el sistema de separación de fuentes, morigerado, empero, por la adopción de mecanismos de participación en la distribución.

Los Estados Unidos de América constituyen un caso paradigmático del sistema de libre concurrencia, salvo, obviamente, en el comercio exterior, dando lugar a complejas cuestiones de doble imposición entre el Estado federal y los Estados locales que no han logrado solucionarse hasta este momento.

La República Federal de Alemania ha evolucionado hacia la participación en sentido centrífugo, esto es descentralizando la recaudación, pero reservando al Estado Federal los aspectos más fundamentales de la legislación tributaria, conforme surge del artículo 105 de su Constitución, esto es, estableciendo un verdadero unitarismo legislativo en lo impositivo, aunque, como se dice, creando mecanismos de participación en la distribución, conforme surge del artículo 106 de la misma.

Canadá mantiene un sistema de libre concurrencia en materia de impuestos a las ganancias, aunque con cuotas adicionales en favor de las Provincias para el caso de ganancias de las personas físicas y, además, ha reforzado su sistema de asignaciones globales muy cercano al sistema de participación.

De su parte, han establecido el sistema de cuotas adicionales Francia, Holanda, Italia y Suecia.

EL SISTEMA ARGENTINO

Conforme lo vimos anteriormente, si nos atenemos a la letra de la Constitución Nacional, e incluso al dictamen de las comisiones pertinentes puestas a consideración de la Convención, el sistema argentino es de asignación de fuentes en materia de comercio exterior y de concurrencia en materia de impuestos indirectos internos y de concurrencia atenuada en materia de impuestos directos.

En tal sentido, y este acierto es fundamental, es la Constitución Nacional la que determina el alcance y modalidades de las potestades impositivas de la Nación y las Provincias.

Consecuentemente conviene analizar la cuestión a la luz de los actuales textos constitucionales, señalando que, este aspecto, las modificaciones propuestas no son substanciales.

Como se ha dicho, las potestades impositivas de la Nación y de las Provincias se fundan, como sistema, básicamente, en las normas de los actuales artículos 4, 9, 10, 11, 12, 67 Incisos 1; 2 y 12, 104 y 108 de la Constitución Nacional.

Como consecuencia de tal sistema, las facultades impositivas del Gobierno Federal y de los gobiernos provinciales, de acuerdo con el panorama que presenta la doctora Catalina García Vizcaino en la página 94 en su obra “Los tributos frente al federalismo”, son las siguientes:

Facultades Impositivas del Gobierno Federal:

a) “exclusivas y que ejercen en forma permanente: impuestos indirectos externos o aduaneros (de importación y exportación), tasas postales y derechos de tonelaje (arts. 4, 9, 67 inc. 1 y 9, y 108)”

b) “concurrentes con las Provincias y que ejerce en forma permanente: impuestos indirectos internos…”

c) “con carácter transitorio: impuestos directos (art. 67, inciso 2) que pueden ser exclusivos o superponerse a otro provincial”

Facultades impositivas de las Provincias:

a) “exclusivos y que ejercen en forma permanente: impuestos directos (arts. 104 y 108)”;

b) “concurrentes con la Nación y en forma permanente: impuestos indirectos internos arts. 104 y 108.”

De su parte, Rodolfo R. Spisso en un artículo publicado en el tomo 103 páginas 967 y siguientes de la publicación “El Derecho”, bajo el titulo “El poder de imposición en la Constitución Nacional.- La Corte Suprema y el fortalecimiento del federalismo”, (El Derecho, tomo 103, páginas 967 y siguientes), da el siguiente cuadro:

“Corresponde a las Provincias:

a) Con carácter exclusivo y permanente, impuestos directos (arts. 104 y 108 Constitución Nacional);

b) En concurrencia con la Nación y en forma permanente, los impuestos indirectos (arts. 4º, 17, 104 y 108)”.

A su vez corresponde al gobierno federal:

a) “Exclusivamente y de manera permanente los derechos de importación exportación y tasas postales (arts. 4º, 9°, 67 inc. 1º y 9° y 108, Constitución Nacional)”.

b) “En concurrencia con las Provincias y en forma permanente, Impuestos Indirectos (arts. 4°, 17, 104 y 108, Constitución Nacional).”

c) “Con carácter transitorio y en situación de excepción, impuestos directos (art. 67, inc. 2° Constitución Nacional)”.

EL DESPACHO DE LAS COMISIONES

En sus lineamientos más básicos, el despacho de la Comisión que se analiza mantiene el sistema de separación de fuentes en lo que hace a los derechos de importación y exportación, de acuerdo al inciso 1° del propuesto artículo 67 de la Constitución.

En el inciso 2° del artículo 67, y siempre de acuerdo al texto del despacho de la Comisión, se establece el sistema de plena concurrencia en materia de contribuciones indirectas y de libre concurrencia restringida en materia de tributos directos, pero la competencia nacional requiere, para autorizar el establecimiento de impuestos directos “que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”.

Sentados estos principios, el despacho destina gran parte de su contenido a tratar lo que llama “regímenes de coparticipación”.

Avanzando en el análisis del despacho de la Comisión conviene señalar, brevemente las razones que determinaban la necesidad de que la Constitución Nacional contemplara el instituto de

la coparticipación impositiva, borrando, así, a idea de que fue una ocurrencia inmotivada y arbitraria.

NECESIDAD DE SU RECEPCIÓN EN LA CONSTITUCION.

Refiriéndose al sistema impositivo argentino con anterioridad, obviamente, a la reforma que se analiza, señalaba el profesor Jarach que,

"...EI régimen de unificación y distribución de los impuestos nacionales implica una verdadera transferencia de facultades impositivas de las provincias a la Nación.

Si tenemos presente que el artículo 104 de la Constitución Nacional establece que las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal" la delegación que se opera por el mecanismo de la ley nacional con la adhesión de las leyes provinciales, constituye una transferencia del poder fiscal provincial de la Nación por un instrumento que no es la Constitución ni una enmienda de la misma. Por lo tanto, en la situación actual, dicha delegación no se ajusta a la norma del artículo 104 de la Constitución Nacional".

Consecuentemente, la incorporación del instituto de la coparticipación al texto constitucional era y es una necesidad impuesta por la arquitectura toda de la Constitución para tornar compatible el mecanismo de la coparticipación y el principio del actual artículo 104 de la Constitución Nacional, que tampoco se modifica.

LAS LEYES DE COPARTICIPACIÓN COMO EL RESULTADO DE UN CONSENSO INDISPENSABLE

Al inicio de las deliberaciones de esta Convención Nacional presenté un proyecto de reformas al texto constitucional consistente en la inclusión de un nuevo inciso, en el artículo 67, cuyo tercer párrafo señalaba como una de las bases de las leyes de coparticipación impositiva que debía dictar el Congreso de la Nación la que surge del siguiente texto: "Las leyes reflejarán los consensos logrados, periódicamente por el Presidente de la República y los gobernadores de las Provincias, acerca de los fines y medios generales de la política impositiva y la descentralización en su ejecución".

De su parte, el despacho que se considera dice que corresponde al Congreso "Instituir regímenes de coparticipación en base a acuerdos entre la Nación y las Provincias".

No sé si el despacho ha tenido en cuenta el proyecto de mi autoría como uno de sus antecedentes, pero es de señalar que se trata de un instituto novedoso que responde a la intima naturaleza de las leyes de coparticipación impositiva, en el marco de la Constitución Nacional.

Antes de nada conviene insistir que, en lo básico, el sistema de atribuciones de facultades impositivas en la Constitución Nacional responde a las características del modelo de libre concurrencia con arreglo al cual, y excepción hecha de los derechos de importación y exportación, los niveles de gobierno federal y provinciales pueden gravar los mismos fenómenos económicos, trátese de la propiedad, las riquezas y los consumos.

Tal libre concurrencia, a fin de no producir una situación caótica, como la que vivió nuestro país desde fines del siglo pasado hasta la década del treinta en materias de impuestos internos, exige producirse ordenadamente.

Pero, en la medida que los impuestos son fuentes de recurso e instrumentos de gobierno tanto del nivel federal cuanto de los provinciales, no es admisible que la Nación decida por sí y ante sí como se deberán utilizar Los Instrumentos Impositivos.

Esto es fundamental.

El Gobierno Federal es supremo en aquellas materias en las que tiene competencia exclusiva como lo son la defensa, las relaciones exteriores, la legislación común, pero no es, con el mismo vigor, en aquellas materias en que ambos niveles de gobierno concurren y éste es, precisamente, el caso de los impuestos.

No se trata de que las Provincias impongan al Congreso de la Nación el contenido de leyes.

Se trata de entender que los impuestos son algo más que fenómenos fiscales, algo más que fuentes de ingresos para los Estados, pues actúan, además, como herramientas de fundamental importancia en la ardua tarea de gobierno, entendida como la actividad humana encargada de señalar los fines comunes que se proponen las sociedades, con la elección de los medios para lograrlos.

Aún más en una economía en la que se ha producido la transferencia a la actividad particular de las funciones del Estado como prestador material de los servicios públicos y como empresario, y en la que se ha dispuesto la primacía de las asignaciones económicas por la vía del mercado, el impuesto se convierte en el gran instrumento de gobierno.

Se trata, sí, en definitiva de que el Presidente de la República como órgano representativo del Gobierno Federal y los Gobernadores de Provincias como representantes de los niveles locales, acuerden los marcos generales dentro de los cuáles se utilizarán tales facultades concurrentes, y fijen los niveles de tributación que está en condiciones de soportar el país.

Fundamentalmente, el objetivo de tales consensos es delinear los objetivos extra fiscales que se persiguen y se buscan; analizar soluciones posibles a complejos problemas como el del Gran Buenos Aires que ha estado presente en el transcurso de esta Convención Constituyente, revelando que se ha convertido en "una cuestión federal por su naturaleza y dimensión", para emplear las expresiones del Juez Brandels de la Corte Suprema de los Estados Unidos; o fijar políticas impositivas de estímulos a los sectores crónicamente rezagados del país, trátese del Noroeste, del Noreste o de la Patagonia.

Tales consensos son los encargados, en definitiva, de fijar las grandes líneas del mecanismo impositivo, puestos al servicio de objetivos políticos comunes.

Existe, es verdad, el antecedente olvidado de las "Conferencias de los Ministros de Hacienda" que se sucedieron en el país desde 1946 a 1953 en las que se consideraban, también, cuestiones fiscales.

Pero es destacable y encomendable la aceptación por parte del despacho de la Comisión de esta instancia consensual cada vez que se discutía la política impositiva.

LOS CR1TERIOS DE LA DISTRIBUC1ON Y LA TEORIA DE LAS TRANSFERENC1AS INTERGUBERNAMENTALES

El texto propuesto ha considerado necesario incorporar a la Constitución criterios de participación en la distribución de los recursos, señalando que aquellos serán los de equidad, solidaridad, homogeneidad de niveles de desarrollo y calidad de vida, dando lugar a pautas objetivas para garantizar la igualdad de oportunidades.

Hubiese sido preferible utilizar las palabras “redistribución” o “redistributivo” que son vocablos que presentan la ventaja de haber sido objeto de experiencias legislativas y jurisprudenciales y de meditaciones de los estudiosos.

Pero sea como fuere, las palabras o los conceptos utilizados de “equidad”, “solidaridad” “homogeneidad de niveles de desarrollo y de vida” y “criterios objetivos para garantizar la igualdad de oportunidades” nos coloca, por cierto, dentro de la materia de la teoría de las transferencias intergubernamentales.

Tal cuestión nos conduce, necesariamente, a los estudios de quienes son, casi con seguridad, los mayores expertos en nuestro país en tal área, los doctores Horacio Nuñez Miñana y Alberto Porto.

La teoría en cuestión indica las causas que hacen necesarias las transferencias de recursos entre un nivel de gobierno a otro, fenómenos que constituye una de las médulas de los sistemas de coparticipación impositiva, y lo que lo convierte en una materia de solución difícil.

En tal sentido, el doctor Alberto Porto analiza los diversos casos que exigen la actuación de las transferencias intergubernamentales y señala, así, que hay casos en que ellas deben acontecer cuando existen diferencias en los ingresos tributarios de dos o más jurisdicciones.

Así, una comunidad “rica” con “igual presión tributaria tendría más bienes públicos locales, o con menor presión iguales bienes públicos locales, comparada con la jurisdicción “pobre”. El principio de equidad horizontal llevaría a diseñar un sistema de transferencias interjurisdiccionales de modo de posibilitar a la comunidad “pobre”, si lo desea, consumir la misma cantidad de bienes públicos que la “comunidad rica”, con igual presión tributaria”.

Otro caso que justifica las transferencias interjurisdiccionales esta dado, por ejemplo, por los distintos precios de los bienes públicos en las diferentes jurisdicciones. Se imponen tales transferencias para permitir el igual acceso a. la misma cantidad de bienes públicos.

Se dan, también casos de transferencias interjurisdiccionales cuando el sistema busca “equidades o igualdades específicas” con relación a un determinado gasto público y no ya “equidades horizontales en general”.

Esta teoría está encerrada en el texto constitucional que estamos tratando y las dificultades de todo tipo que provocan estas cuestiones revelan que será necesaria una estrategia formulada por auténticos hombres de Estado para acceder a nuevas leyes de coparticipación impositiva.

Está claro que en todas estas transferencias intergubernamentales las comunidades ricas acuden en auxilio de las menos dotadas.

Pero ello es un costo implícito en toda tarea de construir una Nación o de discutir los aspectos cruciales de la misma.

No se puede construir una Nación con criterios comerciales de “pongo tanto” y “retiro tanto”.

Con ese criterio se hacen negocios, pero no naciones.

La cuestión se complica y se torna insoluble cuando se quiere construir una Nación con criterios comerciales.

La historia enseña que tales intentos terminan mal.

En este sentido se ha dicho que será muy difícil lograr una sanción de nuevas leyes de coparticipación atento a la complejidad de temas que deben discutirse y resolverse, sacrificando algunos intereses.

Depende de la estatura espiritual de quienes protagonicen tales discusiones, de si a ellas concurrirán, o no, hombres de Estado, y de la capacidad de los protagonistas de mirar el futuro.

Si la discusión es protagonizada por hombres pequeños las soluciones serán pequeñas.

En cambio, si es protagonizada por hombres políticos de estatura es más que probable que las soluciones no sean tan lejanas.

ASIGNACIONES ESPECÍFICAS

Uno de los temas que planteará la discusión de las futuras leyes de coparticipación será, sin duda, si se utilizarán las técnicas de las asignaciones específicas a favor de una o más Provincias.

Por regla general, las asignaciones en nuestro país han sido incondicionadas y la o las Provincias que han recibido recursos extraordinarios no han dado cuenta del uso de ellos, ni a la Nación ni a las otras Provincias, a pesar que han sido ellas las que han sacrificado sus legítimos derechos a mayores ingresos, para favorecer a las Provincias beneficiarias.

Desde ya, señalo mi opinión en el sentido que estas asignaciones deben ser condicionadas y sujetas al control de la Nación y las otras Provincias.

LAS ASIGNACIONES Y LA CUESTION DEL GRAN BUENOS AIRES

Las discusiones que han tenido lugar en el seno de esta Convención con motivo de las asignaciones a la Provincia de Buenos Aires revelan que uno de los temas más preocupantes y serios del futuro político e institucional argentino lo constituye lo que podemos llamar la "cuestión del Gran Buenos Aires", con relación al cual, esto es absolutamente obvio, están resultando chicas las meras estructuras provinciales.

El hecho que gran parte de la discusión acerca del régimen de la coparticipación impositiva se haya referido a las asignaciones con destino a la Provincia de Buenos Aires para atender las exigencias del Gran Buenos Aires revela que la cuestión está dejando de ser provincial para convertirse en una cuestión federal.

Ya al final de la década de los cincuenta la provisión de energía eléctrica en esa región recibió la solución de la federalización.

Hoy acontece lo mismo con los servicios de agua potable y desagües cloacales.

Esto se dice con todo el respeto y la consideración que me merecen mis compatriotas de la Provincia de Buenos Aires en general y mis compatriotas del Gran Buenos Aires en particular.

La situación se torna más compleja si se piensa que, con la elección directa del Presidente y Vicepresidente de la República, la concentración demográfica del Gran Buenos Aires resulta determinante, desde el punto de vista electoral, para los destinos del país todo.

Si gran parte de las preocupaciones políticas del país en el siglo pasado fue "la cuestión de Buenos Aires", ha comenzado a perfilarse con idénticas características, ya, la cuestión del Gran Buenos Aires".

Mi opinión se inclina a contemplar especialmente la situación del Gran Buenos Aires dentro de una ley de coparticipación, con arreglo a la técnica de las asignaciones, pero discutiendo muy a fondo sin serán asignaciones globales o condicionadas.

No se me escapa que el Gran Buenos Aires es, también, el resultado de las migraciones de importantes contingentes de hombres de las Provincias Interiores que despojados de horizontes en sus lugares de origen buscaron tentar suerte en los asentamientos del Gran Buenos Aires, a instancias de los procesos de industrialización a partir de las décadas del treinta y del cuarenta.

Esta es una historia conocida.

De allí que el resto de las Provincias debamos estar dispuestas a acudir en ayuda de la Provincia hermana, incluso por razones de retribución histórica.

Porque fue ella, junto con Cuyo y las viejas Provincias del Norte las que soportaron el duro peso de la Guerra de la Emancipación.

En una palabra, porque como hombre de Salta siento que mi provincia está ligada indisolublemente con las otras provincias Argentinas, y por ello señalo que hay que considerar especialmente el problema planteado.

Pero tenemos que discutir si el esfuerzo que harán las otras Provincias y el Tesoro Nacional continuará con la expansión del Gran Buenos Aires, o, por el contrario, para consolidar su actual situación y comenzar a preparar una nueva epopeya en cuya virtud los jóvenes del Gran Buenos Aires, al amparo de incentivos, también impositivos, comiencen a poblar la Patagonia.

Parafraseando a Artigas diría que discutir el sentido y la dirección del esfuerzo no es negar el esfuerzo.

Tal discusión es digna del consenso del Presidente de la República y los Gobernadores de las provincias que preví en mi proyecto de reforma al artículo 67 de la Constitución Nacional.

EL FIN DE UNA ETAPA Y LA NECESIDAD DE NUEVOS EQUILIBRIOS

Próxima a la finalización de la tarea de esta Convención abrigo la idea de que el país se dio una Constitución o introdujo reformas importantes a la misma, en consonancia con las grandes etapas de nuestra vida independiente.

La Constitución de 1853/60 reflejó la lucha por la unidad nacional, reguló nuestro ingreso pleno a las grandes corrientes de la economía mundial y a nuestra estrechísima vinculación con el centro de la economía dominante de la época, esto es, la del imperio británico, vinculación que suele olvidarse cuando se analiza la inmensa tarea histórica de la denominada “Generación del Ochenta”.

Siempre quedará la duda, no obstante, si existió, o no, la alternativa de construir una economía capitalista pujante, pero no dependiente, al estilo de la estadounidense, con la impronta de un Hamilton y de quienes lo siguieron.

Y, si existió tal alternativa, que fue lo que impidió su concreción.

Pero, obviamente, esa fue la historia que no fue.

Luego de la Reforma de 1949, constituye la etapa del constitucionalismo social de la concepción del Estado en el centro de las decisiones económicas, incluso en calidad de empresario y de prestador de los servicios públicos, y de la industrialización con vista al mercado interno.

Esa Argentina así constituida subsistió hasta la hiperinflación de 1989. Con el gobierno justicialista del Presidente Menem, se obtuvieron logros significativos en el campo macroeconómico de indiscutible importancia para el desarrollo del país y la consolidación del régimen democrático, podemos mencionar entre otros a la estabilidad de los precios y de la moneda a partir de la ley de convertibilidad de 1991, la reactivación de la actividad económica expresada en el crecimiento del PBI, el ordenamiento de las finanzas públicas y el equilibrio fiscal, la privatización, desregulación del sector público y la recuperación del crédito público.

Ahora nos quedan, sin lugar a dudas, nuevos caminos cuyas direcciones no están aun trazadas.

Es posible, incluso, que las diversas regiones del país tengan destinos diferentes dentro, por cierto, de la unidad nacional.

Es posible que las Provincias de la pampa húmeda y las de la Mesopotamia tengan en ciernes un destino sobre el Atlántico, muy ligadas a Brasil, en el marco del Mercosur.

Tengo para mí que el Norte profundo debe tratar también de llegar al Pacífico, junto con Cuyo, muy ligados a Chile, para asomarnos al siglo XXI al gran océano que nos une o nos separa del lejano Oriente.

Pero sería minimizar la discusión creer que ella equivale al debate acerca de las mejores vías del acceso al Pacífico.

En verdad, derivar hacia allí la cuestión es demostrar que no se entiende nada de nada.

Considero que la Patagonia, necesariamente, culminará con un destino bioceánico asegurado a Chile, también, idéntico al futuro.

Tales, parecen, serán los escenarios posibles del país que regulara su vida por la Constitución que hoy reformamos.

Pero sean cuales fueren los contornos del futuro la unidad nacional debe ser conservada a cualquier precio y bajo cualquier condición.

No hay precio que no se deba pagar, y no hay sacrificio que no se deba aceptar para resguardar la unidad nacional, sentida y vivida como "un pedazo de tierra con semillas", como la que quiere el poeta.

LA CUESTION DE LA EDUCACION

Señor Presidente, como justicialista no quería dejar de expresar algunos conceptos a título personal. Sabiendo que este tema no se encuentra habilitado, sabiendo que no está mencionado en la ley que convoca a la reforma constitucional, no quisimos, los miembros de esta comisión, rehuir este debate, rehuirlo y hacer un debate, suscribirlo, porque los peronistas no tenemos nada que ocultar en educación, sino que creemos que hemos hecho grandes contribuciones a la educación del país y estamos en condiciones de seguirlo haciendo.

Cuando allá por la década del cincuenta hemos logrado incorporar, a través del gobierno del General Perón, al pueblo de la educación, a los pobres a la educación y que muchos hijos obreros pudieran por primera vez llegar a la universidad.

Nosotros también vinimos aquí a compartir ideas, a disentir y también a acordar lo que consideremos mejor, no para nosotros, no para el peronismo, sino para todos los argentinos. No aceptamos que se nos diga que le hemos quitado la responsabilidad al Estado, porque eso es lo que es indelegable, pero también creemos en otro nivel, en la participación de la familia y de la sociedad, porque hace a la libertad, hace a compartir las responsabilidades y no estar atendidos siempre a que el Estado va a hacer el que nos va a salvar de todos nuestros males y por ello nos vamos a cruzar de brazos viendo las dificultades que existen en la educación del país; por eso nos sorprende cuando el otro dictamen veo que no se respeta la libertad exigiendo que la educación deberá tener prescindencia religiosa. Esto es atentatorio contra la libertad; esto es decir que queremos un texto para un sector, dejando fuera a otro, que cree que deberá dar educación religiosa a sus hijos sea cual fuera el culto que profesa.

También me sorprende que este proyecto hable de que no se puede discriminar en la enseñanza pública. En nuestro dictamen, no puede haber discriminaciones de ningún tipo y en ningún nivel de la educación. Y no seremos nosotros quienes digamos que es discriminación, serán, en su caso, los jueces quienes determinaran lo que es discriminatorio, este abarca la escuela pública y la escuela privada.

Obviamente que la promoción de los valores democráticos, la garantía de la unidad nacional, el respeto de las particularidades de las provincias y de las particularidades locales, son totalmente compartidas por nosotros. Pero también creemos que a través de la igualdad de oportunidades y posibilidades, debemos garantizar algo más que la gratuidad y por que no solo la gratuidad permite el libre acceso a la educación de todos los argentinos. La pobreza extrema, la falta de trabajo, no ahora sino siempre impidió que muchos llegaran a la universidad, o que llegaran solamente a recibir la enseñanza gratuita aquellos cuya familia estaban en condiciones económicas de soportarlo.

Pero también queremos que con la equidad se busque un sistema más solidario.

No sé si será solamente el Estado el que deberá pagar por el que no podrá estudiar, sino que un día, quizás, pueda lograrse –como algunas universidades lo están haciendo, porque están comprendiendo el problema-, que la solidaridad se enseñe también en la escuela y en la universidad, para que sea la más pudiente de esos establecimientos quienes contribuyan a soportar, también, solidariamente -reitero- a aquellos que no puedan acceder a la educación, porque no solo el acceso debe ser gratuito, sino que se debe brindar a sí mismo, la posibilidad que el alumno pueda llegar hasta la puerta de la universidad.

Nosotros no somos de la religión que sacraliza la palabra autonomía o autarquía universitaria es un concepto que respetamos, respetamos la libertad de los demás de creer que ese es un sistema de manejo o de funcionamiento. Pero también creemos que autonomía y autarquía implica responsabilidades. No solo es un problema presupuestario el de la educación en la Argentina, durante muchos años; el problema radica también en que no se escucha al mismo nivel de lo que sucede con la autonomía y la autarquía, se hable de la calidad de la enseñanza, se hable de la calidad de los conocimientos con que sale de las universidades.

Y no me consta, repito, que solo sea un problema universitario; es un problema de todos los argentinos, de los que están en la universidad y de los que no están, porque también vemos de que manera, por largo tiempo, la autonomía universitaria significo aparte de las ventajas que pudo haber traído al sistema universitario el aislamiento de la universidad, respecto de la sociedad, respecto de la vida productiva, y en razón de ello, no se ha logrado el avance ni la integración que debería tener, como en otros países, para que junto se busquen los mejores caminos en la investigación, no teórica, sino aplicada: aplicada para la producción, aplicada a la innovación tecnológica, para que la universidad sirva como una fuente de recursos intelectuales que lleve a mejorar nuestra producción, nuestra productividad.

Comparto y sostenemos, como dijo Alberdi, que la escuela debe ser gratuita; pero también se debe garantizar el acceso a la educación, porque sabemos nosotros que la brecha tecnológica, la demanda de los tiempos, no nos puede solamente remitir a la reforma; debemos pensar en el futuro que hicieron otros países que nos sacaron ventaja y también que, por no abrir los ojos, los argentinos, por no integrarnos a la universidad y la universidad con la sociedad, vaya a resultar que tengamos, como pasa en las escuelas y, lamentablemente, en las provincias en las que tenemos dos tipos de alumnos, o dos tipos de egresados; uno, que conoce más , que sabe más, porque tuvo la oportunidad del dinero para pagar la educación, y, otro, que al no tenerlo se encuentra en un nivel diferenciado. Por eso es importante que entre todos busquemos el camino para superar la brecha educativa desde hace muchísimos años, y no culpemos a este gobierno, ni al anterior, por el presupuesto, sino que veamos cuales son las causas profundas de esta brecha educativa y cultural. Será un componente importante el presupuesto, pero no creo que sea el único. Debemos encontrar múltiples soluciones porque creemos en el futuro del país que se debe construir, porque queremos que en el futuro no haya estudiantes kelpers que salgan de universidades Estales y otros con una educación superior por solo el merito de haber tenido la oportunidad de pagar y otros muchos que,

teniendo capacidad intelectual, no hayan tenido otra posibilidad ni siquiera la de acceder a las casas de estudio o tuvieron que abandonar en algún nivel de la educación por la falta de recursos.

Por eso creemos que este proyecto es bueno, es posible y salvaguarda nuestras distintas posiciones, para que cada uno, en la medida de las posibilidades y en las oportunidades que nos da el sistema democrático, hagamos un aporte utilizando este texto para hacer lo mejor para la educación, para la gente, y sobre todo, para aquellos que no pueden acceder a la educación.

50

Solicitada por la señora Convencional Roque

Interpretación de la cláusula que modifica el artículo 107 de la Constitución Nacional referida a regímenes de seguridad social.

La competencia de las provincias de ejercer el poder de policía para el ejercicio profesional, como así también para legislar sobre seguridad social, no está sometida a controversias que limiten su ejercicio.

Ya dijimos antes que los organismos de seguridad social, fueron creados por las provincias y hoy son una realidad al amparo de la Constitución Nacional, que así lo manifiesta en sus artículos, 5, 14 bis, 31, 104 y 105, en virtud de los principios de autonomía federal y poderes no delegados, muy especialmente la "cláusula de oro" del federalismo argentino que es el artículo 104 que establece que "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".

Vale señalar que si la Constitución es un sistema de normas, ninguna interpretación de su letra y espíritu debe hacerse desconociendo la armonía que debe presidir su exégesis.

Las potestades reconocidas a las provincias, tienen la plenitud que corresponde a su status jurídico y político. De tal manera que, resulta impensable suponer que una norma que atribuye competencia a las provincias para legislar en materia específica, como la del artículo 14 bis respecto de la seguridad social, pueda ser controvertida por otra que signifique un cercenamiento de dicha potestad.

Es en este sentido que debe interpretarse el texto propuesto para el segundo párrafo del artículo 107 y entender que, afirma en forma expresa la potestad conferida a las provincias por el citado artículo 14 bis, el cual no casualmente, como toda la parte dogmática, quedó al margen de la reforma.

Asimismo, afirmando esta interpretación, diremos que la ley 24.309, declarativa de la necesidad de la reforma, en su artículo 3 punto "A", en forma clara y terminante, nos habilita a modificar el artículo 107, únicamente para fortalecer el régimen federal y no para legislar constitucionalmente en desmedro del mismo.

A mayor abundamiento de datos que abonen lo sostenido, cabe indicar la jurisprudencia de la Suprema Corte, de manera específica en el fallo recaído en autos "Sánchez Marcelino c/Caja Forense del Chaco", en el que expresa que la provincia ha tenido potestad de fuente constitucional para sancionar normas relativas a la creación y funcionamiento del ente específico de que se trata, es decir, la Caja Forense del Chaco.

Por lo expuesto afirmamos categóricamente, que la modificación propuesta al artículo 107 de la Constitución Nacional, respecto de los organismos de seguridad social, es a los fines de ratificar las facultades que hoy las provincias poseen en forma indiscutida en dicha materia.

Estudiar el concepto de autonomía, definirlo y observar las consecuencias de su aplicación a la práctica, supone un ejercicio analítico que el tiempo disponible impide.

Por otra parte el intento conlleva el riesgo de la reiteración tediosa y la consecuente inutilización del esfuerzo.

En tal sentido, ¿Es posible obviar una referencia siquiera superficial a los grados de autonomía con que se ha categorizado el concepto?

Vale señalar como ínsito en la propia naturaleza jurídica y política del municipio, a la autonomía administrativa, que permite el manejo independiente de los recursos materiales y humanos; a la autonomía financiera, que supone la administración de las finanzas municipales sin más impedimentos que los impuestos por la ley; o a la autonomía institucional que se verifica en la posibilidad del municipio de dictar su propia carta orgánica o finalmente a la autonomía política que permite la independencia funcional.

Si el repaso de las formas de manifestación de la autonomía no es suficiente, se torna necesaria una visión amplia que sea comprensiva de los elementos que caracterizan al municipio como Estado, o como continente de relaciones de diversa naturaleza que es preciso regular y conducir, en busca de la realización integral del hombre allí donde más inmediata es su relación con el esquema institucional primario.

En tal sentido estimo atinada la ya clásica remisión a Tocqueville, para quien en la "comuna recide la fuerza y vitalidad de los pueblos libres" y porque entiendo también con él que: "sin instituciones comunales una nación puede darse gobierno libre, pero no por ello ha de tener el espíritu de libertad".

Creo que aquí está la esencia; en el aspecto jurídico institucional, nos será posible hallar el rumbo por donde discurrir acerca de la apasionante cuestión de la autonomía municipal. La afirmación de Bidart Campos al sostener que "el régimen municipal en nuestra Constitución es equivalente a régimen político, con lo cual tenemos base más que suficiente para concebir al municipio como una entidad de derecho público, políticamente descentralizada y autónoma" es válidamente aplicable al planteo, pues nos introduce en el análisis político sin el cual es imposible concebir y comprender la autonomía como elemento propio del municipio.

Por ello, para alejar dudas y evitar caprichosas controversias, la norma aprobada expresa en forma categórica la voluntad del constituyente de consagrar la autonomía plena del municipio, imponiendo al mismo tiempo una regulación que garantice los alcances de la autonomía en el plano económico, financiero, administrativo, institucional y político.

Tan clara es la redacción como la intención del constituyente que difícilmente de ahora en más, pueda interpretar la Corte cosa distinta, como en el fallo del caso "Municipalidad de La Plata C/ Ferrocarril del Sud" en el que se expresa entre otras cosas que: "las municipalidades son meras delegaciones de los mismos poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos".

La norma aprobada borra la categorización de la autonomía, pone distancia precisa con la autarquía y ahorra esfuerzo de exégesis.

La estructura política del sistema republicano, sólo tiene vigencia en la medida en que haya municipios y estados locales autónomos, porque sólo en ellos es posible la participación activa y creciente del ciudadano, que vigoriza la democracia y la recrea con su propia dinámica, permitiendo la redención de errores y vicios y fortaleciendo de tal manera un sistema que de otro modo moriría por el anquilosamiento institucional que acarrean la molicie, el temor o la indiferencia.

Aquellos ejemplos de democracia directa de Atenas, con el pueblo en el ágora discutiendo aflicciones comunes, disfrutando de las monsergas de Demóstenes tan cargadas de irónicas reflexiones o las representaciones de arte dramático, que resumían una actitud catártica de los griegos que veían en el teatro la imagen especular de su propia sociedad, no han perdido vigencia. Hoy con otras pautas de conducta, nacidas en circunstancias distintas, participamos de hecho que igual que ayer permiten a los pueblos fortalecerse en el ejercicio diario de sus derechos y en cumplimiento fiel de sus obligaciones, en el ámbito primario de la vida en sociedad.

Es en las ciudades donde los ciudadanos aprenden a respetar la ley como mejor garantía de pervivencia social y política, a través de actividades y por medios elegidos libremente, solo posibles en la misma medida en que esté garantizada la autonomía municipal y el funcionamiento institucional y político que le es consecuente.

Los que hemos padecidos la quiebra del orden constituido, sabemos lo que es vivir en ciudades ocupadas, cautivas de un poder central ilegítimo, que no vacila en vulnerar la autonomía de los municipios, eliminando los mecanismos de control y cerrando las puertas a todo intento de participación ciudadana.

Quienes no queremos la repetición de infaustas experiencias, alzamos nuestra voz en defensa de la autonomía municipal de la que bien se ha dicho es la primera escuela de la democracia.

51

Solicitada por la señora Convencional Roulet

La concentración de la población en el Gran Buenos Aires es la manifestación, muy ampliamente denunciada, de la burla hecha al federalismo consagrado en la Constitución de 1853-60. A partir de la capitalización de 1880 se comienza a desarrollar el país centralista que, sobre todo desde la década que comienza en la mitad de los años cuarenta, acumula la industria y las actividades correspondientes a sus economías externas en esa pequeña parte de la superficie de un extenso país que se va vaciando a expensas de ella. La concentración de la población y de las principales actividades productoras de bienes y de servicios, de las mejores expresiones de la educación y de la cultura, del poder económico y del poder político es la base, estoy convencida, de los principales frenos a nuestro desarrollo. Los altísimos costos de aglomeración, las deseconomías de escala en la ciudad y la región urbana bonaerense se dan la mano con las restricciones del resto del país para valorizar sus recursos desaprovechados, lograr fuentes de inversión y dotarse de infraestructura, resultando de ello la incapacidad de retener y dar condiciones a sus hijos para asegurar su bienestar. Es el país de la “profecía” de Leandro Alem, anunciada en el Congreso de la Nación cuando se opuso a la capitalización de Buenos Aires.

52

Solicitada por el señor Convencional Salum

Señor Presidente:

Acompañé con mi firma el despacho de mayoría de este paquete federal, en el que se encuentran insertos capítulos trascendentes que hacen a la vida y desarrollo de las Provincias.

Quiero expresarle mi convencimiento de que todos ellos tienen una gran importancia y me agradaría destacar las bondades y beneficios de cada uno, pero en razón del tiempo de que dispongo, voy a referirme fundamentalmente y por mi formación de médico, a un tema que considero de vital importancia y es el de la Seguridad Social.

Celebro que se incorpore en el artículo 107 de la Constitución, que las Provincias puedan legislar sobre la creación y organización de sus Cajas Previsionales, tema que preocupa profundamente a los ciudadanos de nuestra Provincia y del país que ven con alarma, que de acuerdo a la firma del Pacto Fiscal, existe la posibilidad del traspaso de las Cajas de Jubilaciones de las Provincias a la Nación con el consiguiente perjuicio que esto les ocasionaría.

Sr. Presidente; pienso que todos los Convencionales que estamos en este recinto, hemos trabajado arduamente, para incluir en la Constitución que nos va a regir en el futuro, las cláusulas que permitan un crecimiento y desarrollo armónico de todo el País.

Pero Sr. Presidente, tengo una gran preocupación y temor y es que todo lo que se consiguió con tanto esfuerzo, quede como una simple expresión de deseos y digo esto Sr, Presidente porque en esta Constitución que estamos reformando hay un gran ausente y es nada menos que la columna vertebral, que va a sostener toda la estructura que estamos construyendo y es el complemento obligado de cualquier proyecto de Nación, me refiero Sr Presidente a la salud de los habitantes. Digo esto porque han quedado sin tratarse, pienso que por omisión o desconocimiento de quienes estaban a cargo de derivar a las comisiones correspondientes, los proyectos que se referían a Salud.

Todos los que estamos acá, pretendemos que las Provincias se desarrollen y desaparezca la desocupación y el hambre, que haya una mejor educación y que los hombres y mujeres de nuestra Patria gocen de una jubilación que les permita vivir dignamente los últimos años de sus existencias. Sr. Presidente nada de esto se puede conseguir con una población enferma.

Represento a la Provincia de Jujuy, en estos últimos tiempos, los jujeños aparecimos en todas las portadas de los diarios nacionales, no por las cosas buena que allí ocurren, sino por los tristes records que ostentamos. Somos primeros en mortalidad infantil, con un índice del 36 por mil; una desnutrición que ronda el 22% de 1a población infantil, e1 40% de los niños que concurren a nuestros hospitales son desnutridos. Soportamos el cólera y la vergüenza de ser considerados ciudadanos de segunda, porque sepa usted Sr. Presidente, que cada vez que abordamos un avión que nos lleva a Bs. As. se nos entrega una tarjeta para que declaremos bajo firma que estamos sanos y en un tiempo al llegar a destino se fumigaba el avión antes que los pasajeros bajen, para evitar que contagiemos a los ciudadanos de primera. Las enfermedades sociales como la tuberculosis, chagas o sífilis, etc. han aumentado y están alcanzando índices preocupantes.

Conocemos perfectamente las carencias y el estado de crisis por la que atraviesa nuestro sistema sanitario. Situación que se agrava con la tendencia actual de las políticas de privatización y desregulación de las Obras Sociales, que llevaran indefectiblemente a que las prestaciones de salud, sean brindadas por empresas privadas multinacionales y a las que solo podrán acceder sectores que posean un mayor poder económico. Esto fue claramente explicitado en declaraciones a la prensa, por el señor Presidente de todos los argentinos, Dr. Carlos Menem, cuando dice y reconoce que van a existir diferentes Sistemas de Salud, una Medicina Básica para los habitantes que posean una Obra Social Sindical y otra Superior para los que puedan pagar un sobreprecio.

Nosotros pensamos Sr. Presidente, que debe haber una sola medicina para todos los habitantes del País.

Considero Sr. Presidente, que no plasmar en la Constitución Nacional, los principios fundamentales que deben regir todas las leyes y planes de Salud es una equivocación que no podemos soslayar.

Todo sistema que tenga por finalidad la atención de la salud, promoción, prevención, remuneración y rehabilitación debe ser imaginado, instituido, organizado para funcionar, mirando al ser humano.

El logro de su bienestar psico-físico social, económico y político, debe concentrar todas las acciones y esfuerzos

Siendo objetivo de la Nación "promover el bienestar general", es responsabilidad del Estado planificar, reglamentar, y controlar lo atinente a la salud de la población, en un marco de adecuado respeto de los derechos y garantías, que nuestra organización política y social reconoce a los habitantes y de los principios básicos que deben orientar todo sistema destinado a las prestaciones médico asistenciales: libertad y dignidad del hombre; igualdad de los individuos para recibir los servicios sin diferencias o limitaciones por razones socio económicas o políticas; integralidad que se concreta en la cobertura de todas las prácticas destinadas a mantener, recuperar o rehabilitar la salud; calidad de los servicios, poniendo al alcance de la población la utilización racional, adecuada y posible de los adelantos técnicos y científicos; accesibilidad y oportunidad para las acciones de salud, lleguen a todos los lugares cuando se las necesita, sean grandes centros urbanos o poblaciones menores, arbitrando eficientes mecanismos de derivación; una financiación real y concreta, que garantice fehacientemente las necesidades de la salud de la población; un plan alimentario que termine con la desnutrición; una política de medicamentos, orientada hacia una reforma sustancial del régimen existen y que asegure el control estatal del comportamiento monopólico de la industria farmacéutica en el mercado, reglamentado la industrialización, comercialización, proporción y expendio en términos de definida rentabilidad social.

Sr. Presidente, el medicamento no es una mercancía, es un bien social.

Sr. Presidente, debemos incorporar éstos principios fundamentales en la Constitución Nacional para evitar que equivocados proyectos políticos consideren a la Salud como un gasto y no como la gran inversión, que se debe realizar para mejorar la vida de todos los argentinos.

Sr. Presidente, no existe Seguridad Social sin un buen Plan de Salud.

La ciudadanía con su voto, confió en nosotros la honrosa misión de reformar nuestra Carta Magna, no debemos desaprovechar este hecho histórico, no podemos cometer el grave error de regresar a nuestras Provincias, sin haber escrito una sola palabra referente a salud en esta nueva Constitución Nacional, Sr Presidente, será una deuda que la ciudadanía y las generaciones futuras nos reclamarán.

53

Solicitada por el señor Convencional Saravia Toledo

Comentario del despacho de minoría relacionado con aspectos del de la mayoría producidos por la Comisión Redactora respecto de los temas 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28 de las Comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal.

Modificaciones propuestas por el despacho de minoría al:

Art. 67

Inc. 1): La minoría agrega que los derechos de exportación e importación que establezca el Congreso "serán coparticipados con las provincias productoras". El agregado propuesto procura dar participación a las provincias en los derechos de exportación que gravan a los productos o servicios generados por ellas. Es decir, que no sería la Nación solamente la beneficiaria de la recaudación

impositiva de las exportaciones. Se persigue así incentivar el desarrollo de las provincias mediante la obtención de mayores recursos genuinos.

Inc. 2):

Primer párrafo: La mayoría mantiene para el Congreso la facultad de establecer impuestos directos (por Ej.: impuesto a las Ganancias) por tiempo determinado e impuestos indirectos (los que gravan el consumo: por ej. IVA) en forma concurrente con las provincias.

La minoría coincide en lo que se refiere a las contribuciones indirectas pero rechaza de manera absoluta la posibilidad de que el Congreso pueda crear impuestos excepto cuando las provincias expresamente lo autoricen para constituir un fondo de coparticipación. De esta forma se persigue acabar con la práctica por parte del Gobierno Federal de imponer contribuciones directas pese a que la Constitución vigente solo lo autoriza en forma excepcional transformando así en rutina lo que solamente podía hacer por excepción.

Segundo párrafo: Sobre la recaudación y distribución de los impuestos coparticipables la minoría consigna que, entre ellos, podrán quedar comprendidos los impuestos externos y que la ley convenio que instituya el régimen de coparticipación deberá ser ratificada por las Legislaturas provinciales. De este modo se consagra enfáticamente la intervención de las provincias, a través de la aprobación por las Legislaturas locales, en un tema crucial para su desenvolvimiento como es lo concerniente a la distribución primaria (entre la Nación y las provincias) y la secundaria (entre las provincias) de los gravámenes coparticipables contemplándose asimismo la posibilidad de incluir los impuestos externos. Tal inclusión no puede ser imperativa porque se trata de un recurso que corresponde a la Nación (art. 67 inc. 1). Además, en este párrafo, se prevé que la distribución entre la Nación y las provincias se hará mediante criterios objetivos de reparto evitando la doble imposición. Así se procura evitar una consecuencia inherente a la aceptación de que el establecimiento de impuestos indirectos es una atribución concurrente de la Nación y las provincias. Por efecto de ello, el contribuyente se veía agobiado por la doble imposición que realizaban la Nación y las provincias respecto de un mismo acto imponible lo cual constituía un exceso que perjudicaba al contribuyente. El despacho de la minoría resuelve con estricta justicia una situación no contemplada por la mayoría como es evitar la doble imposición que, constituye, es conveniente destacarlo, un objetivo especifico que deben cumplir los regímenes de coparticipación.

Tercer párrafo: Se reitera aquí el recaudo indicado en el párrafo anterior en el sentido de que las leyes convenio que establezcan los regímenes de coparticipación deberán contar con la adhesión de las provincias.

Cuarto párrafo: La minoría auspicia reducir la injerencia del Congreso en la reglamentación de los servicios públicos a los casos en que se trata de prestaciones que excedan el territorio de la Nación como son, por ejemplo, las comunicaciones o transportes dirigidos al exterior. Se prevé, asimismo, que cuando la prestación del servicio público excediera la frontera de una provincia su regulación se haría por una ley convenio ratificada por las Legislaturas provinciales respectivas garantizándoles a los gobiernos locales el ejercicio del poder de policía y la prestación local del servicio. Se trata de situaciones no contempladas en el despacho de la mayoría, que tienen por finalidad la preservación de la máxima capacidad de decisión de las provincias en la prestación de los servicios públicos.

Inc. 8):

Con el propósito de impedir que por la vía de subsidios del Tesoro Nacional a las provincias el Gobierno Federal actúe con discrecionalidad se propone, en nuestro despacho de minoría, que los aludidos aportes deban ser públicos, explícitos, con especificación de su destino e imponiendo a las provincias beneficiarias rendición de cuentas acerca de la aplicación del subsidio.

Inc. 5):

Se coincide con la mayoría acerca del establecimiento de un Banco Federal pero, según nuestra postura, esa entidad deberá tener carácter autárquico y gozar de independencia del Poder Ejecutivo. Ambos caracteres -autarquía e independencia- son esenciales si realmente se quiere dejar atrás la corruptela en que habían caído los distintos gobiernos cuando imponían al Banco Central la política monetaria con la que pretendían satisfacer sus necesidades financieras coyunturales. Por esa vía se degradó nuestro signo monetario. Tanto la Reserva Federal de EE.UU. como el Banco Federal de Alemania gozan de autonomía, respecto del gobierno de turno, lo cual les ha permitido actuar como custodios del valor de la moneda.

Inc. 7):

A este inciso que se refiere al presupuesto nacional se propone agregar un párrafo final por el cual se establece que en el presupuesto deberá estar determinada la incidencia actual y futura de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito como también indicarse los medios previstos para su atención. Con este agregado se persigue que queden claramente puntualizados los compromisos que por, acciones del gobierno de turno, asumirían las generaciones futuras. La finalidad, al respecto, es lograr la mayor transparencia en la gestión financiera que comprometa el crédito de la Nación.

Inc. 27):

El despacho de la mayoría reconoce a las autoridades provinciales y municipales la capacidad de ejercer el poder de policía y de imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional. Se avanza así sobre la situación actual. Sin embargo no parece justificado limitar la injerencia del gobierno local a ejercer el poder de policía o la potestad impositiva. También la provincia o municipio deben poder efectivizar el gobierno cuando ello no afecte el destino del lugar. La propuesta de la minoría al decir que la actuación del Gobierno Federal lo es sin perjuicio de la competencia local cuando esta no interfiera el interés federal, es una fórmula más amplia que, en verdad, restringe a lo mínimo indispensable la jurisdicción federal y mantiene dentro del máximo posible la provincial. Se culmina así el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, luego de sustentar una jurisprudencia vacilante sobre el punto, se afirmó en la posición al reconocer la jurisdicción concurrente de la Nación y las provincias (Autos: "B.1. Service Argentina S.A. c/ Pcia. De Mendoza" año 1984).

Art. 106 bis

Por esta norma tanto el despacho de mayoría como el de minoría reconocen a las provincias la facultad de crear regiones y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines. Al respecto importa destacar que la posibilidad de "establecer órganos" no tiene el alcance de instituir una instancia de gobierno nueva entre la Nación y las provincias. Ello supondría modificar el sistema federal de la Constitución lo que estimo, no está en el ánimo de la Convención. Por ello y para evitar dudas interpretativas creo que sería conveniente dejar asentada esta inteligencia de la expresión citada para que pueda servir, en el futuro, de interpretación auténtica de la reforma que está llevando a cabo esta Convención sobre este aspecto. Pero la más importante acerca de esta norma que se propone incorporar al texto actual, es la atribución, por el despacho de la minoría, de la propiedad y la jurisdicción a las provincias, sobre los recursos naturales, del suelo, subsuelo, litoral marítimo y espacio aéreo La propiedad así reconocida a favor de las provincias marca una diferencia esencial con el despacho de la mayoría que solamente las asigna el dominio originario de los recursos naturales existentes es su territorio. La mayoría parece que le reconocería a las provincias, algo así como el dominio eminente, lo que ha dado en llamarse la nuda propiedad, con lo cual la parte sustantiva de la propiedad de los recursos naturales seguiría perteneciendo a la Nación. Creemos que la proposición de la mayoría está lejos de satisfacer los reclamos de las

provincias sobre una cuestión tan vital para ellas como es la propiedad, sin atenuantes, de sus recursos y territorios.

Artículo 67

Inc. 28):

Por esta cláusula se otorga al Gobierno Federal los denominados derechos implícitos. Por la propuesta de la minoría se circunscriben tales derechos prescribiéndose que por ellos no se podrían alterar las autonomías provinciales y la distribución de competencias establecidas en el art. 104.

Artículo 107 bis.

La minoría sugiere incorporar este artículo para afirmar que el federalismo que consagra la Constitución garantiza la autonomía institucional, política, económica y financiera de las provincias.

Tanto este nuevo artículo como el agregado señalado al inc. 28 del art. 67 tienen la intención de afirmar, con contundencia, el federalismo pleno en la Constitución.

Por último se deja asentado el rechazo al despacho de la mayoría en cuanto incluye a la ciudad de Buenos Aires en el reparto de la coparticipación impositiva (Art. 67 inc. 2). Por esta vía se intenta asimilar la ciudad de Buenos Aires, en tanto tal y no como capital de la República, a una provincia siendo este un propósito que la minoría no comparte pues, para ella, la capital de la República debe gozar de una amplia autonomía municipal que no admite ninguna semejanza con la provincia. A este comentario final sólo cabe añadir el rechazo de la minoría a la pretensión del despacho de la mayoría de agregar un inciso 16 bis al artículo 67 para incluir menciones al desarrollo tecnológico, científico, al progreso económico, a la organización de la educación y otras más que, en rigor de verdad, no añaden nada sustancial al inciso 16 del art. 67, de inspiración alberdiana, que se conoce como cláusula del progreso.

En similar, fundamos nuestro voto negativo al despacho de la mayoría y nuestra insistencia en el despacho de la minoría porque éste a diferencia de aquél, contempla en forma mucho más acabada las esencias de un federalismo renovado, práctico, efectivo, y cooperante que aparece tibiamente recogido en las formulaciones de la mayoría.

Discurso del Dr. Francisco M. Uriburu Michel en su Incorporación a la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, el día 22 de Agosto de 1991.-

ANTECEDENTES HISTORICOS

Confío en vuestra benevolencia para aceptar mi iniciación con el nombre de mi padre, el Dr. Francisco M. Uriburu, autor de un trabajo sobre “Derechos Históricos y Constitucionales de las Provincias a las Minas de su Territorio” publicado en 1923, donde aludía al derecho romano como origen del derecho español, mencionando el Informe de Ajam en Francia, el descubrimiento de Ajustrel en Portugal y a los sabios estudios de Mispoulet donde se instala la división del suelo y subsuelo para reservar el primero al superficiario y el segundo sujeto a concesión del Estado, origen entonces de nuestro régimen de Minería.

La legislación de Minas en el derecho indiano fue prolija y abundante. El primer cuerpo conocido de regalismo se remonta al Fuero Viejo de Castilla en 1118 donde se establece “las minas son del Rey e ninguno sea osado a labrar en ellas”; concepto reproducido en Las Partidas de 1256,

luego en el Ordenamiento de Alcalá de 1348, en las Ordenanzas Reales de Castilla en 1387, en el Nuevo Cuaderno 1584; las Ordenanzas de Méjico donde se leen las frases “son del Rey”, “son de mi Real Corona”, “del Real Tesoro”, principios que pasaron a las Colonias, regalismo que permitió dar las minas en concesión.

En las citas del derecho indiano es importante anotar las Ordenanzas de Toledo de 1540, el Virrey a quien debemos la fundación de Salta. Luego aparece la Recopilación de Indias en 1680 y las Ordenanzas del Perú de 1683, bases influyentes del derecho minero del Perú, Chile y Río de la Plata.

Naturalmente estas Ordenanzas fueron modificándose con sucesivas leyes intermedias y duraron hasta que en la segunda mitad del siglo XIX las Repúblicas americanas dictaron sus Códigos tomados también de las leyes de Francia, las posteriores de España, de Austria, la Prusiana y la Sajona.

En el período anterior a la Constitución del 53 se trabajaron minas de oro y plata en San Luís, en Famatina en La Rioja; en Salta las del Acay y San Antonio de los Cobres. La Asamblea del Año XIII se ocupó del fomento de la minería implantando la libertad de Industrias y la igualdad entre los nativos y extranjeros; propició un Tribunal en Potosí; donde se auspiciaba una reunión cuando “cesaran las armas” para dictar modificaciones. La legislación española prevalecía y el Estatuto de 1817 declaró su vigencia siempre que no riñese con la libertad e independencia; a través de ella se implantó el reconocimiento incuestionable de propiedad de las provincias en las minas de su territorio.

Por esos años llegó Mr. Andrews que conviene con Tucumán trabajos en el Aconquija. Salta también negocia con Andrews sin llegar a nada.

Cuando Rosas no se registran referencias a trabajos mineros. San Juan y Córdoba dictaron normas para reglamentar los laboreos; alguien recuerda que en Córdoba se trabajaron 13 minas con 300 y 450 operarios; evidentemente las provincias ejercitaron jurisdicción y dictaron leyes de minería inclusive Buenos Aires; además se crearon la Casa de la Moneda en Córdoba y el Banco de Rescate en La Rioja.

Es interesante anotar que Quiroga fue empecinado en la defensa de los derechos de La Rioja, Mendoza y San Juan. Hostigó a unos ingleses a pesar de los 200 mineros europeos que traían con ellos y todo fracasó.

PERIODO INTERMEDIO

Los gobiernos eminentes de la Revolución de Mayo no dictaron ninguna ley de cumplimiento forzoso para las provincias; las que se encuentran son todos frutos de las propias provincias. Prueba de ello es que éstas llegaron a acuerdos que luego el Preámbulo de 1853 recoge como “pactos preexistentes” para remarcar que las provincias eran anteriores a la Nación. Entre esos pactos, alrededor de 50, están el del Pilar de 1820, el Cuadrilátero de 1822, el Federal de 1831, el más importante por su definición; entre ellos caben el de San Nicolás de 1852 y el de San José de Flores de 1859, tendientes todos a reunirse en federación, en un Congreso federativo, bajo un sistema federal para asegurar la libertad, la soberanía y la independencia.

En el Preámbulo vale recordar que la Constitución se daba para “la unión nacional” con lo que el Congreso del 53 ratifica el Acta de 1816 cuando en ella se menciona la “voluntad unánime de estas provincias” para darse “de hecho y de derecho con amplio y pleno poder las formas que exija la Justicia”. Queda claro que al proclamarse nuestra independencia se hace conforme a las formas

que elijan las provincias; todo lo cual concreta el concepto de unión y no de unidad, que arranca de los discursos de Castelli y de Paso del 22 de Mayo.

Ningún pacto de las provincias implicó cesión de sus bienes físicos a la Nación sólo transfirieron algunos poderes, con expresa retención de los no delegados (art. 104 C.N.). Esto autoriza decir a Cano que una ley nacional no puede privarlas de su subsuelo y a Bidart Campos que ni siquiera podría hacerlo una reforma constitucional.

Es adecuado recalcar que la Constitución de 1853-1860 fue el pacto esencial de la Nación y con ella no hubo transferencia de bienes Su preámbulo, sus artículos 1º, 3°, 13º y 104º consolidan y tienen por base el dominio y jurisdicción provincial confirmado rotundamente por los arts. 2339, 2342 inc. 1° y concordantes del Código Civil, la ley 726, el art. 7 del Código de Minería cuyo contexto histórico llega a la ley 12.161 de 1935 roto abruptamente con la Constitución de 1949, la cual inficiona sorprendentemente a las leyes 14.473 y 17.319.

Después del fracaso de las Constituciones de 1819 y 1826 las provincias por resoluciones propias aplicaron las Ordenanzas de Méjico con su regalismo, y las concesiones otorgadas a su mérito fueron en función de su derecho privado. Recuérdese que el Congreso del año 1824-1826 dictó la Ley Fundamental en Enero de 1825 donde se reconocía la preexistencia de las provincias.

Desde el interior no es fácil investigar y clasificar los actos de las demás provincias, prueba ésta de que todas ellas tienen su vida institucional diferente; pero puedo mencionar los de Salta, como la Memoria de don Manuel Solá, muy interesante, los mensajes del Gobernador Delfín Leguizamón, la ley de 1882 con la que se concede a los Sres. Alteget y Méndez permiso para explorar aceites y minerales bituminosos, es decir el petróleo; y también la ley con la que Salta autoriza mutilar su territorio para erigir la Gobernación de Los Andes. En Jujuy y en Mendoza también se dieron permisos para exploraciones de esta naturaleza más o menos contemporáneamente. Más adelante Salta, no bien apartada la Constitución del 49, da el decreto 432 en 1956 estableciendo su jurisdicción minera y el procedimiento para exploración y explotación de las minas.

SOBERANÍA

Se advertirá mi insistencia en calificar de soberanía a las potestades de las provincias que comúnmente se denominan autonomía. Mitre después de haber empleado con propiedad la calificación de soberanía en un célebre debate sobre jurisdicción de los ríos interprovinciales, fue en definitiva el creador de la palabra autonomía para configurar las atribuciones provinciales. No me es permitido explayarme en este tema, baste remitirse a Guillermo Cano que desde 1935 viene estudiándolo y demostrando que por haber sido primero las provincias, al acudir a la creación de la Nación, concurrieron con su soberanía íntegra a ceder parte de ella en aras de su creación, pero con expresa reserva de sus poderes no delegados y no hay delegación de dominio ni jurisdicción ni del patrimonio público de sus tierras, ni de aguas de ninguna naturaleza, ni de energía, ni de flora, ni fauna, ni minería. La soberanía local es poder de decisión, enajenación o gravamen, de arrendamientos, de concesiones, reservas, vedas, límites o grados, tributación, regalías, condiciones técnicas, de explotación, talas, reforestaciones, precios, tarifas y un estilo y calidad de vida, incluido el litoral marítimo de las provincias atlánticas, las cuales tuvieron dominio y jurisdicción sobre el mar territorial, su lecho y subsuelo. Cano destaca que con el despojo la Nación se fabricó un territorio nacional sobre la costa atlántica.

A nadie se le escapa que la Nación con una espesa legislación ha anulado el dominio y jurisdicción del subsuelo nacional con la caparazón de pagar regalías a las Provincias petroleras. Con absoluta razón todos se preguntan por qué si los hidrocarburos son de la Nación se reconoce una mínima participación únicamente a las provincias petroleras.

Esta participación, extraña al dominio y jurisdicción del subsuelo, además viene dando lugar a permanentes quejas de las provincias. Santa Cruz por ejemplo denunció que la Nación le paga apenas el 58% del total adeudado por participación; Mendoza declara que con el 35% menos que la Nación le ha abonado, ella hubiese podido construir el Dique de Potrerillos; y Salta anota que de haberse cumplido el convenio de la Ley 628 de 1940, el Dique de El Tunal debió costearlo Y.P.F.

Alberdi en su "Derecho Público Provincial" habla de los poderes inherentes a las soberanías de las provincias, igual que en "El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación".

Manuel Moreno integrante del Bloque Federal en 1826, negó al Congreso la facultad de disponer de tierras de las provincias.

Joaquín V. González en su "Manual" enseña que las provincias no son meras dependencias administrativas, sino verdaderos estados, con jurisdicción y soberanía para su legislación exclusiva sobre bienes raíces.

De cualquier modo y sea cualquiera la cantidad de dinero, por menguada que fuese, que la Nación abona por participación o regalía, cada vez que lo hace reconoce expresamente la soberanía provincial.

Si hay algún Estado argentino que luchó y puso de manifiesto su soberanía es la provincia de Buenos Aires que llegó a escindirse de la Confederación y tuvo una guerra civil y la aprobación de su legislatura para llegar a la Convención de 1860 donde impuso sus principios federales.

Ellos están reconocidos curiosamente en el art. 1º de la ley 14.773 y en el 12 de la ley 17.319, dictadas ambas, sin embargo, con el deliberado propósito de arrebatarles a las provincias su dominio y jurisdicción. También es curioso que el Presidente Illia para fundar sus decretos 744 y 745 de 1963 encaminados a anular los contratos de Frondizi, esgrimiera la negativa a la Nación de otorgar concesiones en territorios provinciales.

Jorge Mayer hace una detallada enunciación de los actos cumplidos por las provincias en ejercicio de su soberanía en materia de hidrocarburos; señala las leyes 21.778 sobre contratos de riesgo y la 22.259 de 1980 en la que su art. 412 autoriza a las provincias a convenir con la Nación las áreas de su dominio originario. Con ellas se relaja el monopolio à outrance de la 17.319.

La intransigencia torpe de la absorción estatal prefigurada en la obligación de pintar de blanco y azul los surtidores para enseñorear la argentinidad de la nafta así proviniese ésta de refinerías internacionales, fue decayendo y hoy la política emocional de excluir el capital y la tecnología extranjeros exhibe su irracionalidad, y así el presidente Alfonsín viajó a E.E.U.U. a elucubrar el plan Houston.

Davinovic, un malogrado estudioso y publicista, protestaba contra quienes combaten las explotaciones provinciales usando como armas de guerra para herir y matar los calificativos "entregadores de la patria" y "de las riquezas argentinas", los mismos que combaten el colonialismo externo y extreman la supremacía nacional menoscabando a las provincias, a las cuales eliminan de toda representación en los omnímodos organismos estatales.

LA LEGISLACION POSTERIOR A 1853.

Los mismos hombres, incluso muchos de los constituyentes del 53, intervinieron en la redacción de las leyes inmediatas posteriores por lo que lo consagrado en ellas tiene autenticidad, singular para entender la voluntad legítima de respetar la propiedad y la jurisdicción de las provincias o de la Nación sobre las minas de su territorio.

Quienes defienden la doctrina unitaria y centralista de que las minas pertenecen a la Nación, hacen pie y arrancan con clarinadas, del Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación del 9/XII/ 853 redactado por Fragueiro, hombre de ese momento histórico. Sin embargo, ese Estatuto no tiene la trascendencia ni consagra nada específico sobre el dominio de las minas, y cualquier cosa que quisiere encontrarse en su texto fue inmediatamente contradicho por la legislación sobreviniente. En suma el Estatuto reitera lo establecido por las provincias respecto a la aplicación de las Ordenanzas de Méjico y resalta que ella se hará con las modificaciones de cada una de las legislaturas locales: su único objeto fue unificar provisoriamente la legislación y dar rentas a la Confederación, como que llegaba al extremo de incluir las tierras provinciales y nadie ha pretendido que ese Estatuto hubiese abolido la soberanía de las provincias; y en definitiva caducó con la reforma de 1860 y con el Código de Minería.

Es más, la ley 725 del 28/III/1875 encomendaba la redacción del Código de Minería consignando que las minas son bienes privados de la Nación o de las provincias. El redactor, Dr. Oro violó la consigna y fue reemplazado y su proyecto rechazado in continenti, a raíz de lo cual Avellaneda autorizado a designar el sustituto lo nombra al Dr. Enrique Rodríguez. Este, no obstante, su experiencia minera en Chile, donde regía una legislación unitaria, de todos modos consignó en el art 7 el dominio de las provincias o de la Nación según el territorio, pero en su nota hizo comentarios contradictorios impulsados por sus ideas en política minera. Cualquiera fuese la importancia a dar a esas notas, lo cierto es que Rodríguez al elaborar el art. 7 consagra un imperativo de la Constitución siendo irrelevantes sus opiniones de un claro contenido económico y sin base institucional.

El Dr. Filemón Posse impugnó el Código de Rodríguez, ante la Comisión Revisora, la que rechazó: a) la prohibición a las Provincias de explotar directamente sus minas; b) la negativa de aplicar contribuciones o tributos a las minas; c) la creación de tribunales superiores y de personal nacional; d) establecer determinada organización, jurisdicción y competencia en el Código; e) ciertas funciones administrativas.

Así se establece que el dominio de las provincias sobre sus minas esta pétreamente legislado en el Código de Minería, el cual rigió 50 años sin modificaciones hasta la ley 10.273 que en nada alterara lo prescripto en el art. 7, cuyo contenido se ratifica por ley 12.161 de 1935, confirmatoria de este aforismo, hasta el lamentable artículo 40 del 49 que intenta confiscar sus recursos naturales a las provincias en términos de despojo extremo, que el propio inspirador trata luego de amortiguar atribuyendo participación solo a provincias petroleras sin ninguna legitimación coherente. Es adecuado traer a colación la cita de Mercado Luna relativa a la referencia de Faustino Infante en su estudio de J.A. 1951-IV-p. 74 alusiva a la discrepancia de Perón con el miembro informante del 40 Dr. Sampay respecto al derecho de las provincias sobre sus minas; o sea que ese artículo 40 careció de claridad conceptual y de muy poca vigencia porque su omnipotente hacedor pronto entró a violar su estatismo y monopolio al celebrar el malhadado contrato con La California, donde se negó la jurisdicción nacional para someter los conflictos a árbitros particulares del exterior.

LA LEGISLACION POSTERIOR A 1935

Entre este año y 1943 las provincias dictan leyes necesarias para el ejercicio de su jurisdicción minera en el entendimiento concreto de que las minas les pertenecen; pero este sistema se trunca repentinamente con la Constitución de 1949 a cuyo artículo 40 acabamos de referirnos.

Con motivo de este cambio sustancial en el que abruptamente el sistema federal se transforma en régimen unitario, las provincias dóciles van dictando leyes para acomodar su contradictoria situación. Así Salta dicta la 1592 y conviene con Y.P.F. que la participación se hiciera en provisión de combustibles para uso oficial. Este método no pudo ser más desfavorable. El desbarajuste de las cuentas de Y.P.F. y la falta de informes periódicos, de pronto lo hace aparecer a Y.P.F. como acreedor de sumas importantes. El interventor Nogués Acuña impugna las cuentas y sostiene que Salta en vez de adeudar $ 61 por m3 extraído era acreedora de $ 133. La polémica se complica porque las cuentas nunca se aclaran.

LA LEGISLACION POSTERIOR A 1955

Aquí cumple referirse a la Convención Constituyente de Santa Fe frustrada por quebrantamiento de quórum para impedir la nacionalización de los recursos naturales y el monopolio absoluto de los servicios públicos, aparte de otros temas impropios de incluirse en el texto constitucional. De haber prosperado las reformas propiciadas evidentemente el plan Houston y su secuela no habrían podido tramitarse por inconstitucional.

El presidente Aramburu al convocar la Convención tuvo la imprudencia de mencionar la necesidad de establecer el régimen de los hidrocarburos. Aramburu con su Ministro Cueto Rúa dieron muestras de abandonar el monopolio estatal, pero ante la exacerbación reinante en esa época, prefirió transferir a la Convención el debate respectivo; ello trajo gran repercusión en mi provincia; el Comité de Defensa del Petróleo presidido por Michel Torino hizo manifestaciones exigentes de respeto de los derechos provinciales, y se dirigió al Presidente de la Convención de 1957 reclamando la necesidad de que sus decisiones no lesionaran el patrimonio económico e institucional de la Provincia. A su vez el partido “Unión Provincial” hizo también manifestaciones muy concretas y declaró que su representante en la Convención de Santa Fe, debía retirarse definitivamente de su seno en el instante mismo en que el Cuerpo entrase a tratar estos temas lesivos para la provincia.

LA DOCTRINA NACIONAL

Muchos son los autores y comentaristas que apoyan y enriquecen la tesis de la propiedad de las minas a favor de las provincias o de la Nación según el lugar del yacimiento. Es útil una enumeración de los mismos. Comencemos con Joaquín V. González verdadero maestro del derecho público; luego Francisco M. Uriburu, que a más de trabajos formuló como Diputado de la Nación un proyecto de ley muy completo en 1917; Matías G. Sánchez Sorondo, talentoso catedrático de Minería; Segundo Linares Quintana, fecundo tratadista de eminente vastedad; Juan A. González Calderón con cuyos libros se formaron numerosas camadas de abogados; Benjamín Villafañe, Gobernador de Jujuy y defensor acérrimo de los derechos provinciales; José Alfredo Martínez de Hoz autor de trabajos diversos, que llegó a Salta imbuido de teorías unitarias y dejó su Ministerio de Hacienda convertido en empeñoso defensor del federalismo orientando la Conferencia de Petróleo en Salta y el Congreso de Minas de Catamarca ambos de 1956, y las Jornadas del Río Bermejo en el Chaco, triunfando en todos la tesis denominada “de Salta” sobre el derecho de las provincias, recordados por Hipólito Jalil en “La Ley” en 1961; a De Tomaso le pasó igual, socialista de largas luchas se convirtió en defensor de la propiedad de las provincias cuando pasó a ser Ministro del

Gral. Justo; Guillermo Cano estudioso constante y erudito de los recursos naturales y su régimen jurídico; Cesar Enrique Romero; Alberto A. Natale; Atilio Cornejo; José Lozano Muñoz; Emilio Jofre; Randolfo Paolantonio; Domingo Sabaté Lichtschein; Mariano Ramírez; Adolfo Garcia Pinto, valiente Ministro de Hacienda que combatió con entereza y claridad conceptual los avances del Ministro del Interior y del Presidente de Y.P.F. en 1933, Ernesto Aráoz que también como Ministro y Gobernador de Salta le tocó defender los derechos de su provincia; como Ernesto T. Bécker, y en especial Manuel R. Alvarado que pronunció un enjundioso discurso en la Cámara de Diputados de la Nación en Agosto de 1927 narrando la historia del petróleo en Salta, exaltando la lucha de los hombres, de las instituciones, de los centros empresarios, de los sindicatos y de los estudiantes que polemizaron con sus colegas de Santa Fe cuando estos los incitaban a la huelga para impedir la "entrega al oro extranjero"; Fernández Valdéz; Agustín Pérez Alsina y Julio A. Torino que en 1962 formula un proyecto de ley nacional de petróleo a solicitud de la Cámara de la Producción de Salta; Miguel Tedin y muchos otros ilustrados expositores que los iremos mencionando según sus temas.

Antes de proseguir con el recuerdo de los estudiosos de la materia y aunque el Sr. Julio A. Castellanos no ha sido un jurista ni en su largo desempeño de funcionario nacional tuvo ocasión de investigar específicamente los derechos de las provincias, heredó de su padre -el renombrado poeta e idealista radical Dr. Joaquin Castellanos- la romántica pasión por su Salta natal.

Cuando en 1962, hubo de desempeñarse como Interventor Nacional en su provincia no quiso dejar sus funciones sin reivindicar los históricos e incontrovertibles derechos a sus minas. Con tal fin me honró encomendándome la redacción de los considerandos de lo que fuera el decreto 4698/962 instruyendo al Fiscal de Gobierno de la provincia la preparación de la demanda por inconstitucionalidad de la ley 14.773, la cual no llegó a incorporarse.

Cito al Dr. José Nicolás Matienzo cuyos dictámenes fueron de claridad meridiana; a Tomás de Pablo quien concreta que el principio del art 7 es anterior al Código de Minería precisando que: "siendo las minas situadas dentro del perímetro de las provincias parte integrante de su patrimonio, les corresponde sobre ellas las mismas garantías que la propiedad superficial". Ricardo Mercado Luna coincide afirmando que la base de coexistencia de la Nación con las provincias se afianza en el reconocimiento incuestionable de la propiedad de éstas sobre los territorios existentes dentro de sus límites. Esto es muy claro porque entender que a través del Código de Minería podría suprimirse la propiedad de las minas, sería igual que eliminar el derecho de propiedad privada de los particulares por ley nacional en violación de la Constitución.

Un tema interesante es el que anota Atilio Cornejo invocando a Matienzo para decir que si la Constitución hubiese querido declarar nacionales a las minas habría puesto su precio de venta o locación o sus beneficios entre los explícitos recursos del art. 4° De ahí se sigue que el inc. 11 atribuyo a las provincias el poder concedente; y si las minas fuesen de la Nación no se ve cómo las provincias ejercerían su jurisdicción.

Clodomiro Zavalía dice que cuando se dictó la Constitución del 53 la Nación no existía. Las provincias como soberanas delegaron una parte de ellas para hacer la Nación y formar su acervo de atribuciones, enumeradas de una manera expresa y cuantitativa. De Micheli y A. Velázquez Martínez apoyan a Zavalía, recordando que la Nación no existía en 1810 sino como Virreinato del Río de la Plata; las provincias la preexistieron, también a los pactos, sin ellas no hubiese habido pactos. El soberano es el pueblo y el pueblo fue primero provincias y después Nación.

En 1930 en el Senado de la Nación se dijo con certeza: el lenguaje constitucional habla de "conservar" y no de "poseer", para precisar que la soberanía corresponde originariamente a las provincias. Es decir, está claro, las provincias existían con sus suelos y sus subsuelos.

Esos pactos dejaron a salvo la independencia y la integridad territorial de las provincias, en especial el de 1859, en el cual Buenos Aires exigió como condición de su reencuentro, el respeto de

sus poderes jurisdiccionales, su integridad territorial, sus propiedades y sus establecimientos públicos.

Urquiza no fue menos preciso, cuando en su proclama de 1851 afirmaba reasumir la soberanía territorial de Entre Ríos.

Estos conceptos se reiteran y son definitivos cuando en la Convención de 1860 se plasma en el art. 3º la idea categórica de que para radicar la Capital debe previamente obtenerse de las legislaturas locales la cesión del territorio respectivo.

El citado Jalil dice con elocuencia: si Y.P.F. decidiera explorar todo el país este quedaría íntegramente sometido a jurisdicción federal proscribiéndose el célebre inciso 11.

Para coronar esta enunciación de autores hemos dejado a designio al Dr. Jorge M. Mayer de quien la Academia le ha publicado no hace mucho una separata repleta de observaciones prácticas y de enunciaciones docentes: "Petróleo, las provincias despojadas". Su lema es la devolución de las minas a las provincias y su consejo el de que se conceda su explotación a empresas privadas locales sin tanta preocupación por traer capitales extranjeros. Manifiesta su crítica a lo que el denomina régimen senil o sea, a la subsistencia del regalismo, al que ya Manuel J. Garcia en la Asamblea del Año XIII pedía la derogación del "régimen borbónico".

Luego el Dr. Mayer hace una pasada por los antecedentes mineros en las provincias en la época del derecho patrio, así recuerda que en 1824 se fundó en Londres la Sociedad de Minas del Río de la Plata, y en Buenos Aires otra formada por Facundo Quiroga, Braulio Costa, Williams Parisch Robertson y otros, y relata que en 1826 llegaron unos mineros a La Rioja a trabajar sus minas con 50 esclavos negros, expulsados inmediatamente por Quiroga.

Para rubricar los derechos provinciales evoca una solicitud de 1863 de un Sr. Villa de explotación de betún, rechazada por la Cámara de Diputados de la Nación porque su tratamiento afectaría la autonomía de Jujuy. Menciona que en esta provincia en 1865 y en Mendoza en 1866 iniciaron trabajos petrolíferos. Recordemos que Salta dio una ley de concesión de petróleo en 1882.

Estas menciones son importantes porque poco se las recuerda en Buenos Aires donde es un lugar común afirmar que se descubrió en Comodoro Rivadavia el 13 de Diciembre de 1907, cuando en busca de agua el petróleo surgió sorpresiva e inesperadamente.

El Dr. Mayer alude a la creación de la Dirección General de Petróleo por el Presidente Sáenz Peña el 24/XII/1910, Dirección que el 1/VII/1922 se transforma en Y.P.F., cuya historia es la del atropello permanente a las soberanías provinciales, no obstante que la ley 11.668 de 1932 autoriza a Y.P.F. a contratar con las provincias. En el mensaje de esta ley el P.E. recalca que las minas son de la Nación o de las provincias, pero Y.P.F. paulatina y progresivamente irrumpe en sus potestades incuestionables. Lo malo fue que Y.P.F. pronto perdió eficiencia, en20 años cambió más de 40 veces sus directivos, la invadió la burocracia y exageró el monopolio.

El Dr. Mayer rememora que a poco de dictarse la Constitución del 49 el P.E. de esa época se convenció de que Y.P.F. no tenía capacidad organizativa ni capacidad técnica y haciendo a un lado el art. 40 de aquella contrató con La California.

El Dr. Mayer deja bien sentado que las provincias tienen plena facultad de disponer de sus yacimientos y que si el inc. 11 permitiese nacionalizar las minas sería como confiscar los bienes raíces de los particulares.

Es lamentable recordar la época en que las provincias eran menoscabadas, como continúan hoy subalternizadas con la vigencia actual de las leyes 14.773 y 17.319. Los funcionarios nacionales tenían un trato irrespetuoso para la soberanía y personalidad de las provincias, las que en materia de petróleo han desaparecido por completo porque carecen de injerencia en todo su tratamiento y en especial porque perciben apocadas participaciones en esta riqueza tan publicitada. Los diarios "La

Nación" y "La Prensa" hicieron reiteradas publicaciones desde los años 30 en amparo de las provincias, y "La Prensa" en noviembre de 1982 sintetizó su crítica diciendo: "en las relaciones entre el Gobierno Nacional y los de las Provincias no se trata de conseguir ventajas para la Nación en perjuicio de las Provincias".

El gobierno que se inicia en 1983 quedó en deuda con la reivindicación de las provincias no obstante que el Vicepresidente de la Nación Dr. Víctor Martínez en el Congreso sobre Contaminación del Aire, hizo conocer que la Unión Cívica Radical reconocerá los derechos de las provincias sobre hidrocarburos pero con monopolio para Y. P. F.. Después vino Houston cuando para nada se tuvo en cuenta a las provincias.

LA DOCTRINA UNITARISTA

No voy a hacer una reseña detallada de los autores militantes en la doctrina opuesta. La verdad es que no son muchos. Los conocidos en realidad no se han detenido a hacer estudios sustanciosos y se han limitado a emitir opiniones más bien de corte político o ideológico, sin preocuparse de profundizar análisis constitucionales. Por esto, para no dilatar mi exposición me circunscribiré al más importante de ellos, al Dr. Julio Oyhanarte autor de una nota publicada en "La Ley" Tomo 88, pág. 863 y sgtes., Sección Doctrina titulada "Régimen Constitucional de las Fuentes de Energía".

En ella se sostiene que éstas constituyen un servicio público nacional destinado a satisfacer necesidades vitales de una masa nacional de consumidores o usuarios; sin embargo, no hay una demostración convincente sobre si esos usos o consumos no puedan satisfacerse también con bienes de propiedad de las provincias. Además en el afán de complacer a una masa nacional podría llegarse a abarcar toda clase de productos del país so capa de que su utilización deba nacionalizarse; así se llegaría a abolir y exterminar a las provincias, como si la vida de éstas no concurriesen al bien de la Nación.

Para Oyhanarte las provincias son apenas titulares de un derecho de la personalidad y una potestad territorial y nada más. Para esto les niega un derecho real de dominio sobre la totalidad de su territorio. Es difícil entender esta sibilina disquisición. Hipólito E. Jalil replica diciendo bien que si las minas del subsuelo provincial se nacionalizan desaparecería el derecho, la personalidad y la potestad de las provincias.

A su vez, Weidman, partidario del pensamiento de Oyhanarte, lo rebate no obstante, cuando destaca que los bienes públicos no están en el comercio y en cambio el petróleo si lo está.

Oyhanarte prosigue sosteniendo que la Constitución de 1853 es un Instituto de un pasado federal y de los pactos preexistentes, anotando que las nuevas provincias no existían cuando se acordaron tales pactos. Aquello del Instituto de un pasado federal no explica demasiado, porque no cabe duda de que lo es, y precisamente por serlo es que se le reconoce su linaje federal destinado a respetar las soberanías de las provincias que renunciaron a parte de ella para erigir la Nación. Y en cuanto a que las provincias nuevas son posteriores a los pactos preexistentes, tampoco adorna a la tesis unitarista por cuanto con ello se demuestra que las 14 provincias fundadoras en unión con la Nación incorporaron nuevas provincias, sin el abolengo histórico, pero amparadas por aquel mismo Instituto federal integrante de la Constitución. En E.E.U.U. indiscutiblemente federal, ha ocurrido igual.

Este examen de la argumentación del Dr. Oyhanarte lo hago, no sin destacar el respeto a su reconocida ilustración, pero llama la atención su frase sobre que la exigencia de la conformidad de las legislaturas para desmembración de los territorios provinciales, no es indiscriminada ni absoluta. Con ello se niegan textos expresos de la Constitución como los artículos 3º y 13° y los muy

conocidos antecedentes históricos, como el recordado por un autor respecto a que la provincia de Buenos Aires no operó su reingreso a la Confederación sin armas y sin cruentos derramamientos de sangre, epilogados en la Convención de 1860 cuando en forma expresa se logra consignar en el texto de la Constitución la aprobación de la legislatura afectada por la erección de la Capital Federal.

Su frase relativa a la potestad nacionalizadora del art. 67 inc. 11 no es convincente y en todo caso el añadido de que los códigos no afectarán las jurisdicciones locales, prueba lo contrario.

Sus otros argumentos concernientes al mayor poder y a las mayores garantías en los actos de funcionarios nacionales, es caprichoso y si se quiere lesivo a los ciudadanos del interior; como lo es también cuando se sostiene que absorbiendo el subsuelo a las provincias se afianza la seguridad nacional. Esta manera de pensar lleva a los provincianos a resentirse con el trato despreciativo de autores empapados de metropolitanismo, cuya suficiencia permite lanzar frases como la de: "evita la presión internacional y de los Intereses privados". Con seguridad estas formas de argumentar carecen en absoluto de respaldos sostenedores de tan descalificantes expresiones.

José Lozano Muñoz dice que subyace el error de que en el Estado Nacional hay más estabilidad que en el provincial. Jurídicamente no es más importante un decreto del P.E.N. que el de un gobernador de provincia; una sentencia de un Juez nacional tampoco tiene más garantía que la de un Juez de provincia. No hay más garantía en los funcionarios nacionales que en los provinciales ("La Prensa" 21 /IX/1957).

En lo que a mi provincia se refiere, es un orgullo recordar que su política inteligente en materia de petróleo, le reportó beneficios económicos y le permitió defender con ferviente convicción los derechos federales de Salta. Allí se constituyó un Comité Pro Defensa del Petróleo presidido por un hombre de amplia reputación por su valor cívico y sus convicciones republicanas, estoy refiriéndome a David Michel Torino, militante destacado del partido radical y opositor al gobierno de esa época. Ese Comité logró la adhesión de todas las fuerzas vivas, de las instituciones culturales, de las entidades empresarias, de los sindicatos, de los estudiantes, de la juventud empinada a sostener las atribuciones de la provincia, a mérito de lo cual se logró una ley de regalía, que permitió a Salta casi duplicar su presupuesto y realizar obras públicas de consideración. Todo ello fue apoyado por los principales diarios de la Capital Federal.

Debe recordarse que hasta esa ley Salta no veía beneficio alguno por la explotación de su riqueza petrolífera y merced al enfrentamiento de los salteños con el Ministro del Interior y con Y.P.F. se revirtió provechosamente la injusta situación.

Concluyo este capítulo diciendo que lo sostenido por el Senador Weidman acerca de que la relación jurídica entre estado y territorio no es de dominio, sino de imperium, es una frase resonante pero sin consistencia real ni institucional.

Entre los sostenedores del régimen unitarista corresponde citar al Dr. Raúl Oyhanarte destacado parlamentario de gran facundia, que en 1927 pronunció en la Cámara de Diputados de la Nación un caudaloso discurso contra el capitalismo extranjero.

Es sensible no tener tiempo para detenernos en el examen del sustancioso estudio publicado por el Dr. Jorge Ajá Espil en su difundido libro sobre "Constitución y Poder-Historia de los Poderes Inherentes", donde se aporta argumentos significativos en contraposición a mi tesis y que sería de gran interés analizarlos.

LA CORTE SUPREMA DE LA NAC1ON

Este alto Tribunal tuvo una doctrina respetable hasta 1979 cuando se dio el lamentable fallo declarando la constitucionalidad de la ley 14.773. No es el caso de hacer un recorrido pormenorizado sobre la jurisprudencia de la Corte, nos limitaremos a muy pocos casos atinentes a nuestro tema: por ejemplo in re Bananeri vs Prov. de Mendoza de 1961, la Corte dijo: la concesión minera, su caducidad, su subasta son materias reservadas a las provincias. Antes, in re Orellana c/Prov. de Jujuy en 1938, estableció que ni el Código de Minas ni ley alguna prohíben a las provincias organizar su propiedad minera; y en Fisco c/Behr en 1924 declaró que las aguas corresponden al dueño del terreno; coincidente con este criterio cabe anotar que con la reforma del Código Civil de 1968 varias provincias declararon de dominio público las aguas subterráneas, geológicamente iguales a los hidrocarburos.

El caso más interesante a citarse es el fallo "La República vs Prov. de Salta" motivado por el desconocimiento de la provincia de las concesiones y de la autoridad minera creada en 1918, respetada por todos los gobiernos; la Corte en 1932 declaró que la propiedad y concesiones mineras no pueden ser privadas sino por fallo judicial y en consecuencia anuló por inconstitucional el decreto del 31/V/1928.

Toda esta doctrina legítima de la Corte sucumbió cuando inesperadamente declaró la constitucionalidad de la ley 14.773. Precedió al fallo un dictamen muy poco elogiable del Procurador General fundado en la defensa común, en el interés nacional, en que no existe desmembramiento y otros argumentos de no mayor consistencia. Siempre, quienes disienten con la doctrina federal, hablan de defensa común, de interés nacional y de interés común, de nuevo prevalece la subestimación a los provincianos quienes serían ineptos para la defensa común y para atender al interés nacional.

La mayoría de la Corte dio un voto inconsistente de muy escaso valor frente a la disidencia del Dr. Pedro J. Frías, cuyo voto en minoría trasluce la notable claridad mental y versación institucional de un hombre de alta autoridad en derecho público, autor de libros muy conocidos sobre el federalismo. El disidente recuerda la forma federal del art. 1° de la Constitución y la integridad territorial de los arts. 3º y 13º, con los cuales niega la transferencia de las minas al dominio de la Nación, porque son inmuebles existentes en el perímetro de la provincia, y dice contundentemente algo fundamental: "los fines nacionales también se cumplen desde las provincias" y ejemplifica que la educación está a cargo de las provincias y que la educación expresa mejor que el petróleo el alma de un país, y hace docencia cuando sintetiza que el bien común es el de todo los todos del todo social".

Vale la pena destacar las importantes notas de Dromi y de Bidart Campos a este fallo. El primero dice muy genéricamente: "una cosa es regular el régimen jurídico y otra muy distinta quedarse con las minas"; y el régimen jurídico "no habilita a usar cualquier medio necesario conducente como la nacionalización". Evoca a Clodomiro Zavalía para decir que las minas no se delegaron expresamente y nada autoriza a considerarla implícita. Critica a la Corte cuando ésta sostiene que la Constitución guarda silencio sobre la propiedad minera; no es así, por cuanto el dominio público estatuye un dualismo sobre la base al régimen federal (art. 1º, 5º y 104°) y en lo privado asegura su inviolabilidad (art. 17º).

Dromi hace notar también que las opiniones de Gorostiaga y Fragueiro no precisan que lo soberano es la Nación, porque ellos tomaban por soberano al "Estado", "Lo Público" y "Por Rey". Estado también es la provincia, también lo público es lo público provincial y Rey es el antecesor de las provincias y no de la Nación. Si la heredera del Rey fuese la Nación, ¿por qué ésta hereda únicamente en propiedad los hidrocarburos y no las otras minas?

A su turno Bidart Campos en forma breve adhiere a la disidencia del Dr. Frías y consagra que las minas son recursos naturales del suelo o del subsuelo y en consecuencia forman parte del

territorio del estado donde se encuentran y no pueden ser nacionalizadas porque ello comporta el desmembramiento del territorio provincial.

LA NUEVA CONSTITUCION DE SALTA

Con sentimiento debo puntualizar que la Constitución de Salta implantada en 1987 en su art. 83 en un lenguaje embarazoso y elusivo estableció: "En el caso de fuentes de energía situadas en el territorio de la Provincia y cuya explotación corresponda a la Nación, se concertará con el Gobierno Federal las políticas de regalías y contribuciones a percibir de él".

Presuponer que la Nación explote las fuentes de energías existentes en la Provincia sin aclarar que ellas son de dominio local y que para explotarlas debe mediar concesión del Gobierno local, no es afirmar el dominio y jurisdicción de la Provincia.

Consignar que la Provincia concertará con la Nación las políticas de regalías y contribuciones es una petición de principio, porque esa política corresponde dictarse exclusivamente por la Provincia sin ingerencia del Gobierno Central, el cual concertará o no las regalías y contribuciones que fueren de su interés.

La Constitución prosigue: "Además, los poderes públicos gestionarán la intervención de representantes de la Provincia en el gobierno de los Entes Federales encargados de la explotación de los recursos naturales". Este texto no es propio de una Constitución porque su precepto es más una cartilla de obligaciones para los gobernantes que una declaración de derechos y garantías. En primer lugar es una puerilidad encomendar la gestión de representantes ante los Entes Federales y luego aceptar la existencia de entes federales para explotar los recursos locales. La lectura de este art. 83°, como dice Pedro Frías no establece el federalismo asegurador de la autonomía, de la participación y de división territorial del poder. Frías en su libro "Las Nuevas Constituciones Provinciales" apostrofa que "esta Constitución no reivindica el dominio de las fuentes de energía y Salta es Provincia petrolera". Salta únicamente prevé la concertación con la Nación. Frías insiste: "merece mención el que se suma a las Provincias que, con excepción de Salta, declaran que son dueñas originarias de todas las sustancias minerales y fuentes naturales de energía, incluido los hidrocarburos".

Duele lamentar que mi Provincia tan celosa en su pasado histórico por defender su soberanía, tuvo recientemente temor de proclamar lo que le corresponde sobre las sustancias naturales yacentes en su territorio. En verdad el art. 83° analizado es más grave y lacerante para los derechos de la Provincia que la Constitución de 1949, porque su art. 40 fue una imposición arbitraria y nula del gobierno federal, en cambio ahora no hay despojo, incautación, ni confiscación de la Nación, sino claudicación y entrega de la Constitución local, lo último podría encuadrarse como una traición a la Provincia.

54

Solicitada por el señor Convencional Torres Molina

Señor Presidente:

Me voy a referir al dominio de los recursos naturales que en el proyecto de la mayoría aparece redactado de la siguiente manera: "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". No se hace ninguna aclaración.

El tema referido a la propiedad de los recursos naturales fue considerado en forma diferente en distintas etapas de nuestra historia.

Ya en el siglo pasado se advirtió el significado estratégico que tenía para la soberanía del estado la propiedad de los recursos naturales. Mariano Moreno en el Plan de Operaciones proponía que las mismas fuesen explotadas por el estado durante diez años.

A partir de 1822 comenzó la disputa sobre los minerales del Famatina, en la provincia de La Rioja. Frente a concesiones efectuadas por la Provincia de Buenos Aires, sin facultades para ello, que interferían la autonomía de la provincia de La Rioja, política que trató de consolidarse con la resolución del Congreso del 24-27, con la Constitución Unitaria de 1826 y con la creación de la Presidencia, se produjo el levantamiento de Facundo Quiroga contra la Presidencia.

Se defendían así los recursos naturales de la provincia, sus minas de oro y plata, el funcionamiento de la Casa de la Moneda de La Rioja, frente a la pretensión de que tales minerales fueran explotados por empresas extranjeras creadas con esa finalidad. Una provincia defendió así los recursos naturales frente a la entrega de los mismos que pretendía hacerse desde el gobierno central.

La Constitución de 1853 no legisló expresamente sobre el tema, discutiéndose, a partir del momento de su sanción, si la propiedad de los recursos naturales había sido reservada por las provincias, o si al delegar las provincias en el Congreso las facultades de sancionar el Código Civil y el Código de Minería, era la Nación la que debía determinar a la propiedad de los recursos naturales.

El Poder Ejecutivo de la provincia de Salta, el 31 de mayo de 1928, dictó un decreto que establecía la caducidad de las concesiones otorgadas a empresas petroleras extranjeras, entre ellas la Standar Oil. La Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del decreto. Hablaba la Corte Suprema en su sentencia de la "notoria impertinencia" de la prueba ofrecida por la Provincia de Salta, que pretendía probar la relación de las empresas con los intereses extranjeros que afectaban la soberanía de la Nación.

Un patriota como Adolfo Güemes, gobernador entonces de la provincia de Salta, defendió a través de su provincia, el interés de la Nación y la Corte Suprema de Justicia resolvió en contra de ese interés de la Nación.

También fracasaron, en la misma época, los intentos efectuados por el Presidente Hipólito Yrigoyen de nacionalizar el petróleo.

La Constitución de 1.949 resolvió expresamente el tema al establecer, en su artículo 40, la propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación, de los yacimientos de minas, de las caídas de agua, de los yacimientos de petróleo, carbón y gas, y de las demás fuentes naturales de energía, con excepción de las vegetales.

Estos principios permitían planificar el aprovechamiento de los recursos naturales estratégicos, teniendo en cuenta el interés de la Nación, y posibilitaban la participación de la provincia en su explotación y en la dirección de las empresas encargadas de su explotación.

¿No fue precisamente este artículo 40 una de las causas que llevaron a la derogación de la Constitución de 1.949? Sin esa derogación las políticas económicas que se aplicaron en el país a partir de 1.955 no hubieran podido llevarse adelante, o por lo menos, lo hubieran hecho en contra de la Constitución.

El Consejo para la Consolidación de la Democracia propuso que se definiera expresamente en la Constitución, el dominio de los recursos naturales y en su dictamen de mayoría proponía que el dominio debía corresponder a las provincias. Pero decía que debía establecerse una nueva causal de intervención a las provincias cuando la incorrecta explotación de dichos recursos naturales pudiese poner en peligro la integridad territorial o la soberanía de la Nación. Cláusula ilusoria ésta, porque frente a empresas trasnacionales que derrocaron gobiernos o hicieron invadir países a lo largo de la historia de nuestra América, poco significaría una norma que autorizara la intervención de las provincias.

El dictamen de minoría del Consejo para la Consolidación de la Democracia estableció que la prioridad de los recursos naturales estratégicos correspondía a la Nación y el mismo criterio sostuvo el Primer Congreso de la Rama Argentina de la Asociación Americana de Juristas, "Bases para una reforma constitucional", reunido en Vaquerías y Córdoba en noviembre de 1988, según un dictamen que me correspondió informar.

Hoy, esta Convención Constituyente va a aprobar un proyecto que sigue el criterio del Consejo para la Consolidación de la Democracia, sin los recaudos que el Consejo establecía para mantener la integridad territorial y la soberanía de la Nación.

Es comprensible la actitud de las provincias que reclaman para ellas el dominio de los recursos naturales. Las provincias sufren las consecuencias de la política económica del gobierno que ha destruido las empresas encargadas de explotar los recursos naturales como Y.P.F. o Y.C.F. con gravísimas consecuencias para las poblaciones del interior del país, especialmente para las poblaciones de la Patagonia. Seguramente si las provincias hubiesen sido las titulares del dominio de los recursos naturales esa devastación no se hubiese producido.

Pero una norma constitucional no puede estar referida a una circunstancia histórica determinada. Estamos sancionando normas constitucionales que seguramente perdurarán por décadas, y hay que rescatar, por ello, los objetivos históricos de la Nación.

Se va a sancionar una cláusula constitucional que se fundamenta en el federalismo, pero que desconoce la historia del federalismo de nuestro país. De la corona española heredamos un estado unitario, centralizado, que se fue rompiendo cuando el gobierno central no cumplió con la tarea histórica de formar un estado nacional soberano, tarea que encaramos, como nación, a partir de 1810. Cuando se firmó el armisticio de Montevideo en 1811 que entregaba al poder del virrey de España el territorio de la Provincia Oriental, surgió la autonomía de Artigas que en 1813 se apoyó en una doctrina federal. Desde allí el federalismo se extendió a las provincias del Litoral. En 1815 Güemes debió actuar con independencia del poder central cuando el Ejercito del Norte demostró ser incapaz de defender el territorio de Salta.

Facundo Quiroga se levantó en armas contra la Presidencia en los años 1826 y 1827 cuando se pretendió entregar los recursos naturales de la Provincia de La Rioja a la explotación del capital extranjero.

Esos fueron los tres ejes estructuradores del federalismo argentino.

Rompieron con el Estado central, con el Estado Unitario, heredado en la Revolución de Mayo, para llevar adelante la tarea histórica de construir un estado nacional soberano. Para llevar adelante la guerra de la independencia y para defender nuestros recursos naturales.

Al otorgárseles a las provincias el dominio sobre los recursos naturales, se toma lo formal del federalismo, pero no su esencia, no sus objetivos, que fueron los de construir un estado nacional soberano.

Y en un momento de crisis de los estados nacionales, de destrucción en muchos casos de los mismos, de consolidación de los regionalismos (regionalismos que no se confunden con el federalismo) se hace necesario rescatar los objetivos estratégicos de la Nación, esto es, que el estado nacional recupere su capacidad de decisión, con sentido nacional, en relación con los recursos naturales estratégicos.

Los estados nacionales van a un proceso de integración con otros estados; en nuestro caso, con otros estados de América Latina. Pero esa integración debe hacerse sobre la base de estados nacionales fuertes. La política de integración no puede hacerse sobre la base de regionalismos.

Entonces, entre una propuesta que puede poner en peligro la integridad territorial y la soberanía de la Nación, y los principios del art. 40 de la Constitución de 1949, me quedo con estos principios, con la historia del artículo 40 de la Constitución de 1949, con la soberanía de la Patria, con los principios nacionalistas de Raúl Scalabrini Ortiz y de Arturo Sampay.

55

Solicitada por el señor Convencional Valdés

Señor Presidente:

Vengo a solicitar, de acuerdo con el Artículo 96º del Reglamento de esta Honorable Convención, un despacho sustitutivo al Despacho de Mayoría de la Comisión de Redacción, publicado en el orden del Día nº 8.

En él nos referimos a la participación de la Ciudad de Buenos Aires en el federalismo que estamos previendo para el nuevo siglo, más específicamente en cuanto a la coparticipación federal de impuestos y la posibilidad de conformar regiones y celebrar convenios internacionales.

Pero, Señor Presidente, quisiera decir aquí que una de las primeras tareas que tendría una mesa de debate del federalismo argentino del próximo siglo sería, sin lugar a dudas, la de discutir nuevos criterios para la distribución poblacional en la Argentina.

Señor Presidente: estamos hoy en la necesidad de votar un paliativo a la situación del conurbano bonaerense. Y si bien sabemos que esto es necesario, imprescindible diría yo, no debe escapársenos que esta no es la solución. Que la solución pasa, creemos, por la implementación de una política económica que impulse una distribución poblacional más racional y armónica.

Señor Presidente: vengo de un distrito que no se ha destacado, precisamente, por su concepción federal de la Argentina. Y debo decir, en honor a la verdad, que estos meses de diaria convivencia, de contacto permanente con mis colegas del interior, me han ayudado a formarme un criterio integrador de las distintas realidades de mi país.

En este sentido, creo que la mejor forma de forjar una conciencia federal es la de impulsar la participación de todos, en todos los ámbitos que impliquen debate y relacionamiento con las autoridades del las provincias.

Y decimos Señor Presidente, que si bien sabemos no estar frente a una provincia, creemos que la Ciudad de Buenos Aires debe sentarse a la mesa de discusión federal en donde se discutan, entre otras cosas, las proporciones en que cada jurisdicción coparticipará de la masa de impuestos coparticipables. Y estamos convencidos de esto por varias razones: a) por ser una de las principales

jurisdicciones contribuyentes; b) por ser considerada, en todos los estudios y estadísticas oficiales y no oficiales, una jurisdicción más, sin ningún tipo de distinción; c) porque tradicionalmente se la ha incluido en los regímenes de coparticipación, más allá de la naturaleza jurídica que revistiese; y d) porque su estatus constitucional ha cambiado.

Señor Presidente: quisiera analizar aquí estos 4 puntos.

* A nadie escapa que la Ciudad de Buenos Aires, con 2.960.976 habitantes, 1.200.076 viviendas, más de 111.000 establecimientos comerciales, el 9,1% de la población total del país y una densidad de 14.804, 9 habitantes por km2, es una de las jurisdicciones que más aportan a la masa de impuestos coparticipables, superando el 20%.

* La palabra jurisdicción, Señor Presidente, que no ha sido utilizada hasta el momento en nuestra Constitución para conceptos referidos a la economía, es contrariamente muy utilizada en la ciencia tributaria, fiscal, económica y de la administración pública para identificar a los entes autónomos. El propio Poder Ejecutivo, en un trabajo denominado "cambios estructurales en la relación Nación-Provincias", editado en abril de este año, hace escasos 4 meses, presenta tablas sobre 1. Recursos de jurisdicción nacional, 2. Evolución de recursos y aportes, 3. Recursos, erogaciones y necesidad de financiamiento, 4. Gastos totales, y 5. Gastos en personal, tomando como referencia el consolidado en "24 jurisdicciones". Y más adelante, en las tablas Recursos de origen nacional per cápita, Total de recursos y aportes per cápita y Gastos totales per cápita las detallan, y por supuesto entre ellas está la hasta ahora denominada Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo el Dr. Hugo González Cano, en una conferencia denominada Concurrencia de Facultades Tributarias entre la nación y las provincias en la República Argentina, no hace diferencias entre las provincias y la Capital Federal. Señala González Cano que "en la discusión de este tema (la eficiencia de las Direcciones de Rentas provinciales cuantas provincias están involucradas, principalmente las 5 donde el impuesto es importante: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Capital Federal y Mendoza, las demás participan en menor medida o directamente no participan"

* Señor Presidente: la Ciudad de Buenos Aires ha participado, tradicionalmente, de los regímenes de coparticipación federal.

El Artículo 8º de la ley 23.548 de Coparticipación Federal contempla la participación de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, por supuesto en el marco de su situación de dependencia de la Nación, ejerciendo el congreso de la Nación una legislación exclusiva sobre la ciudad. La Ley 24.133 de Deuda Pública y la Ley 24.049 de Transferencia de servicios educativos también establecen el mismo régimen para la Ciudad de Buenos Aires y las provincias.

Pero también existen antecedentes anteriores acerca del reconocimiento de la Ciudad de Buenos Aires como protagonista de cualquier sistema de coparticipación federal razonable. En los prolegómenos de la Reforma Constitucional del 49; en la Conferencia de Ministros de Haciendas de las Provincias y de la nación, celebrada en 1948, se elaboró una propuesta que institucionalizaba el régimen de coparticipación federal disponiendo que el Congreso fijara la participación de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Siguiendo al Dr. Rodolfo Spisso, respetado tributarista y panelista del Seminario "puntos de Partida y Recomendaciones en Materia de Federalismo Fiscal" organizado por la Secretaria General de la Presidencia de la Nación, decimos que "es sabido que la Convención Constituyente de 1949 no tomo en consideración dicha propuesta no obstante haber sido elaborada en el seno de una conferencia políticamente tan representativa de la que participaron los Ministros de Hacienda de las Provincias y su par de la Nación".

En su conferencia ante tan calificado auditorio, el Dr. Spisso concluye que la institucionalización del régimen de participación tributaria debe manifestarse a través del siguiente texto: "la recaudación de los impuestos nacionales se distribuirá entre la Nación y las Provincias y la ciudad de Buenos Aires, asignándoles a estas dos últimas un porcentaje mínimo…", etc. En cuanto a la creación de un Consejo Federal Tributario, también establece que el mismo "estará integrado por las provincias y por la Ciudad de Buenos Aires".

El Dr. Héctor B. Villegas, otro reconocido doctrinario, señala en su exposición ante el mismo Seminario "en relación con los temas que se han tratado, destaco mi referencia con respecto a que era necesario dar estado constitucional al régimen de coparticipación, indicándose un porcentaje mínimo del producto total que debe distribuirse entre las provincias. Además, allí mencioné la necesidad de dar las normas básicas relativas al régimen financiero de la Capital Federal..."

* Por último, Señor Presidente, creemos el nuevo status que le hemos otorgado a la Ciudad de Buenos Aires debe necesariamente -a la fuerza no caer en una flagrante incoherencia- ser acompañado por las herramientas presupuestarias necesarias para cumplir lo que su nueva condición le exigirá de aquí en adelante.

El Dr. José Osvaldo Casas, Secretario de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales dice: " no podrá pasar inadvertido que la reforma del Régimen Jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, de tener concreción constitucional, operará efectos reflejos en el sistema coparticipación, en tanto pueda reconocerle el carácter del fisco contratante".

Señor presidente:

Creemos indispensable, por último, incorporar a la Ciudad de Buenos Aires entre los entes autónomos que pueda crear y participar de regiones y celebrar convenios.

Me remito en este punto a o señalado por el convencional Márquez cuando la discusión del Núcleo de Coincidencias Básicas consideraba que una solución a los problemas de ese gran conglomerado urbano que es el Gran Buenos Aires podría llegar con la creación del área Metropolitana, para ciertos problemas que burlaban los límites físicos y políticos y se extendían mas allá o más acá de la Av. General Paz.

La condición de Capital Federal que reviste la Ciudad de Buenos Aires, por otro lado, le impone un grado de relacionamiento a nivel nacional, y también internacional, el cual puede redundar en importantes beneficios para el país si se le permite a la ciudad celebrar convenios.

Proponemos en nuestro despacho sustitutivo que se incluya el término "y la Ciudad de Buenos Aires" en el segundo párrafo del inciso 2, del texto emanado de la Comisión de Redacción, a continuación de la palabra "provincias".

Solicitamos se modifique, en el párrafo cuarto, la expresión "las provincias" por la más amplia "las jurisdicciones".

Para terminar, proponemos se incluya, en el artículo 106 bis (artículo 10º del despacho de la Comisión de Redacción) el término "y la Ciudad de Buenos Aires" a continuación de la palabra "provincias", y se elimine la expresión "la Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto".

Creemos, Señor Presidente, que nos asisten muchas razones, y no la "de quedarnos con todo" como ha dicho algún Señor Convencional son las que hemos expuesto.

Esperamos comprensión y apoyo, porque los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires no somos los culpables de siglos de centralismo y desigualdad. Y queremos, más que nada,

hermanarnos definitivamente con nuestros compatriotas en un marco de generosidad, grandeza y buena voluntad.

Gracias, Señor presidente.

56

Solicitada por los señores Convencionales Giordano Monti, Ciaurro, Rosatti, Robles, Martino de Rubeo y Benzi

NORMAS INTERPRETATIVAS PLANTEADAS POR LOS CONVENCIONALES JUSTICIALISTAS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE AL DICTAMEN DE LA MAYORIA SOBRE REGIMEN FEDERAL (ORDEN DEL DIA Nº 8)

Artículo Segundo, sobre modificación del Artículo 67, inciso 2º de la Constitución

Norma interpretativa Nº 1: Todos los tributos son coparticipables, excepto los aduaneros.

Norma interpretativa Nº 2: Todas las contribuciones son coparticipables, excepto aquella que posee una asignación especifica.

Norma interpretativa Nº 3: La concurrencia Nación-Provincia aludida en el primer párrafo del inciso no debe entenderse en el sentido de que se excluye la facultad provincial de imponer otros tributos directos e indirectos.

Norma interpretativa Nº 4: La coparticipación no excluye otras formas de coordinación financiera entre la Nación y las provincias, tales como las cuotas suplementarias, los créditos fiscales, las transferencias o subvenciones libres o condicionadas, etc.

Norma interpretativa Nº 5: La distribución de fondos coparticipables debe realizarse, en todos los casos, sobre parámetros objetivos.

Norma interpretativa Nº 6: La equidad como criterio de reparto interprovincial consiste en la redistribución de los fondos coparticipables en forma proporcional al poder contributivo de cada provincia.

Norma interpretativa Nº 7: Es condición inexorable para la entrada en vigencia en el territorio provincial de la ley convenio sobre coparticipación, la aprobación expresa del gobierno local.

Norma interpretativa Nº 8: Para que la transferencia de competencias, servicios o funciones entre la Nación y la provincia se concrete no sólo se requiere la correspondiente asignación de recursos sino también la libre aceptación por parte de la jurisdicción receptora.

Artículo Sexto, por el que se agrega el inciso 16 bis al Artículo 67 de la Constitución

El Estado es garante de la justicia social y promotor de la solidaridad.

El acceso a la educación en el ámbito universitario no puede quedar sujete a las leyes lucrativas del mercado; la equidad es un principio que debe ser interpretado para que la indigencia no sea un motivo de exclusión en el sistema educativo.

Artículo Décimo, sobre incorporación del Artículo 106 bis

Por "recursos naturales existentes en su territorios", cuyo dominio originario le corresponde a las provincias, deben entenderse todos los recursos naturales (energía, minería, flora, fauna, etc.), renovables o no, cualquiera sea su origen, ubicados en la superficie, en el subsuelo y en el espacio aéreo.

En especial, y a los efectos de las consecuentes compensaciones y/o regalías que por derecho correspondan, se encuentra comprendida la hipótesis del agotamiento y/o desgaste del suelo y subsuelo por el aprovechamiento agropecuario, fuente de riqueza originada en el territorio provincial que, pese a permitir el progreso del país en su conjunto, no ha tenido el debido retorno o compensación para las provincias dedicadas a esa actividad.

57

Solicitada por el señor Convencional Verani

Señor Presidente, señores Convencionales, luego de casi cuarenta días de interminables rondas de reuniones, finalmente llegamos al recinto con el llamado paquete federal. Para quienes como nosotros hicimos de estos temas, el eje de nuestra propuesta al electorado sentimos la íntima satisfacción de haber cumplido una etapa muy importante, pues, estamos cumpliendo con el mandato otorgado a través del voto popular.

La cuestión federal en nuestro país fue desde los inicios de la vida como Nación independiente, la primera gran cuestión ideológica que dividió a generaciones enteras de argentinos, que se encolumnaron en los bandos que lamentablemente se hicieron clásicos: "unitarios y federales".

Fue mucho más que una simple definición política, fue cuestión de vida, por ella se luchó en todos los terrenos y con todos los medios y la lucha costo la sangre de muchos argentinos. Cada uno de los bandos tuvo figuras destacadas e idolatradas por sus partidarios, que entregaron la vida por sus jefes, son por todos conocidos, héroes o villanos según el bando de pertenencia.

Pero esta cuestión no nació con la vida independiente del país, nació casi con el primer atisbo de desarrollo de la colonización española.

En la época colonial el monopolio impuesto por España tenía muy escaso contacto comercial con las colonias del Río de la Plata se debía comerciar a través de los sistemas de flotas y galeones y de las ferias anuales en Panamá y Potosí (que duraban 30 a 40 días).

Este sistema tan restrictivo y escaso de mercaderías impuesto por España tuvo su ventajas en nuestro país, impulsando el desarrollo del interior, consolidando las ciudades que luego vendrían las

provincias fundantes, al incentivar la necesidad de las industrias sustitutivas, telares, obrajes, ingenios, talleres, molinos, viñedos crecieron a la sombra de esa necesidad.

Con el siglo XVIII y el cambio de dinastía (de los Austrias a los Borbones) se implementaron una serie de cambios en todo orden, fueron suprimidas las vallas consideradas monopólicas. El comercio indiano creció rápidamente, pero al mismo tiempo se perjudicaron las industrias surgidas a la sombra del ocasional proteccionismo anterior y en 1778, con el reglamento de comercio libre, sobreviene la apertura del comercio con España del puerto de Buenos Aires aunque siempre manteniéndose el sometimiento comercial español.

Las medidas económicas, entonces, tienden a dar mayor fluidez al comercio y terminan transformando totalmente a Buenos Aires. La ciudad comenzó a crecer con la pujanza propia de un puerto que centralizaba todo el comercio del virreinato como un intermediario insustituible.

El crecimiento fue inversamente proporcional cuando más favorecía a Buenos Aires más se perjudicaba el interior del país, así, las mercaderías del exterior comenzaron a inundar el virreinato con grave perjuicio de las que se fabricaban en él. El enriquecimiento de Buenos Aires contrastaba con el progresivo empobrecimiento de los pueblos del interior sobre todo a partir del siglo XIX.

Con la llegada de la independencia nada cambió sino que se acentuaron los problemas la preeminencia de la -ciudad puerto- con los beneficios de las entradas de aduana solamente para la provincia de Buenos Aires se mantuvieron aún con Rosas que nunca quiso nacionalizar los beneficios de la aduana y compartirlos con las provincias.

Después de Caseros y de la separación de Buenos Aires del resto de la Confederación es bien sabido las penurias económicas vividas por estas, lo que tal vez haya hecho comprender a Urquiza que sin el poder económico de Buenos Aires era vano intento alguno. Creo que existió en él casi como un dejar que Mitre y Buenos Aires retomen la organización nacional, esto lo pienso por cuanto quedaron muchas divisiones de Urquiza sin entrar en lucha en la batalla de Pavón.

El circular de la historia continúa y reaparece el federalismo verdadero cuando por primera vez la juventud se puso alrededor de Leandro N. Alem y se comienzan a producir luego del modelo de la generación del 80 dos grandes diferencias.

El modelo del ochenta se puede compartir o no pero fue un modelo de país que se agota en el año 30. La U.C.R. mantiene el principio del sufragio universal hasta que Irigoyen lo puede aplicar y en el 1916 se concurren a las urnas por primera vez con el sufragio universal.

Pero venía el modelo del 80 buscando algún tipo de reforma económica no nos olvidemos que vienen las inmigraciones, que aparecen las nuevas teorías mundiales, aparece el comunismo, las corrientes inmigratorias, nuevas ideas sociales, que Irigoyen recoge y adopta en un sentido popular diferente, pero no acierta con un programa revolucionario económico que había que plantear en el país .

Los grandes cambios sociales los recepciona el país, pero por las fuerzas económicas conservadoras, cae y ahí vienen los intereses centralistas que quieren mantener el modelo del 80.

Los conservadores hacen caer el gobierno federal y popular de Yrigoyen, y producen una sociedad inaudita se asocian con el fascismo y la prueba está que ponen a Marcelo Sánchez Sorondo como Ministro del Interior de Uriburu.

Cuando Perón accede, nuevamente el país innova socialmente y se produce la gran revolución en lo social con la implantación del concepto de justicia social que es el sentimiento tan caro al peronismo y al radicalismo.

Sin embargo no acepta el modelo económico de país que pueda alimentar su política distributiva y cuando él ve que tiene que cambiar de modelo económico y cita por primera vez en su gobierno a las demás fuerzas políticas, pero la reacción conservadora no se hizo esperar y viene el

golpe de estado porque las fuerzas conservadoras que empuñaban las armas no tienen otro medio de recuperación del poder.

Nuevamente el pueblo recupera la democracia y don Arturo Frondizi, recepciona los modelos sociales y procura hacer despegar el país.

Vuelven los intereses conservadores, se derroca a un gobierno, se sepulta a la democracia.

Llega entonces un nuevo período democrático y con el presidente Arturo Humberto Illia ocurre exactamente lo mismo, con el agravante de que alcanzó parcialmente a conjugar lo social con lo económico, pero la reacción conservadora pudo con él.

La reiterativa intervención reaccionaria en los gobiernos democráticos, en los períodos más recientes de nuestra historia; se ven agravados por la extrema crueldad con que se obliga al pueblo a someterse a la voluntad económica de los grupos dominantes, luego del breve gobierno de don Juan Domingo Perón el sistema implacablemente condicionó el futuro, desde ese momento nada sería igual, las principales demandas del país seguirían siendo éticas, democráticas, casi extrañas a lo económico.

Hasta que llegamos a esta nueva democracia y al gobierno del Dr. Raúl Ricardo Alfonsín, a quien nadie le pidió que fuese un gran innovador en lo económico, le pedimos libertad, paz y justicia.

Las bases económicas de la reforma que sigue aún hoy reclamando el país, las enunció el Dr. Alfonsín en su discurso de Parque Norte. Allí enunció el marco económico, decía que había que achicar el Estado que había que modernizarlo, que había que tecnificarlo y lo intentó, pero no hubo interlocutores válidos, nuevamente primó la conquista de los valores sociales y se postergó, por presiones insostenibles, como fueron catorce paros generales, la concreción de la revolución económica aún pendiente.

La presente no ha pretendido ser una enumeración histórica sino marcar hechos puntuales a rasgos kilométricos que demuestra que en los últimos sesenta años la historia no ha variado por que el modo del 80 sigue enquistado por los conservadores y no deja cambiar el modelo económico.

La situación descripta se parece lamentablemente mucho a la situación actual y por eso desde nuestra provincia, una de las nuevas, planteamos la necesidad de un cambio de rumbo en la forma de organización del país.

Nosotros desde mucho antes del inicio de este debate por la propuesta de reforma lanzada por el gobierno del Doctor Menem, ya decíamos que sí, que queríamos la reforma, que era oportuno y necesario debatir que país deseábamos construir, que solidaridad federal impulsábamos, para que procurábamos poder para las provincias y autonomías para los municipios, y que la reforma del presidencialismo no era solamente para atenuar su poder sino que también se debía distribuir el mismo con un sentido federal.

No debe extrañar que en el año 1987 comenzara el procedimiento de reforma de la Constitución de Río Negro, que sancionada en 1957 adolecía de un vicio de legitimidad casi insalvable, debido a que los convencionales fueron electos con la proscripción de una parte del pueblo rionegrino.

También allí la Constitución fue producto de un pacto político, las urnas decretaron que ningún partido tenía la mayoría, casi fue mejor, todo surgió del necesario consenso, como debe existir en una Constitución.

Los radicales rionegrinos a principios de 1992, en la localidad de San Antonio Oeste confirmábamos nuestra vocación reformista y entonces, con la autoridad que nos daba pensar en un país y no en un presidente, pensar en un futuro y no en una circunstancia de poder partidario, decíamos:

..."Somos reformistas para llevar a la práctica una reforma, que receptúe en el nuevo texto los profundos cambios políticos y sociales acontecidos en el mundo desde 1853 hasta la fecha;

Somos reformistas para construir un nuevo modelo nacional que incorpore disposiciones que garanticen la justicia social y el equilibrio regional;

Somos reformistas para impulsar un nuevo pacto federal, que nos iguale con el resto de las provincias históricas;

Somos reformistas para atenuar la concentración de poder propia del sistema presidencialista;

Somos reformistas para respetar un auténtico federalismo participativo y no de meras autonomías declamadas;

Somos reformistas para garantizar el concepto de regiones, y autonomías municipales, reconociendo el dominio provincial de los recursos naturales;

Somos reformistas para garantizar en la Constitución Nacional las libertades públicas individuales y los derechos sociales, dando jerarquía constitucional a los derechos de la mujer;

Somos reformistas para afirmar la independencia del poder judicial y restaurar los organismos de control republicano;

En definitiva somos reformistas para que el eje de la reforma no se plantee como una cuestión oportunista como se ha venido haciendo hasta ahora, centrándolo en la reelección presidencial..."

No venimos de Río Negro con un mandato reeleccionista, veníamos a plantear una revisión fundamental de los errores que nos alejaron del federalismo de 1853, venimos dispuestos a librar la más democrática de las batallas con las armas de la tolerancia, la convicción y el respeto plural, veníamos a luchar por recuperar y poner de pie a la patria verdadera.

Venimos a refrendar nuestro espíritu provinciano capaz de sobrevivir a cualquier presión portuaria o centralista, porque somos parte del todo que es la Nación, y ese todo que nos da la fuerza para sobrevivir en nuestra tierra.

Todos los argentinos saben que las Coincidencias de este Núcleo son Básicas y que además debíamos discutir temas que hacen profundamente a nuestra visión de un país federal y que no se acordaron porque los "modelos" de país que proponemos peronistas y radicales son distintos.

En los temas que no están en el Núcleo es donde verdaderamente queda en nuestras manos definir en qué tipo de sociedad viviremos los próximos cien años, porque votando o no el Núcleo todos sabemos que moriremos viviendo en democracia, pero no todos estamos seguros de seguir viviendo dentro de un federalismo más profundo y con un Estado que en vez de desertar diga presente.

He pensado que la diferencia entre el Núcleo y el resto es como el derecho de forma y el derecho de fondo. En el primero se modifican los procedimientos, formas, plazos o sea "el cómo" de la vida en democracia. En cambio en los temas habilitados se modificará el fondo, es decir "el qué y el para qué" de la democracia.

Diremos para que queremos todos los instrumentos debatidos en la primera parte, si queremos o no verdaderas provincias autónomas, si queremos regiones, autonomía municipal, defensa del consumidor, iniciativa popular, amparo, preservación del medio ambiente, coparticipación, educación, recursos naturales.

Además, apuntando a mejorar la calidad de vida de la gente, y mejorar posición frente al Estado, constituiremos organismos para que defiendan sus derechos, hasta hoy difusos, buscando cambiar la forma de participación de abajo para arriba, crecer en un concertado federalismo,

respetando nuestras particularidades y diseñar un modelo de país integrado por partes inescindibles pero autónomas.

Diremos también desde lo ideológico y programático que el federalismo no es un instrumento de mecanismos de ajuste, ni un tecnicismo descentralizador. El federalismo es a la Argentina como la democracia a nuestras vidas, una cuestión profundamente ideológica, es patogénesis cotidiana de nuestras posibilidades, es preservar el futuro de todas nuestras fuerzas, es hacer siembra sobre campo fértil, es ser e integrar una Nación libre, justa y soberana, donde todas sus partes son raíz y fruto, preexistencia y existencia.

Nos enfrentamos con dos modelos de federalismo, el clásico o de las meras autonomías y el federalismo de concertación o participación.

El primero es el federalismo clásico de nuestro país, un federalismo declamado pero inexistente en los hechos, un federalismo permanentemente invocado por todos los gobiernos, pero que en el momento de la decisión política siempre se prioriza los intereses del centro del país.

Es el federalismo que podríamos llamar tutelar. El gobierno federal "tutela" a los gobiernos de las provincias, les administra sus recursos naturales, les indica dónde y cómo se debe gastar, les indica cuales deben ser sus prioridades, es -para resumir-, la clásica relación padre - hijo infante, sin ironía alguna pregunto ¿Cómo gobierno centralista puede tutelar el federalismo?

Nuestra propuesta apunta a terminar con este modelo de organización de país, queremos mudar inmediatamente a un federalismo en serio, concertado y participativo, en el que los factores jurisdiccionales de poder deban encontrar juntos, en pie de igualdad, las formas de sus relaciones.

Este es el único camino para evitar el gobierno de las burocracias tecnocráticas, centralistas y conservadoras este federalismo de concertación, de inspiración democrática debe asentarse en los tres principios cardinales de toda Constitución federal operativa que son:

1) **Principio de subsidiaridad**: nadie se debe hacer cargo de lo que otro puede hacer mejor. La Nación debe dejar en manos de las provincias y estas en las de los municipios, todas las cuestiones que puedan ser administradas y controladas por la gente, por los vecinos.
2) **Principio de solidaridad**: se debe conceptualizar por el aporte y la necesidad de las partes y no sólo por la cantidad de habitantes, la solidaridad federal. Ha de consistir en que las diferencias de posibilidades que la naturaleza distribuyó en cada territorio provincial, sean superadas y equilibradas por la conciencia solidaria del pueblo y gobernantes, y no profundizadas como ha venido ocurriendo.
3) **Principio de pluralidad**: que consiste en reconocer no sólo las diferencias ideológicas sino en respetarse en como son cada uno de los Estados del sistema federal.

Comparando la situación actual con los principios que deben regir en un Estado Federal, nos damos rápida cuenta que el Estado argentino, la República Argentina, es federal por definición pero no por acción y para muestra a veces sirven las cifras, los cuadros comparativos como este:

Comparación entre el gasto público y la población:

La comparación revela como se muestra en la práctica la deformación existente en la centralización de la decisión política de nuestro país, y demuestra que el gasto público está absolutamente distorsionado en comparación con la distribución de la población. Y para variar, también las provincias se ven perjudicadas

La Capital Federal con el 10,5% de la población recibe el 52,8% del gasto público es decir cinco veces más de lo que le correspondería.

Las provincias en su conjunto con el 89,5% de la población reciben el 47,2%, casi la mitad.

Buenos aires con el 38% obtiene el 19%, la mitad al igual que las provincias en su conjunto.

Por su parte, a nuestra provincia Río Negro con el 1,4% de población se le asigna el 0,5% del gasto, que equivale a un 30%. Es decir solamente la tercera parte de lo que le corresponde. Fuente "el desafío federal" "página 103" autor Domingo Cavallo.

Si a esto le sumamos el gasto previsional directo a través del pago de las prestaciones y el indirecto como la atención de su obra social, con más los subsidios con las tarifas de luz, gas, agua, a las que no se les aplica el costo de transporte desde los centros de producción, las cifras resultantes son directamente catastróficas.

No quiero en manera alguna que se tome este desarrollo como un ataque a los argentinos que viven en la capital o en el gran Buenos Aires, de manera alguna concibo la cuestión federal sin el concurso de ambas jurisdicciones, lo que creo que la tendencia debe cesar. El gasto debe hacerse con mejor distribución, con otros parámetros (quizás con los tres principios que desarrollamos más arriba) o como se demostró en el uso de algún parámetro, pues si se le asigna cinco veces el gasto comparado con su población, siendo la Capital federal el 10% de esta, en los números del país los resultados pasan a ser trágicos.

Del libro citado - El Desafío Federal de Domingo Cavallo - voy a extraer algunos otros párrafos, entre ellos este referido al traslado de la Capital Federal:

"…El 15 de abril, cuando el presidente Raúl Alfonsín se dirigió al país para proponer el traslado de la Capital Federal a Viedma, los economistas y empresarios de la Fundación Mediterránea compartíamos un seminario de discusión interna de la versión preliminar de estos dos libros. El traslado de la Capital Federal se daba por descontado en las páginas finales de aquel borrador, porque surgiría claramente como necesario, tan pronto como la Argentina decidiese implementar un verdadero sistema federal... Lo que le falta a los argentinos es organización para que nuestros esfuerzos individuales se sumen en lugar de restarse … Por el contrario, conceptos como el de democracia, libertad económica y sistema de gobierno representativo, republicano y federal mantendrán por siglos su vigencia, porque definirán las características de una sociedad organizada para aprovechar, en cada momento de su historia los mejores aportes que la tecnología la industria, las artes y la cultura en general ofrezcan como medio para alcanzar el bien común"

Este libro que en su conjunto es un estudio de diagnóstico de la situación del país, que es a su vez meduloso, realista y brinda un excelente fundamento para la causa federal, y se tendría que convertir casi en uno de los libros de cabecera de los que defienden la causa federal, pero claro… uno desconfía. Es que la práctica del poder cambia a la gente - será por aquello de haz lo que yo escribo no lo que yo hago cuando soy Ministro de Economía de la Nación -

Me he abstenido de hacer uso de la palabra durante el debate sobre el "Núcleo de Coincidencias Básicas" porque siempre he creído que toda la reforma constitucional "es" un Núcleo de Coincidencias Básicas, que, comienza desde la federalización de las facultades presidenciales, aumentando y reformulando la presencia parlamentaria, pero sobre todo impulsando que esta atenuación del presidencialismo sea un eje vital para el fortalecimiento de las autonomías provinciales, que se traduzca en un protagonismo horizontal y multiplicador del desarrollo de nuestra comunidades y verticalmente acerque y coloque a las provincias en posición de ser partícipe de las grandes decisiones que hacen al destino de la patria.

Puede que muchos se conformen con alcanzar solamente la reforma reeleccionaria, con ajustes y modernizaciones que atenúen el presidencialismo. Confieso que luego de tantos días de trabajo conjunto con otras fuerzas políticas, si hubiera un convencional con este único objetivo político seria minúsculo y tremendamente mezquino.

Porque también los gobiernos democráticos -aún los de indudable origen federal, popular, progresista- no alcanzaron a detener la inercia de la concentración de poder y de la economía

alrededor del puerto. Asumimos lo que nos corresponde en esta autocrítica y venimos a decir en voz alta y sincera: volvamos a la esperanza histórica, volvamos a las provincias y desde allí y desde hoy hagamos una Argentina grande.

La construcción de esta no podrá efectuarse si quienes venimos siendo parte de su materialización no reconocemos nuestras fallas y más aún si no marcamos con todas nuestras fuerzas las diferencias que tenemos con el partido del gobierno. La Unión Cívica Radical, que es gobierno en mi provincia, viene dejando en claro que se opone a la retirada irresponsable del Estado.

Nosotros no queremos, no aceptamos ni aceptaremos al estado desertor, y no solo queremos un Estado Nacional Federal, lo queremos fuerte, digno, incorruptible y presente en todos planos en donde las pujas distributivas o de interés, lesionan, castigan o dejan indefensos a los humildes, a los que hoy en esta tierra tan rica, solo son un número en las estadísticas de la desocupación.

Cuando para el gobierno nacional, las prescindibilidades, cesantías encubiertas, suspensión o cierre de servicios, son los componentes del ajuste, para Río Negro es distinto y consiste en relativizar las posibilidades de sectores productivos, iniciando la prefinanciación de sus exportaciones, habilitando proyectos con inversiones de sectores privados, como lo es el desarrollo del área costera en materia turística, pesquera y portuaria, como también es distinto para nosotros, el gas, pues creemos que los gasoductos, deben extenderse por la obra del Estado y los particulares por toda nuestra geografía y no enajenados al mejor postor de la coyuntura.

No es cierto que la reformulación del Estado admita una sola filosofía y una sola ideología, como tampoco es cierto que la ciudadanía elige gobiernos de distinta extracción partidaria, para que luego todos hagan lo que el Ministro de Economía de la Nación disponga, no olvidamos los compromisos asumidos, con todas las dificultades que la hora impone, los llevamos a cabo conforme nuestra creencia política y nuestras posibilidades concretas.

Es cierto que en nuestra provincia, existen y reclaman sectores que se sienten y están postergados, pero no creemos que sea solución para ellos una actitud idéntica a las que adopta la Nación para con sus problemas, municipalizando la educación, no mejoraremos el salario docente y si agravaremos la situación del sector, trasladando una carga insospechadamente pesada a los municipios.

Estamos en esta banca para terminar con este proceso de retirada del Estado Nacional que viene generando el desguace del ahorro nacional acumulado durante años por el pueblo en “sus” empresas públicas. Tal como lo mandan los centros financieros internacionales, que además exigen como forma de lograr equilibrios fiscales en la Nación, que se traslade todos servicios a las provincias, eso por supuesto sin la debida transferencia de los recursos necesarios.

Este no es un capricho de un convencional constituyente de la Patagonia, no señor Presidente, este es el mandato impuesto a todos los argentinos por los convencionales constituyentes de 1853, y para los rionegrinos en particular es el mandato expreso de nuestra Constitución provincial.

Es completamente ajena a la propuesta de los constituyentes de 1853 y también de la Convención Reformadora de 1860 esta planificación integral del alejamiento del Estado de sus compromisos primarios. Es imposible imaginar un Estado federal, sensible y preocupado por el destino final de las provincias y de sus habitantes, cuando no se preocupa de sus jubilados, de la salud, de la educación, de los que son distintos, de los dolientes del cólera o los dos millones y medio de desocupados. Estas, deudas internas y otras tantas social y políticamente impagas, constituyen el Núcleo Básico de nuestro trabajo.

Y si propugnamos un federalismo de concertación con rango constitucional, criterios de subsidiariedad regional, autonomías municipales, participación directa de la ciudadanía, autonomía

para Buenos Aires, defensor del pueblo para que como un tábano sobre la cabeza de la noble bestia, no le permita el sueño hasta el buen gobierno, si queremos recursos naturales de propiedad provincial y jurisdicción concurrente con el Estado Federal, si imaginamos un país donde los ciudadanos asuman la iniciativa cuando algún gobierno se haga el distraído, si pensamos que debemos reforzar la actividad parlamentaria y darle a ella el control de la administración del ejecutivo, si estamos convencidos que debe discutirse el reparto del producto de la renta nacional entre las provincias y la Nación e ingresar al debate parlamentario por la Cámara de Senadores, donde las autonomías debaten como pares, como no vamos a creer que nuestro pueblo no está maduro para concertar, construir y protagonizar el nuevo federalismo que estamos votando.

Y lo que estamos votando no es una cuestión menor, es el centro de todas las cuestiones nacionales, pues no habrá Nación posible sin federalismo práctico y practicable.

Este dictamen puede parecer poco a los extremos y también a los extremos parecerle un exceso, pero la democracia tiene la pátina de los consensos y por cierto que el brillo de los extremos luce, pero no conduce.

Conservan nuestros asesores y nosotros mismos una historia de papeles, una montaña de palabras, cuidadosamente escogidas primero y desechados después, conservamos centenares de horas, miles de consultas, para que este sueño pueda aproximarse a la voluntad de todos sin satisfacer plenamente a nadie.

Pensemos y digamos claramente todos aquí hubiéramos querido más, unos más centralismo, otros más federación, pero quienes construimos el consenso nos hemos preguntado, cual es el límite que debe guardarse para que federalismo no sea disgregación nacional, cual es el umbral que impedirá que con una Constitución de texto federal se rece nuevamente una letanía centralista.

Dice Alain Rouquie en su pequeña pero gigante obra “La Tentación Autoritaria” … “La democracia no es la forma natural o genética de las sociedades, es la menos mala de las formas que impiden la cotidiana tentación autoritaria, pero aún hoy no se ha descubierto una que la supere”, y si este texto tuviera que tener un traslado a nuestro trabajo, deberíamos estar seguros de que es la mejor federación que para el siglo XXI pudimos lograr y no solo para ser federales, sino para impedir la cotidiana tentación centralista de cualquier gobierno de turno.

Se habrá escuchado en mi discurso varias veces la palabra consenso, pacto, concertación o acuerdo. Que nadie se llame a engaño. Creo en el consenso, en el pacto, en el acuerdo y en la concertación, porque son las únicas formas de acción democrática, y no es porque descrea de las mayorías, pero para resolver cien años de futuro cualquier mayoría es circunstancial y escasa. No hay mayoría que dure cien años, pero hay consensos que duran mucho más.

Esta Constitución no será de los Peronistas, ni de los Radicales, ni del Frente Grande, no será ni siquiera de los que se fueron, esta Constitución es del pueblo de la Argentina, sin proscriptos ni proscriptores.

La mayor legitimidad política a la que se pueda aspirar está en este recinto, no porque fuimos votados, sino porque todos seremos dueños del todo, ninguna de las partes tiene un dueño único, nadie pudo, aunque la tentación haya existido, hacerse dueño partidario o personal del pueblo argentino, el consenso alcanzado en este dictamen y en cada uno de los votados, expresa la vocación de construcción futura de un país.

Este, como el del Núcleo de Coincidencias Básicas son los dictámenes del poder, y este es el dictamen que se expresa sobre las relaciones de las provincias con la Nación, el que define el modo de construir el futuro, el que establece las formas de participación y construcción federal.

Este despacho incorpora al texto constitucional el concepto de región y de autonomía municipal:

Brevemente digo, señor Presidente, a esta Asamblea Constituyente, que estos dos nuevos conceptos no pueden tratarse separadamente porque junto con la autonomía provincial, en el nuevo equilibrio que procuramos dentro de una Nación federal, constituyen el tríptico sustento que expresara plenamente las potencialidades de desarrollo de nuestro pueblo.

Como en una pirámide de escalonamiento sucesivo, de abajo hacia arriba las autonomías municipales consagradas, aquellas que están nutridas por la participación cuasi directa permanente del ciudadano, renovarán y consolidarán potenciando las autonomías provinciales.

Las provincias conjugando sus intereses comunes con sus economías regionales y sus características sociales y geográficas confluyentes, constituirán regiones, que en el texto constitucional que proponemos sea votado por esta asamblea, pueden constituir tanto un adjetivo como un sustantivo para potenciar en un esfuerzo compartido un futuro mejor y adecuado a las condiciones presentes y futuras de exigencias de excelencia en el desarrollo.

En el despacho que proponemos las regiones para el desarrollo económico y social, no solo responden a un hecho que se viene dando por imperio de la necesidad, sino que se promueve y proyecta una forma federal y concertada de búsqueda de una eficiencia difícil de lograr, cuando los niveles de desarrollo y las asimetrías entre provincias, nos están condenando a todos a pelearnos por lo poco que nos queda, si no nos damos una forma institucional de luchar por lo que podemos conseguir.

La Nación fortalecida por la autonomía de base que alcanzaran los municipios, integrada por provincias autónomas pero eficazmente articuladas en regiones constituidas por ellas mismas, podrá abocarse de lleno y sin demoras a la macro planificación, a recuperar su presencia en los servicios esenciales, que nunca debió abandonar, será la cúspide de esta pirámide de poder federal, que expresara y se asentara en el solidaridad, subsidiariedad y pluralidad federal que ya dejé expresados más arriba y que como podrá verse están especialmente presentes en todo el despacho.

Este despacho establece y recupera para el texto constitucional de modo expreso y globalmente generoso, el dominio originario de las provincias de los recursos naturales existentes en su territorio:

Si bien, señor Presidente, sobre este tema agrego una inserción de más de noventa páginas, considero imprescindible expresar en este recinto, que el despacho de comisión en este punto no es innovador, apenas pretende volver a la originalidad de 1853, donde quedó claro, que las provincias eran la regla y la nacional la excepción, como diría el maestro Bidart Campos.

Constitucionalmente, siempre los recursos naturales fueron de las provincias, los de su suelo, subsuelo, espacio aéreo, costas, mar si lo tuvieren, todos los recursos eran provinciales.

Inconstitucionalmente ya sea por leyes de facto o por displicencias de los gobiernos legítimos, se consagró la distorsión que llega a nuestros días, como el exceso burlón y doloroso de decirle a Río Negro y Neuquén el caso de la privatización de Hidronor, que el agua era nuestra pero la represa de la Nación porque estaba construida sobre dos elevaciones del terreno, que como servían para producir energía eran nacionales.

No puedo señor Presidente, imaginar a los constituyentes de 1853 imaginando esta regla constitucional grotesca que diría que los ríos que producen plata son de la Nación y los que sólo llevan agua son de las provincias. No señor Presidente, los Constituyentes del 53 dijeron lo que aquí venimos a votar en un texto breve y claro, desde el cual ya no puede haber más dudas: las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Y no mencionamos casuísticamente a alguno, porque todos los recursos naturales son de las provincias, cualquiera sea su origen o su ubicación en el espacio territorial provincial, sea este su subsuelo, espacio aéreo o mar adyacente a sus costas, se trate del espectro de frecuencias, del

petróleo, los minerales de la tercera categoría o los estratégicos, sean renovables o no, estén en el aire o en la tierra, se trate de ríos navegables o no, de curso provincial exclusivo o sucesivo.

Todos los recursos naturales son provinciales, así como fue en los orígenes de la patria, sólo que ahora para derribar al universo de las interpretaciones atentatorias y violatorias de lo que plantearon los Constituyentes en 1853, este principio se hace explícito, breve, concreto y contundente.

Nadie podrá ya privar a las provincias de lo que les es propio, pero tampoco pretendemos propiedades excluyentes, por esta razón se mantiene intacto el sabio equilibrio previsto en 1853, y el texto del art 67 inc. 12. Mantienen su vigencia con el solo agregado del comercio aéreo, porque nadie pretende que las provincias excluyan a la Nación, de lo que se trata es de que nadie excluya a nadie y que cuando se trata de ejercitar facultades concurrentes, que nadie dude sobre la propiedad de quienes o quienes se promueven aprovechamientos comunes.

Con este marco que aventa toda duda, los recursos naturales deben constituirse en el eje del desarrollo sustentable, para todos los argentinos, con especial respeto por aquellos que en su geografía disponen de estos bienes de la naturaleza, con total esfuerzo para que su uso sustentable beneficie equilibradamente a toda la nación y no sean meramente una ventaja comparativa, que por ser tal la Nación sustrae a las provincias y ni siquiera utiliza su renta para redistribuir entre todos.

Este es el criterio y la interpretación auténtica de lo que propone el despacho, que asumimos no es más que recuperar y exponer, para el futuro lo que ya habían querido para la república los Constituyentes de 1853.

El despacho Presidente, también dejará para el futuro, abierta la posibilidad para las provincias y las regiones de suscribir convenios internacionales gestionando intereses propios:

Nótese, señor Presidente, que si venimos sosteniendo que la nueva federación tiene que ser solidaria, plural y subsidiariamente eficaz y para ello redistribuimos y relocalizamos el poder político, sería una verdadera falacia, el no dotar a los actores de las herramientas necesarias para la construcción que esta Constitución reformada las encomienda llevar adelante.

El despacho, también aquí mantiene incólumes los principios y razones generadoras de la unión nacional, toda vez que limita estas facultades a cuatro principios básicos:

1.- interés propio de la provincia que se trate o la región en que se integre.

2.- que no se trate de facultades expresamente delegadas a la Nación.

3.- que aún tratándose de facultades no delegadas y de interés propios, no afectan la política exterior de la Nación.

4.- que no afecten el crédito público.

Este último punto fue introducido en el despacho, y creo que razonablemente, para dejar en claro, que los intereses propios cuando se gestionan autónomamente en el extranjero, deben ser afectando exclusivamente recursos, fondos o créditos que tengan o eventualmente disponga la provincia o región, pues sería absolutamente ilógico que una provincia o región afecten el crédito de todos los argentinos.

Pero estos pocos renglones en una Constitución son de extrema importancia en la vida de las provincias, con este texto deberemos asumir nuestro rol protagónico, ningún ministro de asuntos exteriores volverá a definir desde su despacho si un gobernador puede o no puede aceptar una donación extranjera.

Ya no habrá dilaciones ni intermediaciones, cuando en gestión de nuestros propios intereses logremos radicar capitales para producir riqueza a partir de nuestros recursos naturales.

Y más aún, los ministros de la Nación en vez de estar tomando las decisiones que competen a los gobiernos provinciales, podrán abocarse definitivamente a integrar a la Argentina con el

mundo, tendrán más tiempo para las batallas que deberemos seguir dando en el acuerdo general de tasas y aranceles (GATT), podrán implementar más y mejores mecanismos para evitar el dumping y todo lo que hace a la conducción nacional de la política y el comercio exterior.

Nosotros los provincianos podremos contratar en el extranjero lo que convenga a nuestros intereses en una escala pertinente, pero a la vez solidaria, federal y eficaz.

Este despacho Presidente, introduce por primera vez un texto claramente federal y distributivo de la riqueza y la renta de nuestra nación al conceptualizar y dar rango constitucional al:

Régimen de Coparticipación:

Las pujas distributivas, tanto del poder político como del poder económico, han desangrado a nuestra Nación, cuando iniciamos la marcha de la reforma de la Constitución Nacional, ya lo he expresado antes, los radicales rionegrinos sostuvimos que debía servir para dar rango constitucional a una forma de distribución de la recaudación impositiva, que con marcado sentido federal, eliminara los mecanismos perversos de presión a que nos somete el gobierno nacional a las provincias y a los que muchas veces recurrimos desde las provincias para mejorar nuestra posición relativa.

Volviendo a considerar los orígenes constitucionales que aquí hemos venido a revisar, puede claramente verse que la Constitución de 1853, no estableció un modelo para la distribución de lo recaudado.

No lo hizo porque el constituyente, creyó más conveniente distribuir las fuentes de tributación entre la Nación y las provincias.

Por mucho tiempo el sistema sirvió al despegue de algunas provincias y de la Nación, pero con todo desde hace más de cincuenta años, viene siendo sometido a constantes distorsiones, unas producto de los apetitos centralistas, otras consecuencia del desarrollo de la comunicación y el comercio interestadual.

Empresas que fabrican en una provincia, tienen depósitos en otras y venden en todas, ciudadanos de fortuna que moran en una ciudad y acumulan en otra, comercios sin fronteras internas, nos llevan a leyes convenio, que de mal modo tratan de devolver a las arcas de Nación o provincia los tributos que se generan según la escala de producción o comercialización y el tramo que se realiza en cada territorio, infinidad de evasiones y complicaciones tornan cada vez más complejo el universo imponible y las opciones de imposición.

Es así que por inevitable iniciamos los caminos de la coparticipación, que pasó de ser un acuerdo previo de las provincias para compartir con la Nación, a un desacuerdo general de las provincias con la coparticipación impuesta desde la Nación.

A esto debe sumársele un inmenso espectro de situaciones atendidas económicamente con asignación específica de recursos coparticipables, que en verdad hoy constituyen subsistemas de distribución secundaria y terciaria de fondos comunes.

El despacho que ponemos a consideración de la Asamblea, retoma la línea federal de 1853 y la actualiza incorporándole los conceptos que genuinamente nuestra experiencia como provincias y Nación hemos acumulado en años de discutir sobre coparticipación.

Además constitucionaliza la participación provincial en la génesis, elaboración y aplicabilidad del instituto de la coparticipación, agregándole las garantías imprescindibles para que no sea burlada la intencionalidad de su inclusión constitucional, tal como la automaticidad en la remisión de los fondos recaudados a las respectivas jurisdicciones.

Desagregando por partes el despacho sobre este tema importa saber y definir que se asienta sobre ciertos principios liminares, a saber:

1) Con exclusión de los impuestos procedentes de la aduana, todos los impuestos son coparticipables.

2) Las provincias en acuerdo previo con la Nación establecerán las bases sobre las cuales, el Congreso de la Nación dictará la ley de coparticipación, que como reaseguro será ratificada por las provincias, una vez dictada la ley.

3) Fortaleciendo el sentido federal del Senado de la Nación, el acuerdo alcanzado para ser convertido en ley, ingresara por el Senado de la Nación, donde las provincias y la ciudad de Buenos Aires, están representadas institucionalmente y en pie de igualdad estadual.

4) Siendo coparticipables todos los impuestos, se agravan las mayorías para su imposición, correspondiendo que el inicio del tratamiento de una nueva ley impositiva, ocurra por la Cámara de Diputados, pues su existencia afecta especialmente a los ciudadanos. Como dijimos en el punto 3 la distribución de estos impuestos nuevos, debe iniciarse por el Senado, de suerte tal que nunca más un criterio de imposición sea al mismo tiempo el de distribución.

5) Siempre será necesario establecer, por tiempo determinado y para fines especiales, asignaciones específicas de fondos coparticipables para atender situaciones especiales, pero estas asignaciones a partir de la aprobación del texto constitucional, deben determinarse por mayoría agravada y no pueden establecerse por decretos de necesidad y urgencia.

6) La ley que regule la coparticipación no podrá ser modificada ni reglamentada unilateralmente, lo sencillamente significa que nadie puede violentar esta prenda de acuerdo de las partes que integran este todo que constituye nuestra Nación, por esto es coherente el agravamiento de las mayorías, el ingreso por el Senado, la automaticidad en la remisión de los fondos y el acuerdo provincial que les da vida.

7) Como toda norma que establece pautas para compartir lo común, lo que es de todos, se crea con rango constitucional un organismo fiscal federal que integrado por todas y cada una de las provincias y la Nación que, como objetivo principal debe interpretar y velar por el cumplimiento de todo lo previsto por la Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten en material de coparticipación y asignaciones específicas.

8) A pesar de las críticas aventureras y mal intencionadas, no se han incorporado porcentajes de distribución primaria o secundaria, no se ha establecido esto para ti y esto para mí, por el contrario como una de las más importantes novedades de este texto federal, se orientan los criterios de distribución y gasto de las recaudación nacional y provincial, criterios de solidaridad, que tiendan a poner al alcance de los más humildes todas las posibilidades, que la distribución y el gasto se hagan para garantizar la igualdad de oportunidades y una calidad de vida digna para todos los argentinos es lo que propone el dictamen y creemos en los argentinos que aplicarán esta reforma constitucional, por eso solamente son criterios de orientación del gasto y la distribución y no cifras congeladas que impidan las redistribuciones que el futuro irá planteando.-

9) También este despacho federal incorpora al artículo 67, la facultad para el Congreso de la Nación de establecer políticas específicas que tiendan a eliminar las diferencias de desarrollo que observamos en las distintas regiones y provincias argentinas, es decir que no solo las provincias constituidas en regiones pueden procurarse un destino mejor, también deben trabajar por ello las Cámaras del Congreso Nacional y por supuesto el Poder Ejecutivo, pero esta no es una novedad pequeña, importa establecer que no habrá hijos y entenados, habrá políticas claras y concretas, votadas por los representantes del pueblo, que tendrán por destino no ya reparaciones históricas establecidas por decreto, sino compensaciones y estímulos puntuales para que llegue a toda nuestra geografía el esfuerzo y la distribución de la riqueza para ser solidarios con el más dolido.

Este despacho tiene normas transitorias y esto no es casual, es impensable, señor Presidente, que todo lo que aquí se promueve como cambio, se produzca el día en que entre en vigencia el nuevo texto constitucional.

Como además ya deje dicho, señor Presidente, de lo que aquí se trata es de definir para el futuro las nuevas formas de relacionamiento del poder en la Argentina, del poder político y económico, entonces es imprescindible que se tutelen y preserven por el tiempo que demande esta transición, que no deberá ir más allá de 1996, las formas en que actualmente, con sus más y sus menos, nos hemos dado, por imposición o por elección los argentinos.

Se pretende sostener que esta cláusula transitoria es para proteger los intereses de la provincia A o de la provincia B y ello es absolutamente falso, se protegen los intereses de cada provincia y de la Nación, pero básicamente los intereses de todos los argentinos. Creen que nuestros electores nos colocaron en estas bancas para que hagamos de Presidente, Ministros, Gobernadores, Legisladores nacionales, provinciales y Jueces de sentencia, no, solo somos constituyentes, fijamos y establecemos un mandato común para todos los argentinos, quienes por medio de sus gobernantes deben poner en marcha este mandato constitucional.

Por todo lo que expresa este despacho hubo debate, por todo lo que debe hacerse de aquí en más hubo consenso.

Por esto las provincias, todas, chicas y grandes, esforzaron su voz y jugaron todo su poder, el gobierno nacional también tenía que expresarse y lo hizo, pero una Nación no se construye atada de cuatro caballos como perdiéramos a Túpac Amaru.

No señor Presidente, todos los caballos y todos los jinetes tiramos hasta el límite, hasta que crujió el cuerpo de la Nación, hasta ese instante estaba permitido hacerlo.

En ese instante, en esa hora, los principios pueden más que las razones, las esperanzas más que las pérdidas, los sueños más que las frustraciones, en ese instante señor Presidente, se logró el consenso. Ese es el dictamen.

Por eso, señor Presidente, cuando regresé a mi provincia y me pregunten como di cumplimiento al mandato otorgado por los rionegrinos, cuando me pregunten que hice en la convención constituyente nacional responderé en mi nombre y en el de todos quienes aquí hemos trabajado honesta y duramente, que siento que hemos cumplido, porque por sobre todos los matices y diferencias hemos unido nuestros esfuerzos para:

"Profundizar la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra prosperidad y para todos los hombres que quieran habitar el suelo argentino."

FUNDAMENTOS ACERCA DEL DOMINIO Y JURISDICCION DE LOS RECURSOS HIDRICOS UBICADOS DENTRO DE LOS LIMITES PROVINCIALES

INDICE

Pág. 3 Desarrollo. Introducción

Pág. 4 I) Antecedentes provinciales en el ejercicio del Derecho de Dominio y

Jurisdicción de Recursos Hídricos en cuencas compartidas.
Pág. 9 II) Fundamentación doctrinaria sobre dominio y jurisdicción provincial en materia de proyectos multipropósitos que incluyan hidrogeneración
Pág. 49 II. a) Un debate esclarecedor sobre "La Ley aplicable"
Pág. 54 Debate
Pág. 62 II. b) Breve aporte sobre posiciones doctrinarias
Pág. 65 III) Antecedentes Jurisprudenciales
Pág. 69 IV) Marco Jurídico Provincial
Pág. 71 V) Conclusión
Pág. 73 VI) Evento jurídico del tema en relación a eventuales riesgos ecológicos, económicos y sociales.
Pág. 84 2.- RECEPCION DOCTRINARIA Y JURISPRUDENCIA
2.1. Tratados Internacionales y Órganos de aplicación
Pág. 89 2.2. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación
Pág. 91 VII) Perjuicio Sensible
Ajuste al caso del proceso de privatización de centrales hidrogeneradoras en el curso de los ríos Limay, Neuquén y Negro
Pág. 93 VII. a) Concluyendo este tópico.

DESARROLLO

A los fines de orientar al lector en este trabajo, hemos resuelto explicitar su ordenamiento de esta manera

INTRODUCCION

I.- Antecedentes Provinciales en el ejercicio del derecho de dominio y jurisdicción de Recursos Hídricos en cuencas hídricas compartidas.- (verificación de su incidencia en el orden nacional.-)

II.- Fundamentación doctrinaria sobre dominio y jurisdicción provincial en materia de proyectos multipropósitos que incluyan hidrogeneración, (verificación del sustento de las acciones provinciales).

III.- Antecedentes Jurisprudenciales.

IV.- Marco Jurídico Provincial. – Ajuste al caso.

V.- Observaciones.

VI.- Conclusiones

VII.- Entorno Jurídico del tema en relación a eventuales riesgos ecológicos, económicos y sociales.

I. ANTECEDENTES PROVINCIALES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE DOMINIO Y JURISDICCION DE RECURSOS HIDRICOS EN CUENCAS COMPARTIDAS.

La Provincia de Río Negro puede exhibir un modelo de manejo unificado de cuenca con aprovechamiento integral de las capacidades de la misma que ha sido y es aún hoy, punto de referencia para el avance de las autonomías provinciales como respuesta eficaz al centralismo portuario, o a la indebida apropiación jurisdiccional por la Nación de competencias provinciales.

Nos estamos refiriendo al acuerdo del C.O.I.R.C.O. (Comité Interjurisdiccional del Río Colorado), cuyos orígenes datan de 1956. Este singular caso de administración conjunta del río, ha podido concretar un aprovechamiento hidroeléctrico de gran importancia, el emprendimiento, Presa – Embalse: Casa de Piedra, previéndose otros emprendimientos hidrogeneradores sin que la Ley 15.336 cuya inconstitucionalidad, luego analizaremos, haya capturado la Jurisdicción de estas fuentes de energía para la Nación, ni impedido el desarrollo del programa suscripto por las provincias de la cuenca.

Este ejemplo no es una mera cita histórica, sino que su singular actualidad se ha explicitado en el reciente tratamiento de la ley provincial de reformulación económica del Estado Provincial número 2.331, lo que ha significado el ejercicio concreto del dominio, y la jurisdicción provincial sobre la fuente de energía hidroeléctrica situada en Casa de Piedra, toda vez que la Provincia no ratificó el anexo de la ley nacional de emergencia económica, que preveía la privatización de Casa de Piedra.

Va de suyo, que si la Provincia ejerce el dominio y jurisdicción, (esto es la propiedad y el derecho de uso de la misma), sin que la Nación haya incoado acción alguna que pretenda vindicar para sí y exclusivamente la jurisdicción nacional, sobre las fuentes de energía, conforme debería hacerlo según el artículo sexto de la ley .15.536, puesto que la provincia al no ratificar lisa y llanamente la pretensión privatizadora de la Nación, se ha apartado del programa -aunque este no existiera- de administración nacional de los recursos energéticos. Para quien considere ociosa esta reflexión sobre la inacción nacional y la posición autónoma de la provincia, se hace imprescindible aclarar que es imperativo para ambas partes, la defensa y gestión de los intereses a su cargo. Así la provincia actúa a mérito de sus antecedentes constitucionales (art. 70 - 73 - 80 y 81 de la Constitución provincial). Y la Nación en base a la irregular Ley de Energía.

Así la acción, es la medida del interés. De tal suerte que el dueño y verdadero poseedor del derecho de uso de este bien, actúa, construye y resuelve sobre él, es decir la provincia de Río Negro, quien abandona la acción y descalifica su interés es el Estado nacional, quien frente a un pacto que ordena la voluntad de cinco provincias, no puede oponer con un mínimo de razonabilidad aquella parte de la exposición de motivos de la ley 15.336 que transcribimos: “Configuran verdaderas unidades técnico-económicas que han superado las estructuras locales y cuya explotación no puede ser subdivididas. Su dinámica exige, por otra parte, contar con un poder de decisión ágil y adecuado, que ajuste su regulación a variadas coyunturas económicas”. Oponer la pretensión de que la vía de los acuerdos implica desorden, o que por el preámbulo de la Constitución Nacional, o su artículo 67 inc. 16, que impone al gobierno nacional, buscar la prosperidad de todos los argentinos, son notas “menores frente a la acción coordinada que por más de treinta años llevan las provincias de la cuenca del Río Colorado y el desarrollo armónico concreto y el potencial futuro que presenta COIRCO.

No podemos obviar el aporte financiero y técnico de la Nación al COIRCO en razón de que es y ha sido importante, pero vale merituarlo en un doble sentido, primero porque implica el reconocimiento de la razonabilidad de las posiciones provinciales, y segundo por el tácito

consentimiento al ejercicio del dominio, la jurisdicción y la competencia sobre emprendimientos de carácter hidroenergético provinciales a contrapelo de los principios que inconstitucionalmente sienta la ley 15.336, vindicando y aplicando los principios que emanan de los artículos 104, 107 y concordantes de la Constitución Nacional.

Lo que se ha fundamentado y actuado en el marco de la cuenca del Río Colorado, se visualiza también con relación a otras cuencas provinciales compartidas por caso Neuquén - Limay-Negro, donde la provincia, lejos de convalidar la pretensión hegemónica de Agua y Energía Eléctrica, discute y disputa invocando su carácter de propietario y usuario del recurso frente a Agua y Energía Eléctrica. Actualmente y en ésta misma cuestión, la provincia ha objetado las conclusiones de la primera etapa del denominado: "Estudio integral del Río Negro (nivel de inventario)" y viene solicitando la modificación de los términos de referencia de la segunda etapa del mismo estudio, puesto que estos no contemplan los derechos inalienables e imprescriptibles al dominio y jurisdicción de los recursos hídricos que reivindica la provincia, también pretende la provincia que el estudio conocido como "Proyecto de Máxima", sea objeto de estudio puntual y concreto por la consultoría que ejecute el Estudio Integral. Otro antecedente de capital importancia (una de las primeras leyes de esta etapa de la democracia), es la denuncia que hace la Legislatura de Río Negro del artículo cuarto del acuerdo logrado en la Sexta Conferencia de Gobierno, el veintiséis de octubre de 1976 que fuera ratificada por ley de facto 1210 en cuanto permitía el trasvasamiento de aguas del Río Negro al Río Colorado.

En la dura puja en la cual no han salido, por lo general gananciosas las provincias vindicantes de sus facultades, es imprescindible destacar la vigencia del Tratado de Creación de la AUTORIDAD DE CUENCA DE LOS RIOS LIMAY, NEUQUEN Y NEGRO, suscripto el 16 de diciembre de 1985, por los Gobiernos de Río Negro, Neuquén, Buenos Aires y el Ministerio del Interior de la Nación, en representación de ésta.

Río Negro ratificó por ley este tratado el 11 de Julio de 1986, ley que con el número 2.088, fue promulgada por el decreto 1162/86.

Posteriormente la Nación en septiembre de 1911, ratificó por ley Nro. 23.896, el Tratado suscripto por los gobiernos mencionados.

Río Negro, a pesar de su corta vida, considerando su existencia como provincia, ha logrado posicionarse en materia de administración de cuencas hídricas compartidas como un caso paradigmático, pues es la única provincia del país que por la vía de los acuerdos Interjurisdiccionales, tiene reguladas legislativamente las más importantes cuencas hidrográficas de su territorio.

La valía del marco de los acuerdos interprovinciales y nacionales, para el uso sustentable de las cuencas, muestra en el caso de nuestra provincia el camino a seguir y acredita holgadamente que aún sin la derogación de la ley 15.336 y otras varias del orden nacional, puede y deben los propietarios de los recursos, acordar y convenir sobre su aprovechamiento considerando la cuenca como una unidad ambiental y desde allí prever y promover su aprovechamiento integral.

Este es criterio nodularmente expresado por los artículos segundo del Acuerdo y del Estatuto de la Autoridad y demuestra que los propietarios son las provincias, que la distribución de atribuciones, jurisdicción y competencia que establece la Constitución Nacional y que recogen las Constituciones provinciales es el ajustado.

Además, puede verse claramente que el Dr. Vélez Sárfield, al bajar el punto constitucionalmente en nuestro Código Civil, no solo ha sido un fiel intérprete del texto constitucional, sino que sabiamente recoge el vector social, político e institucional, tenido en cuenta por los constituyentes de 1853, al redactar los artículos pertinentes del Código.

Son estos elementos los que nos autorizan a suponer que el Gobierno Nacional, en algún tiempo deberá modificar y revisar su errado accionar, constándonos que no es éste turno presidencial el autor originario de estas interpretaciones prejuiciosas y fatales para las provincias, sino que es una construcción de larga data, que viene trasladándose de gobierno en gobierno, a pesar de la permanente resistencia que formulan las provincias, pero que seguramente entrará en poco tiempo más en un profundo proceso de revisión.

Si esto no representara la praxis concreta del ejercicio de sus derechos por parte del propietario y usufructuario del recurso debiéramos decir que el gobierno es una utopía. Siendo necesario, a nuestro juicio definir posiciones en torno a dominio y jurisdicción a fin de hacer más comprensibles, al decisor político, estos aspectos, reseñaremos algunos antecedentes que avalan largamente la tesitura que viene sosteniendo la provincia desde sus orígenes, y de cuya valla legal se ratifica el autor de este informe.

II. **FUNDAMENTACION DOCTRINARIA SOBRE DOMINIO Y JURISDICCION PROVINCIAL EN MATERIA DE PROYECTOS MULTIPROPOSITOS QUE INCLUYAN HIDROGENERACION.**

Sostenemos que la Provincia no ha delegado en la Nación, ni el dominio, ni la jurisdicción en materia de Recursos Hídricos, a excepción de la navegación y el comercio interestadual que regla el art. 26, 86 inc. 14 y 67 inc. 9 y 12 de la Constitución Nacional.

Este dominio y jurisdicción ha sido reservado por las provincias y expresado en el artículo 104 de la Constitución Nacional.

Si bien debemos reconocer que existen posiciones doctrinarias que sostienen lo contrario, cuya expresión institucional es la Ley 15.336, sería necio no plantear que unas y otras responden a modelos gubernamentales contrapuestos, así quienes nos fundamos en la Constitución Nacional de 1853 que sustituyó nuestro Estado confederativo por una federación que incluyera la cesecionada Buenos Aires no podemos abdicar de las verdaderas razones del constituyente y que son la preexistencia de las Provincias y su indestructibilidad como Estado.

Así construimos la Nación sobre un consenso federativo y se pretende -no es aplicable al caso de Río Negro- que unidad nacional sea unitarismo portuario. Estas apreciaciones que no pretenden descalificar a los autores que citaremos como apoyando la tesis contraria, se tornan imprescindible puesto si bien nuestro informe es de carácter técnico no por ello es aséptico.

Concurre en sustento del inalienable e imprescriptible derecho de dominio y jurisdicción provinciales sobre los recursos hídricos sitos en su ámbito territorial, en su: “Derecho de los Recursos Naturales”, Eduardo A. Pigretti (Pág. 361 a 363 -Edición 1971-)

La Constitución Argentina delimita las esferas de acción del Gobierno Nacional y de los provinciales y establece principios de política hídrica. El art. 26 se refiere a la libertad de navegación de los ríos. Esa libertad de navegar está garantizada además por el principio de gratuidad (art. 12), que prohíbe cobrar gabelas por el libre tránsito autorizado.

Además la Constitución en su art. 14 reconoce el derecho a navegar que tienen los habitantes del país, sean nacionales o extranjeros, y el art. 67, inc. 9, atribuye al Congreso el reglar la libre navegación de los ríos interiores y también (inc. 12) el comercio marítimo con las naciones. Por efecto de estas disposiciones los autores nacionales han entendido en forma unánime que es del resorte del gobierno nacional la jurisdicción sobre navegación. Regular la navegación es, en consecuencia, de jurisdicción federal, pero las Provincias no quedan excluidas en lo que al aprovechamiento de otros usos se refiere.

El aprovechamiento hídrico corresponde a la jurisdicción provincial porque las provincias se han reservado todos los derechos que no han delegado expresamente en la Nación (art. 104). Siendo así, y recordando que las provincias preexisten a la organización nacional, es evidente que mantienen el dominio sobre todos los bienes que constituyen su patrimonio natural. El art.2340 del Código Civil reconoce en su enunciado principal el dominio público de los Estados particulares (provincias) sobre los ríos y cauces de su territorio.

El Código Civil reconoce la propiedad pública de las provincias sobre sus ríos y tal punto de partida comúnmente admitido ha permitido que las provincias argentinas tengan legislaciones especiales para regular el aprovechamiento de sus ríos.

A la Nación corresponde a su vez el dominio de las aguas en la Capital Federal y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Algunos autores han propugnado la decisión exclusiva de la Nación en esta materia sobre la base de que el art. 67, inc. 19, encomienda al Congreso el aprobar los tratados con las naciones extranjeras que el Poder Ejecutivo suscribiera (art. 86, inc. 14, Constitución Nacional). De allí deducen que siendo la autoridad federal, ella tiene facultad bastante para resolver sobre los derechos que el tratado reconozca o regule.

Esta interpretación contradice la Constitución. La conducción de la política exterior no puede llegar a permitir el desconocimiento de los derechos de las provincias, como tampoco podría desconocer los derechos de los particulares.

Los constituyentes no incluyeron en la Ley Suprema el detalle de los bienes que se consideraban públicos de las provincias. Esta omisión relegó el problema al codificador civil quien, conforme los principios de la propia Constitución, estableció la enunciación general de los bienes públicos en el art. 2340, aclarando el art. 2339 que corresponden a los territorios. Vélez Sársfield supo respetar así los derechos provinciales, que fueron aceptadas por la ley nacional, pero que no alcanzaron la suerte de verse reconocidos en el mismo texto constitucional.

El Código Civil ha reconocido que corresponde a los Estados particulares el dominio público de los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales (art. 2340, Inc. 3) y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general. Con tal declaración, la Nación ha sabido respetar los derechos que sobre tales bienes preexistían y que las Provincias no habían delegado.

Fundándose en el ejercicio de los poderes no delegados, las provincias dictaron leyes de regulación sobre su patrimonio hídrico tanto en lo que se refiere a su utilización directa por la administración como al uso que del agua pudieran hacer los particulares.

El inc. 16 del art. 67 de la Constitución se vincula a las facultades del Congreso para proveer a la prosperidad, adelanto y bienestar de las provincias, como también a la explotación de los ríos interiores.

En los poderes compartidos encuentran algunos autores fundamento bastante para su teoría de los derechos implícitos, con la que invariablemente se desconoció el equilibrio natural de las instituciones constitucionales, con evidente perjuicio para las atribuciones provinciales. (El subrayado nos pertenece)

El mismo autor en 1975 en su “Política Legal de los Recursos Naturales” pág. 114 -pto. B-, 116-C- expone: “...b) El aprovechamiento hídrico es de jurisdicción provincial. Pero sí es ortodoxo sostener que corresponda a la jurisdicción federal el resolver respecto a la navegación de los ríos, de ello no corresponde colegir que la provincia quedara excluida de toda intervención, en lo que al aprovechamiento de los mismos con carácter internacional se refiere.

La afirmación que efectuamos encuentra sustento abundante en las opiniones jurídicas del país y amplio reconocimiento de la legislación. Por el sistema que la Constitución crea, las provincias se han reservado todos los derechos que no han delegado expresamente en la Nación (art. 104).

Siendo esto así, y recordando que las provincias preexisten antes de la organización nacional, es evidente que ellas mantienen el dominio sobre todos los bienes que constituyen su patrimonio natural. Es por efecto de estos principios que el artículo 2340 del Código Civil en su enunciación principa1 reconoce el dominio público de los Estados particulares (provincias) los ríos y sus cauces, comprendidos dentro del límite provincial.

Si el Código Civil reconoce la propiedad pública de la provincia sobre sus ríos y si tal punto de partida comúnmente admitido ha permitido que la mayoría de las provincias argentinas establezcan legislaciones especiales para regular el aprovechamiento de sus ríos, no se advierte que pueda el gobierno federal disponer del patrimonio provincial al suscribir tratados que impongan un uso determinado sin consulta del interés local.

Algunos autores han propugnado la decisión exclusiva de la Nación, en base a que el artículo 67, inciso 19, encomienda al Congreso el aprobar los tratados con las naciones extranjeras que el Poder Ejecutivo Nacional suscribiera (86, inciso 14, C.N.). De allí deducen que, siendo la autoridad encargada de la política internacional la autoridad federal, tiene facultad bastante para resolver sobre los derechos que el tratado reconozca o regule. Esto contradice con el espíritu del reordenamiento constitucional. La conducción de la política exterior no puede en modo alguno desconocer el derecho de las provincias, como tampoco podría desconocer los derechos de los particulares. Enfrentados a ese desconocimiento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación es el Tribunal competente para intervenir en instancia originaria en la solución de cualquier conflicto que por este efecto se plantee.

Sin embargo, la queja judicial podría perturbar el desempeño del Gobierno federal en el plano internacional. Por ello es más recomendable propiciar la oportuna coordinación entre las partes interesadas en el orden interno, permitiendo la Nación, a su tiempo, que la Provincia participe en la estructura e instrumentación de los tratados de carácter internacional cuando afecten el patrimonio hídrico de la provincia.

Continúa exponiendo en la obra citada el doctor Pigretti, que facultades han retenido las provincias, siempre en relación al punto de tratados internacionales:

"...Facultades de la Provincia.

Si los intereses provinciales no son reconocidos por la Nación en oportunidad de suscribir algún tratado con una potencia extranjera, la provincia podrá manifestar su oposición mediante la denuncia de los compromisos o adhesiones que hubiera concertado con el gobierno federal en materia de aguas o aún en otras materias en las que, por lo demás, no siempre encuentran adecuado tratamiento los derechos locales. Este tipo de sanción resulta idóneo para resolver las dificultades o desconocimientos que el obrar federal pueda producir.

Es más, la Nación no detenta con exclusividad el desarrollo de las relaciones exteriores. El artículo 107 de la Constitución Nacional dispone que las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de intereses económicos, y si bien los constitucionalistas han entendido que dicha facultad solo puede emplearse entre las mismas provincias esa interpretación no encuentra sustento en el texto de la Constitución, que se limita a señalar que mientras sean "tratados parciales" y no tengan carácter político (art. 108) las provincias pueden comprometerse.

Mantener la concepción limitada, favorable a la exclusiva intervención nacional en los tratados, implica desconocer la posibilidad de que las provincias realicen compromisos de carácter económico con oficinas internacionales de otros países e incluso con la Nación misma. En todos los

casos, los tratados deberán ser puestos en conocimiento del Congreso, conforme lo exige el artículo 107 de la Constitución Nacional.

Cumplido el requisito, la provincia está en condiciones de suscribir tratados sobre aprovechamiento de aguas, dejando a salvo los derechos federales que hacen al derecho de policía internacional, y el respeto de las normas sobre navegación. La posibilidad de ejercer esta facultad no implica la conveniencia de su efectivo uso. Razones de conveniencia política pueden aconsejar la más de las veces al delegar en el gobierno central la celebración y ejecución de los instrumentos de carácter internacional, siempre que dicha delegación no implique el descuido de legítimos intereses locales.

La Provincia encontrará propicio, sin embargo, el suscribir o adherir a compromisos de financiación de estudios u obras de relativa magnitud en los que el gobierno federal esté conteste con su realización.

La coincidencia de interés que puede obtenerse ya fue puesta de relieve por la misma Constitución al indicar como tarea concurrente de la Nación y de las Provincias la realización de canales navegables (artículo 67 inc. 16, y artículo 107) y la tarea de explorar sus ríos con las implicaciones de controlar su aforo, regular su aprovechamiento y tareas o trabajos semejantes.

b) En cuanto a los ríos no navegables: dominio y jurisdicción de la provincia o provincias que atraviesan.

La unanimidad sobre estos pronunciamientos se rompe cuando se interroga sobre la competencia del Congreso para regular las aguas interprovinciales no navegables o las navegables en materia ajena a la navegación y al comercio interjurisdiccionales: o se excluye toda interferencia legislativa o administración federales, o se admite la facultad del Congreso.

Una y otra conclusión parte de la posibilidad de controversia entre los estados particulares cuando el río es interprovincial por ser limítrofe o de curso sucesivo, sea en cuanta al uso, sea en cuanto a la contaminación.

Para éstas diferendos, Bas no admite otro medio que los tratados parciales sujetos al conocimiento del Congreso (art.107 "Constitución Nacional") si se logra el acuerdo, y si nace el conflicto la competencia de la Corte Suprema (art.109)..."

Cita en su apoyo a Arturo M. Bas, Derecho Federal Argentino, t. 2, pág. 50, Buenos Aires 1.927. Y luego continúa exponiendo:

"...Dominio y jurisdicción de la Nación y Provincias.

En oposición, parte de la doctrina admite la competencia del Congreso. Motivada íntimamente por la finalidad de superar el eventual disentimiento de las partes, la funda en poderes implícitos a los delegados para promover el bienestar económico social (art.67, inc.16, cons. nac.) o para regular el comercio interestadual (art 67, inc. 12, cons. nac.) o aún por aplicación de los artículos 2.645 y 2.636, C.C.

En su notable informe sobre los recursos hidráulicos de la Argentina, Cano elenca dos tesis más con menor sustento en doctrina.

Como entre los sostenedores de la competencia del Congreso se ha invocado la dificultad de concretar tratados interprovinciales, es oportuno remitirnos al elenco de los acuerdos logrados hasta 1964 contenidos en la misma obra citada. Y precisamente gracias a estos acuerdos, alentados por la administración federal de los recursos hídricos, estamos entrando en una nueva concertación federal: la administración interjurisdiccional. El Consejo Nacional Asesor del Agua, los Comités de Cuencas Hídricas, el Acuerdo de Santa Rosa, el tratado entre Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán para el aprovechamiento del Río Salí-Dulce, los Ríos Colorado, etc., por su efecto de demostración, acelerarán las negociaciones.

Pasamos ahora a fundar nuestro punto de vista en la cuestión controvertida. Tratándose del aprovechamiento de ríos interprovinciales no navegables, no encontramos otra competencia del Congreso que la concurrente con las provincias para el desarrollo de los Recursos Hídricos.

Facultad, esta, muy limitada pero suficiente quizá para permitir a un órgano de la administración nacional, como la Secretaria de Recursos Hídricos, el ejercicio planeado, sistemático y eficaz para la promoción y aprovechamiento del agua. Pero facultad limitada porque el poder concurrente del Congreso para el bienestar económico-social no autoriza cualquier intervención de él, por oportuna que sea, como tampoco la posibilidad conflictiva del uso es fuente de esa competencia. El Congreso no es árbitro entre las provincias sino en las materias que le ha delegado la Constitución, expresa o implícitamente, y no es ésta una de ellas. Admitimos, sí, que el gobierno federal podría -indirectamente- regular el uso por medio de obras que, de todos modos, tendrían que respetar los derechos preexistentes de las provincias sobre estos cursos de agua.

En cuanto a la regulación federal del comercio interestadual como fuente de poderes del gobierno central, nos parece excluido por el hecho mismo de que no consideramos aquí los ríos navegables.

Y, por fin, en cuanto a las prohibiciones del Código Civil que importan regulación de las aguas públicas para impedir que un ribereño las aproveche abusivamente, es claro que proporcionan un estándar jurídico, pero un indicio o un precedente análogo no bastan para probar la existencia de un poder implícitamente otorgado al Congreso.

En consecuencia, no obstante el poder concurrente del Congreso para promover los recursos hídricos, no encontramos otro medio para regular el aprovechamiento de los ríos interprovinciales no navegables, que el acuerdo de provincias interesadas, no importa si concertado o no por el gobierno federal y con intervención o no de órganos de la administración nacional.

Nuestra conclusión no permite subrogar la voluntad de las provincias por una infraestructura como la de la Subsecretaría Recursos Hídricos.

Política Hídrica Argentina

Con la creación de la Secretaría de Estado de Recursos Hídricos por la ley de Ministerios 18.416 del 20 de octubre de 1969, (actualmente Subsecretaría) se manifiesta claramente la intencionalidad del Gobierno Nacional de poner en marcha una política nacional de recursos hídricos, a partir de la estructuración institucional, de un área que conduzca “políticamente” las variadas y múltiples acciones que varios organismos del Estado Nacional, venían desarrollando sin una conducción central o coordinación efectivamente dirigida a un destino determinado.

Es pertinente ahora, para orientarnos, analizar la importante documentación de ese órgano para confrontar las líneas de su desarrollo, en relación con los derechos, facultades y poderes de las provincias.

La tesis fundamental parece ser la que expuso Guillermo J. Cano en el siguiente texto: “No hay en el país otras aguas dulces de dominio federal que aquellas a que es ribereña la ciudad de Buenos Aires, y las que corren o yacen en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Todas las demás son de dominio provincial, la Nación ejerce jurisdicción exclusiva y excluyente de la provincia en ciertas limitadas materias. A saber;

Primero: respecto de la navegación fluvial interprovincial;

Segundo: respecto de ciertas grandes obras hidroeléctricas que la legislación vigente permite declarar de jurisdicción nacional como se ha hecho en algunos casos;

Tercero: respecto de la política fluvial y lacustre internacional, esto es, de las relaciones con los otros países copartícipes de cuencas internacionales.

En todos esos ríos navegables o no, todas las demás materias de competencia gubernamental son de jurisdicción provincial.

Entre otras: los usos industriales, mineros, pecuarios y recreativos, abastecimientos domésticos y municipales, irrigación, control de las inundaciones, de la sedimentación y de la erosión, etc.

Cuantitativamente, en materia de recursos hídricos, son, pues, mayores las facultades provinciales que las nacionales. La Nación tiene, sin embargo, en las aguas de dominio y en las materias de jurisdicción provinciales poderes concurrentes con los de aquellos, para la promoción del desarrollo de los recursos hídricos..."

Conforme Guillermo J. Cano (colección de estudios Jurídico-Políticos sobre los recursos naturales y el ambiente humano, Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas, 1976, Mendoza, dos volúmenes).

Siempre en orden a ventilar los distintos posicionamientos a partir de existencia de políticas nacionales y provinciales divergentes, conviene citar al Dr. P.J. Frías, quien en la obra ya citada, en página 339, expone:

"...Aguas Interprovinciales.

9. En los ríos navegables, el dominio y la jurisdicción corresponden a la provincia que atraviesan, sin perjuicio de la jurisdicción federal en cuanto se refiere a la navegación y comercio interjurisdiccional. En los ríos no navegables, dominio y jurisdicción de las provincias que atraviesan.

10. El poder concurrente del Congreso y del órgano de ejecución federal para desarrollo de los recursos hídricos en territorio provincial, recae sobre la generación del recurso y la calidad de su aprovechamiento.

11. La calidad del aprovechamiento, como poder concurrente del gobierno federal, se refiere a la idoneidad de los modos de uso más que a la prioridad de los fines sobre los que la valoración local debe prevalecer.

12. Los conflictos entre provincias por aprovechamiento de un sistema fluvial común son competencia de la Corte Suprema, si se traducen en "causa" judicial; no provocan ninguna competencia del Congreso o de las administraciones federales; si son originados en límites interprovinciales no fijados, la competencia sobrevendrá por dichos límites; si se traducen en invasiones o ataques, será pertinente el remedio federal previsto, o sea, la intervención; pero en ningún caso es la eventualidad de conflictos fuente de una competencia del Congreso que este pueda atribuir al Poder Ejecutivo.

13. La construcción y operación por el gobierno federal de obras que directa o indirectamente regulen las aguas interprovinciales, debe respetar los derechos preexistentes de las provincias.

14. El acuerdo libremente pactado por las provincias para aprovechamiento de un sistema fluvial no puede ser reemplazado por ninguna intervención de la Nación.

15. Nada obsta a que la Nación promueva la concertación de las provincias entre sí o con la Nación misma para aprovechamiento de los recursos derivados del sistema fluvial interprovincial.

16. Aún más: la necesidad de una política hídrica nacional indica como única vía posible para determinar prioridades, modalidades operativas y superación de conflictos, un nivel de concertación entre Nación y las provincias, tanto general como sectorial.

17. Las provincias ribereñas tienen un derecho propio a intervenir dentro del sector nacional que opera sobre las cuencas internacionales; su derecho no recae sobre la negociación internacional de la República, que es indivisible y competencia exclusiva del Gobierno federal, pero si el

condicionamiento previo de materias que son de su competencia, a saber: usos industriales mineros, pecuarios y recreativos, abastecimientos doméstico y municipal, irrigación, control de las inundaciones, de la sedimentación y de la erosión, etc.

18. En cuanto a la contaminación de las aguas interprovinciales, la competencia es federal y provincial, concurrentemente, y tanto legislativa como administrativa, porque pone en juego poderes de otra naturaleza: los de policía de la salud; el poder de policía provincial, obrará sujeto a la triple restricción de no obstaculizar el libre tránsito, de que su ejercicio no coexista con disposiciones de igual naturaleza dictadas por las autoridades de la Nación y de no desviarse de las finalidades propias del control policial.

19. El aprovechamiento de las aguas interprovinciales parte de la unidad de cuenca hídrica: los límites jurisdiccionales solo cuentan para individualizar a las partes que deben concertarse.

20. En el régimen argentino para la energía eléctrica, es objetable la extensión de la jurisdicción nacional, por imprecisión del ámbito físico o porque la impone en casos que exigen concurrentemente la existencia de un establecimiento nacional o comercio interjurisdiccional, sin mencionarlo; porque introduce un sistema de doble concesión.

21. Las relaciones de dominio y jurisdicción exigen la representación de las provincias en que el Estado nacional explota recursos naturales, dentro de las empresas del Estado respectivas.

La jurisdicción federal del art. 67, inc. 27, C.N.

22. La legislación exclusiva del art. 67, inc. 27, de la Constitución Nacional puede eventualmente excluir las potestades legislativa, ejecutivo-administrativa y judicial de las provincias.

23. Las excluye cuando la provincia ha otorgado una cesión con desmembración de territorio, que queda así federalizado.

24. Las excluye funcionalmente, sin dependencia del consentimiento de la provincia, en la medida en que su ejercicio obstaculice directa o indirectamente el fin de esos establecimientos.

25. La legislación nacional prevalece en la determinación de las competencias recíprocas de la Nación y de las provincias dentro del establecimiento nacional.

26. A falta de ese deslinde, la justicia puede examinar si los poderes ejercidos por la provincia son o no compatibles con la naturaleza, fines y propósitos del “establecimiento de utilidad nacional”.

27. La concertación entre la Nación y las provincias eventualmente afectadas por la suspensión de ciertas potestades en dichos establecimientos, cuando no ha mediado deslinde preciso, debe efectuarse mediante convenios a fin de evitar conflictos.

28. El art. 67, inc. 27, de la Constitución Nacional debe ser interpretado y redactado, en caso de eventual revisión, como facultad atribuida al Congreso para reglar las potestades del gobierno federal sobre los servicios y lugares afectados bajo su administración a un interés nacional, dentro de la provincia, definiendo las competencias provinciales que quedan excluidas en función de su naturaleza o las que deben concertarse.

Nacionalización de los recursos energéticos:

29. En el límite, más que el dominio y la jurisdicción sobre los recursos naturales existentes en ellas, interesa a las provincias su participación en el aprovechamiento de los recursos que la legalidad federal debe asegurar integralmente. El dominio y la jurisdicción nada son sin el efecto multiplicador de la industrialización in-situ, si corresponde la equidad de las compensaciones y la representación de las provincias interesadas en las empresas del Estado nacional.

Provincialización de Agua y Energía.

30. Satisface los postulados anteriores la provincialización de Agua y Energía Eléctrica a partir de 1980...” (El subrayado nos pertenece).

•Edmundo Fernando Catalano en su “Teoría General de los Recursos Naturales”, página 55 en el punto dominio y jurisdicción de las aguas, abre un capítulo donde bajo distintos títulos (que transcribimos) comparte y sostiene una tesis concurrente con la nuestra:

“...Dominio y Jurisdicción sobre las aguas.

El agua, como la atmósfera, constituye una masa natural, móvil y fluida, con un gran poder difusor.

Su dominio y jurisdicción plantea difíciles planteos de derechos, tanto en el orden interno como internacional, debido a que el agua no puede ser aprehendida y encerrada dentro de los límites de un territorio o desviada de su curso natural, sin afectar el derecho de las regiones o países ribereños o situados aguas abajo. En el caso de las aguas subterráneas, incluso, la intercomunicación de las cuencas plantea problemas en cuanto a la conservación del régimen hídrico, agotamiento y contaminación que exceden, en los países densamente poblados, la esfera del derecho interno.

La soberanía de los Estados se ejerce dentro de los límites de sus territorios. El territorio, al igual que el espacio aéreo, puede ser delimitado en forma vertical, siguiendo la línea de las fronteras. Ya hemos visto que no ocurre lo mismo con la atmósfera y ahora veremos que no es posible hacerlo en forma absoluta con respecto a las aguas, ya que éstas tienen un carácter esencialmente ambulatorio, un constante fluir de un territorio a otro.

La unidad natural que crea un sistema de aguas hace que deba ser considerado en forma independiente de toda frontera política. Una cuenca hídrica constituye un ecosistema, una unidad geográfica natural, estrechamente entrelazada con los factores del medio, que son su causa y efecto. El concepto de unidad de cuenca hídrica, como enfoque ecológico integral, es el que priva en el moderno derecho y a base del mismo es que se resuelven los problemas fundamentales que surgen de su aprovechamiento.

Dominio de las Aguas.

La materia de aguas se encuentra legislada en el derecho interno por la Constitución Nacional y por el Código Civil. A su vez las Constituciones provinciales y los códigos y leyes de aguas locales y los códigos rurales se ocupan también, de la regulación de esta materia, exclusivamente en el campo del derecho público interno que le está reservado.

Como consecuencia de la organización federal de la República, dos problemas se plantean en torno a este recurso: el del dominio de las aguas y el de la jurisdicción.

En punto a la propiedad de las aguas, éstas pueden ser de la Nación, de las provincias o de los particulares, según la asignación de dominio que establece la Constitución Nacional y el Código Civil.

La propiedad de los recursos hídricos asignada por la Constitución a la Nación y a las provincias, es de carácter político. Surge de la correlación de los artículos 104, 13, 26 y 67, incisos 9, 12, 16 y 27 de la misma. En efecto, tanto la Nación como las provincias tienen el dominio de los ríos y cuerpos de agua ubicado dentro de sus territorios. En el caso de las provincias este dominio nace de los poderes no delegados a la Nación, que ellas han conservado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución y de su propia existencia como entidades políticas, que surge del artículo 13.

No existen, a este respecto, otras cesiones a favor del gobierno federal de territorios ubicados dentro de una provincia, que aquellas expresamente autorizadas por la Constitución: la capital de la República y los establecimientos de utilidad nacional, adquiridos por compra, a cesión de las provincias. El caso de las minas plantea una situación jurídica particular, derivada de la naturaleza de los bienes, que no es ésta la oportunidad de analizar.

La constitución nacional ha sido celosa en el respeto de las autonomías provinciales y el reconocimiento de la existencia política de las provincias. En materia de tierras fiscales, por ejemplo, no hubiera sido coherente consigo mismo después de haber reconocido la preexistencia de las Provincias, pretendiera legislar sobre ellas.

Esto hubiera significado una merma del dominio, ya que el que posee la jurisdicción legislativa en forma irrestricta, en definitiva posee el dominio, pues al fijar su régimen puede disponer libremente de él.

Lo expresado con respecto a las tierras fiscales es aplicable a los recursos hídricos, que también forman parte del territorio provincial.

El uso de las aguas interprovinciales y la ley 13.030

Pero no concluyen allí las facultades constitucionales del Gobierno de la Nación para reglar el uso de las aguas existentes en el territorio de las provincias.

Aparte de las ya señaladas, el decreto Ley 6.767, del año 1945, convertido en el año 1948 en la ley 13.030, le ha asignado nuevas atribuciones en relación a las aguas interprovinciales. Esta ley, que tiene en vista tanto las aguas superficiales como las subterráneas que atraviesan dos o más provincias, faculta a la Nación a fijar el caudal de agua que podrá utilizar cada provincia afectada, en función de su población, riego, consumos industriales y generación de energía eléctrica, con el objeto de lograr una coparticipación equitativa en los beneficios del agua, entre las distintas jurisdicciones atravesadas.

Las normas de la ley 13.030 tuvieron oportunidad de ser aplicadas en el caso del río Atuel, cuyas aguas fueron embalsadas por la presa El Nihuil, de Mendoza, en perjuicio de la provincia de La Pampa, situada aguas abajo. La resolución 50, dictada por Agua y Energía Eléctrica en el año 1949, en uso de las facultades conferidas por la ley 13.030 dispuso la suelta provisoria de 15 metros cúbicos por segundo, de esas aguas, para ser utilizadas por esta última provincia. Como esta resolución no fue acatada por Mendoza, el Ministerio del Interior después de casi treinta años, en 1977, requirió su cumplimiento.

El fundamento constitucional de las facultades conferidas a la Nación por la ley 13.030, debe buscarse en la cláusula que obliga al Gobierno Federal a promover el adelanto y bienestar de todas las provincias, inserta en el art. 67, inc. 16. No se trata, en este caso, de facilitar la libre navegación o el comercio interprovincial, que contemplan las cláusulas constitucionales ya vistas, sino de asegurar la racional y armónica utilización de las aguas entre las provincias, mediante la intervención de la Nación, a fin de que cada una de ellas reciba los beneficios proporcionales a su situación. El expediente de los tratados interprovinciales, para reglar estos conflictos de uso, no han dado los resultados esperados como lo revelan las largas negociaciones referentes al uso de las aguas de los ríos Colorado y Desaguadero Salado Atuel, mantenidas dentro del marco del consenso provincial.

Cabe señalar que tanto las atribuciones federales reguladoras asignadas por la ley 13.030 -cuyas disposiciones se mantienen vigentes- como las de la ley 15.336 referentes a los aprovechamientos hidroeléctricos asentados en ríos provinciales, están contradichas por algunas Constituciones provinciales que hacen expresa reserva de la jurisdicción provincial en punto al ordenamiento del uso de los ríos compartidos y a la explotación de las fuentes de energía

hidroeléctrica, como ocurre con las Constituciones de Neuquén, Río Negro, Chubut, Formosa, Chaco, Catamarca y otras. Estas Constituciones, en general, sujetan la regulación de la materia a sus propias disposiciones y a las de los tratados interprovinciales o que se celebren con la Nación, según los casos. Debe entenderse, sin embargo, que estas reservas solo son válidas en tanto no afecten la jurisdicción federal establecida por la Constitución y las leyes dictadas en su consecuencia, conforme a lo dispuesto en los arts. 5 y 31 de la misma.

En materia de uso de aguas provinciales, no puede dejar de mencionarse la ley 6.546 de irrigación, dictada en el año 1909 por el Congreso. Esta ley encomendó a la antigua Dirección General de Irrigación la realización de obras de embalse, regulación, riego y control de las crecientes. Preveía un régimen de financiación mediante la emisión de bonos de irrigación y el cobro de un canon de riego para atender los costos de la explotación. Esta ley, que facultaba a las provincias para adherirse a la misma, posibilitó la ejecución de una serie de obras hidráulicas en la mayoría de las provincias y territorios nacionales, hasta que en el año 1947 sus funciones fueron absorbidas por la empresa Agua y Energía Eléctrica.

También la Administración de Obras Sanitarias de la Nación presta servicios de abastecimiento urbano de agua y de recolección de afluentes líquidos domésticos, en las provincias que se han adherido a su régimen…"

Sustentando la fundamentación Constitucional en cuanto a los poderes provinciales dentro de la estructura del Estado Federal, Bidart Campos, en su libro "Derecho Constitucional", cap. VIII, pág. 492 a 500, corrobora la posición provincial cuando dice:

"...Las provincias en el Estado federal argentino.

Dice con razón Bielsa que en el sistema de la Constitución argentina de 1853 las provincias son verdaderos estados, criticando por impropia la denominación que históricamente ha tenido sentido diferente; en Roma se llamaba provincias a los pueblos vencidos, y en Francia, a las circunscripciones administrativas. No podemos entrar al análisis de su origen, que muchos autores ubican en las ciudades de la época colonial, en los cabildos que extendieron sus zonas de influencia a las comarcas geográficamente próximas, y más tarde, en el sistema de las intendencias. Lo que nos interesa señalar es que a medida que después de 1810 fueron adquiriendo configuración propia, entraron en relaciones recíprocas mediante pactos y acuerdos que culminaron con el tratado del 4 de enero de 1831 y con el acuerdo de San Nicolás del 31 de mayo de 1852; y aún cuando no puede hablarse de un verdadero estado federal antes de 1853, no cabe duda de que en los períodos en que existieron autoridades centrales o comunes había una entidad sui generis, bajo el denominador común de Provincias Unidas del Río de la Plata, que las reunía a todas. Las provincias, dice Zavalía, estaban reunidas y no unidas.

En 1853, todas -menos Buenos Aires, y las que se hayan erigido en estados independientes- concurrieron en cumplimiento de pactos preexistentes a constituir el Estado federal mediante la sanción de la Constitución de Santa Fe. En 1860, Buenos Aires se incorpora definitivamente a la Federación y se cierra el ciclo constituyente con la reforma de ese año.

Históricamente, las provincias son anteriores al Estado federal.

No decimos que son anteriores a la Nación porque, además de insistir en que la Nación no es una entidad políticamente organizable ni organizada, entendemos que si la Nación argentina remonta sus orígenes a la fecha de la independencia con relación a España, nació casi juntamente con las provincias, cuyos habitantes participaban de una misma nacionalidad -excepción hecha, también esta vez, de aquellas que se sentían núcleos telúricos de una nacionalidad propia, como la Banda Oriental y Bolivia- Esto en lo que atañe a dato cronológico, y solamente con referencia a las provincias existentes con anterioridad a 1853. Las que luego han sido creadas por ley, en base a los

territorios nacionales existentes en e1 país, no pueden invocar calidad de provincias preexistentes al Estado federal.

En un orden lógico-jurídico, reiterando que la federación en cuanto Estado no surge de un pacto sino de una Constitución, decimos que el Estado federal es anterior a las provincias, desde el momento en que la validez de los ordenamientos jurídicos de estas deriva de la Constitución federal y se imputa a ella.

10. Las provincias son Estados independientes unos de otros, aunque todos integran la Federación. Tienen autonomía, se dan sus propias instituciones, se rigen por ellas, y conservan todo el poder no delegado al Estado federal. La cláusula de reserva de sus competencias ha consagrado, en expresión de Joaquín V. González, todo el derecho histórico argentino contenido en los estatutos y pactos anteriores a la Constitución. De allí que también se haga mención en el art. 104 de la retención de poderes reservados por pactos especiales al tiempo de incorporación de las provincias a la Federación, y que aunque referida al caso de Buenos Aires en el pacto de San José de Flores, como un resorte de posibles incorporaciones de futuros Estados. De todas maneras, las reservas formuladas en pactos de incorporación, al estar aceptadas y previstas en la Constitución federal, no destruyen la imagen del Estado federal auténtico.

Las provincias ejercitan poder constituyente al dictar sus propias Constituciones. "Cada provincia dictará, para sí una Constitución, bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional..." (art. 5). La congruencia con la Constitución federal es típica de la falta de soberanía provincial, ya que aún gozando las provincias de poder estatal perfecto, imputan la validez de sus ordenamientos al orden federal. El texto original sancionado en 1853 añadía al artículo quinto, una cláusula según la cual las Constituciones provinciales serian revisadas por el Congreso antes de su promulgación, debiendo las provincias remitirlas al mismo para su examen antes de ponerlas en ejercicio (art. 103), y teniendo el Congreso la facultad de reprobarlas si no estuvieren conformes con la Constitución federal (art. 64, inc. 28). La convención reformadora de 1860 suprimió todas esas disposiciones, entendiendo que las Constituciones locales sólo quedaban sujetas al contralor judicial de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con los arts. 31 y 100.

En algunas ocasiones ha sido vulnerado y desconocido el poder constituyente de las provincias; así, por ejemplo, cuando la convención reformadora de la Constitución federal insertó en el texto de 1949 una disposición que, por esa única vez, habilitaba a las legislaturas provinciales a revisar los respectivos estatutos locales para adecuarlos a la nueva Constitución federa; y cuando en 1956, el gobierno provisional proclamó vigentes las Constituciones provinciales anteriores al régimen depuesto. Tanto en uno como en otro caso se sustrajo a la competencia provincial el respectivo pronunciamiento; en el primero era la propia Constitución local la que debía prever el procedimiento y la necesidad de reforma, sin que una y otra fueran impuestos por el Estado federal; en el segundo, eran las autoridades revolucionarias que tenían a su cargo el gobierno de las provincias las que podían reproducir, para el ámbito de éstas, el acto del gobierno federal del 1 de mayo de 1956. En sentido contrario, podría citarse el antecedente de la Constitución de Santa Fe, del año 1962, que fue mantenida en vigencia por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, no obstante el decreto del mismo que dispuso la nulidad de los comicios provinciales después de reformada aquella Constitución provincial.

Una nueva lesión implicó el decreto-ley 260/63 dictado por el P. E., con referencia a las inmediatas elecciones, cuyos considerandos sostenían que eran razones de grave emergencia las que -sin derogar o reformar las Constituciones y leyes provinciales- obligaban a suspender la aplicación de las mismas, dado el carácter rigurosamente excepcional del decreto.

Por él se dispuso que para la elección de gobernadores y vicegobernadores provinciales se seguiría el procedimiento establecido en la Constitución federal para la de presidente y vicepresidente, no obstante cualquier disposición en contrario que contuvieran las Constituciones y leyes de provincia; y que en las elecciones de gobernadores, vicegobernadores, senadores y diputados de provincias se adoptaría el régimen electoral instaurado por el decreto 7.164/62 sobre representación proporcional.

Los poderes provinciales surgen de las respectivas Constituciones, pero no han sido reglados en la Constitución federal, que solo se ocupa del reparto de competencias. De acuerdo con la última, la capacidad de nuestros Estados provinciales se integra con todas las facultades no delegadas al Estado federal. -hacemos notar que la delegación puede ser implícita- y no prohibidas a ellos -la prohibición debe ser expresa (arts. 108 y 109)- La delegación de facultades a que se refiere el art. 104 ha sido hecha por las provincias a la federación mediante la Constitución, pero ello con respecto a las que concurrieron al acto constituyente originario. Así se desprende de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia: "Las provincias conservan, después de la adopción de la Constitución general, todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquel Código alguna expresa disposición que restrinja o prohíba su ejercicio". Quiere decir que las provincias que adquirieron existencia política como tales después de 1853, al carecer de los poderes correspondientes con anterioridad a la sanción de la Constitución federal, no pueden sostener que hayan reservado o delegado poderes por medio de una Constitución a cuyo acto no concurrieron. En cuanto a la reserva mediante pactos celebrados al tiempo de incorporación, que como dijimos tiene un alcance futuro más allá de la época en que la cláusula se adicionó al texto constitucional -1860-según opinión ya citada de González, entendemos que regiría para entidades extraterritoriales que entraran a integrar la federación, pero no para los territorios que en virtud de una ley del Congreso pudieran convertirse en provincias, porque en este caso no hay pacto de incorporación, sino ley de creación (art. 67, inc. 14).

Las provincias tienen instituciones propias. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios sin intervención del gobierno federal, que constituyen, al menos en teoría, la regla de su competencia; les corresponde todo lo que no puede preverse y enumerarse, dice Zavalía; lo previsto, sostenía Gorostiaga, va al ente artificial, o sea, al gobierno federal; b) los prohibidos al Estado federal, por ejemplo, establecer la jurisdicción federal en materia de prensa, c) los concurrentes con el Estado federal, como los previstos en el art. 107, en concordancia con el art. 67, inc. 16. Se ven privadas de los siguientes: a) los delegados al Estado federal, como son los enunciados en los arts. 67 bis y 86 bis; b) los explícitamente prohibidos, como los enumerados en los arts. 108 y 109; c) los prohibidos tanto al Estado federal como a las provincias, por ejemplo, conceder facultades extraordinarias; d) los que surgen los poderes implícitos del Estado federal; en este sentido, cabe citar la jurisprudencia de la Corte que veda a las provincias ejercer facultades cuya asunción por los poderes locales obstaría o haría ineficaz el ejercicio de las atribuciones que corresponden al gobierno federal.

El Estado federal no interviene, por medio de su poder judicial, para controlar si las leyes o actos provinciales violan las respectivas Constituciones provinciales, reproduciendo nuestra Corte Suprema el criterio de la Corte norteamericana, que declaró su incompetencia para decidir si una ley de una legislatura estadual era compatible con la Constitución local del mismo Estado.

La reforma constitucional de 1860 significó acentuar la autonomía provincial; en efecto, en ella se suprimieron las cláusulas que ordenaban la revisión de las Constituciones provinciales por el Congreso, que otorgaban a éste competencia para el juicio político de los gobernadores, que asignaban jurisdicción a la Corte Suprema de Justicia para dirimir los conflictos entre poderes de una misma provincia; que permitían al gobierno federal intervenir las provincias sin requisición de sus autoridades en casos de desorden doméstico, etc. Asimismo se añadió a la cláusula de reserva de

poderes la que prevé retención de facultades por pactos celebrados al tiempo de la incorporación provincial…"

En el "Curso de Derecho Constitucional" pág. 63, Juan A. González Calderón, expone en extenso, y desde el punto de vista constitucional, lo que venimos sosteniendo. Con éste autor cerramos las citas de carácter constitucional:

"...La Indestructibilidad de las Provincias.

Jurídicamente las provincias son indestructibles, no pueden ser suprimidas contra su propia voluntad.

He aquí brevemente enunciadas las razones en que apoyo esta conclusión:

1) La naturaleza jurídica del Estado federal, organizado en 1853, implica que las provincias o Estados han sido y son entidades integrantes de la soberanía nacional, limitándola y calificándola por virtud de su preexistencia histórica. Los acuerdos y pactos que dichas provincias concertaron en su carácter de Estados autónomos, aunque reconociendo el vínculo permanente de la nacionalidad común, restringieron la competencia del Congreso Constituyente, preestableciendo, como condición "sine qua non" de la organización institucional, el sistema federativo. ¿Se hubiere celebrado ese Congreso sin que las provincias se unieran por pactos y acuerdos previos para arreglar las bases de la organización? No; la historia lo demuestra. Que los pactos preexistentes, legitimados en el preámbulo de la Constitución, tuvieron por objeto principal el limitar la competencia del Congreso, queda bien comprobado, me parece, en toda esta obra.

2) Según el artículo 30 de la Constitución vigente ésta puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes, la necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes al menos, de sus miembros, pero no se efectuará sino por una convención convocada al efecto. Está de más decir que el Senado, cuerpo representativo de las autonomías provinciales, rechazaría todo proyecto de reforma -en la convocatoria de la convención se deben expresar, como es sabido, los puntos sometidos a reforma- rechazaría, digo, toda iniciativa tendiente a suprimir o amenguar dichas autonomías.

3) El artículo 13 de la Constitución dispone que "no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la legislatura de las provincias interesadas y del Congreso". Se deduce de esta cláusula que si es necesario el consentimiento de una provincia, prestado por su legislatura, para modificar su territorio, con mayor razón será necesario para suprimirla como tal provincia. Luego, para trasformar el régimen político de la Nación, para sustituirlo por el régimen unitario habría que hacerlo por una convención especial, en donde, como en el Congreso de 1853, las provincias o Estados estuvieren representados, en su carácter de autonomías.

Los Derechos de las Provincias.

Definida la naturaleza jurídica de nuestro régimen constitucional, es necesario ahora determinar en qué consisten los "derechos de las provincias", como miembros o elementos orgánicos de la Nación federal; esta es, cuales son los derechos que les corresponden como Estados autónomos dentro de la unión constituida por la ley suprema.

Es sabido que esta cuestión ha provocado en Estados Unidos las más ardientes discusiones, y fue una de aquellas cuya solución definitiva hubo de entregarse a la suerte de las armas en 1861, con la relativa a la liberación de los esclavos. Habiendo triunfado en esa cruenta lucha civil los principios nacionalistas, desde entonces los sostenedores de los más amplios derechos de los Estados sólo sustentaron como teoría la interpretación estricta de la Constitución federal, y no pretendieron, como en aquella lejana época, que entre tales derechos estuvieran comprendidos los de nulificación y secesión, a que antes me he referido. Dos teorías o escuelas acerca de esta materia dividieron a los autores. Unos sostenían, y no sin buenos argumentos, que la Constitución debía ser

interpretada estrictamente, porque la soberanía originaria de donde surgió pertenecía a los Estados. Otros, con más justo criterio, eran partidarios de una interpretación liberal, reconociendo, desde luego, que las poderes del gobierno federal deben tener toda la extensión necesaria para que puedan lograrse efectivamente los fines tenidos en mira al constituir la Nación.

La cuestión de los derechos de los Estados dependerá, claro está, del criterio con que se encare la correlativa sobre la naturaleza y los propósitos de la organización constitucional y del concepto sobre lo que ha de ser la esfera de acción del poder federal; y también de la manera de comprender los límites que le están impuestos por la coexistencia de los gobiernos de los Estados con poderes indefinidos.

Esta cuestión se vincula íntimamente con la que suscita la interpretación general de los poderes confiados al gobierno federal, y en cada caso dependerá del criterio con que se entienda la extensión de tal o cual poder delegado a él. Oportunamente fundamentaré la doctrina en mi opinión la más exacta de que los poderes delegados al gobierno federal deben interpretarse liberalmente, dentro de lo que constituye su propio campo de acción, delimitado por la ley suprema; así como los poderes conservados por las provincias, originales e inherentes a su autonomía, deben ser interpretados conforme a la índole de nuestro régimen político, según la cual ha de rechazarse decididamente toda tendencia hacia la centralización del gobierno en nuestro país.

Del espíritu y del contexto de la Constitución Nacional pueden desentrañarse algunos principios generales sobre los derechos de las provincias, los que serán detenidamente explicados en cada caso.

1) Las provincias conservan todos los poderes que tenían antes de la sanción de la ley suprema, y que no hayan sido delegados por esta al gobierno federal, de modo expreso o por necesaria y conveniente implicancia (arts. 104 y 67 inc. 28) No ejercerán, pues, los poderes conferidos a la Nación (art. 108).

2) Cada Provincia puede darse su propia Constitución (art. 106) bajo el sistema representativo-republicano, conforme a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria (art. 5).

3) Pueden darse todas sus instituciones locales y regirse solamente por ellas; eligen sus gobernadores, sus legislaturas y demás funcionarios sin intervención del gobierno federal (art. 105).

4) En virtud del poder que se han reservado pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal; promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción, y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, otorgando privilegios temporales y recompensas de estímulo, y con sus recursos propios (arts. 107 y 104).

5) Tienen perfecto derecho a la integridad de su territorio: si bien puede formarse de varias provincias una sola o erigirse una nueva dentro del territorio de alguna de las existentes, nada de esto podrá hacerse sin el consentimiento de las legislaturas de las provincias interesadas y del Congreso (art. 13).

6) Tienen derecho a que el gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones (art 5).

7) Sus gobiernos constituidos pueden pedir a aquel que los sostenga o restablezca si hubiesen sido depuestos por la sedición o por invasión de otra provincia (art. 6).

Poderes “Inherentes”.

Era obvio que las provincias se reservaran todos los poderes que no tenían carácter nacional. El art. 104 de la ley suprema lo dice claramente: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y e1 que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Este texto ha provocado algunas dudas en los intérpretes, que aquí han de desvanecerse para que resalte su verdadero y auténtico sentido. Es conveniente, ante todo, conocer la filiación de esta cláusula.

El texto proyectado por Alberdi estaba concebido en estos términos: “Las provincias conservan todo el poder que no delegan expresamente a la Confederación” (art. 99). Parece que Alberdi, aunque inspirándose en la enmienda décima de la Constitución norteamericana, se atuvo más bien al sentido y a la forma del segundo de los “Artículos de Confederación”, de 1781. En efecto; la enmienda décima dice: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, están reservados a los Estados, respectivamente, o al pueblo”. El segundo de los Artículos de Confederación decía: “Cada Estado retiene su soberanía, su libertad e independencia, y todos los poderes, jurisdicción y derechos, que por esta Confederación no estén expresamente delegados a los Estados Unidos reunidos en Congreso general”.

El Congreso de Santa Fe quitó del artículo el adverbio expresamente y modificó un tanto su redacción: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal”.

Finalmente, la Convención de 1860 agregó el último período, que hace alusión a pactos especiales.

La primera duda que para algunos se presenta es sobre quién hace la delegación de poderes. Desde luego, no es una cuestión pueril y de simples palabras el resolverlo, sino un asunto de la mayor trascendencia jurídica y política. En el proyecto de Alberdi la respuesta saltaba a la vista: eran las provincias las que delegaban: conservan el todo el poder que no delegan, decía el texto.

Pero ahora, este -como la enmienda décima- dice en apariencia otra cosa: Conservan el poder no delegado por esta Constitución; de donde se ha deducido que tanto los poderes del gobierno federal, como los poderes de las provincias, son delegados “por la Constitución”. No es ese el sentido de la cláusula. Los poderes del gobierno federal son delegados por las provincias todas, por las Provincias Unidas que componen la Nación. Ninguna de ellas como soberana, ni todas como individualmente soberanas, hicieron tal delegación, aunque se trata de poderes de carácter nacional que, por hallarse ellas en situación extraordinaria a causa de la revolución, asumieron por ser poderes inherentes y ejercieron en defecto de un régimen constitucional para la Nación. “La soberanía política absoluta decía el Congreso Constituyente- no pertenece ni puede pertenecer de derecho a ninguna de las provincias argentinas; porque todas conquistaron el territorio en común; porque son solidarias en sus reveses y en sus glorias, y porque el martirio las ha fraternizado”.

Para la comisión que preparó el proyecto de Constitución sancionado en 1853 la cuestión no ofrecía dificultades. Como puede comprobarse leyendo el informe presentado por dicha comisión 18 de abril del citado año, ella entendía que la delegación o la reserva de poderes la hacían las provincias confederadas. La Convención de Buenos Aires en 1860 dio al artículo 104 el mismo sentido. El informe de la Comisión que propuso las enmiendas sostiene (respecto de la edición que hizo a ese artículo y como doctrina general) estas palabras, bastante demostrativas de la exactitud de mi tesis: “La adición del artículo 101 (hoy 104) de la constitución con tendencia a salvar el poder que cada provincia se haya reservado por pactos sociales al tiempo de su incorporación, además del que no hayan delegado por la misma Constitución, es otra consecuencia lógica del pacto”, etc.

Claro está que la delegación de poderes que hacen las provincias comprende no sólo lo que expresamente están especificados en la Constitución como perteneciente al gobierno federal, sino también los que son una consecuencia necesaria de medios para poner a los primeros en acción. La Constitución Argentina es más liberal que su modelo en la adjudicación de dichos poderes implícitos, pues mientras la norteamericana faculta al Congreso "para dictar todas las leyes que fueron necesarias y convenientes para poner en ejecución los poderes antecedentes y todos los otros poderes investidos por esta Constitución en el gobierno de los Estados Unidos, o en alguno de sus departamentos, la nuestra lo faculta "para hacer todas las leyes y reglamentos que sea convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los concebidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina" (art. 1, secc. 8, cl. final; y artículo 67, inc. 28, respectivamente).

Poderes Expresamente Reservados.-

La segunda parte del artículo 104 hace referencia a "pactos especiales", por los que una Provincia se haya reservado expresamente ciertos poderes al tiempo de su incorporación. En el informe de la comisión examinadora de 1860 explicábase el significado histórico de este parte del artículo: "Esta adición, concebida en términos genéricos -decía el informe-, tiene por objeto salvar inmensas dificultades, y resolver multitud de cuestiones prácticas de la actualidad, poniendo el pacto del 11 de noviembre bajo la salvaguardia de la Constitución. Habiéndose reservado Buenos Aires por ese pacto poderes que la Constitución atribuía en algunos casos al Gobierno Federal: habiendo éste por su parte consentido en ello; siendo ese pacto la base sobre la cual nos confederamos con la Confederación Argentina, tal reserva es perfectamente arreglada al orden de una Nación de pueblos confederados, y conforme al derecho público argentino, por lo que respecta a la teoría de los pactos preexistentes, que la misma Constitución reconoce en su preámbulo".

"Ese y no otro es el pacto preexistente que se refiere a Buenos Aires y, por lo tanto debe quedar garantido en la Constitución misma, fijando a la vez una regla general para todos los casos, por no ser propio que en la común se establezcan artículos especiales en favor de una provincia respecto de otra, no obstante que se salven virtualmente aquellos poderes reservados por cada una de ellas, que sin perjudicar a la comunidad, hubiesen sido expresamente garantizados como sucede en el presente caso".

Por el pacto del 11 de noviembre de 1859 la Provincia de Buenos Aires, como es sabido, se reservaba poderes especiales, cuya garantía había sido prestada por el gobierno de la Confederación. Por lo demás, la cláusula puede tener aplicaciones posteriores en casos semejantes.

Poderes Expresamente Prohibidos.

Establecido en el artículo 104 el principio general, que asegura la efectividad de los poderes indefinidos que las provincias conservan, la Constitución, en el artículo 108, enumera taxativamente los poderes que le están prohibidos. Esa enumeración es necesaria, porque podría entenderse que la delegación de un poder cualquiera en el gobierno federal no significa la prohibición correlativa de su ejercicio a las provincias so pretexto de que estas se hubiesen reservado una acción concurrente para ese caso. La Constitución ha querido imposibilitar tales dudas respecto de los poderes delegados, y en citado artículo especifica las prohibiciones.

En el artículo 108 dice así: "Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación, no pueden: 1) celebrar tratados parciales de carácter políticos; 2) ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; 3) ni establecer aduanas provinciales; 4) ni acuñar moneda; 5) ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso federal; 6) ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería después que el Congreso los haya sancionado; 7) ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; 8) ni establecer derechos de tonelaje; 9) ni armar buques de

guerra a levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al gobierno federal; 10) ni nombrar o recibir agentes extranjeros; 11) ni admitir nuevas órdenes religiosas".

En el proyecto de Alberdi el texto no era exactamente igual, pues incluía algunas prohibiciones suprimidas por el Congreso Constituyente y al revés, omitía otras de las que actualmente contiene.

Poderes Concurrentes.

En un sentido general, podría decirse que tanto los poderes de la Nación como los de las provincias son concurrentes en la realización de los fines o propósitos de la organización constitucional, declarados en el preámbulo de la ley suprema; pero en un sentido técnico, esas palabras: "poderes concurrentes", significan que, en determinados casos, ciertos poderes pueden ser a la vez ejercidos por la Nación y por las provincias. Son consecuencia tales facultades concurrentes de la armonía del conjunto; de la unidad de fines y concordancia de propósitos que suponen nuestro régimen de gobierno.

Hay además, muchas materias en las que la acción de Gobierno federal, y la de los gobiernos provinciales pueden ser indistintamente ejercidas, en virtud de una interpretación económica y liberal de la Constitución, cuando se derive un beneficio positivo para la Nación y para las provincias. Así, tratándose de promover su industria, inmigración, construcción de ferrocarriles y canales navegables, colonización, introducción y establecimiento de nuevas industrias, importación de capitales extranjeros, exploración de sus ríos, fomento de la instrucción pública, construcción de obras de artes, etc., tanto un gobierno como otro pueden hacerlo.

Un prurito de autonomía provincial que se adujese para desconocen la acción bienhechora de la Nación a este respecto, por órganos de su propio gobierno, traería como consecuencia fatal, el abandono de las Provincias a sus exclusivas fuerzas o recursos, que según es bien sabido, son demasiado pequeños en la mayor parte de ellas.

Interpretada económica y liberalmente la Constitución en este punto de las facultades o poderes concurrentes, el Gobierno Federal ha realizado en las Provincias muchas obras que han redundado manifiestamente en su provecho particular, satisfaciendo necesidades públicas a que los gobiernos locales, con sus insuficientes medios, no habrían podido atender.

Examinando el artículo 107 de la Constitución, observase que enumera ciertas materias del gobierno que en el artículo 67, inc. 16, se enuncian como pertenecientes a la esfera legislativa del Congreso, cuando interesen "a la prosperidad del país y al adelanto y bienestar de todas las provincias". De ambos textos combinados es que se deducen los poderes concurrentes, pero sin olvidar este principio fundamental y necesario; en los casos previstos y solo en lo que respecta a una provincia, la acción puede ser concurrente más en lo que se refiere a todas las provincias la acción del gobierno federal es exclusiva.

La Corte ha reconocido estos poderes concurrentes en materias tan importantes como la construcción en ferrocarriles dentro del territorio de una provincia. Desde luego, ha declarado que "las provincias pueden autorizar la construcción de líneas férreas siempre que no salgan de sus propios límites; y no tiene importancia el punto de saber si ellas empalman o no con un ferrocarril nacional a fin de resolver a quién corresponda concederlas, una vez que esas concesiones no son más que el uso de la facultad que reconoce a las provincias el art. 4 de la ley 2.873, y que es concurrente con la que tiene el gobierno nacional para la construcción de sus propias líneas. El uso de aquella facultad por las provincias en nada obstaculiza el derecho de jurisdicción que corresponde a la Nación en los ferrocarriles nacionales, si la línea, de cuya concesión se trata, tuviese ese carácter". (t. 108. p. 259; t. 6, p. 4, p. 320; t. 6, p. 71; t. 97, p. 408).

Regla General Para Deslindar Los Poderes de la Nación y de las Provincias.

El art. 104 de la Constitución es el que determina el criterio que debe guiar al intérprete para la clasificación de los poderes de gobierno. Dicho artículo significa que la Constitución es una concesión de poderes al gobierno federal y fija, a la vez, una regla general para deslindar lo que incumbe a la Nación de lo que corresponde a las provincias.

Según el mismo artículo, el gobierno de provincia es lo común, lo ordinario, lo general; en tanto que el gobierno federal es lo extraordinario, la excepción.

Así pues, será necesario encontrar en la Constitución delegado expresa o implícitamente al Gobierno federal o a alguno de sus departamentos el poder del que se trate, para decir que le corresponde; todo lo que no está allí comprendido, específicamente o por implicancia, como perteneciéndole, es de las provincias; y al revés, será preciso probar que a éstas les ha sido expresamente prohibido el poder de que se trate para decir que no les corresponde; ellas conservan todo el poder no conferido al Gobierno de la Nación.

Puede ocurrir alguna vez que sobrevenga un conflicto por coincidir ambas jurisdicciones sobre una materia dada. La Constitución prevé la dificultad y la soluciona de antemano en uno de sus textos más notables y trascendentales: "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales" (art. 31). De manera que cuando sea opuesta a una ley de la Nación una Constitución o ley de provincia no deberá el intérprete dar por suprema y única valedera la primera de estas, sino plantearse ante todo estas dos preguntas: 1) ¿Esa ley ha sido sancionada por el Congreso en consecuencia de la Constitución, en otras palabras, en virtud de los poderes que le son conferidos? 2) ¿Esa ley versa sobre la materia de jurisdicción concurrente? Enseguida examinará las dos cuestiones anteriores, y si la decisión de la primera es negativa dará la preferencia o supremacía a la Constitución o ley de la Provincia y viceversa; si la decisión de la segunda es afirmativa, la dará a cada ley en su jurisdicción respectiva. En todo caso es la supremacía de la Constitución federal que triunfa..."

II a. UN DEBATE ESCLARECEDOR SOBRE "LA LEY APLICABLE"

Finalmente citaremos por su interés en el aspecto doctrinario la conferencia dictada por Joaquín López en el marco del seminario de administración de cuencas interjurisdiccionales, por el Centro de Economía y Legislación del Agua (C.E.L.A.) dependiente del Instituto de Ciencias y Técnicas Hídricas (I.N.C. y T.H.) editado en 1975:

"La Ley Aplicable: por Joaquín López.

La ponencia versa sobre la ley aplicable a organismos de administración de cuencas interjurisdiccionales.

Como en todas las cosas, para desarrollar alguna teoría, alguna premisa es necesario partir de bases que tengan por lo menos un consenso mayoritario. Por ello y dado que el funcionamiento de las entidades jurisdiccionales se va a referir a la realidad argentina solamente, debo introducirme en el esquema del federalismo argentino.

Es indiscutible que la República Argentina constituye un Estado Federal; la estructura y la dinámica del federalismo argentino están dadas en la Constitución Nacional. El art. 104 de la Constitución que voy a leer dice que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal que se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación". De ello surge en forma indiscutible e indisputable que las provincias son entes preexistentes a la Nación. Tal es la opinión de Bidart Campos, González Calderón, Linares Quintana y todos los constitucionalistas sin excepción.

En materia de aguas también es indiscutible que todas las aguas correspondan en dominio a las provincias o a la Nación, según el territorio en donde se encuentren. Con excepción de dos tratadistas -uno de ellos el Doctor Llerena en un tratado de Derecho Civil publicado en 1902, otro el ingeniero y abogado Manuel Castello en un magnifico estudio sobre legislación de aguas publicado en 1921- todos los autores argentinos que se han ocupado del tema para no citar más que a los más importantes nombraré al Doctor Spota, Marienhoff, Allende, Pigretti, Cano, etc. todos sin excepción sostienen que el dominio de las aguas corresponde a las provincias o a la Nación según el territorio en donde se encuentren. En este mismo sentido se pronuncia la legislación civil (arts. 2.339 y 2.340). Igualmente, muchas provincias como por ejemplo Chaco, Formosa, la Pampa, Mendoza, Río Negro. Neuquén y Chubut tienen en sus cartas constitucionales disposiciones referidas a las aguas que son de su dominio. Por si alguna duda quedara, las leyes de aguas provinciales reglamentan el uso y concesión de las aguas que son del dominio de las provincias. Esto en cuanto a la estructura constitucional. Los argentinos disculparán que repita pero lo hago para que nuestros distinguidos visitantes tengan un panorama de cuál es la realidad constitucional y legal indisputable de la República Argentina.

En donde existen algunas discrepancias, y ustedes lo han apreciado en otra cuestión de dinámica constitucional porque según la Constitución Argentina -a semejanza de la Constitución de la India que contiene una lista de facultades del Estado Federal y una lista de facultades de las provincias- existen en la Argentina poderes exclusivos de las provincias, poderes delegados al gobierno federal y poderes concurrentes. Sobre la jurisdicción para arreglar el aprovechamiento de los ríos interprovinciales no navegables existe una discrepancia que ustedes han visto y de la que no me voy a ocupar. Solamente me referiré a la estructura de los entes interprovinciales o interjurisdiccionales porque conforme al art. 107 de la Constitución, las provincias y la Nación tienen facultad de formalizar tratados parciales para fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso Federal, promoción de industrias, inmigración, construcción de ferrocarriles, etc. De modo que dando por sentado que la dinámica de la Constitución permite formalizar pactos y que se han formalizado muchos, que se han creado entidades jurisdiccionales, como por ejemplo el Consejo Federal de Inversiones, la Comisión de Aguas de Catamarca y Santiago del Estero, a la que aludió Hugo Mattiello; la Organización de Aguas del Noroeste Argentino (ninguna de estas entidades existen hoy); la Comisión técnica Interprovincial del Río Colorado; el Centro Regional de Aguas Subterráneas, del cual es Director Alfredo Bridge; la Comisión del Río Bermejo, que actualmente no funciona; y una serie de entidades, unas con carácter de entidad funcional-territoriales y otras simplemente con carácter de entidades funcionales, vamos a ver cuál es la naturaleza jurídica de estos entes.

Son a mi juicio, entidades estatales con facultades públicas. El ser entidades estatales con facultades públicas trae aparejado que tengan privilegio y potestades de los entes públicos, que sus contrataciones sean netas contrataciones administrativas con facultades exorbitantes al contratante Estado y también sujeto a la reglamentación que se establezca para las contrataciones del Estado.

Sus agentes son empleados públicos y deben rendir cuenta y tienen responsabilidad por los fondos que manejan como fondos públicos. Esta responsabilidad se evidencia en una doble dirección: en la responsabilidad penal de aquél que malversa fondos públicos y en la obligación legal de rendir cuentas de su inversión

¿Cuál es la ley aplicable a estas entidades teniendo en cuenta que existe legislación de cada una de las Provincias, que existe legislación nacional y que en aquellos casos en que han sido delegadas facultadas al poder central de toda ley que dicte el gobierno federal es ley suprema, conforme al art. 31 de la Constitución?

En primer lugar, estas entidades deben respetar las legislaciones federales en aquellas materias que han sido delegadas, de modo que entonces no deben apartarse de las normas básicas de los Códigos Civil, de minería, penal, comercial y del trabajo, seguridad social, que son resortes exclusivos de la Nación. Dentro de esos marcos legales estas entidades no puede dejar de funcionar pero en aquello que esta tratado en forma diferente por diversas leyes, caso por ejemplo del estatuto de agente público, etc., ¿cuál es la jurisdicción que va a entender en sus actos?

Lo deseable, entiendo yo, sería que al constituirse esa entidad se determinara dentro de las facultades residuales, cual va a ser la legislación aplicable a este ente. Si ello no se determina -sujeto siempre a la prevalencia de la legislación nacional a que me he referido- la ley no puede ser la de todas las provincias porque puede divergir; el Doctor Kulz nos mostró un catálogo de una serie de leyes provinciales en Alemania totalmente divergentes. En consecuencia, debe ser la de una provincia determinada o la de la Nación. Pienso que en caso de que no se haya determinado la ley aplicable, esta será la ley del domicilio, o sea la legislación provincial o federal en caso de que el domicilio sea la Capital Federal.

En cuanto a la rendición de cuentas, las provincias tienen estructurados ciertos sistemas de rendición de cuentas, bastaría el aporte de la provincia o de la Nación al ente como suficiente rendición de cuentas. Sobre esto hay algunas discrepancias, hay quienes sostienen que es necesario además del recibo de esa entidad, un balance aprobado pero yo entiendo que al pactar sobre la Constitución de un ente interjurisdiccional la recepción de ese dinero sirve de suficiente cuenta a rendir por los funcionarios encargados.

Por último, y en cuanto la jurisdicción competente, evidentemente no es la de la Suprema Corte; la jurisdicción originaria de la Suprema Corte es para casos en que una provincia sea parte y aquí no se trata de una provincia, sino de una persona jurídica interprovincial.

Respecto a las personas jurídicas puramente provinciales, la Corte Suprema ha tenido oportunidad de pronunciarse recientemente diciendo que no es del caso la aplicación de su jurisdicción originaria por cuanto no son provincias sino personas jurídicas provinciales. La jurisdicción competente sería la jurisdicción provincial o federal del lugar del domicilio de esa entidad. Con respecto a la dinámica de actuación de esos entes interjurisdiccionales en los cuales pueden actuar las provincias, o la Nación y las provincias, se va a referir con más profundidad el doctor Abad quien va a hacer seguidamente uso de la palabra.

Con esto dejo planteada mi ponencia sobre la ley aplicable a esas entidades interjurisdiccionales.

DEBATE

Reddy: ¿Podría repetirme por favor el art. 107 de la Constitución?

López: El art. 107 dice textualmente: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad pública”. El art. 108 dice: “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación, no pueden celebrar tratados parciales con carácter político ni expedir leyes sobre comercio, etc., etc., etc.” El sentido de tratados parciales significa convenios de parte de un todo, es decir, tratados entre entes provinciales o entre entes provinciales y la Nación. Ese es el sentido de parciales, de una porción de un todo que constituye la Nación. No se refiere a la parcialidad de los temas tratados en el convenio sino a la parcialidad de las entidades del país federal y el gobierno central eventualmente que tratan de común acuerdo un punto determinado. Creo que el doctor Abad estará de acuerdo.

Abad: Estoy completamente de acuerdo y hago notar que ese es el lenguaje de la Constitución de 1853 cuando todavía se consideraba que el punto base de la Constitución era una Confederación, entonces la palabra tratado general se refería al pacto inicial que luego iba a ser irrevocable de la unión indestructible de todas las provincias.

Entonces, la expresión tratado parcial recoge el lenguaje de la Constitución del 53 que lamentablemente no fue rectificado en la reforma del 60 cuando en definitiva nuestra Constitución adoptó la forma federal y no de Confederación.

López: En otros términos, doctor Ram Reddy, tratado parcial significa tratado entre partes de un todo.

Reddy: Muchas gracias. ¿Podría explicarme la significación del art. 31 de la Constitución Argentina?

López: El art. 31 establece la supremacía de la Constitución -conforme al esquema de la pirámide de Cossio y Kelsen, Cossio es un jus-filósofo argentino- y de las leyes que en su consecuencia se dicten, es decir que, en aquellos temas que han sido delegados por las provincias a la Nación, la ley nacional en la Constitución Argentina, en la Constitución de los Estados Unidos y también en la Constitución de India, tiene prevalencia sobre cualquier legislación estadual, conforme al art. 31 mencionado. No sé si está debidamente aclarado.

Reddy: Si, muchas gracias. ¿Podría sintetizar la cuestión referida al aprovechamiento de los ríos interprovinciales no navegables?

López: Sobre este tema se han pronunciado todos los constitucionalistas argentinos y especialistas en derecho de aguas.

Hay quienes sostienen, en base a una serie de argumentos cuyo desarrollo en profundidad llevaría muchas horas, que el Congreso tiene facultad para legislar en materia de aprovechamiento de ríos interprovinciales no navegables. Hay quienes sostienen, en cambio, que esa facultad corresponde a las provincias porque no ha sido delegada al Congreso federal. Lo que es evidente – porque nadie puede en esta materia tan controvertida afirmar sin lugar a dudas ser el dueño absoluto de la verdad- Lo que es evidente a mi juicio, Dr Reddy, es que una cuestión en definitiva sería resuelta por la Suprema Corte conforme a las atribuciones dadas por los arts. 100 y 101 de la Constitución. En otras palabras, yo estoy enrolado entre los que sostienen que esa facultad, la de reglar el uso de los ríos interprovincias no navegables, corresponde a las provincias. Hay quienes sostienen lo contrario. En lo que creo que todos estamos de acuerdo es que una controversia de esta índole siempre sería resuelta por la Suprema Corte de la Nación. La inconstitucionalidad del tratado o la inconstitucionalidad de la ley siempre serán juzgadas por la Suprema Corte. No sé si esta contestada su pregunta.

Reddy: completamente. Agradezco su respuesta.

Alheritiere: en caso de conflicto entre una ley federal que regulara el uso de los ríos interprovinciales y un tratado interprovincial sobre el mismo objeto, ¿no tiene primacía la ley federal?

López: No lo creo así. El art. 31 de la Constitución establece la supremacía de la Constitución y las leyes dictaminadas en su consecuencia. Es decir, la ley que establezca la jurisdicción federal sobre un río interprovincial no navegable, si la Suprema Corte considera que el Congreso ha excedido las facultades delegadas, será declarada inconstitucional. Caso contrario, si la Corte considera que la ley federal ha sido dictada dentro del marco constitucional, es decir que es una ley de la que en “su” consecuencia -que en consecuencia de la Constitución se dicte, en ese caso será declarado inconstitucional el tratado.

Valls: Doctor López, podría redondear un poco más el concepto de la intervención de la Corte Suprema aclarando en qué casos de nuestro sistema jurisdiccional interviene.

López: Sí. Yo creía que en este caso no era necesaria esa aclaración suplementaria porque el doctor Alheritiere conoce bien el sistema de los Estados Unidos, donde al igual que en nuestro sistema, ni la Suprema Corte ni ningún Tribunal emite resoluciones abstractas sino que se deciden frente a un interés y a un conflicto concreto. Es también el sistema de la Constitución de la India y también el sistema de la Constitución de Alemania Federal, tal como lo ha explicado el doctor Kulz.

Abad: Quiero dar un ejemplo que aclara más aún lo que ya ha expresado con toda claridad el doctor López. Un gran constitucionalista argentino, Joaquín V. González, dice que el art. 31 crea en rigor la supremacía únicamente de la Constitución en el sentido de que si la ley dictada o el tratado con las potencias extranjeras no se ajusta y es resultado y consecuencia directa o inmediata de la Constitución, es inconstitucional. Y para aclarar un poco mejor el caso que planteó el doctor Ram Reddy, quiero señalar que hay un apartadito en el artículo 107, que generalmente denomino "el olvidado" de nuestros constitucionalistas. Entre el art. 67, inc. 16 y el art. 107, donde están fijados los poderes residuales de la prosperidad, básicamente del poder de policía, aparece un agregado al final de art. 107 que más allá de la concurrencia de facultades, le devuelve una facultad conservada a las provincias y es cuando las provincias actúan con sus recursos propios. En el texto del art. 107 de la Constitución del 53 aparece una coma después de la expresión "por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios". Los recursos propios no solo son resultados económicos financieros sino fundamentalmente los recursos naturales que tienen su dominio y que integran el territorio y en definitiva el Estado indestructible que es la provincia por el art. 13 de la misma Constitución. Vale decir que cuando la provincia maneja un recurso propio difícilmente una ley federal podría pretender modificar ese recurso o desviar la voluntad de la provincia en el uso de ese recurso. Si el recurso es compartido admitiría si, una regulación que, como sabemos, es muy distinto del dominio.

Reddy: Si no he entendido mal, el dominio de las aguas interprovinciales pertenece a las provincias. ¿Es correcto?

López: Si, efectivamente el dominio del agua pertenece a las provincias, no a una provincia sino a todas las provincias. El considerar que el dominio del agua pertenece a todas las provincias trae como consecuencia casi obvia que esa agua debe ser utilizada como una unidad. La Constitución de La Pampa, una provincia argentina, en el art. 34 dice que las aguas interprovinciales deben ser aprovechadas siguiendo el criterio de unidad de cuenca. Siguiendo esa misma orientación doctrinaria, el Código de Aguas de Córdoba, en el art. 14, después de reivindicar el dominio de sus aguas, dice en forma expresa "respetando igual derecho que tienen las otras provincias por cuyos territorios fluyen las aguas". En otros términos, creo que la Argentina tanto en derecho internacional como en derecho interno, respeta las reglas de que la cuenca es una unidad de oferta de agua y que las aguas de una cuenca deben ser utilizadas para obtener de ellas el mayor beneficio respetando los principios reconocidos particularmente en América Latina, en la VII Conferencia Internacional de Montevideo de 1933, que toda obra que se realice en una cuenca interestadual debe estar precedida por el aviso previo y por la notificación de los estudios y la necesidad de no causar perjuicio a otros Estados corribereños, Estado sin un sentido nacional, o internacional que tiene igual derecho que cualquiera de los Estados partícipes de los beneficios de una cuenca. El hecho del dominio provincial sobre aguas que corren por su territorio nos significa que ese dominio se ejerza indiscriminadamente y que existan solo razones de cortesía, como alguna vez dijera el procurador Harmon, en una posición que Estados Unidos abandonó hace mucho tiempo.

Mattiello: Si me permite el señor moderador en relación con el tema desearía leer un comentario que cita el Doctor Abad en su trabajo "El Derecho Administrativo y el Derecho de Agua". Me refiero a los términos del Procurador General de la República de Italia, Ernesto Eula, que dice así: "Se habla de propiedad pública y privada de las aguas, quisiera decir que siempre he tenido una especial repugnancia de esta noción de propiedad de las aguas y que no es sólo mía sino ya expresada por numerosos publicistas. Hablar de propiedad de las aguas es una impropiedad ya que el agua entendida como recurso natural parece insusceptible de verdadera propiedad. Se trata de un elemento primario, vivo, de una virtud tal que impone que todos la tengan a disposición para las exigencias insuprimibles de la vida". Y agrega: "Por eso, hablar de propiedad es inexacto. En realidad más que propiedad debe hablarse de derecho de utilización y así se expresa el nuevo Código Italiano que contempla, en efecto, sólo derechos de utilización de las aguas".

Por eso me parece de avanzada la doctrina de la Corte en el caso del Krishna, que sostiene el mismo concepto y es una significativa coincidencia que en Argentina, en la India y en Italia se esté superando esa tendencia de fundamentar el derecho de los Estados para aprovechar las aguas que escurren por sus territorios, en el concepto privatista de dominio o propiedad.

Valls: Precisamente creo que estamos en el centro del problema. Indudablemente la legislación argentina dice "dominio público" y para nosotros el agua pertenece al dominio público de las provincias.

Indudablemente ese dominio público no está caracterizado como un dominio en el sentido romano o en el sentido civilista, posiblemente nuestros buenos administrativistas nos pueden dar un concepto lato de dominio público que esté más cerca del concepto de soberanía o de jurisdicción que del criterio de disponer, de disposición. El Código Civil incorpora las aguas al dominio público provincial pero fija una serie de condiciones, de requisitos, de modo que es un dominio que está caracterizado por una legislación especial que no es la legislación del dominio privado. Yo creo que de delege ferenda debemos avanzar hacia el concepto que acaba de citar el doctor Mattiello y el concepto que esté prevaleciendo en la Corte Suprema de la India, inclusive por los instrumentos legales con que actualmente contamos.

No nos olvidemos que no todos los recursos naturales son un recurso de la colectividad, estamos luchando desde hace años; inclusive los italianos necesitaron de la primera guerra mundial para definir que el agua era un recurso de la comunidad, como hoy lo puede decir alguien todavía; pero los otros recursos, por ejemplo el recurso suelo es un recurso privado, no está en el dominio público sino en el privado. Nuestra jurisprudencia se ha limitado a reconocer en el caso del Riachuelo -el único caso jurisprudencial que he encontrado- que hay un condominio y posiblemente, sugestionada por la posición en minoría del doctor Cano en la IV Conferencia de Abogados de Tucumán que sostiene la tesis del condominio; la Constitución de Formosa se refiere al condominio de sus aguas. Yo interpreto que la declaración de Santa Rosa del año 56 daba una suerte de condominio, sino lo tipificaba claramente como condominio, pero sí podemos decir que era condominio por las consecuencias; solamente mediante pactos entre las provincias podía regularse el agua. Acotando la referencia del doctor López al art. 34 de la Constitución de La Pampa, precisamente ese artículo fue introducido como una alternativa para salir de ese impasse del posible condominio que veíamos en la Declaración de Santa Rosa que eran documentos obligantes para La Pampa; se prefirió el concepto de unidad de cuenca, poco elaborado en ese momento pero que se refiere al criterio de interés común, de beneficio común y no al de condominio. Posiblemente la dificultad es el carácter de líquido, el carácter fluido del agua que nos obliga a recurrir a las tesis esbozadas por el Derecho Internacional de las cuales ya hemos hablado ayer. Bueno, nada más, era una acotación.

López: Con respecto a este tema del concepto privatista de dominio y propiedad creo que la propiedad privada y el dominio público son cosas diferentes. Pienso que al respecto es bien ilustrativo el texto de nuestro Art. 2.341 del Código Civil cuando refiriéndose a la naturaleza de la propiedad pública o del dominio público dice que las personas particulares tienen el uso y goce de los bienes públicos pero estarán sujetos a las disposiciones de este Código y a las ordenanzas generales o locales. En otros términos, el dominio público o la propiedad pública, como lo quieran llamar, para mí no es cuestión de palabras sino de conceptos, que es lo más importante, es algo que el estado pone a disposición de todos para que hagan de ella un uso común o usos especiales conforme al Instituto del permiso, concesión, etc. Por ello estimo que es indiscutible -por lo menos de lege-lata en la República Argentina y en muchos otros Estados- la existencia del dominio o propiedad pública. La extensión y el modo de ejercicio del dominio a propiedad pública es otra historia.

Bridge: Si me permite el señor moderador, desearía ofrecer a los distinguidos colaboradores extranjeros a este seminario un ejemplo concreto sobre los elementos que el Dr. López nos ha expuesto recién en esta breve ponencia. Concretamente en nuestra país, el Consejo Federal de Inversiones, como el menciono, es un Ente interjurisdiccional que surgió como consecuencia de un pacto entre las Provincias y la Nación dentro del marco constitucional referido. Por otra parte, el Centro Regional de Aguas Subterráneas es otro ejemplo de un Ente interjurisdiccional cuya misión es investigación y evaluación integral de los recursos hídricas subterráneos en una jurisdicción política determinada del país. Su carta orgánica, basada por supuesto en un tratado dentro del marco de la Constitución Arts. 107 y 31 de la Constitución Nacional, y la doctrina que ha citado el Dr. López ha decidido claramente la misión del ente y además ha incorporado a su órgano máximo de decisión facultades reglamentarias que hacen a problemas donde las legislaciones provinciales y nacionales contienen algunos aspectos de discrepancia o diferencia, caso concreto el de los agentes públicos, respecto de los cuales las leyes provinciales y nacionales no son totalmente coherentes habiendo aspectos de discrepancia. En este sentido la asamblea u órgano máximo de decisión del Centro Regional tiene aptitud para dictar el reglamento que haga al desempeño de las obligaciones y derechos de los agentes públicos. También está definida en la misma Carta Orgánica la jurisdicción en caso de conflictos y otros aspectos que hacen al problema. Nada más.

Hayton: Muchas gracias doctor López por su ilustrada exposición.

II b) **BREVE APORTE SOBRE POSICIONES DOCTRINARIAS**

Por si fuere necesario, a quienes se acerquen a este estudio, a continuación agregamos una síntesis, incompleta por cierto, de autores y publicaciones que comparten la tesis del dominio y jurisdicción de los recursos hídricos en cabeza de los estados provinciales.

Arturo M. Bas, El derecho federal argentino, Buenos Aires, 1.927, II, p. 50. Guillermo J. Cano, Los recursos hidráulicos de la Argentina, Comisión Económica para la América Latina, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1.969, VI, p. III, cita, en apoyo de la tesis que venimos exponiendo, la siguiente bibliografía, que en gran parte hemos consultado: Arturo Bas, El derecho federal argentino Buenos Aires, 1.928); Julio F. Cámara, Dominio del Estado (Córdoba, 1.900); Cámara de Diputados de Mendoza, Antecedentes para legislar en materia de aprovechamiento para riego de los ríos interprovinciales (Mendoza, 1.942); Guillermo J. Cano, Ríos interprovinciales, en rev. “La Ley”, t. 3, secc. doct., ps. 65 frente a ellos (Santa Fe, 1.943, edic. Univ. Del Litoral); Estudio de derecho de aguas (Mendoza, 1.943); Contribución al estudio de la reforma constitucional: federalismo, minas y agua, en rev. “Jurisprudencia Argentina”, 1.957-I, sec. Doct.; Acerca de un proyecto de tratado interprovincial en misma revista, 1.956-III; La Conferencia

sobre el río Colorado, en "La Prensa" (Buenos Aires, 22 de agosto 1.956); Miguel. S. Marienhoff, Régimen y 1egislación de las aguas públicas y privadas (Buenos Aires, 1.939); Ernesto Padilla, Breve estudio sobre leyes de irrigación (Buenos Aires, 1.896); Carlos Serrey, Discurso, en "Diario de Sesiones del Senado de la Nación", 1.941, p. 874; F. A. Soldano, Nuestros ríos, plataforma continental. Jurisdicción de la Nación y las provincias interprovinciales ("La Nación", Buenos Aires, 26 agosto 1.926); A. Walter Villegas, Discurso, en "Jurisprudencia Argentina", t. 61, sec. doct. ps. 250 y ss. ; Carlos Wauters, Ríos de aprovechamiento interprovincial (Buenos Aires, 1.934); y Ríos de interés interprovincial. (Buenos Aires, 1.942).

Una cuestión de objetividad nos obliga incluir también, a aquellos que sostienen la tesis contraria: Ob. cit., p. 579. Cano alega en favor de la otra tesis los siguientes trabajos: Rodolfo Ballester, Sobre aprovechamiento de ríos interprovinciales (Buenos Aires, 1.940); Jorge Bengolea Zapata, Ríos interprovinciales no navegables en la República Argentina (Buenos Aires, 1.942); Centro de Investigación Permanente de Legislación de Aguas, Facultad de Derecho de Buenos Aires, Corrientes naturales de aguas a través de dos o más provincias o territorios (Buenos Aires, 1.936); Alfredo L. Palacios, Pueblos desamparados (Buenos Aires, 1.942); y Discurso, en "Diario de Sesiones del Senado de la Nación", año 1.941, p. 854; Alberto G. Spota, Tratado de derecho de aguas (Buenos Aires, 1.941), y artículos en rev. "La Ley", t. 3, sec. doct., ps. 14, 70 y 85; Primo López Barreto, La ley argentina y los problemas reales del río interprovincial Salí o Dulce (Buenos Aires, 1.961), y Los ríos que cruzan más de una provincia argentina (Buenos Aires, 1.946); Daniel L. Casey. Ordenamiento nacional de ríos interprovinciales, en "La Nación" (Buenos Aires, octubre 1.963).-

III. **ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES**

Obviamente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido construyendo su tesis jurisprudencial en el sentido que se expone en este informe.

Citaremos algunos casos que por su trascendencia y claridad, han aportado líneas que llegan hasta nuestros días. La solución que propone Arturo M. Bas, en cuanto a solución de conflictos en recursos de este carácter es a nuestro juicio la única apropiada. Esto es competencia originaria de la Corte Suprema de justicia de la Nación (art. 109 de la Constitución Nacional).

La jurisprudencia que citaremos es suficientemente clara y obvia mayores detalles.

-Caso 1: "Gobierno y sociedad del puerto de Rosario contra provincia de Santa Fe (antes Ferrocarril Central Argentino) sobre expropiación".

Fallos de la Suprema Corte de Justicia, tomo III, pág. 181 y siguientes:

"...Que los arts. 26, 27, 67 inciso 9, 12, 14 y los 108 de dicha constitución no ha atribuido al gobierno nacional dominio de las playas de todos los ríos navegables y el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjera y de las provincias entre sí, de habilitar puertos y de fijar los límites de las provincias, no implica necesariamente el dominio público o privado del Estado General sobre esos ríos".

Que si hubiera de interpretarse al art. 26 en el sentido de que él atribuye a la Nación la propiedad de todos los ríos de la república se llegaría a resultados inconciliables con otros preceptos de la misma Constitución de que se hará mérito más adelante".

"...Que en los pactos preexistentes a que alude el preámbulo de la Constitución Nacional, se encuentra también explícitamente consignada la propiedad provincial de los ríos". (Sentencia de fecha 8 de mayo de 1909).

-Caso 2: “Sociedad Puerto de Rosario contra la empresa Muelles y Depósitos de Gomas sobre Expropiación”.

En la misma fecha que la sentencia anterior, o sea el 8 de mayo de 1909, las Corte Suprema de Justicia de la Nación, sustentó la misma doctrina.

La sentencia se halla publicada en “Fallos”, tomo III, pág. 197 y siguientes.-

Los poderes centrales son expresos. Los provinciales, implícitos, porque es expresa la delegación. Fallo C. S. 19, 286.

-Caso 3: Excepciones -Restricciones al Dominio- Dominio Público - Ribera - 111, P. 179

Es extemporánea la excepción de falta de personería, opuesta en el escrito de alegato - La ley no establece a favor de la Nación, el dominio sobre la franja de treinta y cinco metros inmediata a la orilla de los ríos navegables, sino sólo una restricción a la propiedad de los ribereños. La propiedad provincial sobre canales navegables y ríos, consignada en la Constitución, habilita a las provincias para ejercer sobre plazas los derechos comprendidos en el dominio público – El Poder Federal sobre la ribera del mar, debe limitarse a la reglamentación del comercio, sin extenderse a la propiedad del suelo bañado por las aguas – La concesión hecha por el Estado, de pequeñas fracciones de tierras en el lecho de los ríos para la construcción de muelles u obra análogas no importa desconocer el derecho de los particulares a usar las cosas pertenecientes al dominio público.

Citado en: t. 111, p. 197; 116, p. 365; t. 120, p. 152; t. 121, p. 348; t. 122, p. 209 y 392; t. 123, p. 118; t. 124, p. 129 y 145; t. 126, p. 82; t. 131, p. 207; t. 134, p. 110, 283 y 293; t. 140, p. 58; t. 145, p. 152; t. 154, p. 312; t. 155, p. 104; t. 175, p. 183; J. A. t. 6, p. 379; J. A. , t. 7, p. 5; J. A. t. 7, p. 5; J. A., t. 12, p. 237; J. A., t. 29, p. 600; J. A., t. 30, p. 296; J. A., t. 54, p. 666.

-Caso 4: Es sabido que en materia legislativa, una vez dictados los códigos de fondo por el Congreso, las provincias deben abstenerse de legislar; pero la Corte ha admitido la existencia transitoria de regímenes durante los cuales la legislación provincial puede interferir la normación sobre derecho común hecha por el Congreso (Fallos, 208; 497, 224, 147), solamente en una real situación de emergencia (caso Piccione Ltda.. S.A. c/Reyes Alberto, del 16 de febrero de 1961, J. A. 16/VI/62).

-Caso 5: Fallos C. S., 10, 380. Pero aún cuando la delegación se considere expresa, hay en el gobierno federal poderes implícitos, porque lo implícito no se opone a lo expreso; a lo expreso se opone lo tácito, enseña Bielsa, ob. Cit. P. 794.

-Caso 6: Varios: Fallos C. S., 7, 673; 98, 20. Tampoco revisa los actos provinciales cuando la provincia actúa como poder público, salvo violación de la Constitución Nacional (Fallos C. S., 178, 215 y 179, 443. Cf. Pérez Felipe S., “La Constitución Nacional y la Corte Suprema”, cit., t. I, p. 14), ni la validez o interpretación de normas impositivas provinciales (Cf. Fallos C. S., 184, 30, 178, 443 y 179, 124, (Fallos t. I, p. 14), ni conoce en las causas que versan sobre la interpretación de Constituciones locales (Fallos C. S., 158, 377). Los Estados o provincias conservan todos los poderes inherentes que no hayan delegado por la Constitución al gobierno federal. Tal reserva de poderes es indefinida, en unos casos de federalismo, o es definida en otros. En nuestro régimen político esa reserva no está definida (art. 104). “Es así un principio que las provincias conservan, después de la adopción de la Constitución general, todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquel Código alguna expresa disposición que restrinja o prohíba su ejercicio” (C. S. N., t. I. p. 170. Blanco v. Nazar: y t. 7, p. 387. L. Resoagli v. Prov. de Corrientes).

-Caso 7: Recíprocamente, los Estados no pueden ejercer los poderes que están confiados al gobierno federal: “Los poderes de provincia no pueden ejercer facultad alguna de las que han sido delegadas a los poderes públicos de la Nación, ni de aquellos cuyo ejercicio por los poderes provinciales obstruiría o haría ineficaz el de los que corresponden a los poderes nacionales” (C. S.

N. t. 10, p. 380; Fiscal v. Albarracín). El número de los poderes confiados al gobierno federal es limitado; en tanto que el poder provincial es la regla genérica, el poder federal es la excepción.

En resumen: en cuanto a la regla general para deslindar los poderes del gobierno federal argentino y los de las provincias, puede decirse que éstas tienen según la Constitución todos los que son inherentes a una plena capacidad de gobierno, sin más limitaciones que las establecidas expresamente por aquella a que sean consecuencias necesarias de la delegación de ciertos poderes al gobierno federal.

IV. **MARCO JURÍDICO PROVINCIAL**

Ajuste al caso

La Constitución provincial recientemente sancionada, si bien ha reducido en extensión el tratamiento constitucional anteriormente dado, no ha menoscabado los derechos y potestades provinciales en relación a los Recursos Naturales. Así el artículo 70 vindica plenamente la propiedad provincial de los recursos hídricos (y todos los demás Recursos Naturales que se encuentran en su territorio).

El artículo 71, no sólo ratifica este dominio, sino que en su último apartado textualmente dice "la provincia concreta con las restantes jurisdicciones el uso y aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes".

El artículo 80 referido específicamente a los recursos energéticos, faculta a la provincia, por ser la propiedad del recurso, a otorgar concesiones de explotación.

El artículo 87, referido a la política económica es francamente una posición de avanzada en cuanto a las actividades económicas que pueda emprender la provincia o sus concesionarios y deja claramente explicitado cuál habrá de ser su relación con la Nación.

Integralmente el artículo 91 delimita la profundidad y orientación del proceso económico que se declara de interés provincial en torno a las riquezas naturales.

Si con lo mentado no fuere suficiente, los artículos 66 y 67 dan completividad a los aspectos antes planteados, puesto que, primero hablamos de la propiedad, luego del proceso económico y en estos artículos se regla y ordena el aspecto científico-tecnológico.

Cualquier explotación a que se sometan los Recursos Naturales de la provincia, deberá darse en el marco de política ecológica que establecen los artículos 84 y 85.

Con éste sucinto repaso del articulado constitucional, queda de manifiesto sin duda alguna que en el marco constitucional, la permanencia del manejo del recurso hídrico en el ámbito de decisión provincial, es jurídicamente viable.

Más aún, por imperio de éstos mismos artículos y dado su redacción en tiempo presente -estas cláusulas debieran denominarse operativas- y por ende estimulantes serían por sí capaces de activar la decisión política en el sentido expreso que lo dice el constituyente, y que en cuanto hace a los poderes concurrentes con la Nación y a 1as invasiones jurisdiccionales del poder central arraigadas y fundadas en un equívoco y contraproducente centralismo portuario, es nuestro interés resaltar la reserva practicada en el octavo inciso del artículo 12 de la Constitución Provincial, en el sentido de que cualquiera fuere la legislación nacional que pretenda oponerse al interés provincial, con excepción de la Carta Magna, es impugnable y debatible a mérito de ésta reserva, que además de su claridad tiene el aporte de la realidad provincial en el marco del C.O.I.R.C.O.y autoridad de cuenca Limay-Río Negro con lo que los fundamentos del avasallamiento que provoca en nuestros fueros la ley 15.336 caen por su base, puesto que ellos son: eventuales conflictos entre provincias ribereñas, y poder delegado a la Nación, por las provincias para poder promover el desarrollo económico (artículo 67, inc. 16 Constitución Nacional).

La ley 285 de Aguas de la provincia de Río Negro, artículos 1 y 2, 15, 38, 43 y concordantes 69, 81 y 82, 91 y concordantes, la provincia determina y establece medios y modos para ejecutar los mandatos constitucionales antes mencionados.

En caso de suponerse la necesidad de concesionar alguno de los derechos provinciales, puede traerse a cuenta la ley 1.444 de concesión de la obra pública.

V. CONCLUSION

Sobre los Derechos Provinciales:

Entendemos jurídicamente viable en el marco que prevé la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y la legislación mencionada, retener íntegramente el manejo de los recursos hídricos de la Provincia de Río Negro, para así y en un marco autonómico, darlos en concesión al "operador por concesión de las centrales hidráulicas de la cuenca", en un acuerdo de concesionarios (NACION LAS PRESAS, RIO NEGRO EL AGUA).

Dado el carácter que hemos dado a éste estudio, la tipificación del instituto jurídico a utilizar deberá ser materia de un análisis puntual que se elaborará conforme lo requieran las propias características de:

a) Los criterios contenidos en la Ley de creación de la Autoridad de Cuenca de los ríos Limay Neuquén Negro.

b) Los acuerdos interprovinciales a que arribe la provincia de Río Negro, con la de Neuquén en su carácter de titulares del dominio del curso de agua sobre los que se asientan los emprendimientos.

c) Los acuerdos posteriores que se alcancen con Nación, para desarrollar una estrategia de concesionamiento conjunto de los emprendimientos, donde se garanticen la preservación de 1os intereses de los concedentes y los eventuales intereses de los hipotéticos concesionarios.

d) Todos los pasos que en este sentido se den, deberán enmarcarse en lo dispuesto por la Constitución Nacional, Provincial y Leyes complementarias de la Pcia. de Río Negro, en lo inherente al manejo de sus recursos.

Mientras este proceso no fuere llevado a cabo con la certeza de la intangibilidad de los derechos provinciales, todas las acciones que el gobierno acometa en defensa del mismo, enmarcadas tanto en su mandato constitucional como en la normativa vigente serán imprescindibles, porque nadie podrá pensar en Río Negro con mayúsculas si este proceso de expoliación no se detiene.

Habrá un antes y un después de estos sucesos, quienes convencidos defendemos el interés provincial, queremos vivir ese después, con plenitud de posibilidades, para nosotros, para nuestros hijos y para las generaciones futuras, nadie puede vender nuestro destino.

VI. **ENTORNO JURIDICO DEL TEMA EN RELACION A EVENTUALES RIESGOS ECOLOGICOS, ECONOMICOS Y SOCIALES.**

1- Introducción

2) Perjuicio sensible en el uso de los recursos hídricos

Reseña de antecedentes

Dadas las conclusiones a que se arriba en los estudios técnicos de los organismos competentes del Estado Provincia, hemos considerado conveniente aporta -brevemente- sobre uno de los principios de mayor uso en la legislación, doctrina, jurisprudencia y acuerdos internacionales como es, el principio de no causar perjuicios sensibles a otros Estados por el uso que se haga de un recurso hídrico, de curso sucesivo.

Lamentablemente éste es también uno de los principios más olvidados y violados por los Estados que sientes como principio los recursos de los que hacen uso, y de allí que sea copioso y abundante su tratamiento.

Introducir este elemento de análisis doctrinario en este informe es necesario toda vez que si bien desde la óptica técnica con que opinamos, consideramos inevitable acordar con la Nación para que privatice las Centrales del Complejo Chocón Cerros Colorados. Ciertamente existe desacuerdo y aunque así no fuera, el aporte de estos elementos formativos de criterio, nos parece, sirve para echar luz sobre cuáles y de qué tipo habrán de ser las resignaciones y aún las molestias que habremos de aceptar como vecinos y copropietarios del recurso.

El origen mismo de HIDRONOR nos impone traer aquí estas consideraciones pues entendemos que a partir de su existencia y del compromiso expreso de la utilización integral y armónica del recurso debemos siempre tener presente que: el río nos une y esta que puede parecer une verdad de Perogrullo, no es ni ha sido la constante en el tratamiento de los necesarios acuerdos, para lograr una utilización plena de ellos, sin que las hegemonías y pretensiones sectoriales o de coyuntura se impongan sobre la racionalidad y el consenso.

Esta necesidad impone saber que, acordar con la Nación, aunque logremos los mejores términos, habrá de importar para nosotros la aceptación de determinadas cuestiones y efectos que podamos no querer, pero para ello debemos diferenciar con la mayor certeza posible la diferencia que existe entre la simple molestia o el perjuicio sensible que podemos esgrimir en defensa de lo nuestro.

Por ello y entre varios principios que rigen el aprovechamiento de los ríos interjurisdiccionales encontramos como necesario desarrollar en esta instancia el denominado principio de que toda entidad política (Estado nacional, provincial, municipal) está obligada a no causar perjuicio sensible a otra, con motivo del uso de recursos hídricos.

Los perjuicios que un Estado puede ocasionar a otro reflejan en distintos elementos del río, a saber: en su curso, en su caudal, en el volumen de sus aguas o en la calidad de las mismas.

Un Estado puede desviar el curso de un río haciéndole desembocar en un lago que se halla en su propio territorio, impidiendo que las aguas fluyan hacia otro Estado. Actos de esta naturaleza pueden provocar un perjuicio grave a un Estado.

En cuanto al caudal del río, la operación de algunas obras hidroenergéticas puede traer como consecuencia la regulación del régimen fluvial. La regulación no constituye un beneficio en sí mismo, pues puede ocurrir que a la economía de un Estado de aguas abajo le convenga más poseer un río con un período de creciente y otro de bajante durante el año. Cabe recordar en este sentido los efectos beneficiosos de las crecientes del Nilo para los habitantes del Antiguo Egipto.

El volumen de las aguas puede ser disminuido por usos consuntivos a por derivación de caudales, también puede aumentar artificialmente el volumen mediante derivaciones de aguas provenientes de otra cuenca.

El deterioro de la calidad de las aguas se llama contaminación. Esta comprende todo cambio nocivo resultante de un acto humano en la composición o contenido de las aguas.

Según el derecho internacional, todo Estado se haya obligado a no perjudicar a otro. El perjuicio que se considera ha de ser "sensible", esto es, de cierta importancia, y no tratarse de una mera incomodidad. Así lo establecen la jurisprudencia (a), y la práctica convencional (b).

Es preciso subrayar aquí que el derecho de gentes prohíbe la modificación del curso del río, de su caudal, del volumen de sus aguas o de la calidad de ellas en la medida en que causa perjuicio "sensible".

Es decir, la modificación en sí misma no es ilícita, sino en cuanto ella provoca un perjuicio sensible. Tal como se expresó en el caso del Lago Llanos, el perjuicio no se mide por la modificación física de un estado de cosas, sino en función de la vida social (4).

Por otra parte, el Estado debe soportar las molestias menores o incomodidades que generalmente, el hecho de la vecindad provoca (5)

Se ha planteado alguna vez la cuestión de saber si un Estado está obligado a realizar determinados actos para modificar un estado de cosas natural que provoca un perjuicio sensible a un país vecino. En otros términos, si el Derecho Internacional prohíbe solo ejecutar determinados hechos que pueden perjudicar al vecino o si también obliga a realizar ciertos actos.

El caso se presentó con motivo del litigio sobre infiltración del Danubio. Cuando este río llega a la zona del Jura, una cantidad substancial de sus aguas se infiltra favorecida por el suelo calcáreo, y una parte de ellas aflora luego, yendo a dar al Aach, que es un pequeño afluente del Rin. Esta infiltración ocurría en Baden, Wurttemberg, país de aguas abajo, pretendía que aquel tenía la obligación de tomar las medidas necesarias para impedir esa infiltración natural pues ella le causaba un grave perjuicio al disminuir sensiblemente el caudal del Danubio. Baden, por su parte, sostenía que el derecho de gentes no obligaba a un Estado a modificar una situación natural de cosas en el interior de su territorio (6).

El diferendo fue decidido por el Tribunal del Reich el 17/18 de junio de 1927, aplicando el Derecho Internacional. Las partes en el litigio eran los Lander de Wurttenberg y Crucia por un lado, y el Land de Baden, por el otro. La sentencia expresa que el derecho de gentes solo prohíbe causar un perjuicio sensible a otro Estado, esto es, prohíbe una lesión provocada por actos humanos, pero, un Estado no está obligado a modificar las condiciones naturales de un río o impedir las alteraciones naturales que este sufra, en beneficio de otro Estado. Fundándose en estos argumentos, el Tribunal del Reich decidió que Baden no estaba obligado a impedir las infiltraciones del Danubio en la medida en que estas obedecían a causas naturales (7).

Otros ejemplos de "perjuicio sensible" lo constituirían una desviación de aguas que determine un descenso apreciables del nivel del río con inconvenientes para la navegación, (Caso acta de Jupia-Argentina y Brasil - que reguló el acceso al Puerto de Posadas) una polución que impida el uso de las aguas para abastecimiento humano o para riego, que produzcan problemas a la fauna ictícola, un desvío que afecte significativamente irrigaciones existentes o en proyecto o que disminuya la capacidad de producción hidroeléctrica.

No existe una lista taxativa que establezca todos los casos susceptibles de causar un "perjuicio sensible". Ello debe apreciarse en el caso concreto teniendo en cuenta las circunstancias del caso singular.

En cuanto antecedentes jurídicos relativos a la utilización de dichos términos o equivalentes, vamos a referirnos en primer lugar a algunos precedentes de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, en virtud de que tanto nuestra propia Corte como nuestros tratadistas se refieren frecuentemente a ellos debido a la semejanza en el contenido de muchas de sus normas constitucionales.

En tal sentido, citaremos el caso Missouri V. Illinois and the Sanitary District of Chicago/ (United States Reports, Vol. 200p. 51) (1). El Estado de Missouri estimó que la construcción de un

canal de drenaje por parte del estado Illinois en el Río Chicago que llevaba las aguas al sudoeste hasta la entrada del puerto constituía un grave perjuicio a la salud del pueblo de Missouri.

La razón era que el Estado demandado transportaba por ese medio artificial grandes cantidades de aguas servidas que se acumulaban en el Puerto de Chicago y de allí pasaban al río Illinois, cuyas aguas contaminadas surtían a los pobladores de Missouri y perjudicaban parte del río Mississippi. La Corte debía investigar si el método de construcción o de operación del Canal podía producir tales efectos. Efectuadas las investigaciones se comprobó que el perjuicio no era de "serious magnitude".

Otro caso interesante es el de Kansas V. Colorado (13.v.1907) (United States Reports, vol. 206 p. 113). El Estado de Colorado, donde nace el río Arkansas y por cuyo territorio recorre 280 millas, reclamaba su derecho de usar sus aguas con propósito de irrigación y ceder a corporaciones e individuos el derecho de efectuar tomas y alcanzar el recurso para esos fines. El Estado de Kansas, por cuya jurisdicción el río se extiende a través de 300 millas, aseveraba que el Estado de Colorado tenía derecho a usar el río pero sin modificar su caudal ordinario. Afirmaba que el aprovechamiento reseñado por ese Estado podría producir una merma notable del caudal del río e incluso interrumpir su fluir por el Estado de Kansas. Estudiando a fondo el asunto, la Corte negó derecho a Kansas de prohibir el uso que hacia el Estado de Colorado sin perjuicio de iniciar un nuevo proceso judicial si un incremento en los usos del Estado de Colorado, sus corporaciones o ciudadanos afectaran sustancialmente los intereses de Kansas y destruyen el equilibrio en la distribución de beneficios entre los Estados. Pero en el caso presentado considero que no existía un "serious detriment" (4).

En el mismo sentido, el fallo pronunciado por la Corte en el caso Connecticut V. Massachusetts (24.II.1931; United Status Reports, vol. 282p. 656). Allí estableció que el perjuicio provocado por un Estado a otro debía ser de seria magnitud (Damage of Serious Magnitude) para poder ser invocado.

b) Respecto de los tratados, pueden citarse una gran cantidad de ejemplos en que se establecen los términos "perjuicio sensible" o equivalente. Sin embargo, brevitatis causa citaré solo los siguientes: en el convenio entre Suiza y Baden (10.v.1879) (2) se especificaba que una parte no podía realizar actos que produjeran una intromisión sensible en la jurisdirección de la otra parte. En el acuerdo entre Italia y Gran Bretaña del 15.IV.1891 se prohibía "realizar obras que pudieran sensiblemente modificar…" y en el convenio entre Noruega y Suecia (26.X.1905) también se prohibía efectuar "entrabes sensibles" de una jurisdicción respecto de la otra. En el tratado entre Rumania y Yugoslavia (14.XII.1893) los Estados se comprometían a no efectuar obras o usos que produjeran un "cambio sensible" en el régimen de las aguas. Por su parte, Bélgica y Gran Bretaña (22.XI.1934) se comprometieron a no efectuar "una sustancial reducción"; Brasil y Uruguay (20.V.1964), en el art. 5, se refiere a "medidas susceptibles de ejercer una influencia sensible". El tratado entre Argentina y Chile (26.VI.1971) en el art. 4 habla de "perjuicio sensible" el estatuto del río Senegal (II.III.1972) se refiere a proyectos "susceptibles de modificar de una manera sensible". El tratado del Río de la Plata, entre Argentina y Uruguay, de 1973 se refiere también al "perjuicio sensible".

Actualmente no existen dudas que la obligación de no causar un perjuicio sensible constituye una norma de Derecho Internacional General. En el ámbito de la Cuenca del Plata, esta regla posee también un carácter convencional.

En efecto, el tema fue considerado en la II reunión del grupo de expertos del recurso agua, que tuvo lugar en Brasilia entre el 18 y 22 de mayo de 1970. Allí se aprobó una sugerencia en el sentido que la realización y operación de obras hidroeléctricas en ríos sucesivos no deben causar perjuicios sensibles a otros estado (8).

El C.I.C. aprobó la sugerencia y dirigió una recomendación a los gobiernos redactada en idénticos términos, tomando como antecedente la recomendación del C.I.C. y la labor de los expertos, la IV Reunión de Cancilleres aprobó la Resolución 25 (IV) cuyo art. 2 establece:

"En los ríos internacionales de curso sucesivo, no siendo la soberanía compartida cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicios sensibles a otros Estados de la cuenca".- Nótese que esta disposición es más amplia que la aprobado por el CIC pues no se refiere solo a las obras hidroeléctricas, sino a cualquier aprovechamiento.

La declaración de Asunción contiene la obligación de no causar un perjuicio sensible en los ríos de curso sucesivo. Sin embargo, según el Derecho Internacional General, esta obligación es más extensa pues comprende tanto los ríos de curso sucesivos como los contiguos. Esta declaración fue posteriormente ratificada por declaraciones conjuntas de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la cuenca. (9).

La obligación de no causar sensible fue considerada también por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XXVII período de sesiones. Los cinco países de la cuenca, entre otros, fueron coautores de la Resolución (XXVII) titulada "cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente", y que fuera aprobada por consenso en su punto 1 expresa:

"La asamblea general… subraya que en la exploración, explotación y en el desarrollo de sus recursos naturales, los Estados no deben causar efectos perjudiciales sensibles en las zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional". Entre los tratados más antiguos citamos el acuerdo entre Suiza y el gran Ducado de Baden del 9.XII.1869 sobre el Rin (para una enumeración de los tratados sobre esta materia, ver los documentos de las Naciones Unidas a/5409 "problemas jurídicos relativos al aprovechamiento y uso de los ríos internacionales".

1. - Conf. Missouri v. Illinois and the Sanitary District of Chicago (19.11.1905, etc…. etc…)

2. - Conf.: Leddrle, Die Donauversinkung, Annalen Des Deustchen – Beiches, 1917, p. 708.

3. - Conf.: los siguientes convenios: Suiza-Baden (10.v.1879), art. 5 …Italia-Gran Bretaña (15.iv.1891), art. 3, Suecia-Noruega (26.x.1905).

4. - Reports of International Arbitral Awards, Vol. XII, pág. 304.

5.- Conf.: Bisenberg, aprovechamiento del río Uruguay y el Derecho Internacional Montevideo, 1963, pág. 307.

6.- Sobre este diferendo, ver particularmente Lederle, die Donauversinkung, Annales Des Deutechen Reichs, 1917, pág. 963 es.

7.- Entecheidungen Des Reichgerichts In Zivilzachen, t. 116, anexo, p. 32.

8.- "El Grupo de Expertos, sugiere el Comité Intergubernamental coordinador que recomiende a los Estados de la cuenca... que la realización y operación de las obras hidroeléctricas en los tramos no compartidos no causen perjuicios sensibles a otro Estado de la cuenca".

9.- Conf.: declaración Argentina-Uruguay sobre el recurso agua (9.VII. 1971); actas de Buenos Aires sobre cuencas hidroeléctricas (Argentina – Bolivia; 12.VII.1971).

La resolución 2995 (XXVII) se refiere a los recursos naturales, entre los cuales, evidentemente, se encuentran las aguas fluviales. Además, es de notar que esta resolución prohíbe causar un perjuicio sensible no solo a otros Estados, sino fuera de la jurisdicción nacional.

Se incluyen así los daños que podrían provocarse a la alta mar, fondos marinos y espacio ultraterrestre.

2. Uno de los requisitos indispensables para que una entidad política (Estado, provincia municipio) pueda establecer que un determinado uso, obra u operación de una obra le causara toda la documentación y aún le permita efectuar los reconocimientos "in situ" que estime adecuados.

El Estado, la provincia o el municipio que se considere perjudicado sensiblemente puede convenir con la otra entidad jurisdiccional los cambios que considere pertinentes.

4. Si las partes no se ponen de acuerdo, cuando se trate de provincia del mismo Estado nacional el problema es más sencillo de solucionar que los casos internacionales, pues existe el órgano central competente que determinara la existencia o no del "perjuicio sensible". En nuestro caso en particular, la autoridad que estimamos adecuada para solucionar la controversia sería la misma a la que recurrirían las parte en el caso de no solucionar sus problemas dentro del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado o de la Autoridad de cuenca de los río Limay Neuquén Negro, es decir la Suprema Corte de justicia de la Nación, la que por su actual composición, puede merecer serias reservas de ecuanimidad.

5. Estos antecedentes, brevemente expuestos sostienen los criterios a utilizar por la provincia frente Hidronor o bien por ejemplo en relación al tema Punto Unido o Embalse Tapera de Avendaño.

2. RECEPCION DOCTRINARIA Y JURISPRUDENCIAL

2.1. TRATADOS INTERNACIONALES Y ORGANOS DE APLICACIÓN

El principio "de no causar perjuicio sensible" puede encontrarse en los siguientes antecedentes:

a) Despacho de la Comisión redactora del capítulo V, sección primera de la Constitución Provincial, "Régimen de las aguas" de la anterior Constitución Provincial.

b) International Law Asociation conferencias de Nueva York (1958), Helsinki (1966) y Tokio (1964).

c) Tratado de la Cuenca del Plata – Resolución Nro. 25 de la Reunión de Cancilleres (1971).

d) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente- Estocolmo, (5 al 16 de junio de 1972)- Posición Argentina.

e) "Acuerdo de Nueva York" firmado por los Cancilleres de Argentina y Brasil el 29 de septiembre de 1972.

f) "Acta de Santiago"- artículos 4 y 5- Santiago de Chile, 26 de junio de 1971.

g) Comité intergubernamental Coordinador de los países de la Cuenca del Plata- sugerencia aprobada el 22 de marzo de 1972- ("práctica de Jupia").

h) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972- principio número 20 y su enmienda (proyecto de los Países Africanos al cual se adhirió Argentina en contra la propuesta de Brasil, Yugoslavia, Rumania; Turquía, Etiopia y Uganda).

i) Existen gran cantidad de antecedentes internacionales vinculados con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales interjurisdiccionales e internacionales compartidos que exceden el simple marco de los recursos hídricos.

International Law Asociation (Asociacion de Derecho Internacional) – 52 a. Conferencia – Helsinki, 14 al 30 de agosto de 1966.

Capítulo 2 – "utilización equitativa de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional".

Artículo IV: "Todo Estado ribereño de una cuenca tiene derecho dentro de los límites de su territorio a una participación razonable y equitativa de los usos beneficiosos de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional".

Artículo V: “La participación razonable equitativa en el sentido del artículo IV se determinará según todos los factores pertinentes en cada caso en particular”

“Entre los factores pertinentes que deben considerarse figuran los siguientes: a) la hidrografía de la cuenca; b) la hidrología de la cuenca; c) el clima de la cuenca; d) la utilización pasada y especialmente actual de la cuenca; e) las necesidades económicas y sociales de cada Estado de la cuenca; f) la población que necesita las aguas de la cuenca en cada Estado ribereño; k) el grado en que pueden satisfacerse las necesidades de un Estado ribereño sin causar perjuicio notable a un Estado ribereño”.

k) Comité Jurídico Interamericano- reunión de 1965 sobre el tema “uso industrial y agrícola de ríos y lagos internacionales”.

Artículo 5: “La utilización de las aguas de los ríos y lagos internacionales, para fines industriales y agrícolas, no deberá perjudicar la libre navegación de los mismos; según las normas jurídicas aplicables, ni causar perjuicios sustanciales, de acuerdo con el Derecho Internacional, a los Estados ribereños, o alteraciones en las fronteras de estos”.

Artículo 6: “en los casos en que el aprovechamiento de un río o lago internacional, resulte o pueda resultar daño o perjuicio a otro Estado interesado, es necesario el consentimiento de esos Estados interesados, como también la indemnización del daño o perjuicio cuando fuere reclamado”.

1) Organización de las Naciones Unidas- conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano- Estocolmo, junio de 1972.

Principio número 20 – “Los Estados deben facilitar la información pertinente sobre las actividades o acontecimientos que tengan lugar dentro de su jurisdicción o bajo su control siempre que crean, o tengan razones para creer, que la información es necesaria para impedir que se causen graves perjuicios al medio en zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional”.

Enmienda propuesta por Argentina

“Esa información también deberá ser facilitada a petición cualquiera de las partes interesadas en un tiempo prudencial y acompañada de los datos disponibles que permitan a las mencionadas partes informar y juzgar por sí mismas la naturaleza y los efectos probables de tales actividades”.

Enmienda propuesta por los Países Africanos a la cual se adhirió posteriormente la Argentina.

“Los Estados deben facilitar la información pertinente sobre las actividades o acontecimientos que tengan dentro de su jurisdicción o bajo su control siempre que tal información sea necesaria para impedir que se causen perjuicios al medio en zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional”.

m) Acuerdo de Nueva York- Cancilleres de Argentina y Brasil- 29 de septiembre de 1972.

Párrafo 2 del Acuerdo de Cancilleres.

"Reconocer que la cooperación entre los Estados del campo del medio ambiente, incluso la cooperación para la ejecución de los principios 21 y 22 de la declaración sobre medio humano, se lograra adecuadamente dándose conocimiento oficial y público de los datos técnicos relativos a los trabajos a ser emprendidos por los Estados dentro de su jurisdicción nacional con el propósito de evitar perjuicios sensibles que puedan ocasionarse en el medio humano del área vecina".

Nota: por diferendos derivados del llenado de la presa de la Ilha Solteira, nuestro país denunció el 10 de junio de 1973 el llamado "acuerdo de Nueva York".

Comité intergubernamental coordinador de los países de la Cuenca del Plata – IVta. Reunión de Cancilleres – Resolución 25 (IV)

Artículo 2º: "en los ríos internacionales de curso sucesivo, no siendo la soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la cuenca".

(Declaraciones ratificada por Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la cuenca).

1.- IIda reunión del grupo de expertos del recurso agua – Brasilia, 18 al 22 de mayo de 1970 – sugerencia aprobada:

"el grupo de expertos… sugiere al Comité Intergubernamental coordinador que recomiende a los Estados de la cuenca… que la realización y operación de las obras hidroeléctricas en los tramos no compartidos no causen perjuicios sensibles a otro Estado de la cuenca".

2.- Comité Intergubernamental Coordinador de los países de la Cuenca del Plata- sugerencia aprobada el 22 de marzo de 1972 por el grupo de expertos sobre el recurso aguas ("práctica de Jupia").

"Recomendar a los Estados que ejecuten aprovechamientos en las aguas de los ríos internacionales de curso sucesivo en los tramos sometidos a su jurisdicción que, sigan prácticas análogas a la cumplida…en caso de la presa de Jupia (Brasil) para el público conocimiento de los datos técnicos relativos a dicho programa…"

Nota: en el seno del Comité Intergubernamental coordinador de los países de la Cuenca del Plata hay, además de los documentos citados, innumerables antecedentes de declaraciones, acuerdos y recomendaciones bilaterales entre los Estados de la cuenca.

2.2. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION

1,- Caso "Gobierno y Sociedad del Puerto de Rosario contra Provincia de Santa Fe (Antes Ferrocarril Central Argentino) sobre expropiación" – fallos de la Suprema Corte de Justicia, Tomo III, Pág. 181 y siguientes.-"…que los arts. 26, 27,67 inciso 9, 12,14 y los 108 de dicha Constitución no ha atribuido al Gobierno Nacional el dominio de las playas de todos los ríos navegables y el Comercio Marítimo Terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, de habilitar puertos y de fijar los límites de las provincias, no implica necesariamente el dominio público o privado del Estado general sobre esos ríos"

"que si hubiera de interpretarse el art., 26 en el sentido de que él atribuye a la Nación la propiedad de todos los ríos de la República se llegaría a resultados inconciliables con otros preceptos de la misma constitución de que se hará merito más adelante".

"en los pactos preexistentes a que alude el preámbulo de la Constitución Nacional, se encuentra también explícitamente consignada la propiedad provincial de los ríos".

"…demuestran que la jurisdicción es independiente del dominio y que basta la primera para que la Nación pueda desempeñar sus funciones constitucionales.- (sentencia de fecha 8 de mayo de 1909).

2.- Caso "Sociedad Puerto de Rosario contra la Empresa Muelles y depósitos de Gomas sobre Expropiación".-

En la misma fecha que la sentencia anterior, o sea el 8 de mayo de 1909, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sustento la misma doctrina.

La sentencia se halla publicada en "fallos", Tomo III, págs. 197 y siguientes.

VII.- PERJUICIO SENSIBLE -

AJUSTE AL CASO DEL PROCESO DE PRIVATIZACION DE CENTRALES HIDROGENERADORAS EN EL CURSO DE LOS RIOS LIMAY, NEUQUEN Y NEGRO.

A juicio de quien opina y consultados los informes técnicos vertidos, los eventuales perjuicios deben considerarse de magnitud tal, como para activar todas las luces de alerta y lograr su evitación o minimización y regular convencionalmente la reparación o indemnización de aquellas molestias menores que resulten inevitables.

Creemos que la alteración medioambiental, la reducción de las expectativas de utilización del recurso, los diversos problemas que dejan expresados los demás técnicos en su área específica, tornan necesario que la Provincia evalúe antes que los remedios posibles de aplicar a un hecho consumado, las estrategias a desarrollar, evitando o impidiendo la consumación de un perjuicio sensible.

Las opiniones legales, los tratados, las reiteradas sentencias de tribunales nacionales y de otros países y la doctrina más avanzada en la materia se han expresado en dos instancias, una de tipo preventivo, tales como la protesta presentada por Argentina a Brasil que frente al llenado de la presa y Central hidroeléctrica de Jupia sostuvo que podía producirse una bajante en las aguas del río Paraná capaz de imposibilitar el acceso fluvial al Puerto de Posadas, esta reclamación argentina hizo que los técnicos de ambos países acordaran la operación de llenado de la presa de modo tal de evitar el perjuicio que potencialmente pudo haberse producido. En otros casos se ha resuelto sobre hechos consumados a prácticas consuetudinarias, así por ejemplo en el caso Missouri v. Illinois and the Sanitary Destrict of Chicago, creemos conveniente actuar a priori y preventivamente.

Vale consignar que es por demás importante que las provincias participes de la cuenca han estimado que son capaces de resolver, en primera instancia, las dificultades y conflictos de interés que plantea el desarrollo de un programa de aprovechamiento múltiple como el programado para estos ríos, y más aún se califica esta situación si se analiza que el árbitro al que habrán de someterse forma parte del propio acuerdo.

El nivel alcanzado por los estudios técnicos que se pretende enmarcar con este análisis jurídico muestra que nos enfrentamos a un posible gravísimo perjuicio sensible, cuya concreción parece inmediata y de efectos prolongadísimas en términos temporales como ambientales, así debemos avanzar y definir la profundidad, extensión y gravedad de los mismos - tema fundamental para que esta línea argumental sea considerada- debemos continuar y mejorar nuestro nivel de conocimiento.

Nuestros derechos en este caso son imprescriptibles e inalienables, nada impide que formulemos en términos claros y concretos las reservas de esta situación, nos merece como provincia. Efectuar tan solo las reservas sin comprometernos a buscar la salida para el problema es como si satisficiéramos nuestra vergüenza con tan solo formular la denuncia, es necesario un avance mayor si es que queremos tutelar los intereses de la provincia y sus ciudadanos.

VII a). CONCLUYENDO ESTE TOPICO.

a) A estar a la investigación practicada en torno a los efectos potenciales de una privatización de la explotación de las represas hidroeléctricas, con pérdida del anejo del recurso hídrico por parte de las provincias ribereñas, podemos concluir que: si no se toman las previsiones necesarias habrán de provocarse sin duda alguna perjuicios sensibles en nuestro territorio y en el propio recurso hídrico, de tal magnitud, que se afectará incluso la autonomía provincial para decidir por sí su destino.

b) Debe profundizarse el análisis tendiente no ya a definir un caudal mínimo o máximo sino a determinar bajo qué condiciones de operación, estos perjuicios se minimizan al punto de convertirse en una molestia tolerable en función de un desarrollo armónico los intereses de los Estados ribereños y el aprovechamiento de la capacidad hidrogeneradora de recurso.

c) Sería conveniente conocer con mayor detalle los costos de minimización o daños y riesgos mantenimientos del equilibrio ecológico, a efectos de ponderar el peso de estos gastos como costos del mantenimiento de la cuenca, a ser soportados directamente por los concesionarios y sin afectación del monto regalífero.

d) Es imprescindible iniciar frontalmente la formalización de las reservas que se establezcan como imprescindibles para la provincia de Río Negro, sin que ello se interprete como la obstaculización del proceso privatizador, sino lo que es: la defensa irrestricta de los intereses provinciales.

e) Arbitrar todos los medios que permitan consensuar una solución entre les provincias ribereñas y la Nación tendiendo a evitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.