

Intervención de la diputada constituyente
Cristina Fernández de Kirchner en la
Convención Nacional Constituyente de 1994

4 de agosto de 1994

Cristina Fernández de Kirchner

Fuente

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994. Sesión del 4 de agosto.

Archivo histórico

<http://archivohistorico.educ.ar>

Sra. FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Antes que nada, quiero decir que como no voy a disponer de todo mi tiempo, no voy a conceder interrupciones hasta el final de mi discurso.

Cuando abordamos la cuestión prevista por el artículo 3º de la ley 24.309, esto es la cuestión federal, antes de entrar en los proyectos presentados y en los dictámenes emitidos, corresponde analizar qué significado le asignamos a la cuestión federal. Si no caracterizamos correctamente el problema del federalismo en nuestro país es posible que no entendamos el porqué de esta pelea por coparticipación, por recursos y por regiones.

En consecuencia, la cuestión federal es una problemática que tiene que ver con el cuestionamiento al modelo de país.

La Argentina es un país macrocefálico, asimétrico en su desarrollo e injusto en la distribución de su ingreso. En síntesis, un país frustrado en sus posibilidades de desarrollo y crecimiento.

Pero sería injusto asignar a este plan la responsabilidad de este modelo, porque es una cuestión histórica. Debemos asumir que no hemos abordado seriamente la redefinición de un modelo de país que está fracturado. Tenemos un país del norte, con atraso secular y condenado al asistencialismo. Un país del centro, macrocefálico y dual. Y una Argentina del sur, periférica, despoblada y con un gran sentimiento de abandono. Esta es la Argentina que tenemos ante nuestros ojos.

Sería injusto hablar únicamente desde la consigna o desde la mera crítica sobre este modelo. Debemos reconocer también sus logros. No podemos obviar que cuando recibimos el gobierno en 1989 éramos un país fragmentado, al borde de la disolución social, sin moneda, y con un Estado sobredimensionado que como un Dios griego se comía a sus propios hijos. Entonces hubo que abordar una tarea muy difícil: reformular el Estado, reformarlo; reconstruir la economía; retornar a la credibilidad de los agentes económicos en cuanto a que era posible una Argentina diferente. Se hizo con mucho sacrificio, pero se logró incorporar definitivamente pautas de comportamiento en los argentinos: estabilidad, disciplina fiscal; todos ellos son logros muy importantes, pero no podemos agotar el desarrollo en ellos.

De la misma manera que cuando se asumió la primera gestión en democracia y tardó en incorporarse a la sociedad el valor democrático como un valor permanente, también demandó tiempo incorporar la estabilidad, la

previsibilidad, la organicidad económica como un valor permanente. Pero lo hemos logrado: democracia y estabilidad.

Está ahora el debate de si es posible vincular estos valores, el de la equidad, que presupone un país diferente, y discutir cosas distintas. Esto tiene que ver con un modo de organizarse en el país, con la cuestión federal y con lo que estamos discutiendo. Por eso es importante caracterizar de alguna manera la cuestión federal como un modelo de país para poder comprender con qué criterio lo abordamos y a qué conclusiones llegamos en materia de coparticipación, de recursos, de regiones.

Entiendo que son cuatro los criterios fundamentales con que hemos abordado la cuestión federal. El primero de ellos, de política económica. Por eso incorporamos fundamentalmente desde las provincias los proyectos de coparticipación y de recursos. Porque la coparticipación, señora presidenta, no es una cuestión menor. Significa, lisa y llanamente, rediscutir en la Argentina cómo se redistribuye la masa tributaria, el ingreso.

También en materia de recursos, que no se hace solo desde un concepto meramente rentístico o económico sino desde la influencia que tiene el manejo de los recursos naturales, cómo impacta en nuestras políticas de empleo, hasta en nuestro ecosistema en las provincias.

Otro criterio es el de organización institucional, porque como bien dice el refrán popular, Dios está en todas partes pero atiende en Buenos Aires. Replanteamos desde numerosos proyectos contenidos en nuestro dictamen una forma diferente de organizarse en el país y de dar mayor participación a todas las provincias argentinas en la decisión fundamental.

Por esto el Banco Federal, la idea de regionalización —que implica también el concepto de descentralización, una forma diferente de organizarse—, una manera de vincular más la decisión política allí donde está la gente. Hay criterios políticos en cuanto a la necesidad de reformular las reglas de juego de las competencias entre Nación y provincias, porque también de esto se trata. Fundamentalmente, señores convencionales, hay que modificar las relaciones de fuerzas entre las provincias y la Nación; modificar la posición de dónde y cómo discuten las provincias frente a la Nación. Por eso también el tratamiento del régimen de coparticipación. En definitiva, la parte instrumental de la Constitución es fijar las reglas de juego de dónde y cómo vamos a discutir y con qué posición de fuerza.

Estos tres conceptos se engloban en un criterio nacional, porque estos planteos que hacemos desde las provincias no se formulan como un

Archivo histórico

<http://archivohistorico.educ.ar>

provincialismo ultramontano, de secesión, de separación. Somos parte de la Nación, pero también sabemos que somos preexistentes y que no habrá posibilidad de realizarse como Nación si no hay provincias que sean viables, para usar un término tan en boga.

Estos fueron los criterios con los que se abordaron la discusión y la presentación de los proyectos de coparticipación y de recursos. Quiero hacer hincapié en el primero de ellos y en lo que es nuestro dictamen de minoría; por qué lo defendimos con tanto ahínco y tanta fuerza que algunos caracterizaron nuestra postura en materia de coparticipación como intransigente.

La coparticipación es discutir, como dije anteriormente, la distribución del ingreso.

Detrás de todo esto hay una historia y un régimen vigente, el de la ley 23.548, que no ha sido respetada, señora presidenta. Las provincias han accedido en reiteradas oportunidades a detracciones de su masa de coparticipación. Se nos presentaron emergencias tales como el conurbano bonaerense, luego la transferencia educativa, la detracción para el funcionamiento de la DGI, para el sistema previsional, y así *sine die*, siempre, el hilo se corta por lo más delgado y se resta de la masa coparticipable de las provincias.

¿Cuál era, entonces, señora presidenta, la intención al introducir el tema de la coparticipación? Fundamentalmente cambiar las reglas de juego, instalar el sistema con jerarquía constitucional, pero además establecer que todos los impuestos, ya sea bajo formas de contribuciones directas o indirectas son coparticipables. Y, como dije, puede haber asignaciones específicas, si las necesidades excepcionales así lo justifican, pero no deben serlo de la parte que les corresponde a las provincias, porque si no, estamos frente a una federalización al revés. Es como si se federalizara qué tenemos que poner, pero no se federalizan los recursos.

Por eso disentimos en nuestro dictamen de minoría con el de mayoría. No era una cuestión meramente formal, sino conceptual: cómo nos plantábamos frente a la Nación para discutir esta cuestión, que es absolutamente fundamental para nuestras provincias. Y lo es porque hoy las provincias, luego de la transferencia de los servicios educativos y de salud, no están vinculadas a las variables macroeconómicas. Sí lo están directamente con la calidad de vida de la gente, porque son los ciudadanos los que tienen que hacer frente a los servicios de salud, de educación y de promoción social. Entonces, el financiamiento provincial no es una cuestión menor, con un límite para las provincias en lo que respecta a la reforma del Estado; la carencia de fuentes alternativas de trabajo nos pone una

limitante real y concreta para la transformación del Estado en la medida en que se pudo haber hecho en el orden nacional.

También nos separó del dictamen de mayoría una cuestión importante, que fue el papel que le asignábamos al organismo federal, que no era una cuestión menor, porque se cercenó el derecho a interpretar los conflictos que podían suscitarse en la aplicación de este régimen.

Esta era una cuestión fundamental.

Hubo problemas de interpretación dentro de la propia comisión que estableció este régimen, también en la Comisión de Redacción y en las de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal. Era importante asignar un rol interpretativo al organismo federal.

Otra diferencia conceptual con el dictamen de la mayoría fue el enfoque que se le dio al tema de recursos. Entendemos que la mención que se hace en el dictamen de mayoría, es una óptica *light* —por llamarlo de alguna forma—, con respecto al dominio de los recursos. Repite la fórmula del Código Civil; no modifica absolutamente nada. Y además el dominio y la administración conjunta de los recursos, fundamentalmente esta última, entre Nación y provincias, no lo conceptualizamos justamente desde una visión rentística, de obtener regalías a la manera de hidrocarburos, sino que también lo encaramos porque esto incide directamente en las políticas de empleo y en la economía de nuestras provincias.

Al respecto voy a tomar dos ejemplos típicos en materia de recursos: los hidrocarburos y el recurso ictícola para las provincias ribereñas. Quiero aprovechar para explicar nuestra posición a las provincias mediterráneas, porque tal vez ellas no entienden bien por qué queremos el manejo de los recursos ictícolas. Quizás algunas de ellas incluso lo viven como un perjuicio por su carácter mediterráneo. No se trata únicamente de una cuestión de renta, sino que fundamentalmente hace también a una cuestión de política económica y a cómo incide en forma directa el manejo de los recursos sobre nuestras economías provinciales. La incidencia también se refleja en nuestro ecosistema, en lo que atañe a la depredación de nuestra riqueza ictícola, y en la ecología, en materia de recursos hidrocarburíferos. Hemos tenido experiencias hartamente elocuentes en el sur argentino a este respecto.

Por eso sostenemos que es casi imprescindible que en esta materia exista una administración conjunta —al menos en lo que se refiere a los recursos naturales— entre la Nación y las provincias. Este fue el otro eje que nos

separó del dictamen de mayoría, y es de carácter absolutamente conceptual.

En el dictamen de mayoría también se incluye una cláusula transitoria, que hace también a otra cuestión ya no de contenido sino de metodología. Cuando comenzó la discusión por la coparticipación se nos dijo que no se podían introducir cláusulas económicas.

Había proyectos e incluso dictámenes que hablaban de un 60 y un 40 ó de un 50 y un 50 como porcentajes de distribución primaria entre la Nación y las provincias. Hubo también algún otro proyecto que hablaba de partes iguales, que en definitiva era similar al que proponía un 50 y un 50.

Desde distintos rincones jurisprudenciales y doctrinarios se nos dijo que esto implicaba introducir en la Constitución una cuestión absolutamente coyuntural. Se nos dijo que este tema no podía tener rango constitucional porque de lo contrario podíamos terminar con una constitución a la brasileña. Ahora seguramente vamos a terminar con una constitución a la modalidad de la provincia de Buenos Aires o de Córdoba, porque se propone la inclusión de dos cláusulas que resguardan intereses de provincias contra las cuales quiero dejar absolutamente en claro que no tenemos nada que oponer. (*Aplausos*)

Cuando por el artículo 40 de la ley 24.073 se detrajo del resto de las provincias argentinas el 10 por ciento de lo recaudado en concepto de impuesto a las ganancias con destino al conurbano bonaerense, se hizo previa consulta de los Estados provinciales. Todos conocemos la situación afligente del conurbano bonaerense y la migración interna que sufren las provincias, fundamentalmente las del Norte, hacia esa zona. Aceptamos entonces voluntariamente, y nuestros legisladores, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, votaron afirmativamente esa norma. No existe intención de sacar nada a nadie, pero tampoco queremos que se consagre constitucionalmente una detracción que sufrimos las provincias. (*Aplausos*)

Entonces, señora presidenta, se introduce esta cláusula con una metodología que no compartimos, una metodología en la que se decía que tal vez no se votaba el Núcleo de Coincidencias Básicas si no se introducía dicha cláusula. Este es un sistema de decisiones muy particular, que muchas veces causa rispideces dentro de nuestro propio partido. Es un sistema de decisiones en el cual muchas veces la discusión y el debate no importan. Sólo importan los fines —que, como dijera algún señor convencional, constituye la absolutización de los fines—, política que como sistema de decisiones particularmente no comparto ni me involucra.

Pero no terminó allí la cosa, pues luego hubo que introducir alguna otra cláusula porque otra provincia también reclamaba a partir de una situación particular. Entonces, cuando algunos dijimos que queríamos discutir porcentajes se nos advirtió que no se podía. Pero cuando se introducen indirectamente porcentajes no ya para mejorar la situación de todas las provincias argentinas sino para cuidar los intereses de algunas, entonces sí está permitido. Esto también nos aparta del dictamen de mayoría, por contenido y fundamentalmente también por metodología.

Creemos entonces que la discusión de la cuestión federal debe ser caracterizada en estos términos. Hubiera sido importante consagrar que las asignaciones específicas que pudieran crearse no fueran detraídas de la masa de coparticipación que corresponde a las provincias. En este sentido quiero recordar que hemos sufrido modificaciones sustanciales, aunque seguramente los señores convencionales lo saben, ya que la mayoría —al igual que quien habla— proviene de las provincias. Cuando la Nación tenía a su cargo los servicios de salud y educación recibía aproximadamente un 46 por ciento en la distribución primaria de la masa coparticipable, y luego de la transferencia de los mencionados servicios a las provincias ha quedado con el 54 por ciento. Es decir que se ha invertido la participación en el ingreso tributario y las provincias han quedado con apenas el 46 por ciento; tienen más funciones vinculadas con la calidad de vida de la gente y menos dinero para solventarlas. ¿Cómo no va a haber provincias inviables si nos están federalizando los gastos y centralizando los recursos?

(Aplausos)

Se trata entonces de dar esta discusión, porque hasta ahora cuando los gobernadores tenían que discutir el tema de la coparticipación terminaban peleándose entre ellos —es decir, entre los pobres— para ver si le sacaban un 0,5 por ciento a una provincia o le bajaban un 0,2 por ciento a otra. Debemos invertir la discusión y plantearnos qué misiones y qué funciones tiene hoy la Nación y cuántos recursos maneja para esas misiones y funciones, que constituye la discusión principal. También debemos preguntarnos qué misiones y qué funciones tienen las provincias, que están vinculadas con la calidad de vida de la gente, y con qué recursos cuentan.

Esta es la primera discusión que tendremos que llevar a cabo, porque no se entiende que la Nación tenga un Ministerio de Educación sin escuelas y que le esté asignando recursos cuando al mismo tiempo retacea esa masa a las provincias, que sí están haciendo frente a la educación.

De estas cuestiones queremos discutir, pero para poder tener el espacio suficiente necesitábamos consagrar determinadas reglas de juego que nos

Archivo histórico

<http://archivohistorico.educ.ar>

colocaran en un mejor posicionamiento en la discusión frente a la Nación, que impidiera que ésta pudiera mañana reunirse para hacer una nueva detracción de la masa coparticipable con destino a alguna otra asignación específica.

Es por eso que decía que esta cuestión que estamos discutiendo, vinculada con las asignaciones específicas, no era un tema menor. Si bien se trata de un tema árido la gente no entendía ni visualizaba muy bien por qué estábamos discutiendo la coparticipación. Estas son las razones por las cuales estamos discutiendo también en materia de recursos.

A nuestro juicio teníamos aquí una oportunidad importante y única en la historia. Una convención constituyente no se va a volver a reunir en 50 ó en 100 años más. Era el momento oportuno para discutir este diseño de país, para ver cómo nos plantábamos las distintas jurisdicciones, no para dar una pelea fragmentadora sino para ver cómo encarábamos esta Argentina de la posestabilidad.

Incorporamos y valoramos todo lo que hemos logrado, pero necesitamos discutir un modelo de funcionamiento institucional y económico diferente. Este era el momento para fijar las reglas de juego; no para plasmar la norma en una constitución, pero sí para fijar en ella cuáles serían esas reglas de juego, dando garantías mínimas para esa discusión y ese debate, para que ninguna provincia pudiera ser luego reprimida por asumir una postura crítica frente a determinadas cuestiones.

Esto era lo que estábamos discutiendo, y a nuestro juicio esta era también una oportunidad única para diseñar un nuevo país federal. Era única además porque en esta Convención Constituyente hay un ex presidente argentino, diez gobernadores, varios senadores y diputados nacionales, legisladores provinciales y todos los líderes de los principales partidos de la oposición. Si mañana salimos de esta Convención Constituyente con una definición de federalismo *light*, de cubrir solamente las apariencias en el sentido de que hemos federalizado muchas cosas, no le vamos a poder echar la culpa a nadie, ni a Menem ni a Cavallo, porque no son convencionales constituyentes. Los que sí somos convencionales constituyentes somos nosotros... (*Aplausos*)...y somos nosotros los que de una buena vez por todas tenemos que fijar reglas de juego diferentes. Nadie nos va a regalar lo que no seamos capaces de defender para las provincias, y vamos a ser responsables ante la historia por haber estado en un momento único para discutir y debatir madura y seriamente —sin consignas ni panfletos, pero con medidas instrumentales— esta cuestión del federalismo.

Después de todo lo que hemos logrado, debemos discutir cómo vamos a seguir después. Reitero que la crítica no surge desde la negatividad de que todo está mal, pero tampoco de la obsecuencia de que todo está bien, porque tampoco es así.

Queremos discutir desde los logros y desde el reconocimiento de la importante tarea que se ha concretado: desde allí queremos discutir, y este es el momento oportuno. (*Aplausos*)

Sra. PRESIDENTA (Guzmán). — La Presidencia informa a los señores convencionales Sánchez García y Núñez que la señora convencional Fernández de Kirchner había anticipado al principio de su disertación que no iba a conceder interrupciones. Por ese motivo es que no las he autorizado.

Sra. FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Señora presidenta: cuando usted todavía no estaba en el ejercicio de la Presidencia advertí que, como no iba a utilizar todo el tiempo del que disponía para hacer uso de la palabra, no iba a permitir interrupciones, pero aclaré que las concedería con posterioridad en el tiempo que me restara.

Sra. PRESIDENTA (Guzmán). — La señora convencional Sánchez García le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Sí, señora presidenta.

Sra. PRESIDENTA (Guzmán). — Para una interrupción tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. SANCHEZ GARCIA. — Señora presidenta: agradezco la interrupción concedida por la señora convencional preopinante. Creo que hay algunas cosas que esta Convención Constituyente nos ha dado, y he pedido esta interrupción simplemente para ratificar que no todo está perdido en la Argentina.

Quiero resaltar la importancia de dos circunstancias: en primer lugar, que haya una representante gubernamental que tenga el coraje político que no tuvieron otros gobernadores que cacarearon tanto en relación al federalismo y, en segundo término, que sea mujer. Esta es la felicitación que quiero acercar a la señora convencional Fernández de Kirchner. (*Aplausos*)

Sra. PRESIDENTA (Guzmán). — Seguramente se va a mandar a testar alguna palabra.

El señor convencional Núñez le solicita una nueva interrupción, ¿se la concede?

Sra. FERNANDEZ DE KIRCHNER. — Sí, señora presidenta.

Sra. PRESIDENTA (Guzmán). — Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. NUÑEZ. — Señora presidenta: he seguido con una adhesión visceral las palabras de la señora convencional Fernández de Kirchner porque, desde el primer momento, dijimos que si había algo que queríamos repudiar de todo lo que habíamos escuchado, era la actitud hipócrita que podíamos encontrar en un doble discurso. Pero, en realidad, más allá de que se trate de una actitud que compartimos total o parcialmente, hemos notado que la señora convencional se plantea frente al problema tal cual ella lo ve.

Por eso, como hombre de la provincia de Buenos Aires que vive en el conurbano bonaerense, quiero plantear, en principio, mi adhesión al planteo global que ella ha hecho, pero quisiera agregar un elemento de juicio. Creo que la señora convencional, durante su discurso, preguntó qué funciones cumplía en estos momentos el Estado nacional, que tenía un Ministerio de Salud y Acción Social sin hospitales y un Ministerio de Educación sin escuelas.

Y es allí donde tenemos que buscar la respuesta, porque la función del Estado nacional es recaudar el dinero producido por el trabajo de todos los argentinos para pagar una deuda externa ilegítima y recolectar la parte del león, tirando los huesos a los argentinos para que nos peleemos entre nosotros por esas sobras.