

24 JUN 1994

SEC. IC N° 1271 HS. 14se

CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
Proyecto de reforma de la Constitución Nacional

LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
SANCIONA:


Incorpòrase como nuevo articulo en la segunda parte de la Constitucion, Nuevo Capitulo, el siguiente texto:

Articulo...: El Consejo Económico y Social, que funcionará como órgano permanente tendrá funciones de consulta y asesoramiento de los Poderes Públicos respecto de aspectos conducentes en materia económica y social.

Se expedirá mediante dictámenes que podrán asumir la forma escrita o verbal. Sus miembros podrán ser permanentes o transitorios y en su seno podrán funcionar comisiones.

Una ley especial establecerá su composición, sobre la base de la inclusión de los intereses más representativos, atendiendo a la importancia económica, cuantitativa y cualitativa que revistan, debiendo incluir al menos representantes de los sectores productivos, asociaciones empresarias y gremiales, artesanales, profesional, agroganaderas, pesqueras, industriales, educativas, culturales, deportivas, técnicas, indigenistas, de expertos y religiosos.

Igualmente deberá establecer, entre otros aspectos, su modo de representación, su funcionamiento, la calidad de sus miembros, la duración de sus mandatos, su reelegibilidad, sus incompatibilidades, la forma, periodicidad y alcance que deberán revestir sus dictámenes, su competencia y el carácter público o privado de sus reuniones.


EDUARDO JULIO PETT-GIANI
Convencional Nac. Constituyente
BUENOS AIRES

Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

Señor Presidente

La democracia es esencialmente participación.

En este sentido ofrece sólo un aspecto de la libertad: la libertad de la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política contenida en el concepto de la soberanía del pueblo, ejercitada a través de los medios que posibiliten la realización de la voluntad popular.

Entre tales medios, habiendo quedado desdibujados ya en el tiempo los medios directos para la formación esa voluntad política, prevalecen hoy, por haber cobrado indudable y excluyente vigencia, las instituciones representativas.

"La democracia - decía Robespierre - es un estado en que el pueblo soberano, regido por leyes que son obra suya, hace él mismo todo lo que puede hacer, y permite hacer, por medio de delegados, todo lo que él mismo no puede hacer".

Es decir que aun un demócrata tan radical como Robespierre admitía al definir la democracia, que junto a la soberanía del pueblo marchaban el sistema representativo y el Estado legal, reconociendo así su legalidad.

La configuración democrática del sistema representativo se encuentra en el reconocimiento y legalización del sistema multipartidista.

La exigencia de un sistema multipartidista deriva de la ideología que procura ubicar la justicia en la estructura social pluralista de los modernos países industrializados, si bien un sistema representativo que se precie de democrático sólo tiene el rango de tal cuando junto con el sistema multipartidista exhibe una oposición real al partido dominante.

LEIBHOLZ define el "Estado de Partidos" como "La manifestación racionalizada de la democracia plebiscitaria" y lo valora como una especie de sucedáneo de la democracia directa. Así como en la democracia plebiscitaria la voluntad de la mayoría de los ciudadanos activa se identifica con cada deseo colectivo del pueblo, también en una democracia de un estado de partidos que funcione normalmente, la voluntad de cada partido mayoritario en el gobierno y en el parlamento se identifica con la "Volonte Generale" (DER STRUKTURWANDEL DER MODERNEN DEMOKRATIE, KARLSRUHE, 1952, PÁG 17).

Pero no es infrecuente que el Parlamento pierda de hecho su carácter originariamente representativo, convirtiéndose en un recinto en el que los mandatarios de los partidos comprometidos se reúnen para poder registrar después decisiones tomadas de antemano.

"Ese ciudadano, impedido por su número de gobernar directamente, designa a quienes en su representación dirigirán los asuntos públicos. Y el representante, una vez electo, se convierte en representante de la Nación, del



EDUARDO JULIO PETTIGIANI
Convención Nacional Constituyente
BUENOS AIRES

Convención Nacional Constituyente

interés general, dejando de ser representante de quienes lo eligieron, con quienes no queda, por otra parte, vinculado por mandato alguno. La prohibición del mandato imperativo - elemento esencial de la representación política en el estado liberal - se ha convertido en una regla sin sanción, violada sistemáticamente por los mecanismos de disciplina partidaria, por lo cual aquellos representantes de la Nación devienen en la práctica en representantes de los partidos políticos". (Reforma Constitucional, Dictamen preliminar del Consejo Para la Consolidación de la Democracia, Com. Nro. 4, Consejo Económico y Social, página 250, Eudeba, 1986).

Este progresivo apartamiento de representante y representado, de elector y elegido se traduce en muchos casos en un desinterés del primero por la marcha del Estado, cuando no en un escepticismo marcado por las posibilidades de influir en la acción del segundo, de tal manera que es fácil detectar en tales situaciones una notable pasividad de los ciudadanos en los regímenes democráticos, a pesar que las luchas electorales, excitadas por la penetración que exhiben en todos los estratos sociales los medios de comunicación masivos, operan como un revulsivo de esa actitud, revirtiéndola temporalmente.


De todos modos, es una realidad constatable que las masas populares no siempre aspiraron históricamente a un protagonismo directo de su soberanía, confiando de buen grado los asuntos públicos a los "expertos", lo que ha motivado que haya incluso quien elogió esta pasividad valorizando su importancia en cuanto tal actitud provoca la existencia de una tolerancia y un clima tranquilo, pues una participación demasiado intensa del ciudadano implicaría una inequívoca señal de crisis (Berelson, B. , *Democratic Theory and Public Opinion*, En *Publ. Opin. Quart.*, 1952, Pag. 313-330).

Pero si bien tal constatación puede tener un margen de razonabilidad no es bueno para la democracia que el ciudadano abdique fácilmente su protagonismo, desvinculando totalmente su interés por la cosa pública.

"La democracia se reduce, mengua, cuando se convierte en un mero expediente técnico para elegir gobiernos y tomar decisiones políticas; cuando la voluntad de los individuos no resulta expresada sino que se agota en un mecanismo de delegación; cuando los hombres y los grupos no se sienten cabalmente interpretados y , por lo tanto, representados por quienes ejercen el poder. Y se destruye así la confianza indispensable en las instituciones de gobierno, afectando su legitimidad" (Reforma Constitucional, op. cit., pag. 253).

Estamos convencidos que la participación activa del ciudadano en el control de la gestión de sus representantes, y en los asuntos públicos es vital para la conservación y resguardo de la democracia.

Donde su voluntad decae, desinteresándose por las decisiones políticas de sus gobernantes y donde la configuración jurídica del marco operativo de los grupos, asociaciones e individuos no suscita ya atención alguna existe siempre latente el peligro de la transformación progresiva de las reglas de juego democráticas para ingresar en el ámbito conculcatorio de las dictaduras.



EDUARDO JULIO PETTIGIANI
Convencional Nac. Constituyente
BUENOS AIRES

Convención Nacional Constituyente

La moral democrática de los pueblos, entonces debe ser ejercitada con frecuencia, para evitar su atrofia, como sucede con las funciones que no se activan periódicamente.

De allí el valor y la ponderación favorable que hacemos respecto de las llamadas formas simidirectas de democracia, que posibilitan esta frecuencia participativa del ciudadano, más allá del simple voto emitido para elegir sus representantes.

Pero la ciencia política actual conoce otra forma de participación, que es la que realizan no ya los ciudadanos individuales, sino éstos a través de asociaciones, influenciando el proceso de formación política de la voluntad.

Estas asociaciones se han denominado grupos de intereses o de interesados ("Interest groups") y cuando su actividad, aun más reducida se dirige a la influencia en la legislación parlamentaria, se denomina Lobby (Sala de Espera, antesala, especie de galería del parlamento).

Esta actividad ha sido siempre mirada con desconfianza, lo que deriva de la devaluación que ha existido en el término "interés", tomado como ventaja material, pero que en rigor también puede incluir valores o ideas morales o espirituales, y en particular el llamado bien común ("todo estado se nos opone como una comunidad...que persigue un bien determinado...: el bien común" , Aristóteles, Política, 1252 A).


Como señaló L.V.STEIN, Historia del Movimiento Social en Francia, Tomo I, Hildesheim, 1959, pág 43) " El interés, en tanto que representa el punto central de la actividad vital de cada uno en relación con los otros, por lo tanto del movimiento social total, es entonces el principio de la sociedad".

En un comienzo la libertad misma de agruparse en asociaciones fue atacada porque el poder público se acostumbró en el absolutismo al control de todas las corrientes políticas y sociales en la sociedad (LOI CHAPPELLIER, 1791, Francia, General Combination Act, 1799, en Inglaterra prohibieron agrupaciones permanentes y profesionales) y hasta MADISON define el concepto de faction como "un número de ciudadanos que se han unido en sus acciones por un determinado impulso común de pasión e interés y que se oponen a los derechos de otros ciudadanos o al interés general y permanente de la comunidad" (A. Hamilton, J. Madison, J. Hay, The Federalist Paper, New York , 1962, n.10).

Hoy el reconocimiento legal de las asociaciones avanza, como antes sucedió la integración legal de los partidos en el sistema de gobierno.

Algunos autores caracterizan a la sociedad moderna como "Sociedad de Asociaciones" por oposición al "Estado de Estamentos" de la primitiva sociedad de clases (J.Wossner, 1961, Die Ordnungs Polit. Bedeutung des verbanswesens, pág 163), coincidiendo con la doctrina social católica que quiere ver organizado al Estado y la sociedad según el principio de subsidiaridad.

Lo cierto es que la evolución de las ideas ha conceptualizado favorablemente la inserción de estos grupos de interés en la vida política de los Estados, dándole un cauce participativo adecuado, a través del cual se pueda aprovechar



EDUARDO JULIO PETTIGIANI
Convencional Nac. Constituyente
BUENOS AIRES

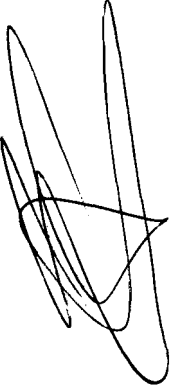
Convención Nacional Constituyente

benéficamente sus aspectos positivos, y se pueda atenuar la clandestinidad y falta de transparencia que de otro modo caracteriza con frecuencia el accionar de tales grupos.

Como se ha señalado "El pluralismo organizacional de nuestra sociedad debe receptarse normativamente. Es necesario disciplinar institucionalmente estos inevitables actores de la vida política, incorporándolos como instituciones jurídicas, constitucionalizándolos" (Reforma Constitucional, op. cit, pág 253).

Desde otro ángulo se ha dicho que "es plenamente conforme a la naturaleza humana que se establezcan estructuras jurídico-políticas donde los ciudadanos tengan la posibilidad siempre más amplia de participar libre y activamente y sin ninguna discriminación, en la disposición de los fundamentos jurídicos de la comunidad política, en la dirección del estado, en la determinación del ámbito y los fines de las diversas instituciones y finalmente en la elección de los que gobiernan. Los que gobiernan eviten poner obstáculos a los grupos familiares, sociales y culturales, las organizaciones o instituciones intermedias, no las priven de su actividad legítima y eficaz, que antes bien les toca promover ordenadamente por propia iniciativa" (Constitución Pastoral "Gaudium et Spes" La Iglesia en el Mundo Contemporáneo, Concilio Vaticano II, nro 75).

Por último no podemos dejar de mencionar la recepción que ha tenido el instituto que propiciamos en el Constitucionalismo moderno, tanto europeo (particularmente Constitución de Italia de 1947, art. 99 y la Constitución Francesa de 1958), como en nuestras más modernas Constituciones Provinciales (entre ellas las de La Rioja, art. 153; Formosa, art 152; Salta , art 75; Río Negro, art 109; Tierra del Fuego, art 175 y Córdoba, art 125), y asimismo la existencia de numerosos antecedentes contenidos en leyes nacionales, proyectos legislativos y propuestas gubernativas.



EDUARDO J. LO PETT GI. NI
Convencional Nac. Constituyente
BUENOS AIRES