MESA DE ENTRADAS
- 8 JUN 1994
SEC. TC Nº 198 Nº 192
H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 1

Convención Nacional Constituyente

PROYECTO DE TEXTO CONSTITUCIONAL

LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

SANCIONA

Incorpórase como artículo nuevo de la Constitución Nacional al siguiente :

Art. Nº... El Consejo Económico y Social es un órgano consultivo y de asesoramiento de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en materia económica y social. Sus dictámenes no son vinculantes, pero es obligatoria su consulta en los casos que la Ley lo determine.

Dictamina sobre toda cuestión o consulta que le sea requerida por el Presidente de la Nación o sus Ministros, o cualquiera de las Cámara del Congreso.

Todo proyecto de ley o decisión de carácter económico o social le es sometido para su dictamen, conforme la ley. Puede asesorar o emitir opinión sin que le sea requerida. El Consejo puede designar a uno de sus miembros para que exponga ante el Poder Ejecutivo o cualquiera de las Cámaras o de sus comisiones, sus dictámenes, opiniones o propuestas.

Una ley orgánica fijará su composición, la que será multisectorial, y establecerá las normas para su funcionamiento.

Alfredo Bravo

La Porta

C. Estévez Boero

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
2

Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

En el año 1988, el bloque de la UNIDAD SOCIALISTA, a través del Diputado Guillermo Estévez Boero, presentó a la Cámara de Diputados de la Nación, un proyecto de Ley de creación del Consejo Económico y Social, a través del cual se busca un ámbito institucional para el consenso de los argentinos.

Se afirma en dicho proyecto que el mismo tiende a "posibilitar el diálogo, de los diversos sectores de los argentinos, condición indispensable para reafirmar la unidad nacional".

Hoy, ante la inminencia de la reforma de nuestra Constitución de 1953/60 y estando entre los temas habilitados el punto L:" creación de un Consejo Económico y Social con carácter consultivo", elevamos a esta Convención Nacional Constituyente la propuesta y los fundamentos para la incorporación de esta Institución a la Constitución Nacional.

Hemos creído conveniente, como aporte en este hecho histórico, acompañar a nuestro proyecto de creación del Consejo Económico y Social a la Constitución Nacional con aquellos fundamentos y antecedentes a los que hicieramos referencia en el proyecto de ley presentado en 1988 por entender que constituyen un importante antecedente nacional y comparado sobre la materia.

Convención Nacional Constituyente

II. Fundamentos de la creación del Consejo Económico, Social y Político

1. Fortalecer y reformar las instituciones para consolidar la democracia

La historia política contemporánea de nuestro país se halla signada por la inestabilidad recurrente y creciente de sus instituciones constitucionales. Esta situación está determinada, es cierto, por la existencia de profundas contradicciones estructurales, económicas y sociales, no resueltas, pero a ella concurre en forma no despreciable, la debilidad creciente, en el tiempo, de nuestra estructura institucional que facilita el resquebrajamiento y la ruptura del orden constitucional.

El proceso de organización nacional consolidado a fines del siglo pasado, implicó, por un lado, la organización de la estructura económica sobre la base de una dinámica liberal capitalista, compatible con el crecimiento organizado de la denominación oligárquica y, por otro lado, un diseño institucional fundado en una democracia político-liberal censitaria, restringida, que posibilitaba la exclusión y discriminación de las masas populares en cuanto al pleno ejercicio de su ciudadanía política y social. En esta época, se planteó y efectivizó el otorgamiento amplio de las libertades civiles - a las que Alberdi denomina "económicas" - junto a la existencia de garantías efectivas para el ejercicio de la libertad política.

Una sociedad como la argentina, conmovida primero por la luchas internas que precedieron a la organización nacional y luego en su base social por el afluente inmigratorio, comenzó el presente siglo conmovida por las demandas populares de acceso efectivo a la ciudadanía política y a la participación en la renta nacional.

La Ley Saénz Peña - como proyecto político explícito de ampliación del ejercicio pleno de la ciudadanía política a través del sufragio universal, secreto y obligatorio - posibilitó así, en nuestra democracia política limitada, una real consulta política popular.

Carlos Sánchez Viamonte describe con claridad la situación de nuestras instituciones representativas antes de la vigencia de esta ley. "Amable reunión de oligarcas - que no discutían ideas pero que disputaban cortésmente, con finos modales, sus particulares intereses -, el Parlamento argentino no era ni la expresión de la voluntad popular, ni tampoco siquiera un ínfimo destello de la voluntad social en gestación. La aplicación de la Ley Sáenz Peña dio origen a un nuevo Parlamento, acaso menos culto pero más representativo de las fuerzas sociales que el anterior. La voluntad popular - termina diciendo - encumbró y respaldó a hombres que hablaban un lenguaje distinto al anterior y que, como los socialistas, quebraban las reglas de aquella cortesía complaciente, distribuidora de prebendas." [1]

Esta nueva realidad institucional chocó abiertamente con la realidad económica y social existente, propia de la estructura económica agrícola-ganadera que mantenía sumamente limitados los horizontes de las masa populares, que crecían en número vertiginosamente.

Con la llegada de Yrigoyen al gobierno en 1916, las instituciones de la democracia política vieron incorporarse en ellas a los intereses populares, en abierta contradicción con los intereses del privilegio nativo y extranjero, cuyas fuerzas se estrecharon para defender celosamente sus privilegios.

Las instituciones representaban así a los intereses que estaban en pugna con el privilegio económico y social vigente en el país, que seguía actuando con todas sus fuerzas. Esta confrontación entre los

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE 4

intereses de una minoría y las instituciones políticas elegidas por las mayorías - hecho que se concretó en 1916 - marcó el inicio de las fracturas institucionales de nuestro país. Es que mientras la efectiva participación ciudadana estuvo ausente de nuestra estructura institucional, la Constitución rigió sin interferencias y no se quebró el orden constitucional.

1. Sánchez Viamonte, Carlos : Historia institucional de Argentina, FCE, México, 1948, página 193.

Con Hipólito Yrigoyen - nos dice José Luis Romero [2] - "se inició la era cuya misión histórica hubiera debido ser el ajuste del sistema institucional a la nueva realidad social que representaba: perfección formal de la democracia para todos, legislación y política social para los sectores populares. Las reformas no se realizaron y los problemas quedaron en pie, madurando y recortando su perfil progresivamente."

En la puja, caen las instituciones y se yergue sobre ellas el privilegio de adentro asociado al interés extranjero. Desde entonces, - 1930 - y hasta el presente, la puja continúa y se da una situación indefinida , donde las aspiraciones populares no pueden plasmarse orgánica y progresivamente en la medida en que no se logra someter a las fuerzas del privilegio y de los intereses extranjeros al imperio de la ley.

El avance de la participación popular en el reclamo de medidas sociales más profundas lleva a los intereses ligados al privilegio a quebrar el orden institucional, negando públicamente los principios de la democracia y la vigencia de todo derecho. En este sentido, ha dicho Raúl Prebisch, explicando la naturaleza de los golpes - no el Prebisch joven de 1955, sino el de pocos años antes de morir - que "el empleo de la fuerza permite frenar o suprimir el poder sindical o político de las masas y restablecer el excedente y su potencial de acumulación, haciendo retroceder lo que se había ganado más allá de ciertos límites en la presión redistributiva." [3]

Para ello se ha aprovechado y se aprovechará del desgaste, de los errores, de las deformaciones que se hacen presente en cada uno de estos intentos populares, los que siempre se han reducido a depositar su confianza en la sola capacidad de sus líderes y en la eficacia de las instituciones políticas liberales diseñadas por nuestra Constitución de 1853; 1930, 1955, 1966 y 1976 son las dramáticas y dolorosas evidencias del antagonismo existente entre las débiles instituciones representativas insufladas de contenido popular a través de la Ley Sáenz Peña y la estructura económica del país donde subsisten intereses cuyo *modus operandi* resulta incompatible con la vigencia de tales instituciones.

" Los atentados contra las instituciones que se observan a lo largo de nuestra historia - nos dice José Luis Romero [4] - son, unas veces, ataques más o menos vigorosos contra algunas instituciones en que la democracia se realiza ... y otras, intentos facciosos para contener los esfuerzos destinados a lograr esa deseada acomodación, realizados por quienes temen perder los privilegios que el funcionamiento de ciertas instituciones les proporcionan."

Ello nos coloca ante la tarea nunca asumida de reforzar las instituciones de nuestra democracia representativa a fin de dar cabida

adecuada en ellas al rico contenido de nuestra realidad social. "Este esfuerzo por llegar a una acomodación de las instituciones preestablecidas con respecto a las nuevas formas que adopta la realidad social, constituye, a mi juicio - nos sigue diciendo José Luis Romero - uno de los caracteres más importantes del drama de la democracia argentina."

Este drama, signado por la incompatibilidad referida, no fue nunca asumido. cada nuevo equipo gubernamental electo constitucionalmente creyó idealmente que el problema se reducía a ser más hábil que el anterior para sortear estas incompatibilidades , en el marco de las mismas instituciones políticas que en la etapa precedente. Es así como el justicialismo, a través de su miembro informante en la Convención Constituyente de 1949, el doctor Arturo Enrique Sampay, expresó que "la estructura del poder político existen-

2. Romero, José Luis : Argentina: imágenes y perspectivas, edit. Raigal, Buenos Aires, 1956, página 52.
3. Prebisch, Raúl : El nuevo orden económico internacional, Instituto de Cooperación Intercontinental, Imprenta Pablo López, Madrid, 1979, página 17.
4. Romero, José Luis, op. cit. página 42.

te en la Constitución es lo suficientemente vigorosa y ágil como para seguir cumpliendo las funciones que al Estado atribuyen las reformas de la parte dogmática" y exalta los aciertos que contiene, los que constituyen, según sus palabras "el secreto de su perduración secular".[5]

Este pensamiento y acción se evidenciaron dramáticamente erróneos e ineficaces para asegurar nuestra continuidad democrática, desde que no es dable adjudicar las crisis institucionales a la mayor o menor perversidad de los intereses antidemocráticos, sino a la ineficacia de los gobiernos constitucionales para introducir reformas institucionales y estructurales que sometieran a esos intereses al imperio de la ley, asegurando así su acatamiento, y la consecuente vigencia constitucional.

Este pensamiento y metodología erróneos y reiteradamente fallidos en nuestra historia lleva a algunos a pensar la etapa institucional actual como una simple restauración democrática, sin comprender que el actual problema argentino de gobernabilidad es algo más complejo que el simple regreso a la vida institucional de 1963 o de 1973.

Pensar la democracia desde nuestra realidad actual - caracterizada por la profunda crisis derivada del agotamiento del modelo dependiente y por la transición - supone, para nosotros, enfrentar una evidencia: que la democratización de un Estado y de una sociedad como la nuestra no se logra sólo con la culminación de un proceso eleccionario, con la instalación de un gobierno elegido por el pueblo.

Lo que sucede es que la revalorización del principio de legitimidad democrática, admitido por todas las fuerzas políticas y sociales argentinas, en este proceso de apertura democrática que vivimos no agota en realidad su contenido en la sola recuperación de la constitucionalidad anterior, sino que debe incorporar a sus demandas las necesarias modificaciones del marco institucional que la

actual experiencia plantea como insoslayables.

La transición hacia la democracia se está dando en la Argentina en medio de la crisis económica y social más profunda y compleja desde su organización nacional. Ella no representa solamente un momento de deterioro de la economía o del cierre de un ciclo económico: esta crisis es, sobre todo, un estado en el que afloran las profundas falencias derivadas del agotamiento del modelo económico puesto en marcha a fines del siglo pasado.

Crisis económica que se proyecta como crisis social e institucional y que, con el tiempo, se ha transformado en una profunda y también compleja crisis moral.

Los actores políticos y sociales que nutren nuestras instituciones no están al margen de esta realidad. Los partidos políticos son parte de esta crisis, la que se expresa en ellos en el agotamiento de sus contenidos programáticos. Sin propuestas superadoras para los problemas reales, sin confianza en sus propias fuerzas para cortar el nudo gordiano de la contradicción existente entre las fuerzas del privilegio y las instituciones constitucionales, no responden cabalmente a la exigencia que la actual etapa representa. Sus contenidos programáticos se diluyen a tal punto que el programa de Avellaneda, por un lado, y los postulados de la Constitución de 1949, por el otro, - ausentes hoy de sus respectivas plataformas - parecieran pertenecer a un pasado que hoy, quienes debieran sustentarlos, piensan en utópica vigencia.

Este marco de agotamiento programático determina que sean pocas la preocupaciones estatales y de los partidos políticos por crear instituciones tendientes a concretar la participación en la toma de decisiones de diversos sectores y movimientos sociales, porque no se jerarquizan, en definitiva, los aspectos sociales y culturales existente en los procesos de democratización.

5. Sampay, Arturo Enrique: Las Constituciones de la Argentina (1810-1972), comp.Eudeba, 1975, página 489.

El debate por la reforma institucional también está ausente de las preocupaciones de los actores sociales, de los grupos intermedios. Las urgencias derivadas de la crisis económica, determinan que sus demandas se expresen preferentemente por medio de exigencias puntuales tendientes a la satisfacción de necesidades materiales, más que a las transformaciones de orden institucional. Se reclama mejor calidad de vida en el marco de las viejas instituciones del liberalismo, sin comprender que resulta inconcebible la satisfacción perdurable de demandas sociales sin la consolidación democrática, y no comprendiéndose, asimismo, que sin la efectiva participación de los diversos sectores y grupos sociales no hay posibilidad de consolidar la democracia. Es que la reforma institucional tendiente a posibilitar la participación, al igual que la responsabilidad de asumir ésa es insoslayable en la problemática del afianzamiento del orden constitucional.

No se conjuga con la necesidad de consolidar la democracia; la postura que concibe a las instituciones existentes como estáticas e inmodificables, a pesar de la fragilidad e inestabilidad demostradas por ellas en el transcurso de las últimas décadas.

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
7

Cada propuesta de cambio institucional encuentra inmediatamente una resistencia tenaz por parte de quienes temen perder los privilegios que les otorga el funcionamiento de la estructura institucional existente; se desarrollan así argumentos que pretenden explicar la quiebras y fallas constitucionales adjudicando éstas a la imperfección de los ciudadanos o a la defección de las organizaciones sociales. Se pretende que las instituciones diseñadas en nuestra Constitución de hace 135 años son perfectas, inconmovibles, inmodificables, que la sabiduría con que fueron concebidas las hace siempre comprensivas de toda modificación de la realidad social.

Esta postura contradice el espíritu y la verdadera sabiduría del gran inspirador de nuestra Carta Magna, Juan Bautista Alberdi, quien, con innegable claridad expresó: " No se ha de aspirar a que las Constituciones expresen las necesidades todos los tiempos. Como los andamios de que se vale el arquitecto para construir los edificios, ellas deben servirnos en la obra interminable de nuestro edificio público, para colocarlas hoy de un modo y mañana de otro, según las necesidades de la construcción. Hay Constituciones de transición y creación, y Constituciones definitivas y de conservación. Las que hoy pide América del Sur son las de primera especie, son de tiempos excepcionales".[6]

Las palabras transcritas contradicen las argumentaciones que se oponen al cambio o reforma constitucional, buscando apoyo en la pretendida estabilidad y bondad eternas de unas instituciones que sus mismos inspiradores y autores concibieron como propias para su tiempo.

"Los que han estudiado sociología saben - expresa José Ingenieros "- que no se conoce una sola sociedad humana cuyas instituciones políticas hayan permanecido fijas: ninguna asamblea de legisladores ilustrados ha compuesto jamás una Constitución suponiendo que sería imperfectible o eterna. Las instituciones sirven los intereses los intereses sociales en un momento dado; cuando dejan de servir, son reemplazadas por otras mejor adaptadas al nuevo ritmo de las funciones. No podría afirmarse su invariabilidad sin negar a las sociedades toda posibilidad de perfeccionamiento interno y externo."

Las actitudes que señalamos se evidenciaron en la suerte corrida por la reciente propuesta de reforma constitucional, la que se ha diluído ante los anatemas del privilegio y de sus voceros, por un lado, y ante los cálculos electorales, por el otro.

6. Alberdi, Juan Bautista: Obras Selectas, tomo X, Buenos Aires, 1920, página 22.
7. Ingenieros, José: "Los tiempos nuevos" en Obras Completas, tomo VI, Ediciones Mar Océano, Buenos Aires, 1961, página 482.

El socialismo siempre ha planteado la necesidad de una reforma constitucional que exprese las necesidades de nuestro tiempo y que, entre otras reformas, institucionalice, en el país, un consejo económico, social y político a los fines de fortalecer las instituciones representativas, las que han demostrado, en nuestra realidad, su debilidad y creciente fragilidad.

En este sentido, José Ingenieros sostenía que " el

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
8

perfeccionamiento de la vida política consistirá en marchar hacia formas cada vez más eficaces del sistema representativo en los cuerpos deliberativos." [8]

Alfredo Palacios, decidido partidario de los consejos económicos, sostuvo: "Se ha dicho con razón que si las actuales instituciones parlamentarias y democráticas parecen cada día más insuficientes es precisamente porque no son bastante democráticas ... : exijamos que la democracia sea múltiple, garantizando en esa forma la expresión de la voluntad general del pueblo en conjunto , y del hombre como ciudadano, como producto y como consumidor". [9]

Por su parte, Américo Ghioldi, al fundamentar el proyecto de ley que presentara a esta Honorable Cámara de creación de un consejo económico y social en 1964, expresaba: "*Las bases* de hace un siglo deben ser englobadas en un nuevo sistema de ideas económicas y sociales que reconoce y promueve la participación del elemento colectivo en la producción y distribución de las riquezas." [10]

En 1983, con el advenimiento del gobierno democrático, el socialismo vuelve a insistir en la necesidad de constituir este organismo como ámbito institucional propicio para desarrollar el consenso entre todos los integrantes de la Nación. Durante todos estos años, hemos planteado a todas las fuerzas políticas y a todos los sectores sociales, la necesidad de sentarnos en una mesa, dejando al margen intranscendentes especulaciones partidarias o sectoriales, para asumir la profundidad de nuestra crisis, y definir una propuesta compartida y superadora.

Con idéntica convicción, el socialismo participó de la Mesa del Consenso convocada por el gobierno nacional a fines del año pasado y manifestó la necesidad de incorporar a dicha mesa a las fuerzas del trabajo y de la producción, para lograr un acuerdo real sobre orientaciones, realizaciones y prioridades concretas que urgen a los argentinos. Todos los limitados mecanismos puestos en marcha para lograr la concertación han fracasado.

Con el reingreso del socialismo al Congreso de la Nación, por la voluntad popular - después de 22 años de ausencia en él - volvemos a reiterar aquí su propuesta, a través de este proyecto de ley de creación del Consejo Económico, Social y Político, en el convencimiento de que resulta imperioso formular propuestas que , otorgando protagonismo constante a la única reserva de la Nación - que es su pueblo - permita recrear nuestras instituciones y acrecentar su fuerza, estabilidad y su eficacia, después de 58 años de vicisitudes.

Existe un orden de prioridades, determinado por nuestra realidad, que no podemos soslayar. La prioridad trascendente de la hora en materia de reforma del Estado no estriba en determinar los métodos de reclutamiento de los funcionarios o su posterior capacitación (intentos también frustados), sino que la prioridad trascendente en materia de reforma del Estado es el fortalecimiento de la vida institucional, a través de nuevas formas de participación. Porque, en los campos de concentración, la idoneidad de los funcionarios sólo sirve para sojuzgar a los hombres.

Vivimos aún, a casi 5 años de instalación del estado de derecho,

8. Ibídem, página 490.
9. Palacios, Alfredo L.: la represión del fraude electoral, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1936, página 68:

10. Ghioldi, Américo: en Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 18-3-1964, páginas 2016/7.

una etapa de transición hacia la democracia. Tenemos un gobierno democrático , pero nos falta mucho aún para tener un régimen democrático: falta de institucionalización , la práctica y el aprendizaje que llevan a un régimen democrático.

Cada golpe de Estado en nuestro país ha significado una profunda ruptura de la práctica y de la cultura democráticas de los argentinos. Desde 1930 en adelante, nuestras breves experiencias constitucionales, al ser interrumpidas por régimenes dictatoriales, se transformaron en estratos culturales incomunicados, produciéndose un disloque dramático entre la experiencia de los argentinos y la ciencia y la práctica políticas contemporáneas.

Hace décadas que pensadores de las más diversas tendencias e ideologías vienen desarrollando el tema de la unilateralidad de las instituciones liberales, basadas exclusivamente en la concepción del hombre sólo como ciudadano. Fortalecer las instituciones democráticas y representativas, en orden a asegurar su estabilidad, es propender a que sean expresión del país real: un país que no es solamente el de los ciudadanos de la democracia política, sino de hombres concretos insertos en la realidad, de movimientos sociales organizados y de grupos socioeconómicos sólidamente arraigados, en un régimen democrático que exige hoy ser social y participativo.

Hoy, en la Argentina, sigue subsistiendo, sin embargo, una anacrónica concepción institucional que rechaza todo planteo de reforma institucional orientada en este sentido que venimos señalando, anatemizándolo como corporativo, mientras que los países de Europa, que sufrieron la guerra y el corporativismo fascista, hace décadas que han institucionalizado esta participación del hombre situado y de las organizaciones intermedias.

Es imprescindible sacudirnos el polvo de ese ideologismo e institucionalizar la existencia innegable del hombre concreto, integrándolo en la organización estatal, a los efectos de armonizar, en forma creciente y democrática, el Estado y la sociedad civil. Pues la disparidad entre Estado y sociedad, la dicotomía entre la realidad y sus instituciones, reconoce su origen unilateral en una concepción parcializada y, por ello, mutilada de la realidad, lo que genera su debilidad e inestabilidad.

Comenzar intentando esta articulación y complementación por medio de un órgano de naturaleza consultiva de los poderes políticos del Estado nacional, como es el Consejo Económico, Social y Político que se propone, nos parece lo adecuado a nuestro tiempo y a nuestra realidad cultural.

Dejo, en palabras del primer diputado socialista de América, Alfredo Palacios, la mejor síntesis de mis más profundas convicciones y de la intención política que nos anima en la presentación de este proyecto, convencido de que "la democracia es la aceptación consciente y voluntaria de la colaboración social, del ejercicio alterno de las fuerzas colectivas. Ser demócrata consiste en profesar la propia verdad y resignarse a que sea desconocida y negada, defendiéndola, no obstante, hasta que llegue la oportunidad de su reconocimiento. No hay comunidad organizada sin acatamiento a este sentimiento democrático. Para cumplir nuestro destino histórico de ser síntesis de esperanzas

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
10

humanas y fraternidad efectiva, debemos consolidar la democracia." [11]

2. Crear el ámbito institucional de la concertación y del consenso

La disminución de la representatividad de las instituciones políticas incide negativamente en la legitimidad del sistema y en consecuencia, del gobierno. Legitimidad no es sinónimo de legalidad;

11. Palacios, Alfredo L.: Op. cit., página 70.

aquélla engloba el proceso a través del cual los ciudadanos llegan a estar convencidos de la necesidad de obedecer las leyes emanadas del Estado, a aceptarlos como justas y vinculantes y a sentirse parte de la comunidad política [12].

La disminución o crisis de legitimidad afecta, por una parte, las relaciones de los ciudadanos y de los grupos sociales con las autoridades y, por otra parte, las relaciones entre los distintos grupos sociales , económicos, políticos, religiosos, étnicos y regionales entre sí.

La concordancia entre el consenso político social incide positivamente en el nivel de legitimidad; pero Burdeau nos advierte que esa concordancia comienza a debilitarse a partir del momento en que la exigencia democrática pasa del plano político al plano social. Desde que las desigualdades y las injusticias sobre las que reposa el orden establecido fueron resistidas por una parte de la comunidad como intolerables, el consenso social se debilita, porque se entiende que el rol del poder no es el de administrar la sociedad sino el de transformarla. En consecuencia, en la medida en que el gobierno no sea reconocido como el medio apto para crear una sociedad nueva, la inexistencia del consenso social termina debilitando el consenso político, lo que corroe la legitimidad. [13].

La crisis de legitimidad sólo puede superarse a través de la creación de mecanismos y dispositivos constitucionales o institucionales que posibiliten la representación de los diversos grupos, que constituyen el ámbito para la obtención de un acuerdo de base y de control de su implementación.

La existencia de estos mecanismos puede incidir positivamente sobre la eficacia y la efectividad del gobierno, valores éstos componentes de la legitimidad que se pretende acrecentar [14].

Vivimos también una crisis de distribución, originada en el marco de la crisis económica, del condicionamiento constante de los acreedores de la deuda externa, de la falta de crecimiento económico y de la escasez de bienes y recursos, así como también por las modalidades no igualitarias del empleo de los poderes gubernativos para efectuar la transferencia y el reparto de riquezas entre los ciudadanos y para distribuir bienes, servicios, valores y oportunidades.

Esta crisis de distribución provoca en nuestro país otra crisis no menos significativa, que es la profunda crisis de integración

social y regional que vivimos, que compromete seriamente la integración misma de la Nación, afectada también por una adicional crisis de identidad cultural provocada por la transnacionalización de la sociedad consumista.

Ello ha determinado una multiplicación de actores, la formación de identidades diversas y diferenciadas, así como la atomización del espacio social como consecuencia de la pluralidad de intereses divergentes, de demandas y modos de vida distintos introducidos por estos actores. Este pluralismo fragmentario de nuestra sociedad, va

12. Pasquino, Gianfranco: Voz "Modernización", en Diccionario de Política dirigido por N. Bobbio y N. Matteucci, tomo II, Siglo XXI Editores, Madrid, 1982, página 1040.
13. Burdeau, Georges: Traité de science politique, tome X, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1977, páginas 18/19.
14. La eficacia se refiere ante todo a la capacidad del régimen para encontrar soluciones a problemas básicos y dar satisfacción, en consecuencia, a las demandas sociales. Por su lado, la efectividad - dimensión distinta pero subordinada a la anterior - se refiere más a la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, para la solución de aquellos problemas básicos con el resultado deseado. Cfr. Linz, Juan J.; La quiebra de las demoracias, Alianza Universidad, Madrid, 1987, páginas 46/49.

transformando una dinámica social y política caracterizada - en medio de la crisis de distribución a que aludíamos - por las pujas sectoriales y regionales, que caracterizan nuestra realidad diaria constituyendo una amenaza cierta de desintegración nacional.

Esta realidad que venimos describiendo configura, en definitiva , la crisis total de un modelo que exhibe, con toda nitidez, su agotamiento; pero al mismo tiempo, ello crea una situación de alta complejidad y de gran fragilidad para la subsistencia de la convivencia democrática entre los argentinos.

Esto nos lleva a plantear la debatida cuestión de la gobernabilidad de la democracia, esto es, su capacidad para procesar las demandas y los conflictos, cuestión que sólo puede resolverse mediante nuevos y perfeccionados recursos institucionales.

Conciliar, desde la crisis, las transformaciones profundas que requiere nuestra realidad y la consolidación del sistema democrático, ubica el problema en el contexto de la concertación.

En este sentido, coincidimos con Mario Dos Santos en que " explorar la concertación como modalidad de hacer política (tanto política en sentido estricto como políticas, y entre ellas, fundamentalmente la económica) significará pues, evaluar su potencial aporte a una resolución de los problemas de instauración, consolidación y estabilidad de un régimen democrático y de aquellos de una gobernabilidad económica progresiva, los cuales, al menos tendencialmente, estarían muy ligados " [15].

La concertación se traduce en la práctica de la negociación del compromiso, de la participación, entre los actores sociales y políticos. Se trata, en definitiva, de un intercambio donde se procesan las diferencias en cuanto a proyectos sociales, poder e

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 12

intereses sin abandonar la difícil vía de la paz que, según N. Bobbio, es la vía de la democracia.

"La democracia es, por esencia, - nos dice Karl Manheim - un método de cambio social, la institucionalización de la creencia de que la adaptación a una realidad en transformación y la reconciliación de los diversos intereses pueden llevarse a cabo por medios conciliatorios, con la ayuda de la discusión, el convenio y un consenso básico." [16]

La concertación social sirve y procura la gestación de consenso y, por ende, la legitimidad del Estado. Es que "el incremento de la participación de los actores sociales en la toma de decisión que los afecta es, por una parte, un camino para superar la crisis de legitimidad y, por otra, para co-responsabilizar a esos actores por el destino de la sociedad ". [17]

La concertación conjuga la síntesis de la mediación institucional entre la sociedad y el Estado, y del fortalecimiento de la representatividad de las instituciones. Estaríamos así ante la conjugación de la representación política, expresada por los partidos políticos, y de la representación sectorial o de los intereses, expresada por los grupos organizados.

Existe una complementariedad, hoy necesaria, entre la construcción del consenso político a través de la vigencia del sistema de partidos y la construcción del consenso social por vía de la concertación. Fusionar estos consensos es avanzar tras el logro de la anhelada coincidencia nacional.

El término consenso denota - según N. Bobbio - la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada, relativo a principios, valores, normas, también respecto de la desiderabilidad de

15. Dos Santos, Mario: Concertación social en procesos de democratización, subprograma del proyecto regional PNUD, UNESCO, CLCSO, RLA, 78/004, Buenos Aires, 1987, página 13.
16. Manheim, Karl: Diagnóstico de nuestro tiempo, FCE, México, 1944, página 97.
17. Dos Santos, Mario: Op. cit. página 29.

ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos [18]. Este concepto alude fundamentalmente al aspecto político de la concertación , remitiéndose preferentemente a la dimensión ideológica, a la creación de valores, y menos a prácticas sociales, concretas y al funcionamiento del sistema de toma de decisiones.

Debemos comprender que la concertación no es solamente un mecanismo de regulación económico-social , de solución de conflictos y desajustes, sino que tiene una dimensión esencialmente política, cual es la de valorar y procurar un acuerdo básico de convivencia.

Este acuerdo básico, este gran pacto de coincidencia nacional que propiciamos, se enlaza al tema de "producción de consenso y de solidaridades, al de movilización y reconstrucción de identidades sociales, al de la organización de los sectores sociales y a la asunción de responsabilidades de los mismos en la toma de decisiones, al de ampliación del ámbito de lo público y de la soberanía popular,

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
13

al de una actividad de reconstitución y/o constitución del sistema político... al de los compromisos, históricos, al de renovación del marco institucional, ... entre otros, que podrían agregarse también con resonancias superpuestas y múltiples " [19].

El consenso es algo más que un acuerdo teórico sobre ciertas cuestiones, el consenso equivale a la vida en común. En este sentido, nos dice K. Manheim: "Preparar el terreno para un consenso significa, en fin de cuentas, la remoción de los obstáculos exteriores y ambientales . La lucha por la obtención de valores comunes marcha mano a mano, por tanto, con la lucha por la justicia social "[20].

Abordar, desde la democracia, el problema de la justicia social - justicia distributiva - nos ubica en el terreno de la concertación social, o sea, cuando el Estado comparte institucionalmente la responsabilidad del diseño y de la ejecución de políticas socioeconómicas con los actores sociales organizados.

En un país inmerso en una crisis económica profunda resulta, es cierto, más difícil institucionalizar el procesamiento de los conflictos debido a las graves desigualdades existentes. Sin embargo, y pese a ser más difícil repartir sin crecimiento económico, o quizás más aún debido a ello, el concepto de igualdad se une al de reparto. Repartir lo escaso para poder convivir resume el objetivo principal de la concertación social en una época de crisis; para ello, incumbe al Estado garantizar la igualdad de oportunidades.

Podemos decir que, en nuestro país, ésta ha sido una de las causas del fracaso de la concertación: la imposibilidad del Estado para asegurar la equidad en el reparto. En la medida en que las decisiones del Estado están cada vez más vinculadas al monitoreo y control externo de organismos internacionales de crédito, estas instituciones someten al Estado a decisiones, más allá de la voluntad de los electores, mostrando la contradicción que se produce entre la transnacionalización de la economía y la construcción nacional del consenso.

La experiencia de éste y otros escollos que enfrenta la concertación encarada exclusivamente por los actores sociales involucrados y el Estado, aconsejan la necesidad de arribar a una concertación más global que comprenda tanto a las fuerzas políticas como a las sociales.

Como lo dice Mario Dos Santos "sólo a partir de una "politización" de las relaciones entre los sectores sociales organizados y de una acción partidaria y partidaria y parlamentaria consiguientemente activa en torno de la regulación socioeconómica puede llegarse a procesos efectivos de concertación social. En este sentido, no debería pensarse que la concertación permite una autonomi-

18. Bobbio, Norberto: Voz "Consenso", en Diccionario de Política, dirigido por N. Bobbio y N. Matteucci, tomo I, Siglo XXI Editores, Madrid, 1982, página 365.
19. Dos Santos, Mario: Op. cit., página 13.
20. Manheim, Karl: Op. cit, página.

zación de la representación de intereses sectoriales y su creciente predominio sobre la representación política partidaria. Se trata más bien de lo contrario, de la ampliación del dominio de la política y no

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE 14

de su declinación" [21].

En relación a esto último, podemos decir que el inicio de la actual etapa democrática se caracterizó por la ausencia de una voluntad de concertación. Los partidos políticos mayoritarios se manifestaron reticentes a arribar, junto a todas las fuerzas sociales, a un acuerdo real y de base acerca de las orientaciones fundamentales para el gobierno de nuestra sociedad. Porque, lo que ha dominado, es la tendencia de los partidos a defender su actividad y la representación político-partidaria emanada de las urnas, como el ámbito exclusivo de participación institucional, justificando su falta de decisión política para acordar en la vetusta fórmula liberal de "el que gana gobierna y el que pierde controla".

Y si ésto sucedió en lo que se refiere a la actitud asumida por los partidos políticos, el gobierno, por su parte, se debate entre la posición derivada de su íntima convicción acerca del monopolio político-partidario de las instancias de decisión y la necesidad de asumir la concertación, habida cuenta de la incontrastable realidad de la existencia de grupos económicos y sociales organizados, cuyo poder es tanto mayor cuanto mayor es su capacidad de introducir grados de incertidumbre en el curso y en los resultados de la política gubernamental.

Es entonces que el gobierno tiende a manejarse con ellos como grupos de presión, practicando una concertación informal, no institucionalizada, parcial en cuanto a sus contenidos y limitada en cuanto a los actores involucrados. Una concertación aleatoria, impuesta - más que decidida - al ritmo de las pujas sectoriales, muchas veces contrapuestas e incompatibles entre sí, lo que acentúa la incertidumbre y resta confiabilidad al sistema, con los consiguientes riesgos de ingobernabilidad , y de profundización de la crisis y la desintegración.

Porque, evidentemente, qué es lo que se concerta y quiénes son los actores intervinientes en la concertación tiene una incidencia directa en el grado de estabilidad ganado por el sistema. Una concertación de precios y salarios, celebrada entre los empresarios, los trabajadores y el Estado, es más fácil de ser puesta en práctica que otra de alcance más vasto, pero es indudable también que su aporte a la estabilidad del sistema democrático será menor [22].

Este renacimiento del contractualismo en el dominio del poder público tuvo ya su expresión en la concertación global e institucionalizada llevada a cabo en los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, para lograr el manejo de la crisis por la que atravesaban. Desde entonces, la práctica y la cultura de la concertación quedaron instaladas en esas sociedades por medio de mecanismos institucionalizados que se expresan hoy en los consejos económicos y sociales, de la más variada composición.

Estos argumentos que hacen a la eficacia y funcionalidad de la acción estatal, se acrecientan en nuestra realidad, dada la necesidad de la vía del consenso y de la concertación para salir de la crisis y consolidar la democracia. "Si aspiramos a constituir sociedades en que se reconcilien las libertades políticas con la justicia social, la concertación casi no debería considerarse como una opción sino como un imperativo", esto es, "si queremos una democracia operante, una democracia que no esté solamente en la letra de la Constitución, ésta

21. Dos Santos, Mario: Op. cit., página 15.
22. Grossi, María y Dos Santos, Mario: la concertación social; una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización; en "Crítica y Utopía" Nº 9, El Cid Editor, Buenos Aires, mayo de 1983, página 131.

debe pasar por la concertación social." [23]

Es imprescindible, entonces, incorporar a la cultura política de los argentinos - de sus partidos políticos y de sus organizaciones sociales - la idea básica de la institucionalización de la concertación y el consenso. Debe ubicarse como una prioridad ineludible la necesidad de crear mecanismos institucionales que articulen la participación de todos los componentes de la realidad." Porque colocar en un nivel derivado y secundario las formas jurídicas e institucionales de una sociedad, no sólo es un error teórico, sino también el claro indicador de una situación social de neta separación entre Estado y sociedad, entre sociedad política y sociedad civil, entre economía y política." Y sigue diciendo, con acierto, José Aricó: " Es difícil imaginar la consolidación de un estado de derecho en la Argentina, sin introducir cambios en la estructura del Estado y de la sociedad que den respuestas a las formas complejas de nuestra sociedad actual y a las demandas de intervención colectiva que desbordan las limitaciones y flaquezas de las instituciones del constitucionalismo liberal clásico". [24]

Este proyecto de ley de creación del Consejo Económico Social y Político que hoy presento a la consideración de esta Honorable Cámara constituye - en definitiva - una propuesta orientada a ampliar los espacios para hacer de nuestra democracia de hoy una democracia política perfeccionada, una democracia social participativa, convencido de que - al decir de Maurice Duverger - la ampliación de la historia ha sido, finalmente, más importante que su aceleración. [25]

III. La evolución de la democracia

1. Democracia política y participación ciudadana

1.1. Individualismo y liberalismo

En un proceso que supera las concepciones dominantes durante la Edad media, el Humanismo del siglo XVI coloca al hombre, a lo humano,en el centro de todas las corrientes del pensamiento.

Este hombre nuevo del humanismo es el hombre concebido como ser capaz de crear su destino;es el hombre más lleno de sí mismo, más individual y más universal a la vez; es el hombre más confiado en la acción y en el poder de la razón para la formación del porvenir.

El hombre-individuo, como sujeto de derechos, es la obra emprendida por los siglos XVII y XVIII. Cuando se habla de los derechos del hombre, del *bill* de derechos y de la declaración de derechos, se los define en una regulación constitucional como derechos a la libertad, a la propiedad y a la seguridad.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
16

Este conjunto de derechos que la filosofía individualista del Humanismo atribuye a ese concepto de hombre - ser abstracto, intemporal y universal - constituye lo que Burdeau llama la libertad-autonomía, que no es otra cosa que la libertad estática de que nos habla Fernando de los Ríos o la libertad-derecho, y no deber, de que habla León Duguit.

Esta doctrina partía de la idea de que el hombre es un ser indi-

23. Grados Bertorini, Alfonso: Democracia y solidaridad en un país en desarrollo, Colección Trabajo Nº 11, Ministero de Trabajo y Promoción Social, Lima, 1982, página 29 y Hacia la concertación social, Colección Trabajo Nº 1, Ministerio de Trabajo, Lima, 1981, página 76.
24. Aricó, José: Una oportunidad de ponernos al día, en "La ciudad futura" Nº 2, octubre de 1986, página 36.
25. Duverger, Maurice: Las dos caras de Occidente, Ediciones Ariel, Barcelona, 1973, página 154.

vidual y aislado, y que los hombres forman las sociedades mediante un acto voluntario. Los derecho este hombre son facultades inherentes a su ser, cuya virtud consiste en la de ser inviolables, implican una libertad preexistente a la que sólo hay que proteger, incitan más a la abstención que a la acción; constituyen facultades del hombre para proteger lo que tiene y no el medio de obtener lo que no tiene.

Fue este el período histórico del Estado-gendarme , al que sólo competían los servicios de defensa, policía, y justicia, a fin de garantizar la seguridad de los individuos contra el enemigo exterior y asegurar la tranquilidad en el interior.

Se trataba de una posición profundamente optimista: imperaba la credulidad en la armonía de los intereses y de las fuerzas espontáneas, la que se basaba, en definitiva, en el postulado de la unidad radical de la colectividad nacional. Esta concepción racionalista no tuvo una visión concreta del carácter conflictivo de la vida social, porque no llegó a establecer la diferencia entre Estado y sociedad, a la cual se desconocía o despreciaba.

Este modo individualista de concebir la ociedad se oponía terminantemente a la concepción organicista dominante en la Edad Media, y subsistente durante la etapa de las monarquías absolutas.

No conforme con suprimir las antiguas corporaciones de oficios del medioevo, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre de 1789 y la Constitución de 1791, si bien proclamaron el principio de libertad, no reconocieron la libertad de asociación, a la que creyeron contraria al principio de la soberanía nacional, por un lado, y al principio de la libertad individual, por el otro. El preámbulo de la Constitución Nacional de 1791 decía que " no hay ya maestrías, ni corporaciones de artes y oficios", y la célebre ley del 14-17 de junio de ese mismo año conocida como la Ley de Chapellier, declaraba en su primer artículo: " Siendo una de las bases fundamentales de la Constitución francesa, el aniquilamiento de toda clase de corporaciones de ciudadanos del mismo estado y profesión, queda prohibido restablecerlas de hecho, bajo cualquier pretexto y cualquier forma que sea" [1].

Ya lo había expresado Rousseau en su *Contrato Social*, quien

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE 17

sostenía que para que la soberanía nacional pudiera expresarse era preciso que no hubiera en la nación más que individuos, no grupos de individuos, porque la voluntad general no puede, según él, deducirse sino del cálculo de las opiniones individuales.

Partiendo de esta idea jusnaturalista de la sociedad y del Estado, se pensaba así que el Estado iba a sintetizar la voluntad de todos los individuos que componen el cuerpo de la Nación y que esa voluntad general sería la expresión genuina del interés común.

1.2. Liberalismo y democracia

El liberalismo surgió al calor de la resistencia al poder despótico de las monarquías absolutas, por la voluntad de emancipación de los individuos respecto de las coerciones y fundado conceptualmente en la incompatibilidad entre la libertad inherente a la persona humana y el poderío incondicionado de los monarcas.

Libertad individual y limitación del poder estatal son los dos principios que enmarcan el horizonte del liberalismo. Ese espíritu de resistencia inspiró a los fueros españoles - como los más célebres de Castilla y Aragón - en pleno siglo XII; en Inglaterra, la *Petition of Rights* (1628), el *Bill of Rights* (1689) o el *Act of Settlement* (1701), así como la Declaración de Derechos de 1789 en Francia y el *Plantation Covenant* (1620) de los puritanos ingleses de Mayflower.

1. Duguit, León: Soberanía y libertad, Francisco Beltrán Librería, Madrid, 1924, páginas 258/59.

Estas " fórmulas expresan - según Burdeau - la desconfianza respecto del poder" desde que se entiende que " los derechos del hombre se concretan en las interdicciones dirigidas contra los gobernantes" [2].

Esta hostilidad hacia el despotismo pertenece a la esencia del liberalismo, pero ella tiene no siempre constituyó la expresión de una tendencia democrática. El liberalismo precedió cronológicamente a la democracia; el Estado liberal fue el presupuesto histórico del Estado democrático. [3]

La idea democrática - en tanto gobierno del pueblo por el pueblo mismo - incluía una consecuencia más ambiciosa que la idea liberal: no sólo la liberación del hombre respecto de la arbitrariedad gubernamental sino la apropiación por el pueblo mismo del poder político. [4]

Precediendo a las experiencias inglesa y francesa, los fueros españoles - de profundo contenido liberal - " singularizaron la democracia liberal de España, cuando todavía era ignorado el poder político del brazo popular en Inglaterra ". [5]

La soberanía del pueblo, invocada desde los canonistas del siglo XIII hasta los filósofos del siglo XVIII, fue utilizada como fundamento del poder, como una teoría que implicaba la limitación de los gobernantes, pero no siempre como exigencia concreta de apropiación del poder por el pueblo.

Afirma Fernando de los Ríos[6] que el siglo XVIII, no satisfecho

con proseguir defendiendo la tesis doctrinal de la soberanía popular, continúa la labor iniciada en la revolución inglesa, con el *Agreement of the people* (1647) y aboga por el efectivo ejercicio del poder supremo por el pueblo. La soberanía popular va a ser as_1 introducida en los mecanismos estatales. " Convertida en fundamento del poder, la soberanía de la Nación no es ya un poder exterior destinado a obstaculizar eventualmente las pretensiones de los gobernantes, es la fuerza misma que dirige la acción de éstos. Se convierte de freno en motor ... La proclamación de la soberanía del pueblo inauguraba la era de la democracia." [7]

El pueblo - titular de la soberanía - cuyo advenimiento consagra la revolución - nos dice Burdeau - es un pueblo de ciudadanos. El ciudadano - construcción doctrinaria de los ideólogos de la burguesía revolucionaria - es un ser abstracto, intemporal, y universal, no es un ser de carne y hueso, es un ser que sólo escucha enseñanzas de la razón, desembarazado de los prejuicios e intereses inherentes a su condición socioeconómica y dotado por la naturaleza de una libertad indiferente a las contingencias.[8] Según esta elaboración doctrinaria, el pueblo soberano es, entonces, ese conjunto de individuos que, por haber recobrado su pureza originaria liberándose de su condicionamiento social, han merecido ser ciudadanos y en cuanto tales, participan en la formación de la voluntad general que, en el Estado, es la ley suprema.

Pero en una sociedad no igualitaria, estructurada de modo completamente jerárquico, el pueblo de los ciudadanos coincidía con el de los estamentos o clases superiores, a quienes se confiaba - por medio del sufragio - la formación de la voluntad política. Es así que

2. Burdeau, Georges: El liberalismo político, EUDEBA, 1983, página 150.
3. Bobbio, Norberto: El futuro de la democracia, Plaza y Janes, Barcelona, 1985, página 23.
4. Burdeau, Georges: Op. cit., página 151.
5. Palacios, Alfredo L.: Esteban Echeverría, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1951, páginas 84/85.
6. De los Ríos, Fernando: Escritos sobre democracia y socialismo, Ediciones Taurus, Madrid, 1974, página 237.
7. Burdeau, Georges: Op. cit., página 154.
8. Burdeau, Georges: La democracia, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, página 41.

la base social de la democracia quedaba reducida a los hombres propietarios, estando exclusivos del derecho al voto, de igual modo, tanto las clases desposeida, los trabajadores, como las mujeres. Es que " el Estado liberal, constitucional y de derecho, proclamaba la idea de la democracia, y, en cierta medida, también la institucionalizaba, pero de hecho llevaba a cabo una democracia de minorías sobre la base de una jerarquía social." [9]

1.3. Democracia y representación política

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 19

El pueblo soberano, impedido por su número de gobernar directamente, ejerce su soberanía por representación. Es decir, designa por medio del sufragio a quienes en su representación dirigirán los asuntos públicos. Y el representante, una vez electo, se convierte en representante de la Nación, dejando de ser representante de quienes lo eligieron, con quienes no queda, por otra parte, vinculado por mandato alguno.

Este dispositivo se convierte en la pieza fundamental del diseño liberal de la democracia. Así el mecanismo de la representación política no es un procedimiento que lleve las exigencias del pueblo hasta las instancias supremas de decisión; es, por el contrario, un mecanismo destinado a englobar los deseos del pueblo, a sintetizarlos de tal forma que sean oídos sólo por la voz de los representantes, que expresan la voz de la Nación.

Los electores participan en la designación de sus representantes a título de " ciudadanos ", esto es, desprovistos de particulares intereses como hombres concretos y con una aptitud ideada sólo para querer en función del interés general. Por lo tanto, la función de los representantes es ocuparse de los asuntos de todos, velar por ese interés general, y ello con preexistencia de los deseos o intereses individuales o gripales; el papel de los representantes es " querer por la Nación ". Así entendido, el liberalismo introduce una división rígida entre lo político y lo social. " Uno de los debates más famosos e históricamente más significativos - nos dice Bobbio [10]- que se desarrolló en la Asamblea Constituyente Francesa de 1791, fue aquel que contempló el triunfo de quienes sostuvieron que el diputado, una vez elegido, se convertía en representante de la Nación y por lo tanto, no quedaba vinculado a ningún mandato."

La democracia liberal acepta, en consecuencia, "la idea democrática para el origen del poder, pero, como se temen sus consecuencias en lo que se refiere a su ejercicio, se organiza la representación de manera tal que las aspiraciones del pueblo real resulten purificadas por ella" [11].

Nada más elocuente de lo que acabamos de afirmar que lo expresado por Madrino en "El Federalista":"El efecto de la representación es purificar y ensanchar el espíritu público, haciéndolo pasar a un ambiente formado por un cuerpo selecto de ciudadanos, cuya sabiduría sabrá distinguir el verdadero interés de su patria, y que por su patriotismo y su amor a la justicia, estará menos dispuesto a sacrificar ese interés a consideraciones momentáneas o impregnadas de parcialidad " [12].

Esta concepción al identificar a los representantes con la Nación misma, trajo como resultado práctico la apropiación de la soberanía popular por los representantes elegidos, lo que se ha dado en llamar soberanía parlamentaria.

9. Abendroth, Wolfgang y Len, Kart: Introducción a la ciencia política, Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, página 92.
10 Bobbio, Norberto: Op. cit., página 28.
11. Burdeau, Georges: El liberalismo político, EUDEBA, 1983, página 170.
12. Citado por Bobbio, Norberto, Op. cit., página 181 y por Burdeau, Georges, Op. cit., página 170.

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
20

Además, la prohibición del mandato imperativo es una regla constante en los textos constitucionales de la democracia representativa. pero ella, en virtud de la mediación de los partidos políticos como canales de expresión de la voluntad general, se ha convertido en la práctica en una regla sin sanción violada sistemáticamente por los mecanismos de disciplina partidaria [13].

De modo que aquellos representantes de la Nación devienen, en la realidad de los hechos, en representantes de los partidos políticos.

2. Democracia social y participación social

2.1 La cuestión social y las libertades

Todos los principios del humanismo jurídico y político, edificados desde el siglo XVI y que consagra la Revolución, se desplomaron en los comienzos del del siglo XIX ante una realidad de tipo económico y social, generada por el industrialismo.

Los descubrimientos científicos, aplicados al campo y a la industria, al par que produjeron un inusitado crecimiento material, generaron una situación social de los hombres concretos en abierta contradicción con aquellos principios de la dignidad humana. Mientras el humanismo y la cultura política de la Revolución le daban al hombre " la libertad", como una reivindicación esencial de la dignidad humana, el capitalismo naciente compraba al hombre como trabajador-mercancía en el mercado de trabajo y a tanto más bajo precio cuanto mayores fueran sus necesidades [14].

La realidad social y económica fue exhumando las profundas limitaciones de la democracia política nacida bajo la advocación de la libertad en el marco de la filosofía individualista señalada.

En el esquema liberal, "la doctrina democrática, basada en la igualdad de todos los seres humanos y aspirante a hacer plena su libertad como personas, se convirtió en un diseño de gobierno para una sociedad no igualitaria, escindida en clases sociales " [15].

Se fue así poniendo de relieve la disparidad existente entre la " noble estatura" del ciudadano y la situación del hombre concreto, esclavo de sus condicionamientos socioeconómicos. Aparece en escena lo que se ha dado en llamar el "hombre situado", definido no por su esencia o por su parentesco con un tipo ideal - el ciudadano - sino por las particularidades que debe a la situación contingente en que está inmerso [16].

Aquella concepción de la armonía de los intereses y de la justa distribución que derivaría espontáneamente del orden económico natural así creado, abiertamente contradicha por la efectiva realidad de los hechos comenzó a ser criticada en sus fundamentos por los pensadores de la época.

Los utopistas del siglo XIX - Fourier, Owen, Sant Simón, Enfantin, Considerando, Lloro - advirtieron el contraste entre el paraíso prometido peo el reinado de la razón y la miserable realidad social de Francia e Inglaterra a principios de este siglo, y construyeron, en teorías, sociedades a las que cubrieron de perfección.

" La visión de la historia - nos dice Fernando de los Ríos - como

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 21

13. Precisamente, para evitarlo, el artículo 27 de la Constitución de Francia de 1958, establece expresamente que cualquier mandato imperativo es nulo.
14. Cf. de los Ríos, Fernando Op. cit., páginas 172/3.
15. Arriate, Jorge: La fuerza democrática de la idea socialista. Editorial El Ornitorrinco, Santiago de Chile, 1985, página 235.
16. Burdeau, Georges: La democracia, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, página 34.

un camino que tiene una meta alcanzarse, se desvanece porque se dilata su horizonte; a la teoría del progreso se adapta la de una evolución. Sus creadores fueron los románticos: Chelín, Hebe y Craces ..." [17] Ubres y Savigny, desde el historicismo amplían el planteo.

Karl Mar, desde la economía, estudia las leyes del desarrollo de las sociedades y elabora la teoría del socialismo científico.

Al influjo de la nueva realidad y de las nuevas ideas , el concepto de la libertad se enriquece. La libertad estática , esa tabla de derechos consagrados por la doctrina constitucional del liberalismo como bienes eternos, acabados e inconmovibles, deviene en una quimera, está vacía de sentido para quienes no la poseen.

Aquella libertad expresada en una fórmula negativa, la libertad del liberalismo abstencionista, la libertad-abstención como facultad innata que sólo necesita ser protegida, ya no basta en vista de los resultados a los que se ha arribado. Para el hombre real, concreto, "situado", la libertad, a más de todo eso es una libertad-exigencia, es la medida de una necesidad que deviene en crédito del individuo contra la sociedad. Es un principio dinámico llamado a humanizar la sociedad y el Estado. En esta orientación, es que Hebe - en su *Filosofía del derecho* publicada en 1820 - identifica el problema del derecho con el de la realización de la libertad.

Junto a la evidencia de la insuficiencia de aquel concepto estático de libertad, la realidad desploma también del edificio conceptual del liberalismo una prohibición: la de asociación. Paralelamente al incremento del ejército de reserva industrial cada día se ensancha más la base social arrojada a un proceso creciente de proletarización. Y estos hombres, colocados por el liberalismo individualista como una masa de individuos aislados, separados, unos de otros, a quienes se prohibía asociarse para perseguir en común la defensa de sus intereses comunes, comienzan a formar - por todos lados - asociaciones profesionales, como los *trade-union* en Inglaterra y los sindicatos profesionales en Francia. "El movimiento asociacionismo ha sido tan fuerte, que ha hecho preciso que el legislador francés reconozca y reglamente la libertad de asociación", nos dice León Duguit, llegando a comprender que "lejos de ser contraria al principio de la libertad individual, es consecuencia de ella, directa e indispensable ... La individualidad del hombre llega a ser tanto más activa y comprensiva cuanto que forma parte del mayor número de grupos sociales, por un lado, y a la reorganización, al menos parcial, del poder público, del Estado, por el otro.

Es así que, como producto de la revolución de 1848 - "mucho menos conocida que la Francesas de 1789, pero infinitamente más fecunda sugestiones de tipo social " [19]- la Constitución de ese año, en su

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
22

artículo 8 reconocía expresamente a los ciudadanos la libertad de asociación, abriendo el camino de la tolerancia de hecho hacia los sindicatos que recién adquirían su reconocimiento legal con la ley Waldek-Rousseau de 1884, mientras que la libertad de asociación no recibiría su carta de ciudadanía sino hasta 1901.[20]

Por otro lado, la Constitución de 1848 consagraba la extensión del derecho a voto a los hombres no propietarios, a los asalariados, ampliando la base social de la democracia política, ampliación ésta del sufragio que llegaría a Inglaterra en 1867 y que se impuso en otros países recién a fines del siglo XXI y comienzos del XX.

Pero es preciso señalar que los sindicatos tolerados después de 1848 y reconocidos recién en 1884, se fueron desarrollando en esta época con un carácter preponderantemente mutualista, basado en la confraternidad de sus miembros y en la ayuda mutua. Es recién a fines

17. De los Ríos, fernando: Op. cit., 227/8.
18. Duguit, León: Op. cit., página 261.
19. De los Ríos, Fernando: Op. cit., página 169.
20. Lino Caen, G.: Derecho del trabajo, Edición Aguijar, Madrid, 1974, página 352.

del siglo XIX y principios del XX, cuando el sindicato principia a influir poderosamente en la vida política y a querer conformar la vida civil a sus aspiraciones. Está entonces allí, a las puertas, un nuevo derecho esperando que se le otorgue validez: el derecho del trabajo.

Este influjo de los sindicatos se profundiza al avanzar el siglo XX y sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial. Es que la guerra - sostiene Fernando De los Ríos - enaltece el valor moral de la mano de obra y al concluir ella los hombres que engrosaban las filas de los ejércitos fueron a engrosar la filas de los sindicatos, que llegaron a reunir por entonces seis millones de hombres en Inglaterra y nueve millones los sindicatos alemanes.[21]

Con la fuerza que ello significaba, las exigencias de los trabajadores iniciaron un potente movimiento de transformación social que necesariamente tuvo - como no podía dejar de tener - una incidencia real y efectiva en la vida política de sus países, que conmovió a Europa y cruzó el Atlántico, inaugurando la etapa que llega hasta nuestros días, de la creciente exigencia de democracia social y dando nacimiento al llamado constitucionalismo social.

2.2 Derechos sociales y democracia. Sociedad y Estado

La consagración constitucional de los derechos individuales y políticos - propia del constitucionalismo liberal - se complementa en esta etapa con el expreso reconocimiento de los derechos sociales del hombre en las cartas constitucionales de principios del siglo XX, receptas así las aspiraciones de los trabajadores constitutivos en una fuerza que era imposible reducir al silencio, en el marco de aquel nuevo concepto de libertad.

La Constitución de México de 1917 - que viene del rico movimiento de la revolución mexicana - y la Constitución de Weimar de 1919 - que reconoce su origen en el socialismo - marcan el inicio del más importante movimiento de renovación constitucional contemporáneo.

Esta evolución en la concepción de la libertad estática a la dinámica, de los derechos individuales a los derechos sociales, corre pareja a una evolución en la propia concepción del Estado.

En el comienzo de esta etapa histórica que venimos reseñando, se creyó que la simple libertad individual bastaría para llegar a obtener los fines humanos. Más tarde se consideró indispensable la completa libertad política que encontraría en la democracia política clásica su instrumento apropiado. Pero, la experiencia de un siglo y medio de maquinismo industrial, la realidad económica y social por él generada y la presión social de las nuevas fuerzas, sobre todo sindicales, fueron renovando las ideas y haciendo nacer un nuevo tipo de Estado que tiene en cuenta la nueva estructura de la sociedad; es el nuevo Estado democrático social.

Es que ha comenzado a cobrar relevancia esa sociedad que está por debajo del Estado y por encima de los individuos: la sociedad civil, que es la sociedad de las reales y concretas relaciones de los hombres "de carne y hueso". Se advierte que para la plena realización del individuo, éste no puede ser abandonado a sus propias fuerzas, sino que es menester la acción social del Estado, para garantizar el bienestar.

Ya no se entiende a la sociedad y al Estado como dos sistemas autónomos y autorregulados, tal como los concebía el liberalismo. Porque la realidad fue evidenciando que sociedad y Estado son dos sistemas completamente vinculados, interdependientes y condicionados por un número creciente de intercalaciones, " de modo que, como consecuencia de las recientes demandas y estímulos por parte de la sociedad, asistimos a una transformación de la estructura y función

21. Cf. de los Ríos, Fernando: Op. cit., página 267.

del Estado y, como consecuencia de las constantes acciones e intervenciones del Estado, asistimos no menos a una transformación estructural de la sociedad".[22] Proceso éste de estabilización de la sociedad y, al mismo tiempo, de socialización del Estado.

Este movimiento de renovación de la estructura estatal encontró su origen en aquella fecunda Revolución Francesa de 1848, que comenzó entonces por sustituir el "Estado-gendarme" por el "Estado-asistencial". El Preámbulo de la Constitución del 4 de noviembre de 1848 así lo consagraba cuando decía que la República "debe proteger al ciudadano en su persona, familia, religión, propiedad, trabajo... y además debe, mediante una asistencia fraternal, asegurar la existencia a los ciudadanos necesitados..."

El final del siglo XIX y las primeras décadas del XX asistieron a acontecimientos y procesos que transformaron los presupuestos sociales sobre los que debía funcionar el Estado liberal democrático. La realidad de injusticia social generada por el capitalismo, el imperialismo agresivo y las guerras, por un lado, así como el desarrollo del sindicalismo y del socialismo, y la Revolución

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 24

Soviética, por el otro, dieron origen a una nueva estructura social y a una renovación y ampliación de las demandas sociales. Esta nueva realidad amplió enormemente las dimensiones de la actividad estatal, y el Estado meramente asistencial -destinado a cubrir tan sólo las situaciones de menesterosidad social- se fue transformando en el presente siglo, en un Estado demandado como árbitro de los conflictos sociales, y asimismo en un Estado de prestaciones, llamado Estado de bienestar ó, más propiamente hoy, Estado social.

Porque el Estado ha asumido, en la actualidad, por un lado, la responsabilidad del funcionamiento y crecimiento de la economía nacional y, por otro, la garantía de seguridad social en una sociedad altamente dinámica y compleja, asegurando, sobre todo las condiciones de una existencia individual digna, que ni el individuo ni la sociedad pueden asegurar por sí mismos.

La preocupación principal de la política se ha desplazado, así del problema de la "soberanía" al problema del " fin del Estado", del "para qué el Estado".

Bajo la preocupación del fin se rectifica, ahondando, el punto de vista formalista predominante en la política y en el período del constitucionalismo liberal, transformándose la concepción mecánica y abstracta del Estado en una concepción social del Estado que se aboca a la elaboración de una política de contenido, en el sentido de lo que el Estado debe hacer, protagónicamente, en relación con las exigencias estimadas como esenciales para una vida plenamente humana.

Es que la democracia política resuelve sólo satisfactoriamente el problema del origen del poder del Estado y por su "hacer positivo", alimenta un nuevo concepto de legitimidad democrática, profundamente ligado a la funcionalidad y a la eficacia de la acción estatal.

Simultáneamente, aquel Estado puramente legislativo del liberalismo fue cediendo paso a un Estado fundamentalmente administrativo. Es que el Estado de prestaciones o el Estado social, es ante todo, un Estado gestor, en el que se ha operado el consiguiente acrecentamiento de las facultades del Ejecutivo y una creciente burocratización, en desmedro del poder de los Parlamentos. Ello se traduce, por un lado, en el aprisionamiento del ejercicio popular de la soberanía, reduciendo la democracia a una técnica de selección y designación de los gobernantes y, por otro, en el debilitamiento de la estructura representativa del Estado, que pone en tela de juicio - entre otras cosas - el diseño liberal de la clásica división de poderes.

El estado democrático social, busca así, la síntesis de los elementos que vio como opuestos el liberalismo:el poder y la libertad,

22. Jarcia Pelayo, Manuel: Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Universal, Madrid, 1980, página 113.

lo político y los social. Y esta síntesis, lograda en parte por la consagración de los derechos sociales del hombre, es aún una tarea inconclusa, pues no se ha acertado todavía a diseñar las instituciones políticas democráticas que den efectiva cabida a la energía de la sociedad que el liberalismo expulsó de la estructura estatal y, en

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 25

esta obtención - estamos convencidos - se juega la suerte de la democracia.

2.3. Democracia y representación social

Esta unidad sustancial perseguida entre Estado y sociedad que preside la concepción del Estado social, no ha acertado aún a profundizar su articulación institucional, tal como lo señalamos.

El concepto de Estado social, da respuesta a aquella preocupación acerca del fin del Estado, o mejor, la preocupación que supone la definición del tipo de Estado mirando a su fin o sus fines.

Pero, de otro lado, el Estado social así definido, para ser Estado social democrático, ha de resolver- desde el punto de la técnica, de la forma- la necesaria y urgente transformación de la estructura de la instituciones políticas, especialmente las más representativas, al efecto de recoger y utilizar en el funcionamiento estatal los elementos de índole social, los grupos que con fuerte intensidad se han organizado dentro de los Estados, y que actúan como fuerzas diferenciadas entre sí, opuestas o concurrentes, modificando de modo radical la composición de las sociedades políticas.[23]

Es que el ciudadano - en tanto cualidad política abstracta o cualidad social concreta - ha dejado de ser el único sujeto políticamente relevante, para comenzar también a serlo los grupos, los grandes organizaciones, la asociaciones, los sindicatos, los partidos." Los grupos y no los individuos son los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática, en la cual no existe un soberano, el pueblo, como unidad ideal o mística, sino el pueblo dividido de hecho en grupos contrapuestos y en competencia entre sí, con su relativa autonomía frente al gobierno. "[24]

Al lado del individuo - realidad política irreductible del Estado democrático - están, sin duda, los intereses, que son también una realidad positiva que no puede desconocerse. Desde que la acción del Estado se ha tornado decisiva para los intereses que se desenvuelven en la sociedad, éstos, a su vez, han de tratar -por lógica - de influir permanente en los lugares en que se toman las decisiones políticas que los involucran.

Pero resulta que todo el régimen constitucional de Estado liberal ha separado de un modo total; el Estado y la sociedad, el gobierno y la sociedad, atribuyendo todas las facultades al gobierno y dejando totalmente despotenciada, incapacitada para participar en las funciones de gobierno, la sociedad. Es decir, la constitución establece unos órganos gubernamentales y solamente a ellos los faculta para ejercer las funciones de gobierno, y la actividad creadora de la sociedad, la fuerza espontánea de la sociedad, quedaban completamente desligados de toda posible participación institucional en las funciones de ese gobierno.[25]

La titularidad del proceso del poder político está confiada, constitucionalmente, en consecuencia, a los cuerpos o poderes instituidos por la propia Constitución, a los representantes políticos de la sociedad, de los que - doctrinariamente - se espera que, a través de sus decisiones, armonicen los intereses contrapuestos de los

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
26

23. Posada, Adolfo: El régimen constitucional, Librería general de V. Suárez, Madrid, 1930, página 51.
24. Bobbio, Norberto: Op. cit., página 27.
25. De los Ríos, Fernando: Op. cit., página 282/83.

diversos grupos en beneficio común de la sociedad. Desde que un interés o necesidad se hace valer si tiene la capacidad de hacerse presente en el centro de decisión, los grupos u organizaciones - con reconocimiento normativo o no, según los países, sean estos grupos de interés, de presión, o factores de poder- influyen permanentemente en las decisiones políticas que toman los órganos de gobierno y, en consecuencia, en el proceso de poder, llegando a funcionar como detentadores oficiosos o invisibles del mismo.

" De ello resulta que el poder deserta de los controles oficiales para instalarse en organismos que, no teniendo ninguna de las responsabilidades del Estado, ejercen, sin embargo, todas sus prerrogativas. " [26] En otras palabras, el Estado está obligado, por imperio de la realidad- a compartir su poder con las fuerzas sociales organizadas. " Los significativo- afirma Karl Loewenstein [27]- es que los grupos pluralistas siguen careciendo, sin embargo, de una institucionalización legal que correspondiese a su enorme importancia en el proceso sociopolítico y, mucho menos, de una incorporación a la constitución. En ningún otro aspecto se ha mantenido tan viva la ideología del *laissez faire* clásico con una anacrónica tenacidad como en la relación entre los detentadores oficiales del poder y las fuerzas pluralistas extraconstitucionales, que guían y moldean a los propios detentadores del poder. "

Estamos frente a un modo de formación de la voluntad política que, aunque carezca de validez formal, no por eso deja de tener vigencia. La participación de organizaciones de intereses, de los grupos intermedios en las decisiones estatales, no sólo es un hecho, sino que es parte de un mecanismo necesario para el funcionamiento de la sociedad y del Estado de nuestro tiempo[28].

El Estado, si es un régimen jurídico, debe regular los intereses parciales para que éstos, actuando de hecho e imponiéndose, no ahoguen el interés común. El Estado debe evitar el proceso de factorialización a que se condena sino da cabida institucional a la expresión y representación de los intereses, preservando así la unidad institucional estatal a través de la articulación del pluralismo social. "Lo leal -afirma Adolfo Posada[29]- es oir a los intereses; más aún debe obligárseles a hablar su lenguaje públicamente; interese de profesión, de gremio, de clase, de empresas...y, además, a hablar por sus propios representantes no a través de representaciones individuales, hipócritamente disimuladas tras la máscara de los órganos imparciales de la opinión o del bien común". Continua afirmando: "La realización legal, pura, de un Estado constitucional propio de los tiempos que corren...si presupone el advenimiento a la vida política de todos los hombres, pide la incorporación de todos los elementos sociales organizados...construyendo asi una democracia, no gregaria, sino orgánica".

El pluralismo social y organizacional de nuestra época es una realidad innegable. Dice Bobbio que "el modelo ideal de la sociedad democrática era el de una sociedad centrípeta. La realidad que tenemos ante nuestros ojos es la de una sociedad centrífuga, que no tiene un

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 27

solo centro de poder (la voluntad general de Rousseau), sino muchos y que merece el nombre de sociedad policéntrica o poliárquica. El modelo de Estado democrático fundado en la soberanía popular, que fué ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, era el modelo de una sociedad monística. La sociedad real, subyacente a los gobiernos democráticos, es pluralista"[30].

26. Bordeau, Georges: Op.cit.,pág. 101
27. Loewenstein, Karl: Teoría de la Constitución, Edit.Ariel, Barcelona, 1982, Pág. 424.
28. García Pelayo, Manuel: Op.Cit. Pág.122.
29. Posada Adolfo: Op.Cit.,Pág.58.
30. Bobbio Norberto: Op.Cit.,Pág. 27/28.

El mantenimiento de una anacrónica concepción institucional del Estado democrático no representa la realidad social de nuestro tiempo. Se condena a los grupos a actuar fácticamente. Y con ello, la democracia deserta con facilidad de su esencia, esto es, el de ser por excelencia, una forma no violenta de procesar la globalidad de los conflictos sociales y políticos.

La democracia se reduce, mengua, cuando la voluntad de los hombres no resulta expresada sino que se agota en un mecanismo de delegación; cuando los grupos no se sienten cabalmente interpretados y, por ende, representados por quienes ejercen el poder, destruyéndose así la credibilidad indispensable en las instituciones de gobierno, afectando, con ello, la legitimidad democrática.

Aquel reconocimiento de la existencia del hombre situado, de la cualidad social concreta del ciudadano, intregró el concepto de democracia política con el de democracia social. Pero una democracia no define su carácter social con sólo consagrar los derechos sociales en la Constitución, sino que se acerca a él cuando, modificando la estructura de los órganos del Estado, institucionaliza y articula sus órganos representativos, con la participación efectiva en las decisiones de los nuevos actores sociales y políticos: los grupos intermedios.

Si la democracia política se hermana con la noción de participación del individuo, del ciudadano, de conformidad a su ideología, la noción de democracia social se fundamenta, además, en la participación del hombre y de los grupos, de conformidad con su condición socioeconómica, con sus intereses. Es que la democracia tiene dos caras: la política y la social; la primera es el supuesto inexcusable para conseguir la segunda y ésta es, a su vez, la efectiva realización de los valores de libertad e igualdad proclamados por aquélla.

3. Pluralismo y democracia social participativa

3.1. Antecednetes históricos y doctrinarios de la representación sectorial o de los intereses

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
28

Desde diversas corrientes del pensamiento filosófico y político se viene desarrollando - ya desde fines del siglo XIX y durante el presente - la doctrina pluralista, que revalora las varias formas de asociarse de los individuos fuera del Estado, e incluso, contra el Estado, como momento destinado a mediar y, a largo plazo, también resolver la antítesis entre el individuo y el Estado-todo.

La concepción pluralista combate la concentración de todo poder en el Estado y también la atomización individualista. Concibe a la sociedad articulada en grupos de poder que están, al mismo tiempo, bajo el Estado y sobre los individuos y que constituyen una garantía contra el super-poder del Estado, por un lado, y una garantía para el Estado contra la fragmentación individualista, por el otro[31].

Varias corrientes del pensamiento democrático - desde el propio liberalismo, el socialcristianismo y el socialismo - vienen planteando esta concepción pluralista que, con diversos enfoques, coinciden en lo fundamental, esto es, la necesidad del reconocimiento institucional de los grupos intermedios y su articualción con los órganos políticos del Estado.

El socialismo, desde sus orígenes con los llamados socialistas utópicos - como Saint Simon, Fourier y Owen - sostuvo que el orden político estaba destinado a ser reemplazado por una dirección de los

31. Bobbio, Norberto: voz " Pluralismo", en Diccionario de Política, tomo II, Siglo XXi Editores, Madrid, 1982 páginas 1209/17.

asuntos sociales en manos de los productores asociados[32]. Pero es Proudhon, a quien se le atribuye la paternidad del pluralismo socialista, el que señala como el secreto de la emancipación humana contra la sociedad organizada por el poder del Estado, a la unión federativa de la multiplicidad de asociaciones sociales en las cuales el individuo participa según sus capacidades y necesidades[33].

Por su parte, el liberalismo norteamericano ha tenido en Alexis de Tocqueville la mejor expresión doctrinaria del pluralismo surgida de la observación de la intensa y fecunda vida asociativa de ese país[34].

La filosofía alemana con Krause (1781-1832), Ahrens (1808-874) y Mohl expresó una vertiente diversa al hegelianismo que rectificaba el liberalismo tradicional mediante una concepción organicista de la sociedad. La filosofía política liberal krausista critica los rígidos principios abstencionistas que el liberalismo económico predica respecto del Estado y acepta la intervención de los grupos sociales intermedios; concierta los elementos extremos de la libertad individual y el poder estatal sosteniendo que la organización social "consiste en la distribución de todas las fuerzas sociales en esferas distintas, independientes unas de otras, y cada una con su propia actividad, con una misión especial que cumplir, aunque ligadas entre sí y concurrentes a un mismo fin general, como funciones de un mismo organismo"[35]. Esta noción del Estado - sustentada en una concepción organicista de la sociedad - pretende constituirse como superación del individualismo, por un lado, y del estatalista o colectivismo, por el

otro.

Enrique Ahrens, discípulo de Krause[36], desarrolla su teoría orgánica de la relación entre el Estado y la sociedad. Concibe al derecho público constituyendo orgánicamente según las esferas de la personalidad y las de la cultura; sostiene que el sistema representativo debe organizarse asegurando la existencia de una asamblea doble: una conforme a la representación territorial en que está organizada la vida pública, y la otra conforme a las clases o profesiones socialmente organizadas. " Así será verdaderamente orgánica la representación en que halle lugar - dice - tanto la unidad de la Nación y el orden jurídico, cuanto la diversidad y especialidad de las clases y sus intereses, apoyando de esta suerte al poder gubernamental que ha de ordenar y dirigir la vida del Estado según la superior concepción total de sus relaciones internas y externas".[37]

En igual sentido Mohl sostiene la necesidad de un parlamento bicameral que contemple la representación funcional o de los intereses, junto a la representación política [38].

Mohl sostuvo: "Si es inexacto concebir la Nación como una masa atomística y uniforme de individuos meramente coexistentes unos al lado de otros, sino que debe antes bien considerársela como compuesta de un gran número de círculos sociales, que en cuanto comunidad, tienen los mismos derecho o intereses, pero a quienes en su diversidad inmediata corresponde una voluntad y un círculo de libre acción adecuados, hace de la teoría de la sociedad la exigencia de constituir la representación nacional según los dos aspectos, ciertamente distintos, pero no incompatibles del reconocimiento de las varias partes reales y efectivas y de la unidad común que a todas abraza".

32. Cole, G. D. H. : Historia del pensamiento socialista, CF, Tomo I, México, 1974, página 11.
33. Bobbio, Norberto: voz "Pluralismo", en op. cit., página 1212.
34. Tocqueville, Alexis: La democracia en América, Daniel Jorro editor, Madrid, 2 Tomos.
35. Sanz del Río, Julián, citado por Díaz Elías: La filosofía social del krausismo español, Edicusa, Madrid, 1973, página 60/61.
36. Ahrens, Enrique: Enciclopedia jurídica o exposición orgánica de la ciencia el derecho y del Estado, Librería de V. Juárez, Madrid, 1880, páginas 313/339.
37. Ibídem, página 337.
38. Ahrens, Enrique: op. cit., páginas 335/6.

Julián Sanz Del Río (1814-1869) - que introdujo a Krause en la filosofía española a finales de la tercera década del siglo XIX - es considerado el padre del llamado "krausismo español", que tiene entre sus máximos exponentes a Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Ascárate, Adolfo Posada y los socialistas Fernando de los Ríos y Julián Besteiro. Se trata de una filosofía que corrige y reforma el liberalismo individualista mediante la aplicación del organicismo.

El pensamiento de Giner es un liberalismo que sostiene la interpretación orgánica de la sociedad, así como la necesidad de la actividad concertada de todas las fuerzas vivas en mutua cooperación y propicia la reforma de la sociedad a través de la propiedad de las corporaciones y de la coordinación asociativa de la propiedad privada, en la que propugna la participación la cogestión obrera.

Gumersindo de Àzcárate llega a plantear una representación política corporativa. Sostiene, en lo fundamental, una solución armónica que concilie los diversos centros de acción -individual, social y estatal- y los postulados de libertad y organización, propios del individualismo y del socialismo[39].

Julián Besteiro -que fuera presidente socialista del Parlamento Constituyente de la Segunda República Española- sostendrá, en los años de su evolución hacia el socialismo fabiano -1920-, que la democracia no tiene que ser caótica sino organizada.

El socialista Fernando de los Ríos -que fuera ministro de Instrucción Pública de la República Española- propugna en 1917/8 que "las dos facetas del individuo, la profesional y la del hombre, deben reflejarse en la organización del Estado"[40] y propicia que la función legislativa sea desempeñada por dos cámaras: la cámara profesional o sindical donde estarán representados los intereses profesionales en su multiplicidad y heterogeneidad y donde el hombre encuentre su representación en su aspecto concreto, como sujeto productor y la cámara política en que estarán representados los partidos políticos, esto es, donde el hombre este representado como tal, en su aspecto genético y universal. Àsi mismo, de los Ríos avanza en su concepción pluralista al plantear la democratización de la función administrativa a través de la descentralización, esto es otorgando a los grupos profesionales organizados la gestión de los servicios[41].

En 1925, Fernando de los Ríos [42] afirma que, así como el hombre como hombre tiene su parlamento en los que se llaman congresos, el hombre profesional tiene su parlamento de tipo profesional en los llamados "Consejos Económicos", que son la expresión del reconocimiento al sindicato, de su cualidad de órgano constitucional, en un nuevo tipo de Estado. En el momento en que pronuncia esta conferencia, Fernando de los Ríos señala que sólo existen dos parlamentos profesionales en Europa: el Consejo Económico nacional alemán (se refiere al de la República de Weimar) y al Consejo Económico del Trabajo creado en Francia en enero de 1925, bajo la presión de la CGT.

Finalmente, Fernando de los Ríos en 1929 propone, en lugar del parlamento profesional, los consejos técnicos - órganos en que desembocarían, de una parte, el sindicato y, de otra, el técnico - tesis que sostendrá en la Convención Constituyente de la Segunda República en 1931 y que logrará plasmar en al artículo 93 de la Constitución española. Estos consejo técnicos - susceptibles, según él de ser coordinados en un consejo económico o en un consejo general de

39. Díaz, Elías: Op. cit.,páginas 248/9.
40. De los Ríos, fernando: Op. cit., página 249.
41. Discurso la crisis actual de la democracia, al inaugurarse el curso de 1917/18 en la Universidad de Granada en Op. cit., páginas 218/262.
42. De los Ríos, Fernando: en la Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo en Madrid, el 23 de junio de 1925, en Op. cit., páginas 265/280.

la cultura según los temas - son órganos de asesoramiento del

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
31

parlamento o del gobierno, especializados por materias, llamados a dotar a la democracia de eficacia y competencia.

Adolfo Posada - que fuera presidente del Comisión Jurídica Asesora del Congreso Constituyente de España en 1931 [43]- afirma que " el gran problema hoy de una Constitución política consiste precisamente en encontrar las fórmulas adecuadas para ordenar las representaciones específicas, positivas, que han de llevarse, sobre todo, al poder representativo e impulsar por excelencia, esto es, al legislativo ... representaciones que, en efecto, sinteticen o expresen fielmente la realidad social positiva de los elementos que integran la Nación de que se trate, considerada entonces como un verdadero organismo social". Explica que " no cabe ya hablar de un Estado representativo ... si en las instituciones de gobierno no se logra sintetizar la acción dispersa o concentrada de los elementos individuales y de los elementos sociales".

El profesor de la Universidad de Burdeos León Duguit, sostenedor de la doctrina solidarista fundada en el sindicalismo y el asociacionismo, propugna una transformación profunda de la organización de la representación política, que habrá de conciliar en las dos Cámaras que componen el Parlamento, por un lado, la representación de los grupos sociales o representación profesional[44].

En 1919, el socialista Otto Bauer, en Austria, inspirado por el guildismo inglés, idea un régimen de empresa pública en el que el capital esté aportado por el Estado, los municipios y las corporaciones públicas, las que han de ser administradas por representantes del Estado, de las corporaciones, de los trabajadores de la empresa y de los consumidores. Esta idea - llevada a la práctica en Viena en 1922 - y a la que se ha denominado "economía común" es la pauta seguida para la organización de diversas empresas alemanas, inglesas y francesas. Si bien no se trata aquí de un diseño de gobierno para el Estado, es sin duda un diseño participativo de administración y gestión de la organización económica estatal, cuyo influjo llega hasta nuestros días.

En la mis línea Jean Jaurés[45] promueve la creación de formas colectivas de organización económica a través de una "propiedad infinitamente compleja, en que el derecho social de la Nación, servirá para asegurar la intervención de grupos de múltiples, locales o profesionales, el derecho esencial de toda persona humana'.

Una de las corrientes más significativas del pluralismo socialista, está representada por los socialistas ingleses fabianos del llamado *guild-socialism* que, con G.D.H. Cole y S.G. Hobson, han elaborado una completa teoría del Estado pluralista.La nota distintiva de este tipo de Estado pluralista es la conjugación de la descentralización funcional con la territorial, que combine así la representación de los intereses con la representación política. Cole - convencido de que la función política del Estado no puede absorber la función económica, que debe confiarse a asociaciones representativas de los intereses económicos, autónomas del poder estatal - habla del equilibrio funcional de la política y la economía y distingue tres series de organizaciones: las que vinculan a productores, las de consumidores y las que tienen objetivos culturales y civiles, todas comprendidas en la superior organización política del Estado[46].

Por su parte, el sociólogo Georges Gurvitch contrapone el derecho derecho social al derecho del Estado y entiende que la sociedad nacional es supra funcional y deberá coordinar, y no dominar, las diversas asociaciones funcionales que se desenvuelvan en su inte-

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 32

43. Posada, Adolfo: Op. cit., página 54.
44. Duguit, León: Op. cit.,páginas 285/8.
45. Jaurés, Jean: Estudios Socialistas, Biblioteca Promoción del Pueblo, Ediciones Zero,S.A., Madrid, 1970, páginas 120/132.
46. Bobbio, Norberto: Op. cit.,página 1213.

rior y de las que el hombre participa en tanto productor, consumidor, y ciudadano[47].

El norteamericano Robert Dahl[48] sostiene que " la teoría y la práctica del pluralismo norteamericano tienden a afirmar que la existencia de una multiplicidad de centros de poder, sin ser ninguno de ellos completamente soberano, ayudará a controlar el poder, a asegurar el consenso de todos y a resolver pacíficamente los conflictos".

Entre los doctrinarios católicos, se destaca Jellinek quien, en su *Teoría general del Estado,* señaló la función integradora y reguladora de las asociaciones de intereses en la vida económica, social y política del Estado.

Pierre Mendes-France[49] sostiene que en los regímenes democráticos de nuestro tiempo es necesaria - junto a una primera cámara representativa de las corriente ideológicas y de los partidos políticos, necesarios éstos para una verdadera democracia - una segunda cámara corporativa, representativa de los grupos sociales y de los intereses profesionales. Fue similar la idea del general Charles de Gaulle, uno de los covencedores del fascismo, quien propuso en 1946 en su célebre discurso pronunciado en Bayeux, un senado tripartito, con representantes de las autoridades locales, de las asociaciones y de los territorios de ultramar. Después de la pérdida de las colonias, quedaba abierto el camino para el senado bipartito en el que la representación de los intereses ganaría más significación. En 1968 De Gaulle propone la creación de una institución de este carácter, la que sustituiría al Senado, intento en el que fracasa con el referéndum del 27 de abril de 1969 y que termina con su mandato presidencial [50].

Como vemos, unos y otros, con los matices filosóficos señalados y con propuestas diferentes, coinciden en una idea fundamental, cual es la necesidad de articular Estado y sociedad cuyo desenvolvimiento y debate lleva más de un siglo.

Es el tema de las transformaciones de la democracia y de su adaptación a las necesidades del Estado actual, que viene a reactualizar el viejo debate acerca de la dualidad poder-libertad, ubicando la cuestión en orden a la distribución del poder de conformidad a la estructura pluralista de la sociedad.

Todos coincide, en definitiva, en que la democracia del Estado actual debe ser una democracia pluralista. Ambas, la teoría democrática y la teoría pluralista, son dos propuestas distintas contra el abuso de poder, pero compatibles y complementarias. La teoría democrática combate el poder autocrático, el que viene de arriba, oponiéndole el poder que viene de abajo. Por su lado, la teoría pluralista combate el poder monocrático, es decir, el poder concentrado, y le opone el poder distribuido. La democracia pluralista viene, así, a conciliar satisfactoriamente la doble lucha contra el

H. CONVENCIÓN NACIONAL 33

poder autocrático y concentrado, mediante la participación social y la desconcentración o distribución del poder [51].

Todos coinciden también en que el pluralismo social debe ser receptado por la estructura estatal. Pero en lo que estos exponentes del pensamiento pluralista democrático difieren es en sus propuestas concretas de reforma político-institucional para dar cabida a la representación funcional o de los intereses. Abogan unos por la creación, junto a la cámara de representación política, de una cámara de representación corporativa, ubicando así a los grupos sociales o intermedios en la estructura estatal con facultades de decisión. Abogan

47. Ibidem, página 1212.
48. Dahl, Robert: Pluralist Democracy in the United States, Conflict and Consent, Chicago, 1967, página 24.
49. Mendes-France, Pierre: La Republique Moderne, edición Gallimard, París, 1962, página 93.
50. Cfr. Von Beyme, Klaus: n Los grupos de presión en la democracia, editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1986, páginas 293/4.
51. Bobbio, Norberto: El futuro de la democracia, Plaza y Janes, Barcelona, 1985, página 76.

otros por el mantenimiento de la representación política exclusiva en los órganos gubernamentales decisorios, pero ubicando, al lado de ellos, consejos económicos-sociales de carácter consultivo en los que estén representados los cuerpos intermedios. Esta última postura expresa la opción institucional que se formula con el proyecto de ley de creación del Consejo Económico,Social y Político que pongo a consideración de esta Honorable Cámara.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 34

IV. La evolución democrática argentina

1. La recepción de la doctrina liberal

"El hecho más trascendental en la existencia política del Río de la Plata durante el siglo XVIII es, precisamente, la imposición de una política liberal restringida por parte de la Corona y su recepción por los grupos criollos ilustrados -en particular de Buenos Aires y Charcas- que pretendieron llevarla hasta sus últimas consecuencias."[1]

Esta versión española de liberalismo acotada al campo de lo económico y desprovista de los ingredientes políticos, filosóficos y religiosos liberales, que podían herir los fundamentos del poder real, es la que se transfiere y recepta en las colonias. Pero al mismo tiempo, "comenzaron a incorporarse a los términos de la fórmula española algunas ideas concernientes a la realidad social y política a través de autores franceses, que sólo podían circular subrepticiamente".[2]

Sin perjuicio de que los liberales criollos se alimentaban de Jovellanos -versión oficial del liberalismo borbónico-, los enciclopedistas ingresaron juntos a Guesnay, Montesquieu y Rousseau, y sus lecturas nutrieron los espíritus más inquietos de la época, como Moreno y Belgrano. Con este bagaje de ideas, los sectores criollos disconformes imaginaron, ante todo, la posibilidad de modificar el régimen económico vigente para sobrepasar el estrecho horizonte impuesto por el sistema monopolista.

A comienzos del siglos XIX, el pensamiento liberal sólo había alcanzado a arraigar en las minorías cultas de algunas ciudades. La independencia de las colonias de América del Norte y la Revolución Francesa de 1789 nutrieron los gérmenes del disconformismo y desencadenaron una fuerte tendencia al cambio de acuerdo con las ideas de la Ilustración.

En las áreas rurales perduraban, junto a formas económicas más primitivas, formas sociales más ligadas a los valores tradicionales en la que no habían ingresado las nuevas ideas. Esta situación desencadenaría luego en lo que José Luis Romero califica como el primer acto del drama de la democracia argentina.[3]

2. La idea democrática en nuestros orígenes

"El germen de la democracia argentina está en la Colonia", nos dice Alfredo Palacios.[4] El contenido democrático -aunque inorgánico y sin clara orientación doctrinaria- fue un ingrediente decisivo en el protagonismo popular de los movimientos de emancipación de América, así como fue democrático el contenido de la práctica política llevada a cabo por una vieja institución española traída a estas tierras: el cabildo.

---

[1] Romero, José Luis: *Las ideas políticas en Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1983, página 55.
[2] Romero, José Luis: *Latinomérica: situaciones e ideologías*, Editorial el Candil, Buenos Aires, 1967, páginas 45/46.
[3] Cfr. Romero, José Luis: *Argentina: imágenes y perspectiva*, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, página 45.
[4] Palacios, Alfredo L.: *La represión del fraude electoral*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1936, página 23.

CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO 35

"El Cabildo, órgano primero del conquistador en su interés de hacer gobierno autónomo, será después registro de las circunstancias que van formando y definiendo la nueva clase de los propietarios criollos en la Colonia".[5]

La primera rebelión criolla en el Río de la Plata -la Revolución de los Siete Jefes- de 1580, en Santa Fe, ya consagró la elección en asamblea del gobierno civil y militar.[6] "Los mancebos nacidos en esta tierra son amigos de cosas nuevas", escribía Heraldo de Montalvo al rey, con motivo de estos acontecimientos.[7]

En 1721 se produce la insurrección de los comuneros en el Paraguay, cuyo propulsor fue Antequera. Fernando de Mompó desarrolla las ideas iniciadas por Antequera y proclama, con el apoyo del Cabildo, el principio político de la soberanía del pueblo, afirmando que "la autoridad del común es superior a la del Rey".

A partir de mediados del siglo XVIII, estos movimientos de carácter insurreccional se difunden por toda la América hispana, con un incuestionable contenido social y con un decidido protagonismo de los sectores marginados y explotados por la dominación colonial. El pueblo rebelde lo formaban en su mayoría las clases serviles de la ciudad y del campo esquilmadas por la administración colonial, a través de la exacción tributaria, y por el sistema económico basado en el trabajo servil de las masas indígenas. Este fue el carácter que singularizó a la rebelión de Tupác Amarú en 1780 y a la revolución de los comuneros de Nueva Granada en 1781.

"Los Cabildos insistirán contra los impuestos, contra las recolecciones, contra los despojos legalizados por las urgencias del lejano Rey y, a la vez, anticipan la legalidad de los nuevos propietarios criollos."[8]

Durante la primera gran crisis política del Virreinato del Río de la Plata, a comienzos del siglo XIX, al ocurrir las invasiones inglesas, aquella vieja institución española, el Cabildo, adquiere una gran importancia institucional. "El Cabildo fue el conducto de la insurrección", nos dice Julio V. González.[9] Es el pueblo de Buenos Aires, reunido en Cabildo Abierto, quien el 14 de agosto de 1806 nombró a Liniers comandante de armas y el 10 de febrero de 1807 depuso al Virrey Sobremonte, en flagrante violación de la legalidad vigente.

Los acontecimientos europeos -la invasión napoleónica a España y la caducidad de la autoridad real- precipitan los sucesos de nuestra semana de Mayo de 1810. El Cabildo vuelve aquí a jugar un importante papel, esta vez en la formación de nuestro primer gobierno patria.

El Cabildo Abierto del 22 de mayo de 180 consagra el principio de la soberanía popular, la que se expresa en la teoría formulada allí por Castelli sobre retroversión de la soberanía por el pueblo mismo, la que quedó consagrada como "fundamento doctrinal de la revolución y como justificación jurídica de la Independencia", sostiene Sánchez Viamonte.[10] Con estos

---

[5] Cúneo, Dardo: *Breve historia de América Latina*, Editorial Siglo Veinte, Buenos Aires, 1968, página 157.
[6] Zapata Gollán, Agustín: *Los siete jefes*, Editorial Colmegna, Santa Fe, 1972, páginas 43/44.
[7] Palacios, Alfredo L.: *El pueblo en la Revolución de Mayo*, Editorial de la Comisión Popular de Homenaje a la Revolución de Mayo, Buenos Aires, 1959, página 7.
[8] Cúneo, Dardo, op. cit., página 158.
[9] González, Julio V.: *Filiación histórica de gobierno representativo argentino*, libro II, Editorial La Vanguardia, Buenos aires, 1938, página 13.
[10] Sánchez Viamonte, Carlos: *Historia institucional argentina*, FCE, México, 1948, página 75.

fundamentos, el Cabildo, en el ejercicio de una autoridad delegada y cuya fuente originaria era la soberanía popular, procedió a constituir la Junta de Gobierno, imitando y complementando las formas institucionales del movimiento de emancipación peninsular.

Las actas capitulares y el desenvolvimiento de los acontecimientos dan fe de la participación popular protagónica. Cuando el Cabildo -en ejercicio de esa autoridad delegada por el pueblo mismo-, nombra el día 24 la Junta presidida por el virrey, es el pueblo quien, al día siguiente, le revoca los poderes que le otorgara y "reasumiendo la autoridad que depositó en él, tiene por aceptada la renuncia de la Junta y procede a nombrar, por sí y ante sí, en ejercicio directo de su soberanía, la nueva Junta que habría de asumir el gobierno".[11] Y que será luego ratificada por el pueblo al ser leída su composición desde el balcón de la Sala Capitular, y aclamada por la multitud allí reunida.

"Desde este ensayo de democracia directa -expresa Julio V. González- tenía que salir la Junta de Mayo como un gobierno plebiscitario. No pudo tener en verdad y para gloria nuestra, un origen democrático más limpio".[12]

"Las Actas Capitulares -nos dice Alfredo Palacios- son la expresión evidente de la intervención del pueblo; registran la actuación de los que , invocando el principio de la soberanía, dictaron órdenes al Cabildo y eligieron al gobierno patrio por su propia voluntad."[13]

Esa misma participación social quedó reflejada en la composición de la Primera Junta de Gobierno, en la que figuraron el jefe del Regimiento de Patricios (coronel Saavedra), un teniente coronel (Azcuénaga), un sacerdote (Alberti), dos comerciantes (Matheu y Larrea) y cuatro abogados (Castelli, Moreno, Paso y Belgrano). Sin duda se otorgó a los sectores significativos de ese entonces -iglesia, milicia, comercio y universidad- participación en el nuevo gobierno a través de sus hombres más representativos.[14]

3. La recepción de la democracia como sistema institucional

La idea democrática -como dijimos- fue un contenido ineludible de nuestro movimiento emancipatorio. La progresiva incorporación del pueblo a la vida política en la época de la independencia y su choque con los cuadros institucionales diseñados por el grupo revolucionario de Buenos Aires, constituye -según José Luis Romero[15]- un hecho fundamental y decisivo en la estructuración de nuestra nacionalidad.

Con la circular de 27 de mayo de 1810, la Junta de Gobierno convoca a los pueblos del interior a enviar sus diputados para incorporarse a ella. Moreno y Paso se opusieron a dicha incorporación, entendiendo que esos diputados debían concurrir a la formación de un congreso que establecería la forma de gobierno que se considera más conveniente. Comienza así una etapa de desencuentros entre los núcleos criollos ilustrados que declararon la revolución y los grupos criollos del interior. Estos respondieron al llamado y acudieron a incorporarse al

---

[11] González, Julio V., op. cit., página 30.
[12] Ibídem, página 34.
[13] Palacios, Alfredo L., op. cit., página 12.
[14] Brovelli, Angel A.: *Los factores de poder en la concepción justicialista*, en Reflexiones sobre la Nación Argentina, Editorial Temática S.R.L., Buenos Aires, 1982, página 41.
[15] Romero, José Luis, op. cit., página 43.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
37

movimiento revolucionario, mas ya para entonces el grupo porteño había sentado los principios fundamentales del régimen político social y el esquema institucional, y los pueblos que acudieron no se sintieron fielmente interpretados por ese sistema que, como era natural, otorgaba la hegemonía a los grupos cultos de formación europea liberal, iniciándose el conflicto entre dos formas diversas de democracia.[16]

Esta realidad plantea el problema de la "recepción" de la democracia como sistema institucional, tema ésta brillantemente analizado por José Luis Romero en su obra *Latinoamérica: situaciones e ideologías*,[17] del que extraemos el siguiente párrafo: "Se trata de un fenómeno sociocultural -se refiere a la recepción de la democracia- de extraordinaria importancia, observado bajo la forma de influencias filosóficas o políticas, pero no comprendido suficientemente como aceptación total de un sistema político, institucional y jurídico por una sociedad que no había participado en su elaboración. Con la independencia política, los nuevos Estados inauguraron una forma de organización que reproducía el sistema de principios y soluciones que la burguesía europea había elaborado durante varios siglos, con distintos matices en cada país. Este sistema había adquirido en el siglo XVIII una formulación racional y había sido ajustado entonces por filósofos, políticos y juristas; pero en su entraña estaba la dura experiencia de la luchas de la burguesía que, desde fines de la Edad Media, había aprendido exactamente lo que necesitaba y lo que quería. así nació la concepción política de la democracia. Pero cuando se opera la "recepción" del sistema en Latinoamérica, por obra de ciertas minoría urbanas, se aceptaron los resultados de aquella experiencia y de la subsiguiente elaboración filosófica y jurídica, sin que la experiencia misma se hubiera repetido sino en ínfima escala. Fue visible desde el comienzo que el sistema de la democracia burguesa funcionaba defectuosamente en las sociedades latinoamericana; y no por misteriosas razones telúricas sino por clara circunstancia históricas... Quienes operaban esta "recepción", seducidos por la perfección del sistema, no podían advertir que, como sistema institucional estaba vacío de contenido social, aun cuando suponía los contenidos sociales propios del ámbito en el que se había elaborado lentamente. Visto de lejos y estudiado sólo a través de fórmulas abstractas que constituían el remate del largo proceso social europeo en el que se había elaborado, el sistema de la democracia parecía poseer caracteres de universalidad y, en virtud de ellos, la posibilidad de una aplicación automática en cualquier parte. Pero era una ilusión, y al aplicarlo en condiciones sociales radicalmente diferentes, quienes operaron la "recepción" de la democracia desencadenaron un torrente de conflictos".

Esta incompatibilidad entre los grupos del interior, sumados a la tarea revolucionaria y emancipadora, y los grupos dirigentes porteños era la expresión de la incompatibilidad entre los legítimos e innegables intereses económicos y sociales que se manifestaban bajo la forma de una aspiración federativa y democrática, liderada por caudillos provinciales, y el centralismo político y económico de Buenos Aires, e inequívoca raíz colonial.

Desconcertados ante el protagonismo del interior que exigía a la revolución un contenido económico, social y político distinto del que pretendían imprimirle los grupos porteños, éstos -viendo en la realidad lo que sólo alcanzaron a interpretar como anarquía y desorden- pensaron en la necesidad de un trono; pero el instinto de libertad y la primitivez de ese pueblo, "de esas

---

[16] Cfr. Romero, José Luis: *Las ideas políticas en Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1933, página 63 y Argentina: imágenes y perspectivas, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, página 45.

[17] romero, José Luis: *Latinoamérica: situaciones e ideologías*, Editorial del Candil, Buenos Aires, 1967, páginas 75/6.

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE 38

masas que deban carácter social a la Revolución" -al decir de Alfredo Palacios- desbarataron esos planes, "impidieron el establecimiento de una monarquía con príncipes extranjeros, salvando así la República y la Revolución".[18]

Así, federales y unitarios -esas dos expresiones irreconciliables que identificaban a estos grupos en pugna- se fueron perfilando cada vez con mayor precisión. "Cuatro años después de la revolución todo el Litoral ardía en odio contra Buenos Aires; diez años más tarde, la llama había alcanzado a todo el país y la disgregación de la unidad política era un hecho consumado".[19]

Elocuente es el fracaso de la Constitución unitaria de 1819 que precipita la crisis de 1820, así como el posterior fracaso del intento rivadaviano y la Constitución, también unitaria, de 1826. El desenvolvimiento autónomo de las provincias, guiadas por sus caudillos sellaba la ruptura de la unidad política nacional. Vendrían luego los intentos de reconciliación, la lucha por la reconstrucción de la unidad sobre nuevas bases.

Los sucesos de aquellos grupos urbanos liberales de la revolución -conocidos como la generación del '37- comenzaron a elaborar los principios de la conciliación. Entendieron que las masas rurales y los caudillos representaban una realidad que era imposible negar y con la que había que contar para hallar una solución a los problemas políticos.

Aprendiendo de los errores del pasado, estos hombres advirtieron que una política constructiva para el futuro sería inviable si no se analizaba a fondo la realidad social. Esta visión realista del país fue magistralmente expresada por Esteban Echeverría en el *Dogma Socialista*. "El punto de arranque debe ser siempre nuestras leyes, nuestras costumbres, nuestro estado social; determinar primero lo que somos aplicando los principios, buscar lo que debemos ser, hacia qué punto debemos gradualmente encaminarnos ... no salir del terreno práctico, no perderse en abstracciones; tener siempre clavado el ojo de l a inteligencia en las entrañas de nuestra sociedad".[20]

Esta revalorización de lo social y su diferenciación de lo político fue un mérito de esta generación, imbuida de las ideas del socialismo utópico, del catolicismo social y del historicismo, y bajo el influjo del predominio de la cuestión social que privilegiara el movimiento revolucionario francés de 1848.

Descubrieron que ambos grupos antagónicos, en que el pasado había dividido a los argentinos, eran elementos vitales de nuestra realidad y que la eliminación de uno de ellos hubiera significado que sucumbiera el cuerpo mismo de la Nación. Era necesario, entonces, conjugar hacia adelante todos los elementos que componían nuestra realidad.

Las ideas fundamentales de esta política realista y conciliatoria aparecen desarrolladas en obras decisivas para la evolución del pensamiento argentino. Juan Bautista Alberdi las desarrolló en el *Fragmento preliminar al estudio del derecho* y en las *Bases*; Esteban Echeverría en el *Dogma Socialista*; Sarmiento en *Facundo* y *Argirópolis*. "Su punto de partida

---

[18] Palacios, Alfredo L.: *Esteban Echeverría, albacea del pensamiento de Mayo*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1951, página 245.
[19] Romero, José Luis: *Argentina: imágenes y perspectivas*, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, páginas 45/6.
[20] Palacios, Alfredo L., op. cit., página 384.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 39

era claro -nos dice José Luis Romero-: ni mera restauración de viejos idearios fracasados, ni exageradas concesiones a la realidad espontánea; la tarea debía ser lograr el triunfo de las ideas de progreso, sobre la base de la transformación previa a la realidad."[21]

Unidad nacional y organización constitucional eran las dos premisas para operar la transformación de la realidad por la que se pugnaba.

Para organizar lo que Alberdi llamara "la república posible" era necesario conciliar, no caer en los abismos de la utopía representados por las formas puras del federalismo o del unitarismo.

La Constitución de 1853 consagró una forma de gobierno republicana, representativa y federal; pero el principio de las elecciones indirectas y la no consagración del sufragio universal y secreto eran la expresión de las prevenciones que esta generación liberal guardaba respecto del que llamaban "despotismo de las masas". Al igual que la burguesía revolucionaria francesa de 1789, los inspiradores de nuestra organización constitucional, que habían reconocido la importancia de las masas en el proceso político, procuraron reducir en el futuro su influencia, exhibiendo un desdén aristocrático hacia el pueblo.

En el *Dogma Socialista*, Echeverría sostiene en este sentido: "La razón colectiva sólo es soberana, no la voluntad colectiva, la voluntad es ciega, caprichosa, irracional; la voluntad quiere; la razón examina, pesa y se decide. De aquí resulta que la soberanía del pueblo sólo puede residir en la razón del pueblo y que sólo es llamada a ejercerla la parte sensata y racional de la comunidad social. La parte ignorante queda bajo la tutela y salvaguardia de la ley dictada por el consentimiento uniforme del pueblo racional. La democracia, pues, no es el despotismo absoluto de las masas ni de las mayorías; es el régimen de la razón".[22]

Esta frase refleja, por sí solo, y con bastante elocuencia, la identidad ideológica de nuestros Constituyentes del '53 con la filosofía política exhibida por Madison en *El Federalista* o la desarrollada por Rousseau con su teoría de la "voluntad general", propia de la democracia política liberal que, luego de reconocer como soberano al pueblo, lo diluye rediciéndolo, en la abstracción racional de la "ciudadanía".

El principio de que "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes" (artículo 22 de la Constitución Nacional) fue llevado hasta las últimas consecuencias, y entonces la elección de autoridades fue rigurosamente indirecta: los miembros del Senado sería elegidos por las Legislaturas provinciales, los del Poder Judicial por el presidente con acuerdo del Senado; el presidente y vice de la Nación por juntas de electores.

4. La democracia política restringida y la cuestión social

En el período que va desde Caseros hasta 1880, las transformaciones materiales y sociales producidas cambian totalmente la fisonomía del país. Es el éxito de la política alberdiana y de toda una generación abocada a organizar el país sobre las bases del febril desarrollo de las fuerzas productivas.

---

[21] Romero, José Luis: *Las ideas políticas en la Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1983, página 144.
[22] Echeverría, Esteban: *Dogma Socialista*, Ed. La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1915, páginas 222/3.

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
40

Dos contradicciones emergen nítidamente a partir del '80 signando esta etapa de consolidación de la democracia restringida. La primera, de índole socioeconómica, la constituye el nuevo divorcio abierto en el país entre las masas y las minorías. Unas y otras se modifican al ritmo de la mutación estructural. "Se provocó así, de modo violente, un cambio esencial al cual se sacrificaron lasa condiciones de existencia de nuestras clases populares, incapaces de adaptarse, víctimas de un verdadero naufragio étnico", nos refiere Alejandro Korn.[23]

El alud inmigratorio incorporado a la masa popular criolla preexistente conmocionó la estructura de la sociedad argentina y el sistema de las relaciones sociales. Este conjunto popular se constituyó en un conglomerado heterogéneo integrado por una clase media y un proletariado naciente de definidas fisonomías.

Al ritmo de las transformaciones la vieja y austera elite republicana se transformaba en oligarquía capitalista, al decir de José Luis Romero.[24] "Lo que hubo de ser una aspiración nacional -el desarrollo de la riqueza- se convierte en una empresa privada", nos dice Alejandro Korn.[25]

El progreso material se fue realizando en beneficio exclusivo de la minoría oligárquica, mientras que los sectores populares -perjudicados con un apolítica distributiva que no se compadecía con la política de creación de riquezas a la que colaboraban- comenzaron a organizarse y a demandar mejores condiciones de vida.

Comienza a estructurarse el movimiento sindical argentino y el año 1878 ve producirse la primera huelga, la de los tipógrafos, que logró reducir la jornada de trabajo a diez horas en invierno y doce en verano.

"Ha aparecido -nos dice el creador del nuevo derecho- una nueva fuerza social con nuevos procedimientos, un nuevo protagonista que reclama mejoras en nombre de la justicia social".[26]

Esta nueva situación social fue generando el divorcio entre las elites y los sectores populares; cuando la oligarquía descubrió que le era difícil gobernar, cuando comenzaron a producirse las huelgas, o simples estados de inquietud popular, no vaciló en recurrir al ejercicio autoritario del poder.

En 1902 se sancionó la llamada "ley de residencia", por la que el Poder Ejecutivo quedaba autorizado a expulsar a los extranjeros que constituyeran elementos activos en los conflictos sociales. La represión y la vulneración de los derechos y garantías constitucionales fueron las armas utilizadas para acallar los reclamos sociales.

La segunda contradicción que emerge en nuestro país a partir de 1880, es de índole político-institucional, y se expresa en el desajuste existente entre la realidad y las instituciones.

---

[23] Korn, Alejandro: *El pensamiento argentino*, Editorial Nova, Buenos Aires, 1961, página 170.
[24] Romero, José Luis, op. cit., página 181.
[25] Korn, Alejandro, op. cit., página 172.
[26] Cfr. Palacios, Alfredo L.: *La justicia social*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1954, página 107.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 41

Las exigencias y necesidades de orden social y político de los nuevos y vigorosos sectores sociales no hallan respuesta dentro del armazón institucional diseñado en 1853. Lo que caracteriza a esta etapa es la creciente demanda de acceso a la vida política por parte de estas nuevas fuerzas sociales y la actitud resueltamente antipopular de los grupos gobernantes, cuyo liberalismo político se fue despojando del contenido democrático que lo animaba. La vida política argentina se desenvuelve en la dualidad de la solemne afirmación del orden jurídico constitucional, por un lado, y la sistemática violación de sus principios por el fraude y la violencia electorales, por el otro, lo que se hallaba posibilitado por la enexistencia del sufragio universal y secreto -no contemplado por la Constitución de 1853- y por la vigencia del sistema electoral de lista completa consagrado en 1857, que imposibilitó la participación de las minorías electorales, con lo que los grupos dirigentes tradicionales se aseguraban la perpetuación en el poder.

La misma oligarquía que abrió las puertas a los inmigrantes no estaba dispuesta a compartir con ellos el poder ni la riqueza y no se dio política alguna destinada a lograr su asimilación e integración, para hacerlos solidarios con el destino nacional. Prueba de ello son los engorrosos trámites que se debían proseguir para adquirir la ciudadanía.

La oligarquía separó la economía de la política; se mostró renovadora y progresista en la primera; reaccionaria y conservadora en la segunda. "Paz" en materia política y "administración" en materia económica, fue el lema que sintetizó esta actitud.

"Los nuevos grupos sociales de origen inmigratorio no quisieron ser marginales y lucharon por su integración, apelando a la letra de la democracia formal. Hacia fines del siglo constituían el núcleo principal de un nuevo partido político -la Unión Cívica Radical- que exigía, sobre todo, la pureza del sufragio como método para la plena participación en el poder". "Revolución y abstención fueron los principios fundamentales de la acción política del radicalismo hasta la sanción de la ley del sufragio secreto y obligatorio en 1912".[27]

Pero no todas las respuestas que surgieron frente a los nuevos fenómenos sociales, desencadenados por el desarrollo económico, fueron negativas. Algunos representantes de los grupos privilegiados, movidos por el propósito de afrontar los nuevos problemas, comenzaron a bregar por otorgar algún tipo de participación política a los nuevos sectores populares.

En 1902, el ministro Joaquín V. González propuso la adopción del sistema llamado de escrutinio uninominal, sosteniendo que la injusticia política inherente al sistema de lista había hecho por mucho tiempo el descrédito de las asambleas públicas argentinas.

"La representación de la minoría estará asegurada con el voto uninominal, que además establece la relación directa entre el elector y el elegido. Esta relación directa -señalaba Joaquín V. González- lleva por su propia naturaleza a la representación nacional el calor de la vida, el calor de la convicción." Y predecía que la reforma por él auspiciada permitiría la entrada en la Cámara de Diputados de la representación de los trabajadores.[28]

---

[27] Romero, José Luis: *La experiencia argentina y otros ensayos*, Ediciones de Belgrano, Buenos Aires, 1980, página 513, y *Las ideas políticas en Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1957, página 213.
[28] Cit. por Palacios, Alfredo L., en op. cit., páginas 130/1.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 42

En 1904, rigiendo la ley del voto uninominal, se produce el triunfo del Partido Socialista en el distrito de la Boca, llevando como diputado a Alfredo L. Palacios, autor de las primeras leyes obreras.

El Partido Socialista -fundado en 1896 bajo la dirección de Juan B. Justo- incorpora a la acción política el valor ético de la justicia social, el que no podrá ya eliminarse de la evolución nacional.

"Había que llegar al Parlamento -decía Alfredo L. Palacios- y enfrentarse allí con los representantes de la oligarquía, luchando desde la más alta tribuna en defensa de los trabajadores nativos y extranjeros, que de consuno realizaban la grandeza del país"[29]

La reacción de la oligarquía fue inmediata. Al año siguiente, en 1905, el Congreso aprobaba un proyecto derogando la ley del voto por circunscripción uninominal y restableciendo el asfixiante sistema de lista completa.

El retorno a este sistema, intensificó la corrupción, el fraude, provocando la reacción de los demócratas de la época, entre ellos, de José Manuel Estrada, quien sostenía: "Si se considera que las mayorías tienen derecho exclusivo a gobernar, no podría ese derecho ser reconocido sino a favor de las mayorías absolutas y no de las relativas. Y lo grave es que ni siquiera son auténticas; son apócrifas". Es que Estrada aspiraba al perfeccionamiento de la democracia y por eso quería que todas las opiniones, todos los intereses, todas las voluntades, condensadas en un número suficiente para tener una fuerza real, tuvieran una representación proporcional. Y el estadista -nos dice Alfredo L. Palacios- esboza así una conciliación entre la representación puramente política y la representación de los intereses. Dice Estrada: "La proporcionalidad cualitativa de la representación garantiza su derecho a todas las clases y gremios de la sociedad y la proporcionalidad numérica garantiza sus derechos a todos los partidos".[30]

El clamor unánime exigía la sanción de una ley que perfeccionara el sistema electoral y Roque Sáenz Peña, al llegar al gobierno, se dispuso satisfacer esa exigencia, sobre cuya justicia no había duda alguna. En 1912, el Congreso aprobaba la ley que establecía el voto secreto y obligatorio, junto al sistema de lista incompleta, que permitía la representación de las minorías, adjudicando los dos tercios de las bancas a la mayoría.

Refiriéndose a tan importante hecho -que cambia el curso de la vida política argentina-, Alfredo L. Palacios nos dice: " La ley, sin duda nada transforma cuando no es la expresión de una exigencia sentida; pero cuando interpreta el sentimiento colectivo, en momento en que se agitan las fuerzas sociales, puede llegar a encauzarlas y hasta producir una verdadera revolución. Y ésa es la significación de la ley electoral denominada, con justicia, Ley Sáenz Peña".[31]

Habían pasado 26 años desde la Revolución de 1890, de aquella irrupción de las mayorías que fue derrotada por la fuerza de las armas, pero cuyos principios, y cuya presencia

---

[29] Palacios, Alfredo L., op. cit., página 130.
[30] Cit. por Palacios, Alfredo L.: *La represión del fraude electoral*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1936, páginas 58/9.
[31] Ibídem, página 34.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
43

no quedaron relegados en el proceso histórico, y que emergió en 1916 con el triunfo del radicalismo.

Con la llegada al gobierno culmina un capítulo de nuestra historia institucional, al permitirse la incorporación de los sectores populares al sistema de la democracia formal, y se abre una nueva etapa no resuelta todavía, la de la transformación de la estructura institucional para que sea un reflejo cabal de nuestra realidad social.

5. La inestabilidad de la democracia

La política del radicalismo en el gobierno en 1916, con Hipólito Yrigoyen, estuvo fuertemente influenciada por la personalidad de su líder que le imprimió un carácter singular. Contribuyó poderosamente a la realización de su programa la orientación filosófica krausista que modeló su prédica política. "No solamente influye el krausismo en su conducta o en sus costumbres, sino que no pocos de sus principios se incorporan al ideario que sustentará, y más tarde serán revelados en actitudes afirmativas."[32]

En los diversos órdenes de la vida nacional se advirtieron los signos del ascenso de los sectores medios. Frente a la ofensiva que había desencadenado el capitalismo extranjero en el país, Yrigoyen afirmó los principios del nacionalismo económico y la necesidad urgente de defender el patrimonio nacional, otorgando al Estado el monopolio de la explotación y comercialización de los yacimientos petrolíferos.

Esta actitud no era circunstancial sino que estaba arraigada en la convicción acerca de a necesidad de acrecentar la injerencia del Estado en la vida económica, convicción que expuso Yrigoyen categóricamente en el mensaje al Congreso del 16 de octubre de 1920. Decía: "El Estado debe adquirir una posición cada día más preponderante en las actividades industriales que respondan principalmente a la realización de los servicios públicos, y si en alguna parte de esas actividades deben sustituirse en lo posible a las aplicaciones del capital privado, es en los países en desarrollo constante y progresivo, como el nuestro, donde el servicio público ha de considerarse principalmente como instrumento de gobierno".[33]

Yrigoyen recogía y llevaba al gobierno la antigua hostilidad del radicalismo contra la oligarquía, sin llegar a romper la base de su poder económico. El ideario radical era -nos dice J. L. Romero- como el del nuevo complejo social que lo nutría, indefinido y reacio a toda sistematización, porque frecuentemente las aspiraciones de ciertos sectores chocaban con los intereses de otros núcleos integrantes de la misma entidad.[34] Frente a los trabajadores la política yrigoyenista adoptó una actitud oscilante, de tinte paternalista: a la par que otorgó determinadas reivindicaciones al movimiento obrero, no vaciló en contenerlo con la violencia cuando adquirió cierto desarrollo.[35]

Durante la segunda presidencia de Yrigoyen, la obstrucción encarada desde el Senado del "régimen" malogró sus proyectos, y a la antigua y sorda oposición de los grupos oligárquicos se

---

[32] Luna, Félix: *Hipólito Yrigoyen. Pueblo y gobierno*, tomo I, *Su vida*, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, páginas 58/9.
[33] Del Mazo, Gabriel: *El pensamiento escrito de Yrigoyen*. Buenos Aires, 2ª edición, 1945, página 95.
[34] Romero, José Luis: *Argentina: imágenes y perspectivas*, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, página 52.
[35] Estévez Boero, Guillermo: *Realidad política argentina* Rosario, 1971, página 8.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 44

unió el descontento popular. Esto produjo la coalición de fuerzas que desembocó en el golpe de 1930, encabezado por Uriburu.

No faltaron voces, aun dentro de las filas del radicalismo, que como José Nicolás Matienzo, reclamaban una serie de remedios contra el gobierno personal dentro del propio partido y con los mismos fines propugnaba una reforma de nuestras instituciones de gobierno. "... lo esencial es buscar y examinar un método de elección proporcional para dar a la opinión pública una representación más exacta que la de ahora".[36]

Ricardo Rojas, en 1932 manifestaba: "La crisis de la Constitución abrió el camino a la dictadura de septiembre; pero la crisis de la dictadura pone de nuevo al pueblo argentino frente a una situación preconstitucional, si ha de darse instituciones adecuadas a la nueva democracia".[37]

Desde las filas del socialismo se levantaron también voces reclamando una modificación de nuestras instituciones política para adaptarlas a la nueva realidad social.

José Ingenieros escribía en 1920: "El perfeccionamiento de la vida política consistirá en marchar hacia formas cada vez más eficaces del sistema representativo, procurando que todas las funciones de la sociedad tengan una representación en los cuerpos deliberativos".[38]

Enrique del Valle Iberlucea, en 1917, expresaba: "En este momento histórico los pueblos aspiran no sólo al goce pleno de los derechos civiles y de las libertades políticas, sino también a la conquista de la igualdad económica".[39] Imbuido de estos ideales presentó al Senado, en 1920, su proyecto de creación del Consejo Económico del Trabajo.

En 1918 se produjo el movimiento de la Reforma Universitaria, como reflejo en lo cultural de as profundas transformaciones ocurridas en el país. Este movimiento no solamente dignificó un nuevo planteo para la universidad, una nueva concepción del contenido y de la metodología a impulsar en el seno de las aulas, sino que importó también una nueva concepción del país y de América latina. Fue un movimiento en favor de la renovación de la universidad pero fue, además, en muchos aspectos, un movimiento político, un movimiento social, un movimiento vinculado al despertar de la participación democrática.

La Reforma consagró un nuevo diseño institucional basado en la autonomía y en el cogobierno de la universidad por parte de los docentes, graduados y estudiantes; esto es, adopción del sistema representativo funcional para el gobierno de la universidad, con la participación de los representantes de los estamentos que la integran, y que aún subsiste.

Con el golpe de 1930 la oligarquía pasó a recuperar las posiciones perdidas 14 años antes y desde entonces ejerció el poder con prepotencia, socavando el régimen institucional con

---

[36] Matienzo, José Nicolás: *Nuevos temas políticos e históricos*, Editorial La Facultad, Buenos Aires, 1928, página 148.
[37] Rojas, Ricardo: *El radicalismo de mañana*, L. J. Rosso Editor, Buenos Aires, 1932, página 119.
[38] Ingenieros, José: *Obras completas*, tomo VI, Editorial Mar Océano, Buenos aires, 1961, página 490.
[39] Del Valle Iberlucea, Enrique: *La doctrina socialista y los consejos de obreros*, Ag. Sudamericana de Libros, Buenos Aires, 1920, página 5.

torpes maniobras mientras destruía, en los hechos, las conquistas sociales que habían logrado los sectores populares.

En 1930 se escucha por primera vez en nuestro país que los partidos políticos están perimidos; en ciertos círculos minoritarios y aristocratizantes, bajo la influencia de las ideas de Barrés y Maurras y sobre todo, por las del fascismo italiano, se habla de la necesidad de gobiernos de fuerza que mantuvieran el orden social, las jerarquías y la disciplina.

El primer enfrentamiento entre democracia y autoritarismo se planteó con el golpe de 1930, nos dice José Luis Romero. Uriburu, influido por las ideas autoritarias, "cedió finalmente a la presión generalizada en favor de la democracia, aunque de una manera singular. El sector que lo apoyaba, hostil a radicalismo mayoritario, delineó una política basada en su proscripción y en el fraude electoral. Pero se preocupó en conservar las formas democráticas".[40]

Así se inició la etapa que José Luis Torres denominó "década infame". Fraude y privilegio fueron las características de este período, es la época de la entrega y de la corrupción.

Lisandro de la Torre enjuició, valientemente, desde el Senado, la entrega de las carnes a manos de Inglaterra; Alfredo Palacios y Mario Bravo emprendieron la denuncia de la corrupción presente en cada una de las actividades de los hombres de gobierno.

La crisis mundial de 1929/30, con el cierre de los mercados internacionales, y habría de hacer sentir su influencia en nuestra economía, basada fundamentalmente en la producción de cereales y carnes para la Europa industrializada. Los sectores conservadores, a la par que comprimieron la economía nacional, ensayaron un cierto dirigismo para salvar sus intereses sectoriales, proyectando la crisis sobre los sectores populares.

A la crisis económica se sumó el espectáculo de la democracia pervertida, lo que desató el escepticismo generalizado que caracterizó el período 1930-1945.[41]

Comenzó por entonces un proceso incipiente de desarrollo industrial de sustitución de importaciones, que se intensificaría con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Ello provocó un acentuado desplazamiento de la población del campo a la ciudad, dirigida sobre todo hacia la zona del Litoral y, muy particularmente, hacia Buenos Aires, atraída por la creación de nuevas fuentes de trabajo y la consiguiente posibilidad de una vida más digna. En poco tiempo, en el marco del desarrollo industrial señalado y de las transformaciones económicas y sociales generadas, pudo advertirse la formación de un movimiento social con modalidades y motivaciones distintas de principios de siglo.

Se produjo entonces una reacción contra una estructura fundada en el privilegio, que no ofrecía satisfacción a las expectativas de una sociedad más móvil.

Se inició así un proceso que desembocó, el 17 de octubre de 1945, con la irrupción en el escenario político argentino de los nuevos sectores sociales, fundamentalmente trabajadores.

---

[40] Romero, José Luis: *La experiencia argentina y otros ensayos*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1980, página 514.
[41] Cfr. Ibídem, página 514.

Convención Nacional Constituyente

El movimiento del 17 de octubre se concretó institucionalmente en 1946, con el ascenso al gobierno de Perón, proyectándose con la reforma constitucional de 1949, que receptó los principios del constitucionalismo social.

La reforma de 1949 incorporó, como derechos especiales, los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura, consagró la función social de la propiedad, a la par que amplió las funciones del Estado, en contraposición a las del Estado neutral de 1853.[42]

La elección indirecta de autoridades, que en la vieja Constitución era el medio apto para los pactos entre los grupos minoritarios, cedió paso a la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación a simple pluralidad de sufragios.

La incorporación del electorado femenino, en 1951, completó el marco de medidas tendientes a corregir las limitaciones del sistema institucional. La reforma no llegó a establecer mecanismos más amplios de participación que permitieran canalizar el protagonismo popular -que se había hecho presente en 1945- sino que lo mantuvo en los estrechos límites del artículo 22 de la Constitución de 1853.

Veinticuatro años después de la reforma, su principal inspirador, el doctor Arturo E. Sampay, reconoció el desacierto de no haber introducido reformas más amplias en la parte orgánica del texto constitucional, al sostener que "la reforma constitucional de 1949 no organizó adecuadamente el predominio y el ejercicio del poder político por los sectores populares... Tal era -dijo- el talón de Aquiles de la mentada reforma".[43]

El núcleo de la doctrina justicialista que Perón sintetizó en torno al concepto de "comunidad organizada", se funda en la integración y armonización de los diversos sectores que componen nuestra sociedad, articulación ésta que no llegó a institucionalizar durante sus dos primeras presidencias. Es que el consenso y la concertación no fueron evaluados como instrumentos indispensables par lograr la perdurabilidad de los cambios introducidos.

Se llegó así al golpe de Estado de 1955. La confrontación con los sectores medios y con la Iglesia se sumó a los tradicionales intereses de la oligarquía y de un sector de los capitales extranjeros, poniendo fin a esta experiencia constitucional.

Fue durante su tercera presidencia constitucional ciando Perón dejó formuladas instancias institucionales superadoras, las que, no obstante, no llegaron entonces a concretarse. En su discurso ante al asamblea legislativa, el 1° de mayo de 1974, afirmó: "Quiero referirme a la participación dentro de nuestra democracia plena de justicia social. El ciudadano como tal se expresa a través de los partidos políticos, cuyo eficiente funcionamiento ha dado a este recinto su capacidad de elaborar historia. Pero también el hombre se expresa a través de su condición de trabajador, de intelectual, empresario, militar, sacerdote, etcétera. Como tal, tiene que participar en otro tipo de recinto: el Consejo para el proyecto nacional que habremos de crear enfocando su tarea sólo hacia esa gran obra en la que todo el país tiene que empeñarse. Ningún

---

[42] Al perder, los sectores dominantes, en 1945, el control directo del Estado, del aparato estatal por ellos creado, comenzaron su persistente prédica contra la intervención del Estado en la economía y a favor del desmantelamiento de sus empresas, la que llega hasta nuestros días.

[43] Sampay, Arturo E.: *Constitución y pueblo*, Cuenca ediciones, Buenos Aires, 1973, página 122.

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
47

partícipe de este Consejo -agregaba- ha de ser un emisario que vaya a exponer la posición del Poder Ejecutivo o de cualquier otra autoridad que no sea el grupo social que represente." Con idéntico sentido y orientación, ese mismo día anunciaba a los legisladores la propuesta al país de encarar la reforma de la Constitución nacional.[44]

El gobierno usurpador es surgido del golpe de Estado de 1955, derogó, por decreto, la reforma constitucional de 1949 y reimplantó la vigencia de una constitución legalmente derogada: la de 1853. La Convención Nacional Constituyente de 1957 convalidó el decreto derogatorio de la reforma de 1949, reinstaló el mecanismo indirecto del colegio electoral para la elección del presidente y vicepresidente, a la par que por imperio de la realidad dejó sobrevivir, aunque lánguidamente, los derechos sociales en el nuevo artículo 14 bis y en la promesa nunca concretada de sancionar el Código del Trabajo y de la Seguridad Social agregado al inciso 11 del artículo 67.

Dos procesos democráticos subsiguientes fueron interrumpidos por sendos golpes de Estado: el de 1966, que puso fin a débil gobierno encabezado por Arturo Illia y el de 1976 que terminó con la experiencia popular del peronismo.

Ambos procesos reprodujeron, en situaciones de cada vez mayor gravedad, los mismos errores del pasado. La subsistencia de los privilegios de sectores minoritarios asociados al extranjero, por el otro lado, y la desunión de los sectores populares, por el otro, generaron las condiciones propicias para la reedición de las rupturas institucionales.

Cada golpe de Estado en nuestro país se produce como reacción ante el avance de los sectores populares que, con su organización, van logrando respuestas a sus reivindicaciones de orden económico social. Es cuando los sectores del privilegio apuntalan la implantación de regímenes dictatoriales para imponer a su amparo modelos económicos que le permitan recuperar su participación en la renta nacional. Esta el la real naturaleza de los golpes de Estado en nuestro país, lo que se pone en evidencia a través de la común filosofía económica que los ha inspirado, cualquiera haya sido los motivos o excusas esgrimidos, y que se expresa en los planes económicos que, en consecuencia se aplicaron: el plan Pinedo de 1933, el plan Prebisch en 1955, el plan Krieger Vasena en 1966 y el plan Martínez de Hoz en 1976.

Cada ruptura institucional, producida desde 1930 hasta 1976, ha significado un retroceso cada vez más profundo para el país y para la vida de los argentinos. Ello se evidencia crudamente en el paulatino incremento de la represión y la creciente violación de los derechos humanos, pero ha significado también una profunda involución de la cultura jurídico-institucional de los argentinos, la que se expresa en el reconocimiento de la legitimidad de la normativa emanada de los gobiernos de facto, al consentirse en su vigencia ulterior y e la consiguiente necesidad de que la misma sea expresamente derogada por ley del Congreso, así como en el reconocimiento de la Corte Suprema a todos los gobiernos usurpadores, creando a tal fin la denominada "doctrina de los gobiernos de facto", violatoria de los más elementales principios del Derecho Constitucional, como lo ha demostrado Carlos Sánchez Viamonte.[45]

---

[44] Perón, Juan Domingo: *Modelo Argentino para el proyecto nacional* ediciones Modelo Argentino, Buenos Aires, febrero 1976, páginas 25/6.

[45] Sanchez Viamonte, Carlos: *Revolución y doctrina de facto*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 48

Junto a la subversión apuntada, se han subvertido en nuestro país los conceptos de "normalidad" y "anormalidad", dramática constatación histórica, dada la escasa vigencia de las formas institucionales consideradas normales y las posibilidades de éxito de las anormales.

6. El desafío democrático

En un intento por desentrañar lar razones institucionales de nuestra histórica debilidad democrática, hemos señalado el desajuste existente entre las instituciones y la realidad.

El desajuste mencionado ha generado la inestabilidad padecida. Estrechamente relacionada a la cuestión que venimos analizando se halla el problema de la representatividad de la instituciones. Nuestra democracia política, elaborada sobre el supuesto de la igualdad formal de todos los ciudadanos, operó sobre una realidad profundamente desigualitaria. De hecho o de derecho, nuestra democracia siempre ha excluido a determinados sectores y esta escasa representatividad ha venido, sistemáticamente, comprometiendo su estabilidad y ocasionando el desentendimiento, la apatía política o el escepticismo de los sectores marginado, postergados, o no representado, don lo cual las defensas del sistema se ha visto seriamente disminuidas.

"Este complejo fenómeno sociocultural -nos dice J. L. Romero- por el cual ciertos sectores sociales cobran conciencia de que son ajenos a un orden institucional en el que no se sienten representados, se da en ciertos procesos de modificación económico-social y es allí cuando aparece con toda evidencia el problema de la representatividad y, en mayor o menor medida, se produce una cancelación del consentimiento, sobre el que funcionaba la totalidad del sistema institucional."[46] Y cuando los grupos que integran una sociedad le retiran el consenso, sobreviene la amenaza de la desintegración.

Esta situación de crisis de representatividad y de legitimidad así creadas y esta amenaza de desintegración son las que generan las condiciones propicias para la ruptura institucional y el advenimiento de las dictaduras.

Hace ya 58 años que la Constitución no rige; o cambiamos el "cuerpo". o cambiamos el "saco". La disyuntiva es clara y una sola es la posible. La tarea aún hoy no realizada -que debemos abordar- es la de cambiar las formas institucionales de nuestra democracia para ajustarlas, adecuarlas a nuestra realidad social.

Crear una democracia de "nuevas bases" sintetiza el desafío democrático argentino actual. Incorporar a nuestra estructura institucional los cambios que posibiliten su adecuación y ajuste a la realidad de nuestro tiempo, se ha convertido en una condición necesaria -aunque, quizás, no suficiente- para la consolidación de la democracia. Crear las instituciones democráticas participativas que articulen los grupos sociales con las instituciones política es el camino para abordar la necesaria reforma del Estado.

Como culminación de su brillante análisis del desarrollo de la democracia argentina y de los peligros que la acecha, tan vigentes hoy, el profesor José Luis Romero expresaba que "sólo una vigorosa política de cambio, en la que haya sitio para todos los grupos e individuos que componen nuestra sociedad, podrá devolverle a todos la confianza en el país. Faltan caminos

[46] Romero, José Luis: *Latinoamérica: situaciones e ideologías*, Editorial Del Candil, Buenos Aires, 1967, página 81.

para que se expresen y realicen los grupos y los individuos. Faltan proyectos y sobran temores", nos advertía. "Falta imaginación y sobran cautelosas premoniciones acerca de los riesgos que correría la sociedad -en rigor, la vieja sociedad- si se ofrecieran cauces abiertos a la capacidad creadora y realizadora de todos. Pero esta política positiva de cambio tiene que ser formulada y puesta en marcha pronto, antes que nos disgreguemos. Tiene que producir cuanto antes hechos fundamentales y decisivos, que abran nuevas perspectivas y esperanzas."[47]

Conocer la realidad y articularla en la ley, promover esa política positiva de cambio para abrir los causes de la esperanza de los argentinos, es el deber ineludible de todo legislador.

Como homenaje al ilustre profesor que nos ayudó a conocer las razones de nuestra desesperanza, el proyecto de creación del Consejo Económico, Social y Político, que hoy presento, es la expresión de la asunción de ese compromiso.

[47] Romero, José Luis: *La experiencia argentina y otro ensayos*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1980, páginas 497/503.

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 50

ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DE LA REPRESENTACION DE LOS INTERESES.

1.- Antecedentes Institucionales Extranjeros.

El máximo ensayo de institucionalización de las organizaciones de intereses, dentro del régimen democrático, ha sido la integración de sus rerpresentantes en los organismos parlamentarios, a traves de una Segunda Cámara de Composición corporativa o mixta. En este sentido, podemos citar la Constitución Griega de 1927, que preveía un Senado compuesto por 92 representantes elegidos pore sufragio universal y 18 senadores elegidos por las organizaciones profesionales; la Cámara de los Magnates de Hungría, en 1926, que incluía miembros de las organizaciones profesionales o culturales; y el Senado de Baviera y el Senado Irlandés, en la Constitución de 1937.(1)

Pero dicha institucionalización ha operado fundamentalmente mediante la incorporación de representantes de esos grupos intermedios a organismos parlamentarios, verdadras asambleas económico-sociales de carácter consultivo, como lo son los Consejos Económicos y Sociales.

1.1. Las Primeras Experiencias

La primera experiencia realizada en este sentido tuvo lugar en Francia en el siglo XIX. En 1894 se creó un Consejo Superior del Trabajo, integrado paritariamente por representantes patronales y obreros, con funciones de asesoramiento permanente a nivel ministerial, en materia de legislación del trabajo y de política social en general. A él se deben las principales leyes sociales de la época, que contaron con su iniciativa o con su intervención decisiva, y perduró hasta 1925.(2)

Con funciones consultivas a nivel ministerial, se crearon en Italia, en 1902, El Consejo del Trabajo y el Consejo Superior del Trabajo(3).

1.2.Los Consejos de la República de Weimar

Estos consejos se difundieron rápidamente en la primera

---

(1)**Burdeau, Georges:***Traité de Science Politique,*; 12 ed., Paris, 1973, t.VII, p. 372.

(2) **Herrera, Enrique,** *Los Consejos Económicos y Sociales. EUDEBA, Bs.As. 1972 p. 16.*

(3) Ibidem, p. 16.

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
51

posguerra. Una de las Constituciones que inaugura en el presente siglo el Constitucionalismo Social -la Constitución Alemana de la República de Weimar de 1919- contiene el primer ensayo de constitucionalización del Consejo Económico y Social. En un momento muy crítico, despues de la derrota alemana de 1918, convulsionado socialmente el pais y al borde la guerra civil, tiene lugar uno de los principales debates y ensayos que procuran la transformación de la estructura del Estado en "un intento de incorporación al régimen político de las manifestaciones del vivir colectivo".(4)

Dice Adolfo Posada que esta Constitución "abre un periodo en la historia del régimen constitucional, ...ofrece al mundo político un tipo de organización del Estado yuna manera distinta de tratar constitucionalmente los derechos, las libertades y los deberes del hombre y del ciudadano, que contrasta vivamente con las fórmulas sencillas y dogmáticas de las declaraciones de derechos americanas y francesas" (5)

El Art. 175 de la Constitución de Weimar establece que " los obreros y empleados serán llamados a colaborar en común y en condiciones de igualdad en la reglamentación de los salarios y de las condiciones del trabajo, así como en lo relativo al conjunto de las condiciones del desenvolvimiento de las fuerzas productoras... obreros y empleados obtendrán, para tratar sus intereses sociales y económicos, representaciones legales en los Consejos Obreros de Empresas, así comoen los consejos de distrito, constituidos según los diversos dominios económicos, y en un Consejo del Trabajo del Reich. Para el desempeño de todas las tareas económicas y la colaboración de la aplicación de las leyes de socialización, los Consejos Obreros de Distrito y el Consejo del Reich, se reunirán con las representaciones de los patrones y los demás grupos populares interesadosm, a fin de constituir consejos económicos de distrito y un Consejo Económico del Reich". Estos se constituirán -establecidas "de modo que todos los grupos profesionales importantes esten en ellos representados, según su significación económica y social".(6)
En virtud de esta disposición constitucional -la primera en la materia- se creó en 1920 el Consejo Económico Provisional del Reich, el que fué disuelto por el nazismo en 1933, al asumir el poder.

La Constitución alemana consagraba, así, a nivel de empresa, el principio de la cogestión e institucionalizaba, con una nutrida red de Consejos Económicos Regionales que se corona-

---

(4)**Posada, Adolfo:***Teoría Social y Jurídica del Estado,* Libreria de J.Menendez editor, Bs.As. 1922 p. 329.

(5)Ibidem, p. 328.

(6) Ibidem p. 342-343.

ban en el Consejo Económico del Reich, la concertación económica y social mediante la participación de los grupos profesionales.

Es dable destacar que el gobierno del Reich debía consultar obligatoriamente al Consejo Económico en materia de proyectos de ley de política económica y social de importancia, a quien también se le reconocía un ámplio derecho de iniciativa en esos asuntos. Incluso, aunque el gobierno no coincidiera con las propuestas del Consejo, igualmente debía llevarlas al Reichtag, con la exposición de sus puntos de vista, las que podían ser sostenidas en ese recinto parlamentario por uno de los miembros del Consejo. Se ha dicho con razón que el Consejo Económico es al lado del Reichstag y del Reichsrat una tercera asamblea legislativa.(7)

Pese a las cr'ticas que le hicieron al Consejo Económico Nacional de la República de Weimar, considerándolo ineficiente y excesivamente deliberativo, atento a su numerosa composición -estaba integrado por 346 mimbros-, lo cierto es que el miksmo y la Constitución de 1919 que lo consagra constituyen una valiosa experiencia de institucionalización de las grandes fuerzas sociales organizadas y señala -al decir de Adolfo Posada- la orientación que acaso se imponga en lo porvenir, al reconstruir las instituciones representativas que integran los parlamentos.(8)

El Consejo Económico Nacional fué reorganizados en 1936, ocasión en que se ampliaron notablemente sus funciones, llevándose a 173 el númemro de sus integrantes, otorgando representación igualitaria a trabajadores y empleadores y doptando el nombre que tiene hasta el presente: Consejo Económico y Social.

Disuelto en 1941 durante el régimen de Vichy, fue restaurado al producirse la liberación. Finalmente, la Constitución de la IV República francesa de 1946 lo incorporó al téxto Constitucional. El cuerpo se organizó con 179 miembros y en él se destaca su estructura pluripartita, que integraba representantes de los trabajadores, empresarios, agricultores, cooperativas, posesiones de ultramar, personalidades, asociaciones familiares e inválidos y siniestrados.

Se constituyó como un órgano de consulta permanente y obligatoria de ámbos poderes públicos, con un ámplio poder de iniciativa, en las mas ámplias materias de carácter económico y social.

La Constitución de la V República Francesa de 1958 ratificó la jerarquía constitucional del organismo, al incluirlo en las previsiones de su capítulo 10 (arts. 69, 70 y 71), instituyendo como obligatoria la consulta al consejo en " todo plan o proyecto de ley de programación de carácter económico o social"

---

(7) **Brunet, V.** *La Constitution allemande*. cit. por Posada,A., op.cit. p. 344.

(8)**Posada, Adolfo** op. cit. p. 345.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 53

(art. 70).

La Ley orgánica del Consejo Económico y Social (ardenanza 1360/58, modificada en 1962) lo definió como una asamblea consultiva de los poderes públicos, estableciendo que " para la representción de las principales actividades económicas y sociales, el Consejo favorece la colaboración de las diferentes categorías profesionales entre sí y asegura su participación en la política económica y social del gobierno" (art. 1), pudiendo ser asociados a la elaboración de la planificación económica y social (art. 2), materia en la que, por imperio Constitucional, debe ser obligatoriamente consultado.

Es de destacar que el Consejo Francés -en su actual estructuración- es un órgano de consulta y asesoramiento del Poder Ejecutivo, con quién se vincula por intermedio del primer ministro, pero tiene, no obstante, la facultad de exponer, por medio de uno de sus miembros, ante el Parlamento la opinión del cuerpo en las materias que el gobierno le somete a consideración (art.5). Por su parte, el primer ministro debe hacer conocer al Consejo anualmente la suerte corrida por sus dictámenes y opiniones (art.4).-

Actúa, tanto a requerimiento del Poder Ejecutivo como por iniciativa propia, estando en este sentido facultado no sólo para dar a conocer su opinión sino para proponer las reformas que crea convenientes (art. 3).

El Consejo Económico y Social Francés exibe una composición multipartita. Lo integran, junto a los sectores de la producción -trabajadores y empresarios-, representantes de las actividades sociales, actividades diversas, personalidades y técnicos en materia económica y social. El número de miembros previstos originariamente por la ordenanza 58-1360 y el decreto 59-479 era de 175, los que luego ascendieron a 205 y en la actualidad el cuerpo cuenta con 230 consejeros.(9)Esa distribución originaria era la siguiente: 45 representantes de los obreros y empleados, 41 representantes empresarios (16 en representación de las empresas industriales privadas, 6 de las empresas nacionalizadas, 9 de las empresas comerciales y 10 del artesanado), 40 representantes de las organizaciones agrícolas (entre los que se cuentan productores, jóvenes agricultores, empleados y representantes del crédito agricloa, de las cooperativas y de la propiedad agrícola), 15 personalidades calificadas en el dominio económico, social, científico o cultural, 15 representantes de las actividades sociales (asociaciones familiares, cooperativas de consumo y de construcción, salúd .pública, mutualidades), 7 representantes de las actividades diversas (cooperativas de producción, actividades turísticas, de exportación y organismos participantes en el desarrolloeconómico regional), 2 representan-

---

(9)*El Consejo Económico y Social,* mayo de 1988 en " Service d'Information et de presse de L'Ambassade de France" .

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
54

tes de las clases medias y 10 personalidades calificadas por sus conocimientos en los problemas económicos y sociales y de ultramar.(10)

Hoy, el Consejo Económico y Social distribuye sus 230 miembros en 18 grupos de representación. El 70% de los consejeros -163- son elegidos por las organizaciones y el 30% restante -67- son designados por el gobierno. Entre los primeros se cuentan 69 miembros representantes de las organizaciones sindicales representativas de los trabajadores del sector privado y del sector público; 65 miembros de las organizaciones empresariales privadas,industriales, comerciales, artesanales y agrícolas y las profesiones liberales; 19 miembros por los organismos cooperativos y mutuales y 10 por las asociaciones familiares. De los 67 consejeros designados por el gobierno, 17 representan a las empresas públicas, la vida asociativa y a los franceses que viven fuera de francia, 8 corresponden a los departamentos y territorios de ultramar, 2 representan a los sectores ahorro y vivienda y 40 son personalidades calificadas en los terrenos económico, social, cientifico y cultural.(11)

El criterio pluralista con que ha sido encarada la organización del Consejo Económico y Social francés ha posibilitado, en la práctica, que el mismo se constituya en una verdadera asamblea que asegura la participación de los más diversos sectores en la elaboración de las principales políticas del país y en lugar de encuentro de las fuerzas económicas y sociales de la Nación. Con acierto se ha dicho que su verdadero nombre podría ser el de "Asamblea de la Nación en tarea".(12)

1.4. Otros antecedentes constitucionales

1.4.1 México

Como consecuencia del constitucionalismo social inaugurado en México tras la revolución en 1917 -anterior incluso a la República de Weimar- y a los fines de asegurar los derechos consagrados a favor de los trabajadores, la Constitución mejicana de ese año es la primera carta constitucional latinoamericana que dispone la creación de estructuras institucionales participativas. El artículo 123, inciso IX, consagra el derecho de los

---

(10) Decreto 59-479 del 29 de marzo de 1959, con las reformas introducidas por los decretos 69-812 del 6/8/54, 65-1117 del 17/12/65, 57-796 del 20/9/67, y 82-507 del 15/7/82.

(11)*El Consejo Económico y Social*, mayo de 1988 en " Service d' Information et de Presse de L' Ambassade de France" p.4/5.

(12)**Emile Roche**,presidente del Consejo Económico y Social entre 1954 y 1974, en *El Congreso Económico y Social* en " Service d" Information et de Presse de I' Ambassade de France", p.2.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
55

trabajadores "a una participación en las utilidades de las empresas"; para ello el apartado a) de ese mismo inciso establece que "una comisión nacional integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores". Esta Comisión Nacional, de composición tripartita, tiene facultades para practicar las investigaciones y realizar los estudios necesarios para conocer las condiciones generales de la economía nacional y podrá revisar los porcentajes de utilidades fijados cuando nuevos estudios así lo justifiquen (apartados b) y c), inciso IX, artículo 123).

Asimismo, el inciso XII de ese mismo artículo -que consagra el derecho de los trabajadores a "habitaciones cómodas e higiénicas", creando un fondo de la vivienda con aporte patronal - prevé en su segundo párrafo la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda.

1.4.2. Perú

Perú es el primer país latinoamericano que constitucionaliza un órgano consultivo de orden nacional con representantes de los grupos sociales. En el período interbélico, la Constitución peruana de 1933 establece en su artículo 182 la creacion del Consejo de Economía Nacional integrado, según criterio pluralista, por representantes de la posblación consumidora, del capital, de los trabajadores y de las profesiones liberales, disponiendo que una ley determinará su organización y funciones. Con idéntica inspiración de corte participativo, el artículo 180 dispone la creación, en el área de cada ministerio del Poder Ejecutivo, de comisiones consultivas.

Por su parte, la nueva Constitución peruana, promulgada en 1979 por la Asamblea Constituyente que presidiera Víctor Raúl Haya de la Torre, consagra en el inciso 16 de su artículo 2 que "toda persona tiene derecho ;a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación". Esta filosofía participativa inspira la consagración constitucional de la concertación en materia económica-social, establecida en el artículo 111 que expresa que "el Estado formula la lpolítica económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad del sector público y orienta en forma concertada la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio". Asimismo y respecto del régimen agrario, el artículo 158 establece que "el Estado a través de los organismos del sector público agrario y las entidades representativas de los agricultores, establece y ejecuta la política que garantiza el desarrollo de la actividad agraria, en concordancia con otros sectores económicos". Como se advierte, en este supuesto, las entidades que agrupan a los agricultores son asociadas, por imperio constitucional, a la elaboración y ejecución de la política para el sector.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
56

En otro orden de cuestiones, el artículo 14 de la Constitución peruana coloca la lprestación de la seguridad social de los trabajadores y sus familias a cargo de una institución autónoma y descentralizada, con personería de dereacho público y con fondos provenientes del aporte obligatorio del Estado, empleadores y asegurados. Esta institución de estructura tripartita "es gobernada por representantes del Estado, de los empleadores y de los asegurados en igual número" (segundo párrafo del artículo 14).

En el marco del actual texto constitucional, por Decreto Legislativo N 140 de 1981 se ha sancionado la ley de Organización del Ministerio de trabajo y Promoción Social que crea, dentro de su estructura, el Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social y las comisiones de Coordinación Intersectorial, de composición tripartita, esto es, con representación del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores (artículo 15 y 16). Este Consejo y la Comisión Nacional Tripartita creada durante la gestión ministerial, al frente de esa cartera, del doctor Alfonso Grados Bertorini, concretan la institucionalización del tripartismo como instrumento de la concertación.(13)

1.4.3. Italia.

En la situación de crisis generada por la segunda posguerra en Europa, además de Francia, también Italia constitucionalizó este tipo de órgano consultivo. El artículo 99 de la Constitución italiana de 1947 dispuso la creación del Consejo nacional de la Economía y el Trabajo, con amplias facultades de asesoramiento al poder Ejecutivo y legislativo en materia ecómico -social. Actúa, Asimismo, como colegislador, pudiendo presentar al Parlamento proyecto de leyes e intervenir sin voto, en la discusión parlmentaria.(14) Lo integran trabajadores, empresarios y el Estado en un total de 80 consejeros; se ha destacado su original composición cuatripartita, producto del desdoblamiento de la participación obrera, con 25 representantes de los trabajadores dependientes(15) y 13 de los trabajadores independientes a

---

(13) **Grados Bertorini, Alfonso:***Democracia y Solidaridad en un pais en desarrollo*.Colección Trabajo n*11. Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Lima 1982, p. 22 y Ley Orgánica y Reglamento de Organización y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Coleeción Trabajo n';umero 7, Lima 1982, ps. 16 y 35.

(14) **Herrera, Enrique,***Op. cit. p. 68.*

(15) A diferencia de la generalidad de los consejos, que establecen una representación global para el sector trabajador -como lo hacemos nosotros en el presente proyecto de ley- la Ley Italiana de 1957 que organiza el Consejo fija los dosajes de la delegación obrera: 7 Obreros industriales, 5 Agrícolas, 3 del Transporte, 2 del Comercio, 2 de la Banca y el Crédico, 2 del personal jerár-

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 57

los que se suman 22 representantes de los empleadores y 20 del sector público.

1.4.4. Ecuador.

La Constitución ecuatoriana de 1946 establecia en su articulo 79 y 80 la creación del Consejo Nacional de Economia como órgano consultivo destinado al estudio de los problemas económicos y a la orientación politica en esta materia. Estatuía la obligatoriedad de la consulta previa al Consejo por parte del Poder Ejecutivo para dictar medidas económicas de emergencia, dejando a cargo de la ley el establecimiento de las normas para su organización y funcionamiento.

La carta constitucional vigente -cuya reforma fue promulgada el 1 de Setiembre de 1983- establece en el área del Poder Ejecutivo, la creación del Consejo nacional de desarrollo. La sección IV -dentro del titulo II destinado a la función ejecutiva- regula este instituto (articulos 89, 90 y 91). Se le otorgan al Consejo las facultades de fijar politicas generales del estado en materia económica y social, de elaborar los planes de desarrollo y de fijar la politica poblacional del pais (articulo 89); estas politicas y planes, una vez aprobados por el presidente de la República, son ejecutados y cumplidos de manera obligatria por los respectivos ministros y por las entidades del sector público (articulo 91).

El Consejo nacional de Desarrollo de la República del Ecuador está integrado por 11 miembros, conforme lo dispone el articulo 90 de la Constitución. Ellos son: Vicepresidente de la República -que preside el cuerpo- cuatro ministros de estado -que designa el presidente- un delegado del Congreso Nacional, el presidente de la Junta Monetaria, un representante de los alcaldes y prefectos provinciales, un representante de los trabajadores organizados, uno de las cámaras de producción y un representante de las universidades y escuelas politécnicas.

1.4.5. Brasil.

La Constitución Brasileña de 1946 contitucionalizaba también un órgano consultivo en materia económico-social. El articulo 205 de la Ley fundamental establecia la creación del Consejo nacional de Economia, cuya organización se reglaria por la ley. Facultaba al cuerpo, para estudiar la vida económica del pais y sugerir al poder competente las medidas que considerara convenientes. La integración del cuerpo privilegiaba fundamentalmente su carácter técnico al establecer que sus miembros serian nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado Federal entre aquellos ciudadanos de notoria competencia

---

...Continúa.

quico y dirigentes de empresa, 1 del Turismo, 1 del Seguro, 1 de la Pesca, y 1 de las Empresas Municipales. Cfr.**Herrera Enrique**, op. cit.p. 95.

58

en asuntos económicos.

1.4.6. Panamá

También el la segunda posguerra mundial, en 1946, la Constitución panameña preveía la creación de un Consejo de Economía Nacional. El inciso c) de su artículo 226 disponía su creación por Ley, estableciendo que las funciones del cuerpo serían las de asesoramiento, tanto del poder Ejecutivo como del legislativo, en lo relativo a la orientación y desarrollo de la economía nacional.

1.4.7. Venezuela

La Constitución venezolana de 1936 disponía la creación de un consejo consultivo nacional con competencia económico social.(16)

La actual carta constitucional de Venezuela, de 1961, establece, dentro del Capítulo V destinado a los derechos económicos, la creación por Ley de "los cuerpos consultivos que juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las oraganizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica" (artículo 109). Asimismo dispone que la ley regulará la integración, organización y atribuciones de estos cuerpos consultivos.

1.4.8. Uruguay

La República Oriental del Uruguay constitucionalizó un consejo económico y social en 1934.(17) La Constitución de 1951 establecía la creación por Ley del Consejo de la Economía nacional, asignándole carácter consultivo y honorario y disponiendo su integración con representantes de los intereses económicos y profesionales del país (artículos 231/232).

Por su parte la carta Constitucional vigente, sansionada en 1966, destina su sección XII al Consejo de Economía Nacional, con carácter cosultivo y honorario, compuesto de representates de los intereses económico y profesionales del país e indicará la forma de constitución y funciones del mismo. El artículo siguiente faculta al cuerpo a dirigirse por escrito a los poderes públicos y a sostener sus puntos de vista ante las comisiones legislativas, por uno o mas de sus miembros.

1.4.9. Paises Bajos

Entre las dos guerras mundiales, se habían creado en Holanda varios organismos con funciones similares a la de los

---

(16) Cit. por **Haroldo Juan Tonelli**, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 20 de Mayo de 1959,p. 419.

(17) Cit. por **Tonelli, Haroldo Juan; ibidem p. 419.**

consejos económicos y sociales. Ellos eran el Consejo de la Industria, el Comité de política Económica y la Comisión de Revisión de Tratados de Comercio. El segundo de ellos fue sustituido en el año 1932 por el Consejo Económico.(18)

En 1927 se había organizado por la ley un Consejo Superior del trabajo, derogado en 1950.

Durante la segunda guerra mundial, las centrales obreras y patronales suscribieron unpacto similar al belga y por vía de un convenio colectivo interprofesional constituyeron en 1945 la Fundación del Trabajo, como órgano de cooperación voluntario entre los trabajadores y los empleadores, que fue reconocido por los poderes públicos como órgano de consulta en materia social y laboral. Esta fundación está compuesta paritariamente, con un total de 18 miembros, repartidos igualitariamente entre las centrales de trabajadores y empresarios. En la práctica, actúo como un Consejo Económico y Social hasta la creación de éste, efectuada por la ley sobre la organización industrial, del 27 de Enero de 1950, dictada en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 80 y 152 a 154 de la Constitución holandesa; Holanda es el tercer país europeo que junto a Francia e Italia, ha constitucionalizado este tipo de organismos.-

El Sozialoekonomischer Rat (SER) -Consejo Económico y Social- de los Paises Bajos es la coronación institucional de una serie de consejos a nivel de las distintas ramas de la actividad económica. El título V de la Ley de la organización de la industria de 1950 establece la función consultiva de este cuerpo respecto del Poder Ejecutivo."El Consejo ejercerá, previa solicitud, la función de asesor de ministro y podrá por propia iniciativa, darle conocer su dictamen sobre la ejecución de la presente ley, así como sobre todo asunto de orden social o económico" (artículo 41 inciso 1). El inicso 2 de este artículo, consagra la obligatoriedad de la consulta al consejo por parte de los ministros sobre todas las medidas importantes de orden social o económico que se proponga adoptar. Por su parte, ademas de esta función consultiva así consagra, ël Consejo tendrá por funciones promover la evolución de la actividad indistrial en sentido favorable a los intereses del pueblo holandés, así como velar por los intereses de la industria y de las personas ocupadas en ella" (artículo 2).(19)

El Consejo holandés adopta una estructura tripartita de representación. El artículo 4 dispone que estará compuesto como mínimo por 30 miembros y por 45 como máximo, distribuido del

---

(18) Cit. por **Carlos M. Noel:** Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 13 de Mayo de 1938, p. 100.

(19) Ley sobr la Organización de la Industria, 27 de Enero de 1950, en " Oficina Internacional del trabajo" , serie legislativa, 1950 - P.B. 1- Enero-Febrero 1953.

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
60

siguiente modo: dos tercios serán desinados por las organizaciones de los empleadores y de trabvajadores y el tercio restante por la corona, en representación del sector público entre expertos independientes y funcionarios, entre los cuales se encuentra el Director de la Oficin Central de Planificaciones y el Presidente del Banco de Holanda. En la actualidad, el SER está integrado por 45 miembros. Los 15 representantes de los trabajoderes están distribuídos en sus tres centrales, correspondiendo tres a la central protestante, cinco a la católica y siete a la socialista.(20) Los quince representantes de los empleados están distribuídos por ramas, dentro de los cuales se reparten también los escanios con las agrupaciones ideológico-religiosas.(21)

La ley de 1950 instituye también estructura de participación social a niveles inferiores. Se crean así las llamadas "agrupaciones de producción" para dos o mas grupos de empresas que ejerzan en la vida económica funciones diferentes respecto de productos o categoría de productos determinados (artículo 66, iciso 1) y agrupaciones industriales principales y secundarias para empresas que ejerzan en la vida económica funciones análogas o conexas (artículo 66, inciso 2). Estas " agrupaciones" son entidades de derecho público de integración paritaria obrero-patronal, cuya función es la de "proceder en forma que la actividad industrial de las empresas para que hubieren sido instituídas se desarrolle en forma que sirva a los intereses del pueblo holandés, y velar por los intereses comunes de dicha empresa y de las personas ocupadas en ellas" (artículo 71). Para ello, el artículo 93 de la Ley dispone que esta agrupaciones dictarán las órdenes que juzguen necesaria para el cumplimiento de dicha función por vía de reglamento.

Como se ha visto el SER es el consejo consultivo supremo de gobierno en asuntos socioeconómicos, al que obligatoriamente debe concurrir para las mas importantes decisiones, pero al mismo tiempo está dotado de originales facultades: en tanto organismo de derecho público para el mundo industrial, el SER puede ser llamado por la Ley a regular o decidir de modo autónomo en cogobierno. Es sin duda, "el órgano líder y de mando de la organización económica-jurídica-pública"(22), ya que dispone de cierto poder reglamentario y de fiscalización, siendo sus resoluciones directamente obligatorias. Sin embargo, parece que ha

---

(20) Cfr. **Klaus von Beyme:** *Los Grupos de Presión en la Democracia* ed. Belgrano; Bs.As. 1986, p. 295.

(21) Ibidem p. 295.

(22)**Klaus von Beime** op. cit. p. 295.

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 61

hecho un uso discreto de estos poderes (23). Se le atribuye al Consejo una " gran significación en el acomodamiento de los intereses en un sistema con subsistemas sociales bien definidos" como en Holanda, (24) llegándose a decir que su poder es equiparable al del gabinete y al del Parlamento.

Los problemas conectados con la politica salarial no han sido abordados por el SER, quién los ha dejado en manos de la Fundación del Trabajo, institución esta que se ha convertido en un órgano de consulta previa en asuntos de politica social del Consejo; éste define la tasas anuales de incremento salariales y, junto al Consejo, ejecuta una politica salarial planificada,sin cuya aprobación no puede entrar en vigor ninguna convención colectiva de trabajo ni laudo arbitral.(25)

1.4.10. Portugal.

La Constitución de Portugal de 1976, en su primer articulo, define al pluralismo como uno de los principios en que se funda el Estado democrático, junto a la sobenaria popular y los derechos y libertades fundamentales, a los fines de la "creación de las condiciones para el ejercicio democrático del poder en las clases trabajadoras".

Otorga a las asociacIones sindicales de trabajadores el derecho a participar en la elaboración de la legislación del trabajo, en la gestión de las instituciones de la Seguridad Social y otras organizaciones que se propongan satoisfacer los intereses de las clases trabajadoras y en el control de la ejecución de los planes económicos-sociales (Art. 59).

La idea de planificación y de participación social informan el contenido de la democracia social co.sagrada por la Constitución portuguesa. Coherentemente con ello, el Art.94 dispone la creación de un Consejo Nacio.A., 1 ACIEL (esto es tres representantes del empresariado) y los técnicos que designe el P.E.Nacional de los Ministerios y Secretarías vinculadas a los problemas sometidos al estudio (Art. 2). Asimismo, el proyecto contempla que elevada las recomendaciones de la Comisión al P.E., éste pondría inmediatamente en ejecución las de carácter administrativo e incluiría las medidas de carácter legislativo entre los asuntos a tratarse en las sesiones extraordinarias del Congreso; respecto de estas últimas, ambas Cámaras deberían tratarlas con preferencia constituyendo -a tal efecto- una comisión bicameral de 5 senadores y 10 diputados (Arts. 3 y 4).

La composición de la Comisión -explicaba Rois- presupo-

---

(23) Cfr.Herrera, Enrique; op. cit. p. 70.

(24)**Klaus von Beyme**op. cit. p. 295.

(25) **Klaus von Beyme** op. cit. p. 296/7 y **Herrera, E.** op. cit. p. 69.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 62

ne un acuerdo entre los factores de la producción, que con el contralor de los técnicos gubernamentales, será instrumento importantísimo para la consolidación de la paz social en la República.

2.3.10.Consejo Económico y Social (Martinez Garbino y Tardelli -1964)(79)

También en 1964, pero esta vez en el Senado, los senadores entrerrianos L.J.Martinez Garbino y A. Tardelli, presentaron un proyecto de ley de creación del Consejo Económico y Social como organismo de asesoramiento y consulta de los poderes legislativo y ejecutivo de la Nación (Art. 1). Con esos alcances, el Consejo estaba facultado para evacur consultas provenientes de ambos poderes y opinar por iniciativa propia, así como participar en la elaboración de planes y programa de desarrollo económico y social (Art. 2).

Se trataba de un órgano de 74 miembros miembros y de integración pluripartita: 24 consejeros, 12 cada uno representaban a los empresarios y trabajadores organizados, 20 miembros -10 cada uno- participaban en representación del Gobierno Nacional y de los Estados provinciales, 2 representantes del Consejo Nacional de Desarrollo, 2 al Consejo Federal de Inversiones y los restantes 16 consejeros representaban a los intereses diversos: 3 a los profesionales liberales, 3 a las cooperativas, 1 a los consumidores, 1 a las entidades culturales y artísticas, 4 a las Universidades Nacionales, 2 a las Universidades Privadas y 2 eran personalidades independientes (Art. 5).

Asimismo el proyecto preveía la estructura organizativa del Consejo (Asamblea General, Comité Ejecutivo de 10 miembros y Comisiones), definía el carácter público de las sesiones de la Asamblea y, respecto del procedimiento para la elección de los consejeros, lo dejaba a cargo de la reglamentación que el P.E.N. hiciera "cuidando siempre el principio de su auténtica representatividad"(Art. 6).

Es importante señalar que en sus fundamentos, destacaban que "la uniforme doctrina europea y americana enseña que los organismos de esta naturaleza resultan indispensables en el quehacer económico y social que enfrenta el mundo moderno, en el que las distintas expresiones de las actividades productivas deben sentirse partícipes de una acción que tienda, inequívocamente, a la consolidación y perfeccionamiento de la democracia social como sistema de gobierno que reclaman los nuievos tiempos". "La mas activa participación ordenada de esos sectores -concluian- ha permitido a otros pueblos alcanzar realizaciones nacionales de gran significado, afianzando al mismo tiempo el prestigio de sus organismos institucionalesy la vigencia cierta

---

(79)D. de la Cámara de Senadores de la Nación; 30/12/64 p.2769/72.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 63

de la democracia representativa, así como su estabilidad política y social".

2.3.11. Consejo Nacional Económico y Social.(E.Massolo -1975)(80)

Bajo la inspiración del D.Ley 19.569 que había creado este Consejoen 1972 y que no llegó a constituirse, el Diputado Eduardo A.R. Massolo presentó en 1975 un organismo de idéntica denominación: El Consejo Nacional Económico y Social.

Se trabaj de un cuerpo de integración paritaria, esto es con representates de los trabajadores y de los empresarios de los sectores industrial, comercial, agropecuario y de las cooperativas. El presidente, el vicepresidente y el secretario general del Consejo serían designados por el Presidente con acuerdo del Senado y los restantes consejeros por el P.E.Nacional a propuesta de las organizaciones (Art.2).

Los alcances funcionales del órgano proyectado eran de orden consultivo y asesor de ambos poderes políticos -Legislativo y Ejecutivo- y con facultades para emitir opinión por iniciativa propia y proponer bases para los planes de corto, mediano y largo plazo (Arts. 1 y 8). Pese a tratarse de representantes de los intereses, el Art.6 disponía que los consejeros emitirán sus votos "actuando con independencia de criterio", es decir, sin mandato vinculante o imperativo.

2.3.12.Consejo Nacional Económico y Social (CONES) (C.H.Perette - 1975)(81)

"El Consejo Económico y Social es una expresión vívida de expansión de la democracia y la antítesis más directa del corporativismo fascista o falangista", sostenía el senador Carlos H. Perette al fundamentar su proyecto de ley de creación del CONES. Y agregaba que el consejo "no surge como un enfrentamiento al Parlamento democrático ni aniquila el poder decisorio de los órganos constitucionales...es inseparable del Parlamento y de la estructuración democrática argentina".

Este proyecto, presentado en 1975, se basa en el que el radicalismo presentara en 1964 en el Senado,(82)el que se reproduce con algunas modificaciones que aquí se señalan. En cuanto a su integración, también se definía por una composición pluripartita, pero de 60 miembros: 20 representantes de los trabajadores, 20 de los empresarios, 2 representantes de las empresas públicas, 1 del Consejo Nacional de Desarrollo, 1 del Consejo Federal de

---

(80) D. de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. 25/6/75 p. 1.361/2.

(81) D. de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 20/21 de noviembre de 1975; p. 3.294/7.

(82) Ver proyecto señalado en el punto 2.3.10. del presente.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 64

Inversiones, 4 cada uno los profesionales liberales, las universidades nacionales y las cooperativas, 2 representantes de las universidades privadas, 1 de los consumidores y 1 de las entidades culturales y artísticas (artículo 6)

Se establecía que el cuerpo era órgano de consulta y asesoramiento de los dos poderes políticos, introduciendo la novedad de la consulta obligatoria "en proyectos de leyes, medidas, programas o planes de carácter económico y social" (artículo 3).Posibilitaba la sustanciación por la vía contencioso-administrativa de las impugnaciones de las entidades afectadas a la representatividad establecida por el Poder Ejecutivo (artículo 17) y establecía un mecanismo indirecto de revocación del mandato de los consejeros a través de la remoción por la asamblea, cuando la entidad que originó el nombramiento del consejero hiciera saber que el mismo había perdido representatividad (artículo 18).

2.3.13. Consejo Nacional Económico y Social (Jorge R. Vanossi, 1985)

En mayo de 1985, el diputado nacional del radicalismo Jorge R. Vanossi presentó un proyecto de ley de creación del Consejo Nacional Económico y Social "como órgano independiente de los poderes públicos, sobre la base de la participación de los intereses más representativos que intervienen en el proceso de la cultura, la producción y el consumo" (artículo 1). Fue concebido como cuerpo consultivo del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Nación, con facultades para emitir opinión y elevar proyectos legislativos en materia económica y social. El inciso a) del artículo 11 establece la obligatoriedad de la consulta al consejo en estos términos:"Ninguna ley en materia de planeamiento económico o sociall puede ser sancionada sin el dictamen previo del Consejo".

La integración del cuerpo sigue un criterio pluripartito. Lo componen 44 consejeros: 10 por "las entidades representativas de los trabajadores"; 11 por el sector empresario privado, de los cuales 4 representan al empresariado industrial y comercial, 4 a los productores.agrícola y 3 a las entidades financieras y bancarias; 4 representantes de las empresas del Estado y un total de 19 miembros por las entidades representativas de los intereses diversos: 2 por las de previsión social, 3 por las asociaciones de profesionales universitarios, 5 por las universidades nacionales y privadas, 3 por los centros culturales y deportivos, 3 por las cooperativas y 3 de emergencia (artículo 5). Para la elección de los consejeros, el proyecto prescribe "la intervención de todas las entidades representativas..., las que elevarán ternas a la consideración del Poder Ejecutivo, de las que éste extraerá los nombres para cuya designación será menester recabar el acuerdo del Senado" (artículo 7), de modo que la designación,mediante la opción de un candidato entre los propuestos por las organizaciones, queda en manos de los poderes públicos.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
65

El proyecto de ley que comentamos contiene una disposición que posibilita la revocación del mandato de los consejeros, cuando establece -en su artículo 8- que "los cargos pertenecen siempre al sector representado y no a la persona, y cada sector podrá revocar, sin expresión de causa, la representación de sus consejeros"; pero adviértase que, según surge de la sola lectura del referido artículo, esta facultad de revocación ha sido otorgada al "sector representado" y no a la entidad o entidades representadas. Entre otros aspectos destacables del proyecto del diputado Vanossi cabe mencionar la disposición acerca del carácter público de las sesiones y de las decisiones del Consejo (artículo 16).

En sus fundamentos, el autor del proyecto destaca lo que -a mi criterio- son los tres elementos centrales que inspiran esta creación institucional: a) que todos los elementos que existen en la sociedad y que forman parte de su nota pluralista, estén, no aisladamente expresados, sino orgánicamente manifestados; b) la necesidad de institucionalizar el llamado "poder de consulta" -necesidad surgida de la transformación operada en la idea tradicional de la distribución del poder en tres órganos, por la complejidad del Estado moderno- en el Consejo Económico y Social llamado a cumplir esa función de consulta, y, por último, c) la idea de enriquecer y perfeccionar la representación política de nuestra democracia, sin desnaturalizarla ni reemplazarla.

2.3.14. Consejo Económico y Social (CES) (D. Guelar, 1985).

Por su parte, el diputado nacional del justicialismo Diego R. Guelar presentó, también en 1985, un proyecto de ley de creación del Consejo Económico y Social. El cuerpo fue proyectado como."persona jurídica de carácter público" (artículo 1) con funciones de consulta y asesoramiento del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en materia económica y social, pudiendo proponer orientaciones fundamentales y opinar por iniciativa en el área de su competencia (art. 15).

El CES se integra, de un modo pluripartito, por 90 consejeros, correspondiendo dos tercios de sus miembros -por partes iguales, con 30 consejeros cada uno- a los trabajadores y empresarios y el tercio restante -dividido también en partes iguales con 15 consejeros cada uno- a los sectores de intereses diversos y el sector público (art.2).

La representación de los trabajadores es otorgada en forma global y el proyecto establece que sus consejeros serán propuestos por la CGT (art.4). La representación del empresariado privado se distribuye entre los sectores agropecuario, industrial y de servicios, con 9 consejeros cada uno, y el sector de minería y actividades extractivas con 3 consejeros (art. 6). Es de destacar, respecto de este sector, la prohibición contenida en el inciso d) del artículo 7 del proyecto, que veda, para el subsector agropecuario, la representación de empresas de capital extranjero, la que queda reducida a un consejero para la minería y a dos consejeros para el resto de los subsectores

H. CONVENCION NAC CONSTITUYENTE FOLIO 66

En cuanto a los 15 consejeros del sector público, éstos se distribuyen del siguiente modo: 8 consejeros representantes de los organismos del Estado y 7 en representación de las empresas del Estado.o con participación estatal en cualquiera de sus tipos sociales (art. 9). Finalmente, los intereses diversos (art. 8) comprenden a 3 consejeros por las cooperativas, 4 por los colegios profesionales, 3 por los institutos de investigación en la materia de la concertación económica y social y 5 por los sectores de interés social como comunicaciones sociales, turismo y recreación, vivienda, artesanías y arte.

En cuanto a la designación de los consejeros, el proyecto la deja en manos del Poder Ejecutivo, directamente en el caso de los representantes de los organismos del Estado, y a propuesta de las organizaciones respectivas o de las empresas estatales en el caso de los restantes miembros del Consejo (art.3).

El diputado Guelar fundamenta el proyecto de creación de este organismo en " la idea de la concertación económica y social", la que se encuentra -afirma- " en conexión profunda con la forma democrática del Estado moderno, toda vez que implica postular que la acción de dicho Estado no sea autoritaria en cuanto a la concepción e implementación de los planes y de las medidas económicas, sino que, por el contrario, sea el resultado del diálogo y la participación de los destinatarios de la acción gubernamental".

El autor del proyecto que comentamos sostiene, además -con lo que coincidimos en un todo- que "la concertación supone... un modo de articulación entre las instituciones políticas fundamentales del Estado, los poderes Ejecutivo y Legislativo, con las asociaciones intermedias legítimas, cuya existencia se reconoce y su actividad se apoya en una sociedad pluralista. Constituye también -agrega- una importante herramienta de la acción democrática del Estado en la búsqueda del consenso, toda vez que es más fácil obtener la conformidad y el acuerdo de la población a las medidas gubernamentales si se cuenta con instituciones, como la que aquí se propone, que acrecientan la participación social".

2.3.15. Consejo Económico y Social de la República Argentina (R. Rojas - 1988)(83)

Con alcance de órgano temporario y no permanente, el diputado Ricardo Rojas presentó este año a esta Honorable Cámara un proyecto de ley de creación del Consejo Económico y Social de la República Argentina, el que "tendrá una duración de dos años y su mandato podrá ser prorrogado por ley" (art. 2).

El autor fundamenta su proyecto de creación del organismo en " la situación social y económica de gravedad extrema"

---

(83)Trámite Parlamentario N 201, 21-3-88, pag. 2779/80.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 67

por la que atraviesa el país y en la necesidad de "implementar organismos y medidas que garanticen realmente la posibilidad de un despegue y mejoramiento global". Su misión sería la de "analizar, seguir y desarrollar los planes y metas económicas y sociales que en el futuro se plasmen en el ámbito nacional y plantear las alternativas y soluciones a las autoridades gubernamentales" (ar. 1). El cuerpo fue concebido con un reducido número de miembros -14 en total- y con una composición de neto predominio estatal. Lo integran 8 representantes del estado nacional (3 senadores, 3 diputados y 2 representantes del gobierno) y 6 representantes de los grupos sociales; 2 de los consumidores, 2 de la C.G.T. y 2 de los empresarios (art.2).

2.3.16. Propuestas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional.

Cabe destacar que la iniciativa de creación de un órgano de esta naturaleza no ha estado exclusivamente en manos de legisladores. En dos oportunidades significativas, durante los gobiernos constitucionales de Arturo Illia y de Juan Domingo Perón, fue el propio Poder ejecutivo el autor de propuestas de igual naturaleza, las que no se vieron luego concretadas.

En 1964 el Poder Ejecutivo elevó al Congreso un proyecto de Ley de creación del Consejo Económico y Social, el que no llegó a tener tratamiento legislativo

Diez años más tarde, el 1 de Mayo de 1974, en oportunidad de inaugurar las sesiones ordinarias del Congreso, el entonces Presidente de la nación, Juan D. Perón expuso ante la asamblea legislativa la intención de crear el Consejo para el proyecto Nacional, el que se inspiraba en las experiencias de los Consejos económicos y sociales, en cuanto a la participación en su seno de los representantes de los grupos sociales organizados, pero que, a su vez, incluía una idea más ambiciosa, cual era la de corresponsabilizar al pueblo organizado y al gobierno en la resolución de los grandes te
En 1931 fue fundado en Dinamarca un Consejo Económico, formado por los representantes de los partidos políticos, de los obreros y por expertos en materia económica. Sus 30 miembros eran designados directamente por el gobierno.(42)

Es el único antecedente extranjero que registra la presencia de representates de los partidos políticos en este tipo de Consejo. El Consejo Económico Danés -actualmente vigente- se ha destacado por haber realizado una tarea responsable ytécnicamente útil.(43)

Las más diversas formas de colaboración y participación social se han institucionalizado en otros países, con competencia

---

(42)Cit. por Carlos M. Noel. diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación del 13 de Mayo de 1938, p.99.

(43) Cfr. Klaus Von Beyme, op. cit. p. 303

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
68

general en materia socioeconómica -como es el caso de los consejos económicos y sociales- o con competencia limitada a diversos aspectos de esta problemática. En Suecia, como producto del pacto social de Saltsjöbaden, se creó el Consejo del Mercado del Empleo, el que puede sancionar acuerdos de validéz nacional y cumplimiento obligatorio, actuando en la práctica como un verdadero consejo social.(44)

En Gran Bretaña existen tres organismos de nivel nacional y de estructura tripartita, que tienen por misión la comunicación entre los representantes del gobierno, de los sindicatos obreros y de los empresarios.

Asi, desde 1939, funciona el Consejo Consultivo Nacional Mixto con representantes obreros, empleadores y de las industrias nacionalizadas, actuando bajo la presidencia del ministro de Trabajo, a quien asesoran. En el marco del Ministerio de Hacienda funciona desde 1946 el Conseejo Consultivo de la Producción Nacional, en materia industrial, el que coordina consejos regionales y comités de distrito, todos de estructura tripartita. Su función es asesorar al gobierno en materia de politica industrial, de producción y problemas económicos regionalees. Finalmente, en 1947 se creó la Junta de Planificación Económica, que tiene por objeto establecer la política económica general de modo concertado entre empresarios y trabajadores.(45)

Por su parte, en Finlandia existen, en el área de los ministerios de Trabajo y de Asuntos Sociales, un Consejo del Trabajo y un Consejo Económico, respectivamente. Ambos constituyen organismos consultivos y asesores para la elaboración, el primero, de la legislación laboral, y el segundo, de la legislación y politica económica.(46)

2. Antecedentes institucionales nacionales.

2.1. Los primeros proyectos y experiencias.

Desde los origenes de nuestra vida independiente, en el persistente esfuerzo de casi medio siglo por lograr la organización nacional mediante el dictado de una Constitución, ha habido proyectos o experiencias,más o menos efimeros, que significaron diseños institucionales destinados a articular los elementos sociales y politicos que componian nuestra realidad y que, en este sentido, se apartaban un tanto del diseño institucional-liberal receptado y que finalmente se impusiera en la Constitu-

---

(44) Herrera, Enrique, op. cit., p. 22/23

(45) Herrera, Enrique, op. cit., p. 73/74

(46) Ibidem, p. 75.

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 69

ción de 1853.

2.1.1. El Consejo de Estado del Proyecto de 1813.(47)

El Segundo Triunvirato, por Decreto del 4 de Noviembre de 1812, encargó a una comisión integrada por Gervasio de Posadas, Pedro José Agrelo, Nicolás Herrera, Valentín Gomez, Pedro Somellera, Manuel Garcia e Hipólito Vieytes, la redacción de un nproyecto de Constitución Nacional, el que seria sometido, para su aprobación, a la Asamblea Constituyente de 1813.

El proyecto asi elaborado creaba, como órgano de asesoramiento del Poder Ejecutivo, constituido por el director supremo, un Consejo de Estado de 10 miembros, el que se renovaría por quintas partes cada dos años (articulo 11, capitulo XIX).

El articulo 2 de ese capitulo disponia una integración de ese Consejo de Estado, que precisamente concretaba la participación en él de representantes de los diversos grupos sociales con incidencia real en la sociedad de la época.

Los integrantes del Consejo de Estado "serán nombrados por el cuerpo legislativo de entre la lista nacional de elegibles: dos de ellos serán eclesiásticos, tres militares y cinco ciudadanos", disponia el articulo 2. Como se ve, la mitad del cuerpo correspondia a los representantes de dos grupos reales de poder que habian tenido participación decisiva en el proceso de nuestra independencia nacional

2.1.2. El Senado de la Constitución de 1819.(48)

La Constitución unitaria de 1819 -obra del Congreso que declarara nuestra independencia en 1816 y desde cuyo fracaso se abre el periodo de disgregación nacional que se inicia en el año 1820- incorporaba también representantes sociales a la 2 Cámara parlamentaria, esto es, al Senado. "Formarán el Senado -decia el articulo X del capitulo II del texto constitucional- los senadores de provincia, cuyo número será igual al de las provincias; tres senadores militares, cuya graduación no baje de coronel mayor; un obispo y tres eclesiásticos; un senador por cada universidad y el director del Estado, concluido el tiempo de su gobierno" . Estos senadores duraban 12 años en su mandato, pero el cuerpo se renovaba por tercios cada 4 años.

Junto a la Cámara de Diputados, integrada según un criterio territorial de representación, el Senado -órgano politico del Estado- sumaba asi junto a los representantes de las provincias y al director supremo saliente, a representantes de tres grupos de indudable gravitación en la realidad social y politica del pais: la Iglesia, el Ejército y la Universidad.

---

(47) Sampay, Arturo Enrique: recopilación Las Constituciones de la Argeentina (1810-1972).EUDEBA, 1975, p. 191/202.

(48) Ibidem, p. 270.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 70

2.1.3. El Senado consultivo de 1829.

Cuando en 1829 Lavalle -que venía de ser derrotado por López y Rosas- es reemplazado por el general Viamonte al mando de la provincia de Buenos Aires, se nombra a éste como gobernador provisorio, pero con facultades extraordinarias y se establece ;que debería ser asesorado por un Senado consultivo. Este Senado -que llegó a integrarse y a funcionar por poco tiempo- estaba compuesto por 24 miembros, entre ellos: el presidente de la Cámara de Justicia, el general más antiguo, el lpresidente del Senado Eclesiástico, el gobernador del Obispado, el prior del Consulado y 19 miembros más legidos por el gobernador provisorio, entre los notables del país, pertenecientes a las clases militares, eclesiásticas, hacendados y comerciantes.

Sin duda -como sostiene Angel Brovelli- estas experiencias involucran "una búsqueda afanosa de fórmulas propias que hicieran posible la participación de distintos sectores del pueblo en el gobierno.(49)

2.2. Experiencias realizadas.

Desde 1944, en nuestro país se han realizado experiencias diversas pero orientadas todas hacia la participación institucionalizada de los grupos económicos y sociales articulados con los órganos políticos del Estado, mediante la creación de consejos económicos y sociales consultivos, de variada composición. Circunstancia históricas diversas determinaron que estas experiencias no perduraran en el tiempo y que su labor no haya sido muchas veces significativa.

2.2.1. Consejo Nacional de Posguerra (1944).

Por decreto 23.847/44, el gobierno surgido del golpe de Estado de 1943, creó el Consejo Nacional de Posguerra en el marco del Poder Ejecutivo nacional, con el objetivo de asesorar al gobierno y de coordinar y planificar las políticas económicas y sociales con vistas a la finalización de la Segunda Guerra Mundial. El cuerpo fue presidido por el vicepresidente de la Nación -entonces coronel Juan D. Perón- e integrado por 16 consejeros, según un criterio tripartito, esto es, por representantes de ministerios y organismos del Estado con competencia en materia económica ;y social, por representantes de ;los empleadores y de los trabajadores, todos designados a título personal por el Poder Ejecutivo.

Este consejo -al caul en 1945 se le había encomendado la elaboración de un plan mínimo de acción para el pleríodo de

---

(49)**Brovelli, Angel:** Los factores de poder en la concepción justicialista, en revista "Reflexiones sobre la Nación Argentina", Ed.Temática SRL., del Centro de Estudios Comunitarios y Planificación, Bs.As., 1982,p. 50/51

H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE 71

posguerra- quedo disuelto en junio de 1946.

2.2.2. Consejo Económico y Social (1946)

Por decreto 2048/46,(50) se creo el Consejo económico y Social como órgano asesor y coordinador de la Administración Pública y consultivo de la secretaria Técnica de la Presidencia de la Nación.

Se estructuró de conformidad a una composición tripartita, con representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y con representates estatales a nivel de las secretarías de estados y bancos oficiales, designados por el Poder Ejecutivo nacional. Estuvo vinculado, fundamentalmente, a la coordinación y ejecución de las medidas económico-sociales del primer plan quinquenal del gobierno justicialista. Fue disuelto en 1949, mediante el decreto 18814/49 que dió nacimiento a la Comisión Nacional de Cooperación Económica, creada en su reemplazo.-

2.2.3. Consejo Económico Nacional (1947)

En 1947, por Decreto 20.447, se creó el Consejo Económico nacional, integrado exclusivamente por respresentantes de los ministerios, secretarías de estado y entes descentralizados. No se trataba, por tanto, de un órgano que integrara la participación de los grupos sociales -los que no tenian lugar en su seno- sino de un organismo técnico de coordinación de la politica económica.

2.2.4 Comisión Nacional de Cooperación Económica (1949)(51)

-Este cuerpo creado por Decreto 18.814/49 vino a sustituir al Consejo Económico y Social que habia sido creado 3 años antes y fue concebido como organismo asesor del Consejo Económico Nacional, cuyo presidente era también quién lo presidia. Estaba integrado por 20 miembros designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo Económico Nacional: 10 eran representates de los empleadores, 8 de los trabajadores y 2 representaban a los consumidores. Es el primer organismo de este tipo en nuestro pais que, pese al neto predominio paritario en su composición incorpora a representantes de los consumidores.-

2.2.5. Comisión Nacional de Precios y Salarios. (1952)

En 1952, por decreto 4592, se creó en nuestro pais la comisión de Precios y Salarios -que inspiraría luego a organismo similares-, destinada a la compatibilización de los precios y salarios y al control del cumplimiento de las normas sobre la

---

(50)D. 2098/46, en B.O. 4/7/46 y D. regl. 23209/46, en B.O. 27/12/46.

(51) D. 18.814 en B.O. 11/08/1949.-

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 72

materia, en el marco del plan económico gubernamental.(52)

Estaba integrada por 9 miembros, distribuidos por tercios entre los representantes de los trabajadores, de los empleadores, y de los consumidores. Es de destacar que es el primer organismo de este tipo en el que sus miembros son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de sus propias organizaciones, instituyéndose, además el desempeño ad-honorem del cargo.

2.2.6. Comisión Económica Consultiva (1953)

Con carácter de cuerpo asesor del Poder Ejecutivo Nacional se creó por decreto 1516/53 la Comisión Económica Consultiva(53), cuyas tareas estaban vinculadas fundamentalmente a la implementación del segundo plan quinquenal. Su creación determinó la disolución tanto de la Comisión Nacional de Precios y Salarios como de la Comisión Nacional de Cooperación Económica.

Estaba estructurada según un criterio tripartito e integrada por 12 miembros: 4 representantes de la C.G.T. por el sector trabajador, 4 de la C.G.E. por el sector empresario y 4 funcionarios técnicos del gobierno, todos ellos designados por el Poder Ejecutivo Nacional. El desempeño de sus funciones constituyó una carga pública, siendo por lo tanto ad-honorem.

2.2.7 Comisión Asesora Honoraria de Económia y Finanzas (1956).

El Gobierno surgido del golpe de Estado de 1955 creó, por decreto 305/56 la Comisión Asesora Honoraria de Economía y Finanzas, que se disolvió un año después, por decreto 8411/57. Se trataba de un cuerpo de estructura pluripartita, integrada por 31 miembros: 16 representantes del sector empresario, 6 del sector trabajador, 3 por las cooperativas, 2 por los periodistas y 4 expertos en materia económica. Es de destacar que el sector empresario tenía la mayoría absoluta del cuerpo, mientras que el sector laboral veía reducir su peso relativo en el Organismo.

Sus funciones consistían en evacuar las consultas que le sometiera el Poder Ejecutivo, pudiendo emitir opinión por iniciativa propia, siempre en el marco de su competencia económico-social.

2.2.8. Consejo de Administración de Fondos de Reestablecimiento Económico (1956).

Por decreto 13553/56 (54) se creó, en la órbita del Poder Ejecutivo, el Consejo de Administración del Fondo de Reestablecimiento Económico de integración paritaria, cuyos miembros

---

(52)D. 4592 en B.O. el 13/03/1952.

(53) D. 1516/53 en B.O. 3/2/53

(54)D. 13553, B.O. 8/8/56.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
73

eran designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de las entidades representativas de empresarios y trabajadores. Este Consejo se disolvió en 1962, por decreto 11498.

2.2.9 Consejo Nacional de Precios y Abastecimientos (1957)

Por decreto 12032 de 1957(55) se creó el Consejo Nacional de Precios y Abasteciminetos, siendo sus funciones las de asesorar al Gobierno en materia de precios y comercialización y su incidencia en el costo de la vida.

Este organismo estaba integrado según un criterio pluripartito que incorporaba a empresarios, trabajadores, cooperativas, amas de casa, y asociaciones de padres de familia y a técnicos gubernamentales. Estos miembros -cuyos cargos eran adhonorem asimilados a carga pública- eran designados por el poder Ejecutivo Nacional a propuesta de las organizaciones representativa de cada sector.-

2.2.10 Instituto Nacional de la Productividad y Consejo Económico y Social. (1957)

Por decreto ley 12.623/57 se creó el instituto nacional de la Productividad, integrado por represntantes de la U.I.A., de la C.G.T., del Centro Argentino de Ingenieros, Centros Técnicos en Trabajos y Organización Industrial, entre otros. Ese mismo año -por decreto 13317- se creó, asimismo, el Consejo Económico y Social como órgano de coordinación de los distintos ministerios del Poder Ejecutivo y sin participación de los grupos sociales en su seno.

2.2.11. Consejo Nacional de Desarrollo (1961)

Durante la Presidencia de Arturo Frondizi se creó -por decreto 7290/61- el Consejo nacional de Desarrollo, integrado por 9 miembros, bajo la presidencia del ministro de economía de la Nación y con funciones vinculadas a la planificación del desarrollo. Fue luego reestructurado en 1963 y 1964, actuando como organismo coordinador de los ministerios y entes estatales. Se trataba de un organismo de asistencia técnica, más que de un cuerpo de participación social para la concertación.-

2.2.12 Consejo Nacional de Abastecimiento y Consejo Nacional del Salario vital, Mínimo y Móvil. (1964)

Durante el gobierno del Dr. Arturo Illia, en 1964, se crearon el Consejo nacional de Abastecimiento -por Ley 16454-(56) y el Consejo nacional del Salario Vital, Mínimo y Móvil -por

---

(55)D. 12032 B.O. 14/11/57

(56)Ley 16.454 B.O.13/2/64.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 74

Ley 16459- (57).

El primero de ellos contemplaba la participación, junto a los represntantes estatales, de representantes de los trabajadores, los empresarios y las cooperativas. Sus funciones consultivas, en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, estaban vinculadas con los problemas de comercialización, abastecimiento, y precios. Este organismo fue disuelto por Ley 17017.-

El Consejo nacional del salario Vital, Mínimo y Móvil estaba integrado por 12 miembros en forma tripartita, distribuido por tercios entre los representantes estatales (de los ministerios de economía y Trabajo y Seguridad Social), de los trabajadores -designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de la C,.G.T.- y de los empleadores -también designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de las entidades empresarias más representativas. Se desempeñaba como un organismo autárquico con funciones de asesoramiento, estudio y determinación -cada año y para cada área del país- del salario Vital, Mínimo. Este Consejo fue disuelto en 1973 por decreto 4039.-

2.2.13. Consejo Nacional Asesor de Precios y Salarios. (1969)

El gobierno surgido del golpe de Estado de 1966 creó, en 1969, por decreto 4919 (58) el Consejo Nacional asesor de Precios y Salarios. Se trataba de un cuerpo asesor ubicado en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, de composición tripartita e integrado por 4 representate de cada sector: empresario, trabajador y estatal. A diferencia del organismo del mismo carácter que había sido creado en 1952 y que contaba en su seno con representantes de los consumidores, éste reemplazó esa delegación por representantes del Estado.-

2.2.14. Comisión Nacional de Precios y Comisión Técnica Asesora de política Salarial y del sector Público (1970)

Por la llamada ley 18884 (59) el gobierno de facto creó la Comisión Nacional de Precios, y por Decreto ley 18753, (60) la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público.

La Comisión Nacional de Precios era un organismo de composición pluripartita, que contaba con integrantes estatales, de los empresarios, trabajadores y usuarios y consumidores. Es de destacar el carácter revocable que tenían los mandatos de los representantes de los sectores privados por parte de las asociaciones que los hubieran designado. El cuerpo fue disuelto por

---

(57)Ley 16.459 B.O. 15/6/64.

(58)D. 4919 B.O. 12/9/69.

(59)Decreto Ley 18884 B.O. 7/1/71

(60)Decreto Ley 18753 B.O. 24/8/70

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 75

Decreto Ley 19508.-

2.2.15. Consejo Nacional Económico y Social (1972)

Durante el gobierno de facto presidido por el General Lanusse, se dictó el decreto ley 19569 que creó el Consejo nacional Económico y Social, bajo la inspiración del entoces ministro del interior Arturo Mor Roig. Se trataba de un organismo permanente de asesoramiento de ambos poderes públicos del estado nacional - Poder Legislativo y Poder Ejecutivo-. Tenia por misión principal proponer orientaciones fundamentales y opinar en materia socioeconómica; actúaba tanto a requerimiento del Poder Ejecutivo y de las Cámaras del Congreso como por iniciativa propia, pudiendo elevar anteproyecto de leyes. Estaba asociado a las tareas de planificación, pudiendo proponer bases para los planes de corto, mediano y largo plazo previsto en el Sistema Nacional de Planeamiento (art.10).

Estaba compuesto por 43 miembros: 1 presidente, 1 vicepresidente, y 1 secretario general designado por el poder Ejecutivo Nacional y por 40 consejeros distribuidos conforme al modelo paritario adptado, por mitades entre los representantes de los trabajadores organizados y los representantes de los empresarios de los sectores industrial, comercial y agropecuarios (art.2).

El decreto ley 19932 elevó a 47 el número de sus integrantes, al aumentar en 2 consejeros cada uno la representación de los trabajadores y empresarios, para dar cabida entre estos últimos al cooperativismo. De todos modos, el cuerpo no llegó a constituirse ni llegaron estas disposiciones normativas a tener vigencia práctica las que fueron derogadas por la ley de presupuesto nacional de 1973 número 20954.-

2.2.16. Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de vida (1974)

Por decreto 560/74, (61) luego modificado por el decreto 981/75 (62), el gobierno justicialista creó la Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida, con funciones de asesoramiento -primero en la órbita de la secretaria de Comercio de la nación y luego del ministerio de economia- en materia de politica de precios e ingresos, pudiendo aconsejar las medidas que fueran convenientes para la elevación del nivel de vida de los trabajadores.

El organismo fue concebido según una estructura tripartita, compuesta por 15 miembros, distribuidos por tercios entre los represntantes gubernamentales, de los trabajadores y empresarios.

---

(61)Decrero 560 B.O. 20/8/74.

(62)Decreto 981 B.O. 18/4/75

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 76

2.2.17 Instituto nacional de las Remuneraciones, la Productividad y la Participación (1975)

Al año siguiente, fué creado por decreto 2720/75 el Instituto Nacional de las Remuneraciones, la Productividad y la participación en laórbita de los ministerios de economía y trabajo, integrado por representantes de esos ministerios, de la C.G.T. y de las entidades empresarias.-

2.2.18. Mesa de Concertación (1984) y Conferencia Económica y Social (1985)

Durante la etapa democrática actual se realizaron dos experiencias fallidas de concertación y participación de los grupos sociales organizados. La primera de ellas fue la Mesa de la Concertación, constituida en Agosto de 1984, y que funcionaba en la órbita del ministerio del interior. Participaban del cuerpo los ministros del interior, de economía y de trabajo y los representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios.

Luego del fracaso de la mesa y ya en el marco del Plan Austral, por Decreto 1371/85 del 26 de julio de 1985, se creó la Conferencia Económica y Social, organizada según un modelo tripartito que preveía la participación de 5 representantes por sector: trabajador, empresario y estatal. Este último estaba integrado por los ministros de economía -que coordinaba el cuerpo- de trabajo salud y acción social e interior bajo la presidencia del Presidente de la Nación. El cuerpo se disolvió en la práctica a principios de 1987 sin arribar a resultado alguno. Sobre estas dos experiencias recientes volveremos más adelante.-

2.3 Proyectos legislativos y propuestas gubernativas

Casi desde principio de siglo, los legisladores Argentinos presentaron los más diversos proyectos de ley tendientes a la creación de organismos consultivos con participación de los grupos sociales. Ninguno de ellos tuvo sansión legislativa, pero constituyen una singular expresión de intentos institucionales destinados a perfeccionar las instituciones de nuestra democracia. Asimismo fueron varias las ocasiones en que éstas propuestas se formularon desde el propio Poder Ejecutivo nacional, sin que las mismas tuvieran mejor suerte.

2.3.1 Consejo nacional de Agricultura, Industria y Comercio (Saavedra Lamas - 1912)

En 1912 el Diputado nacional Carlos Saavedra Lamas presentó un proyecto de Ley de creación del Consejo Nac. de Agricultura, industria y comercio, en la órbita del ministerio de Agricultura y presidido por el titular de esa cartera. " Estará constituido -establecía el art. 1- por el Jefe de la sección de Estadisticas y Economía Rural, de la Sección de Comercio e Industria y de la de Agricultura y Defensa Agricola, y 6 miembros carácterizados de la industria y del comercio, centros y asociaciones industriales o bancarias que deberá designar el Poder

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE 77

Ejecutivo ... cada 2 años" la función de este cuerpo era la de asesorar a los poderes públicos en lo relacionado con los intereses de la agricultura, ganaderia e industrias derivadas, pudiendo aconsejar medidas y reformas y constituirse en tribunal arbitral para dirimir cuestiones en el área de su competencia.-

2.3.2 Consejo Económico del Trabajo (del Valle ibarlucea -1920)(64)

En la sesión del 30/9/1920 el senador socialista Enrique del Valle Ibarlucea presentó al Senado de la Nación su proyecto de Ley de creación del Consejo Económico del Trabajo. Como él mismo lo reconoce, este proyecto está inspirado en la politica económica y en los órganos politicos creados por la Rusia Sovietista, (65) Asi como en las ideas generales que ha orientado el Consejo Económico creado en Francia por la Confederación del trabajo, según surgiera del Congreso de Lyon de 1919.(66)

" Mi proyecto tiende a poner en manos de los obreros -expresa el autor (67)- el gobierno económico del pais "
El proecto organizaba, a los niveles inferiores, los comites de obreros encargados del control de la producción en todas las empresas industriales que emplearan a más de 10 obreros (art. 20) y, en cada ciudad importante o región industrial, una comisión regional de control compuesta por los representantes de los sindicatos obreros y de los comites de fábricas (art.21).-

A nivel nacional se organizaba el consejo cuyos fines srian los de estudiar la organización de la actividad económica del pais y preparar las medidas tendientes a la socialización de las empresas, otorgándole facultades de control de la producción industrial, de gestión de las industrias socializadas de administración de las empresas de la nación, de dirección de la explotación y la colonización de la tierra pública, de la inmigración y distribución de los inmigrantes en todos los territorios del pais (art. 1), quedando bajo el contralor del Consejo todas las reparticiones nacionales que tuvieran relación con la vida económica de pais (art. 4). El art. 2 del proyecto establecia como tarea del consejo la elaboración del programa y la fijación de las ideas directrices que deberian presidir la organización regular de la actividad económica del pais y el art. 6 determinaba la obligación de los poderes públicos de consultar al Consejo en todos los proyectos de ley y medidas importantes que se rfieran a

---

(64)del Valle Ibarlucea, Enrique: la doctrina socialista y los consejos de obreros, Ag. Sudamericana de libros Bs.As. 1920

(65)Ibidem p.33

(66)Ibidem p. 53

(67)Ibidem p.33

78

la actividad económica y a las condiciones de los trabajadores" , facultándo asi mismo a éste a " dirigirse directamente a los poderes públicos proponiendo la sansión de las medidas relativas a la economía nacional comprendida en sus atribuciones"

El Consejo económico del trabajo estaría compuesto por 35 delegados obreros, de entre los cuales se eligirían 14 miembros para integrar el comite directivo del cuerpo (art.15) La ley dejaba en manos de una comisión compuesta por 3 delegados de la FORA, 3 de la Federación obrera marítima, 3 de la federación Agraria Argentina y 3 de la Confraternidad ferroviaria, la reglamentación de la elección de los miembros del Consejo (art.11), en base a unas reglas prevista por el art. 12. En cada gremio, los trabajadores, en votación secreta, debían elegir a los delegados que integrarían la asamblea general de representantes de todos los trabajadores organizados, órgano éste llamado a elegir a los miembrso del Congreso (art.14). Estos miembros durarían 2 años en sus funciones y sus mandatos serían revocables (art.16). Finalmente el art.17 facultaba al Consejo para crear Consejos regionales, de análoga composición los que estarían sometidos a su dirección y control.-

2.3.3. Junta de Economia Nacional (I. Francioni y J. Cardarelli, 1921)(68)

En 1921 los diputados Isaac Francioni y Julio Cardarelli presentaron un proyecto de Ley de creación de la junta económica Nacional integrada por 11 miembros: El presidente del Departamento Nacional del trabajo, el jefe de la Oficina de estadisticas, un Director del Banco de la Nación, el Director Nacional de Agricultura, el Juez de Comercio más antiguo de la Capital Federal, El Administrador General de Aduanas, el Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, un Agricultor, un Ganadero y un Molinero designados por el Poder Ejecutivo Nacional y el Presidente del "Sindicato obrero más caracterizado legalmente constituido" .

No se trataba en sentido estricto, de un órgano consultivo, pues se otorgaban a la Junta facultades reguladoras de la economía; en este sentido debía fijar los precios sostenes para las cosechas, determinar la fecha de recolección de frutos, fijar los prcios de los artículos de primera necesidad, las tasas de interés en las operaciones entre particulares, las bases para la fijación del precio de los alquileres y el salario mínimo para los trabajadores.-

2.3.4. Comisión de Planes Económicos (R. Bogliolo 1932)(69)

---

(68) Cfr. Herrera Enrique op.cit.p.31.

(69)Diario de sesiones de la Cámara de Dip. de la Nación, 27/7/32. p.436/448

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 79

En 1932, el Dipuado socialista R. Bogliolo presentó un proyecto de ley de creación de planes económicos (Gosplan), el que fue suscrito por la bancada socialista (70).

Se trata de un cuerpo de estructura pluripartita vinculado a la planificación económica y social. Se compone de 15 miembros ; un tercio de los mismos corresponde a los representantes del Poder Ejecutivo, otro tercio a representantes técnicos de las Universidades (tres de la Facultad de Cs. exactas, físicas y matemáticas y dos de la facultad de cs. Económicas) y el tercio restante a los representantes de los grupos sociales organizados (uno de los trabajadores agremiados, tres de las entidades industriales, comerciales y agropecuarias y uno de los consumidores organizados - articulo 4 -).

Al fundamentar su proyecto de ley, Bogliolo explicitaba los dos aspectos fundamentales que lo informaban; el primero, era el nombramiento de una comisión permanente para el estudio de nuestra economía y el segundo se relacionaba con la iniciación en el país de una política económica encaminada a regular la producción de acuerdo con normas científicas, a fomentar la explotación de nuevas fuentes de riqueza y analizar con criterio colectivo las conveniuencias generales de la población en el desarrollo de nuestra vida económica (71).

Los estudios, sugerencias y recomendaciones que elabora la comisión " serán sometidos a la consideración del P.E. y del Congreso Nacional a los fines pertinentes".(Art.6). Es el primer proyecto argentino que vincula a un órgano de este tipo con ambos poderes del Estado. Es de destacar, asimismo, dos aspectos relacionados con el funcionamiento del cuerpo que se proyectaba y que han sido receptado por el que propició: el carácter honorario de las tareas de los miembros de la Comisión y el carácter revocable de sus mandatos " por resolución de sus representados" (Art.7).

2.3.5. Consejo Nacional Económico.(Carlos M. Noel - 1938)(72)

En 1938 el Diputado Nacional Carlos M. Noel presentó a la C. de D. de la Nación un proyecto que creaba "una Comisión Nacional encargada de estudiar el proyecto de ley que instituye el Consejo Nacional Económico", como órgano de derecho público, el que tendrá por funciones proponer las medidas necesarias en

---

(70)Además de Bogliolo -su autor- el proyecto ue suscrito por los diputados socialistas A. Ghioldi, A. Castiñieras, Amleto Magris, J.L. Pena, J.B.Lamesa, E, Dickmann, F. perez Leiros, S.L. Ruggieri y M. Buyán.-

(71) Ibidem p. 437.

(72) Diario de Sesiones de la C. de Diputados de la Nación. 13 de mayo de 1938 p. 98/101.

CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE 80

materia socio económicas "constituyendo el poder que aconsejará acerca de las directivas generales de la economía nacional y la regulación y coordinación de toda la producción y distribución de la riqueza de la Nación (Art. 1)".

La comisión que se creaba por el proyecto de Noel estaba integrada de modo tripartito por 108 miembros -bajo la presidencia del Ministro de Hacienda, los que se distribuian de este modo: 21 miembros en representación del Estado (3 de los Ministerios de Hacienda, Agricultura y Obras Públicas, 6 Senadores y 12 Diputados), 39 representantes de los trabajadores, 39 de los empleadores, 5 en representación de las profesiones liberales y 4 de las de Ciencias y Artes (Art. 3). Al fundamentarlo, su autor sostenía que "El Consejo que pretendemos crear no busca mas que servir el interés general, sin pretensiones de dominar. Busca sólo organizar al lado de la democracia política, la democracia económica."

En 1940, la Comisión de Legislación General de la C. de Diputados, en base al proyecto de Noel, produjo despacho aconsejando la aprobación de un proyecto de resolución por el cual se invitaba " al H. Senado para constituir una Comisión Parlamentaria Mixta integrada por 3 senadores y 3 diputados, con el objeto de estudiar las iniciativas sobre creación del Consejo Nacional Económico (Art.1)(73).

2.3.6.Consejo de Orientación Económico Social (H.J.Tonelli -1959)(74)

En 1959, el Diputado del radicalismo del pueblo H.J.Tonelli, presentó un proyecto de creación del Consejo de Orientación Económico Social, como órgano consultivo y de asesoramiento del P.E. y de ambas Cámaras del Congreso, siendo sus dictámenes sólo ilustrativos (Arts. 1 y 3).

Se proyectaba su integración en forma pluripartita, siendo presidente de la asamblea del cuerpo el Vicepresidente de la Nación. Lo componían 95 miembros: 30 representantes de los Sindicatos de Trabajadores; 30 de los empleadores; 12 representantes del Estado -de los cuales 3 representarán a las fuerzas armadas- 6 representantes de las profesiones liberales, 6 de las cooperativas, 6 personalidades cientificas -cuyo nombramiento sería sugerido por las Universidades Nacionales- 3 representantes de los consumidores y 2 de las actividades culturales y artisticas.

Al fundamentar su proyecto, Tonelli sostenía que " no se pretende presentar al Consejo Orientador Económico Social como

---

(73) D. de Sesiones de la C. de Diputados de la Nación; 19 /9/40 p. 721/724.

(74) D. de Sesiones de la C. de Diputados de la Nación; 20/5/59 p. 417/420.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE FOLIO 81

una panacea para resolver todas las cuestiones, es evidente que él constituye un valioso instrumento de pacificación social y de democratización de la vida económica". "Como instituto consultivo asesor máximo del pais en su materia, es de suponer -agregaba- que los poderes públicos, por propia responsabilidad, no prescindan de sus puntos de vista, que deben comportar para ellos verdaderas directivas, por provenir de entidades que son la expresión de todas las fuerzas activas de la Nación".

2.3.7. Comisión Nacional de Promoción Económica y Social (M.Barretto; 1960)(75)

Este proyecto de creación de la Comisión Nacional de Promoción Económica y Social, elaborado por el Diputado Nacional M. Barretto y que también fué suscripto por los Diputados J.M.Vesco y A.R.Freytes, tenía por misión (Art.1) " Estudiar, planificar y proyectar la reactivación integral de las zonas paupérrimas o subdesarrolladas del pais".

La Comisión -que tendrá caracter ad-honorem- estará integrada con un neto predominio de funcionarios estatales y se componía de cada Ministerio y Secretaría de Estado, 15 funcionarios técnicos por las reparticiones nacionales, 1 Asesor Letrado designado por la F.A.C.A. un miembro de la C.G.T. y un representante de las Universidades Nacionales. Se asignaba al órgano funciones consultivas del P.E., el que debería utilizar los planes que la Comisión le elevara para estructurar leyes que tiendan a la reactivación general de las regiones (Art. 10).

2.3.8. Consejo Económico y Social (A.Ghioldi - 1964)(76)

El Diputado Socialista Democrático Américo Ghioldi el 18 de marzo de 1964, en la C. de Diputados de la Nación, un proyecto de ley que creaba el Consejo Económico y Social, el que fué suscripto por otros diputados nacionales(77)

Este proyecto vuelve a conjugar -al igual que lo hacía el de la década del 30 el de R.Bogliolo- la representación de los grupos sociales y la planificación. En su primer artículo definía el llamado "Plan de los Grandes Objetivos Nacionales del Pewriodo Sexenal de Gobierno (Nuevas Bases, 1964/ 1970)" en una larga serie de medidas - fines en materia económica, laboral, habitacional, educacional y sanitaria.

El Art. 3 del proyecto creaba "el Consejo Económico y Social con adecuada representación de las actividades económicas,

---

(75) D. de Sesiones de la Cámara de Diputados; 18/5/60 p.258/260.

(76) D. de Sesiones de la C. de Diputados de la Nación; 18/5/64 p.2.016/7.

(77) L.N.Fabrizio, J.E.Rozas, Eduardo C.Schaposnik y Juan Antonio Solari.

FOLIO 82

sociales, obreras profesionales, educativas y culturales del país, de acuerdo con la disposición de la reglamentación de la presente Ley ". Como se ve, se trataba de un órgano de integración pluripartita, cuya autonomía quedaba garantizada en tanto los representantes serían designados por los Organismos e Instituciones representativos de las funciones, de conformidad a la reglamentación (art. 3).

El Consejo Económico y Social -órgano de carácter consultivo- debía pronuinciarse sobre los planes elaborados para el cumplimiento de los objetivos nacionales, por la oficina técnico-económica del Gobierno, destinada a programaciones económicas. " Además de las funciones de consulta y asesoramiento -finalizaba el Art.3- el Consejo tendrá iniciativa propia dando a conocer sus opiniones al P.E.

El Art.4 establecía que "el P.E. aprobará los planes sobre la base de los pryectos elaborados y consultados en la forma establecida en los arts. anteriores y los remitirá al P.L. para su aprobación y sanción legal correspondiente" e informará anualmente -concluia el art. 5- al Congreso de la ejecución de dichos planes.

"Nuestro proyecto -decía Ghioldi al fundamentarlo- debe entenderse como un replanteo actualizado a las circunstancias presentes de la iniciativa que el socialismo presentó por intermedio de R.Bogliolo hace 30 años". Reafirmaba la idea de la planificación de democracia o planificación de la libertad como instrumento de la organización social y el progreso económico", para el cumplimiento de los objetivos nacionales -económicos y sociales- inmediatos. "Para la realización de los objetivos -decía- es necesario dar intervención, por supuesto,al Estado y Municipios, y además a las organizaciones gremiales de los trabajadores y a las cooperativas".

Concluia formulando un importante replanteo económico, social e institucional, al que su proyecto pretendía coadyuvar. "El conjunto de los objetivos de la programación nacional -se afirmaba- merece denominarse Nuevas Bases (NUBA) con lo que al rendir un homenaje a la obra cumbre del eminente tucumano, señalamos la necesidad de la superación. "Las bases" de hace un siglo, en cuanto son perdurables, deben ser englobadas en un nuevo sistema de ideas económicas y sociales que reconoce y promueve la participación del elemento colectivo en la producción y distribución de las riquezas. Las bases ayer, las nuevas bases, hoy".

2.3.9.Comisión Económico Social de Emergencia (R.Rois - 1964)(78)

La Comisión Económico Social de Emergencia proyectada por el Diputado demoprogresista R. Rois, en 1964, tenía una competencia amplia pero de objeto mas específico. La misma estaba "

---

(78)D. de Sesiones de la C. de Diputados, 18/3/64 p. 2073.

H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE 83

destinada a aconsejar en un plazo no superior a 30 dias las medidas administrativas o legislativas que deberán ser adoptadas para alcanzar una nivelación entre el monto de los sueldos, salarios, pensiones o jubilaciones y el costo de la vida, y para lograr una solución satisfactoria al problema del desempleo (reactivación de industria y creación de fuentes de trabajo) y a la situación de los desocupados" (Art. 1).

Este organismo fué concebido con una composición tripartita y estaría integradoi por tres representantes de la C.G.T., 1 de la C.G.E., 1 de la U.I.A., 1 ACIEL (esto es tres representantes del empresariado) y los técnicos que designe el P.E.Nacional de los Ministerios y Secretarías vinculadas a los problemas sometidos al estudio (Art. 2). Asimismo, el proyecto contempla que elevada las recomendaciones de la Comisión al P.E., éste pondría inmediatamente en ejecución las de carácter administrativo e incluiría las medidas de carácter legislativo entre los asuntos a tratarse en las sesiones extraordinarias del Congreso; respecto de estas últimas, ambas Cámaras deberían tratarlas con preferencia constituyendo -a tal efecto- una comisión bicameral de 5 senadores y 10 diputados (Arts. 3 y 4).

La composición de la Comisión -explicaba Rois- presupone un acuerdo entre los factores de la producción, que con el contralor de los técnicos gubernamentales, será instrumento importantísimo para la consolidación de la paz social en la República.

2.3.10.Consejo Económico y Social (Martinez Garbino y Tardelli -1964)(79)

También en 1964, pero esta vez en el Senado, los senadores entrerrianos L.J.Martinez Garbino y A. Tardelli, presentaron un proyecto de ley de creación del Consejo Económico y Social como organismo de asesoramiento y consulta de los poderes legislativo y ejecutivo de la Nación (Art. 1). Con esos alcances, el Consejo estaba facultado para evacur consultas provenientes de ambos poderes y opinar por iniciativa propia, así como participar en la elaboración de planes y programa de desarrollo económico y social (Art. 2).

Se trataba de un órgano de 74 miembros miembros y de integración pluripartita: 24 consejeros, 12 cada uno representaban a los empresarios y trabajadores organizados, 20 miembros -10 cada uno- participaban en representación del Gobierno Nacional y de los Estados provinciales, 2 representantes del Consejo Nacional de Desarrollo, 2 al Consejo Federal de Inversiones y los restantes 16 consejeros representaban a los intereses diversos: 3 a los profesionales liberales, 3 a las cooperativas, 1 a los consumidores, 1 a las entidades culturales y artísticas, 4 a las

---

(79)D. de la Cámara de Senadores de la Nación; 30/12/64 p.2769/72.

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE 84

Universidades Nacionales, 2 a las Universidades Privadas y 2 eran personalidades independientes (Art. 5).

Asimismo el proyecto preveia la estructura organizativa del Consejo (Asamblea General, Comité Ejecutivo de 10 miembros y Comisiones), definia el carácter público de las sesiones de la Asamblea y, respecto del procedimiento para la elección de los consejeros, lo dejaba a cargo de la reglamentación que el P.E.N. hiciera "cuidando siempre el principio de su auténtica representatividad"(Art. 6).

Es importante señalar que en sus fundamentos, destacaban que "la uniforme doctrina europea y americana enseña que los organismos de esta naturaleza resultan indispensables en el quehacer económico y social que enfrenta el mundo moderno, en el que las distintas expresiones de las actividades productivas deben sentirse partícipes de una acción que tienda, inequivocamente, a la consolidación y perfeccionamiento de la democracia social como sistema de gobierno que reclaman los nuievos tiempos". "La mas activa participación ordenada de esos sectores -concluian- ha permitido a otros pueblos alcanzar realizaciones nacionales de gran significado, afianzando al mismo tiempo el prestigio de sus organismos institucionalesy la vigencia cierta de la democracia representativa, asi como su estabilidad politica y social".

2.3.11. Consejo Nacional Económico y Social.(E.Massolo -1975)(80)

Bajo la inspiración del D.Ley 19.569 que habia creado este Consejoen 1972 y que no llegó a constituirse, el Diputado Eduardo A.R. Massolo presentó en 1975 un organismo de idéntica denominación: El Consejo Nacional Económico y Social.

Se trabaj de un cuerpo de integración paritaria, esto es con representates de los trabajadores y de los empresarios de los sectores industrial, comercial, agropecuario y de las cooperativas. El presidente, el vicepresidente y el secretario general del Consejo serian designados por el Presidente con acuerdo del Senado y los restantes consejeros por el P.E.Nacional a propuesta de las organizaciones (Art.2).

Los alcances funcionales del órgano proyectado eran de orden consultivo y asesor de ambos poderes politicos -Legislativo y Ejecutivo- y con facultades para emitir opinión por iniciativa propia y proponer bases para los planes de corto, mediano y largo plazo (Arts. 1 y 8). Pese a tratarse de representantes de los intereses, el Art.6 disponia que los consejeros emitirán sus votos "actuando con independencia de criterio", es decir, sin mandato vinculante o imperativo.

2.3.12.Consejo Nacional Económico y Social (CONES) (C.H.Perette -

---

(80) D. de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. 25/6/75 p. 1.361/2.

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE FOLIO 85

1975)[81]

"El Consejo Económico y Social es una expresión vívida de expansión de la democracia y la antítesis más directa del corporativismo fascista o falangista", sostenía el senador Carlos H. Perette al fundamentar su proyecto de ley de creación del CONES. Y agregaba que el consejo "no surge como un enfrentamiento al Parlamento democrático ni aniquila el poder decisorio de los órganos constitucionales...es inseparable del Parlamento y de la estructuración democrática argentina".

Este proyecto, presentado en 1975, se basa en el que el radicalismo presentara en 1964 en el Senado,[82] el que se reproduce con algunas modificaciones que aquí se señalan. En cuanto a su integración, también se definía por una composición pluripartita, pero de 60 miembros: 20 representantes de los trabajadores, 20 de los empresarios, 2 representantes de las empresas públicas, 1 del Consejo Nacional de Desarrollo, 1 del Consejo Federal de Inversiones, 4 cada uno los profesionales liberales, las universidades nacionales y las cooperativas, 2 representantes de las universidades privadas, 1 de los consumidores y 1 de las entidades culturales y artísticas (artículo 6)

Se establecía que el cuerpo era órgano de consulta y asesoramiento de los dos poderes políticos, introduciendo la novedad de la consulta obligatoria "en proyectos de leyes, medidas, programas o planes de carácter económico y social" (artículo 3).Posibilitaba la sustanciación por la vía contencioso-administrativa de las impugnaciones de las entidades afectadas a la representatividad establecida por el Poder Ejecutivo (artículo 17) y establecía un mecanismo indirecto de revocación del mandato de los consejeros a través de la remoción por la asamblea, cuando la entidad que originó el nombramiento del consejero hiciera saber que el mismo había perdido representatividad (artículo 18).

2.3.13. Consejo Nacional Económico y Social (Jorge R. Vanossi, 1985)

En mayo de 1985, el diputado nacional del radicalismo Jorge R. Vanossi presentó un proyecto de ley de creación del Consejo Nacional Económico y Social "como órgano independiente de los poderes públicos, sobre la base de la participación de los intereses más representativos que intervienen en el proceso de la cultura, la producción y el consumo" (artículo 1). Fue concebido como cuerpo consultivo del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Nación, con facultades para emitir opinión y elevar proyectos legislativos en materia económica y social. El inciso a) del

---

(81) D. de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 20/21 de noviembre de 1975; p. 3.294/7.

(82) Ver proyecto señalado en el punto 2.3.10. del presente.

86

artículo 11 establece la obligatoriedad de la consulta al consejo en estos términos:"Ninguna ley en materia de planeamiento económico o sociall puede ser sancionada sin el dictamen previo del Consejo".

La integración del cuerpo sigue un criterio pluripartito. Lo componen 44 consejeros: 10 por "las entidades representativas de los trabajadores"; 11 por el sector empresario privado, de los cuales 4 representan al empresariado industrial y comercial, 4 a los productores.agrícola y 3 a las entidades financieras y bancarias; 4 representantes de las empresas del Estado y un total de 19 miembros por las entidades representativas de los intereses diversos: 2 por las de previsión social, 3 por las asociaciones de profesionales universitarios, 5 por las universidades nacionales y privadas, 3 por los centros culturales y deportivos, 3 por las cooperativas y 3 de emergencia (artículo 5). Para la elección de los consejeros, el proyecto prescribe "la intervención de todas las entidades representativas..., las que elevarán ternas a la consideración del Poder Ejecutivo, de las que éste extraerá los nombres para cuya designación será menester recabar el acuerdo del Senado" (artículo 7), de modo que la designación,mediante la opción de un candidato entre los propuestos por las organizaciones, queda en manos de los poderes públicos.

El proyecto de ley que comentamos contiene una disposición que posibilita la revocación del mandato de los consejeros, cuando establece -en su artículo.8- que "los cargos pertenecen siempre al sector representado y no a la persona, y cada sector podrá revocar, sin expresión de causa, la representación de sus consejeros"; pero adviértase que, según surge de la sola lectura del referido artículo, esta facultad de revocación ha sido otorgada al "sector representado" y no a la entidad o entidades representadas. Entre otros aspectos destacables del proyecto del diputado Vanossi cabe mencionar la disposición acerca del carácter público de las sesiones y de las decisiones del Consejo (artículo 16).

En sus fundamentos, el autor del proyecto destaca lo que -a mi criterio- son los tres elementos centrales que inspiran esta creación institucional: a) que todos los elementos que existen en la sociedad y que forman parte de su nota pluralista, estén, no aisladamente expresados, sino orgánicamente manifestados; b) la necesidad de institucionalizar el llamado "poder de consulta" -necesidad surgida de la transformación operada en la idea tradicional de la distribución del poder en tres órganos, por la complejidad del Estado moderno- en el Consejo Económico y Social llamado a cumplir esa función de consulta, y, por último, c) la idea de enriquecer y perfeccionar la representación política de nuestra democracia, sin desnaturalizarla ni reemplazarla.

2.3.14. Consejo Económico y Social (CES) (D. Guelar, 1985).

Por su parte, el diputado nacional del justicialismo Diego R. Guelar presentó, también en 1985, un proyecto de ley de

87

creación del Consejo Económico y Social. El cuerpo fue proyectado como."persona jurídica de carácter público" (artículo 1) con funciones de consulta y asesoramiento del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en materia económica y social, pudiendo proponer orientaciones fundamentales y opinar por iniciativa en el área de su competencia (art. 15).

El CES se integra, de un modo pluripartito, por 90 consejeros, correspondiendo dos tercios de sus miembros -por partes iguales, con 30 consejeros cada uno- a los trabajadores y empresarios y el tercio restante -dividido también en partes iguales con 15 consejeros cada uno- a los sectores de intereses diversos y el sector público (art.2).

La representación de los trabajadores es otorgada en forma global y el proyecto establece que sus consejeros serán propuestos por la CGT (art.4). La representación del empresariado privado se distribuye entre los sectores agropecuario, industrial y de servicios, con 9 consejeros cada uno, y el sector de minería y actividades extractivas con 3 consejeros (art. 6). Es de destacar, respecto de este sector, la prohibición contenida en el inciso d) del artículo 7 del proyecto, que veda, para el subsector agropecuario, la representación de empresas de capital extranjero, la que queda reducida a un consejero para la minería y a dos consejeros para el resto de los subsectores

En cuanto a los 15 consejeros del sector público, éstos se distribuyen del siguiente modo: 8 consejeros representantes de los organismos del Estado y 7 en representación de las empresas del Estado.o con participación estatal en cualquiera de sus tipos sociales (art. 9). Finalmente, los intereses diversos (art. 8) comprenden a 3 consejeros por las cooperativas, 4 por los colegios profesionales, 3 por los institutos de investigación en la materia de la concertación económica y social y 5 por los sectores de interés social como comunicaciones sociales, turismo y recreación, vivienda, artesanías y arte.

En cuanto a la designación de los consejeros, el proyecto la deja en manos del Poder Ejecutivo, directamente en el caso de los representantes de los organismos del Estado, y a propuesta de las organizaciones respectivas o de las empresas estatales en el caso de los restantes miembros del Consejo (art.3).

El diputado Guelar fundamenta el proyecto de creación de este organismo en " la idea de la concertación económica y social", la que se encuentra -afirma- " en conexión profunda con la forma democrática del Estado moderno, toda vez que implica postular que la acción de dicho Estado no sea autoritaria en cuanto a la concepción e implementación de los planes y de las medidas económicas, sino que, por el contrario, sea el resultado del diálogo y la participación de los destinatarios de la acción gubernamental".

El autor del proyecto que comentamos sostiene, además -con lo que coincidimos en un todo- que "la concertación supone... un modo de articulación entre las instituciones politi-

cas fundamentales del Estado, los poderes Ejecutivo y Legislativo, con las asociaciones intermedias legítimas, cuya existencia se reconoce y su actividad se apoya en una sociedad pluralista. Constituye también -agrega- una importante herramienta de la acción democrática del Estado en la búsqueda del consenso, toda vez que es más fácil obtener la conformidad y el acuerdo de la población a las medidas gubernamentales si se cuenta con instituciones, como la que aquí se propone, que acrecientan la participación social".

2.3.15. Consejo Económico y Social de la República Argentina (R. Rojas - 1988)(83)

Con alcance de órgano temporario y no permanente, el diputado Ricardo Rojas presentó este año a esta Honorable Cámara un proyecto de ley de creación del Consejo Económico y Social de la República Argentina, el que "tendrá una duración de dos años y su mandato podrá ser prorrogado por ley" (art. 2).

El autor fundamenta su proyecto de creación del organismo en " la situación social y económica de gravedad extrema" por la que atraviesa el país y en la necesidad de "implementar organismos y medidas que garanticen realmente la posibilidad de un despegue y mejoramiento global". Su misión sería la de "analizar, seguir y desarrollar los planes y metas económicas y sociales que en el futuro se plasmen en el ámbito nacional y plantear las alternativas y soluciones a las autoridades gubernamentales" (ar. 1). El cuerpo fue concebido con un reducido número de miembros -14 en total- y con una composición de neto predominio estatal. Lo integran 8 representantes del estado nacional (3 senadores, 3 diputados y 2 representantes del gobierno) y 6 representantes de los grupos sociales; 2 de los consumidores, 2 de la C.G.T. y 2 de los empresarios (art.2).

2.3.16. Propuestas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional.

Cabe destacar que la iniciativa de creación de un órgano de esta naturaleza no ha estado exclusivamente en manos de legisladores. En dos oportunidades significativas, durante los gobiernos constitucionales de Arturo Illia y de Juan Domingo Perón, fue el propio Poder ejecutivo el autor de propuestas de igual naturaleza, las que no se vieron luego concretadas.

En 1964 el Poder Ejecutivo elevó al Congreso un proyecto de Ley de creación del Consejo Económico y Social, el que no llegó a tener tratamiento legislativo

Diez años más tarde, el 1 de Mayo de 1974, en oportunidad de inaugurar las sesiones ordinarias del Congreso, el entonces Presidente de la nación, Juan D. Perón expuso ante la asamblea legislativa la intención de crear el Consejo para el proyecto Nacional, el que se inspiraba en las experiencias de los

---

(83)Trámite Parlamentario N 201, 21-3-88, pag. 2779/80.

Consejos económicos y sociales, en cuanto a la participación en su seno de los representantes de los grupos sociales organizados, pero que, a su vez, incluía una idea más ambiciosa, cual era la de corresponsabilizar al pueblo organizado y al gobierno en la resolución de los grandes temas nacionales y concertar un modelo de país para los argentinos.(84)

2.4 Propuestas extralegislativas.

Muchas fueron también las propuestas de crear un consejo económico y social a nivel nacional proviniente de los más diversos grupos sociales y económicos organizados, así como de especialistas en la materia, fundamentalmente a partir de la década del sesenta.

Entre ellas cabe mencionar la iniciativa elevada al poder Ejecutivo nacional en 1963, por un ex ministro de economía, Raúl Prebisch, la que contemplaba la creación de un consejo económico y social como órgano integrante de un sistema de planificación democrática de la economía, de carácter indicativo, (85) el que no se concebía como organismo de técnicos sino integrado por todos los elementos activos de la economía.

Por su parte, el tratadista Enrique Herrera (86) consigna, entre otras iniciativas de este tipo, el proyecto de Ley de creación de un Consejo Económico y Social elaborado, en 1965, por la C.G.. y el apoyo al CONES que fuera proyectado por el Gobierno en 1972 (decreto ley 19569) sustentado por el Foro de la Libre empresa, la Cámara de Exportadores, la Asociación Cristiana de Dirigente de Empresas, La C.G.E. y la U.I.A. Por su parte, la C.G.T. viene sosteniendo una iniciativa de este tipo desde sus primeras jornadas económicas en 1963. (87) .

En 1971, durante el gobierno de facto del general Lanusse y bajo la inspiración del entonces ministro del interior, Arturo Mor Roig, se creó -en el ámbito de esa cartera ministerial- la Comisión Asesora para el estudio de la reforma institu-

---

(84) **Perón J.D.:** Modelo Argentino para el Proyecto nacional, Ediciones del modelo Argentino, Bs.As. febrero 1976, pag. 25/26. **Rosembuj, Tulio:** Planificación, propiedad y Estado, ediciones del C.F.I. Bs. As. marzo de 1976 pag. 26.

(85) **Herrera, Enrique:** Los Consejos Económicos y Sociales, EUDEBA, 1972 pag. 37/38.

(86) **Herrera, Enrique**, op. cit. pag, 39/62

(87) **Herrera, Enrique.** op.cit. pag. 54.

cional.(88)

En el dictámen emitido por dicha comisión acerca del contenido de las reformas constitucionales acosenjan " añadir un inciso nuevo al artículo 67, confiriendo al Congreso la facultad de reglamentar el funcionamiento de un consejo económico y social y de otros orgnismos representativos de los diversos sectores de la comunidad, con facultades de asesoramiento y consulta". (89)

El economista Angel Monti(90), en el marco por los criterios por él sustentados para concebir y construir un proyecto nacional, plantea la necesidad de "construir un Consejo económico y social para discutir la estrategia y las políticas de desarrollo del país", así como consejos o comités por actividades, consejos por región de desarrollo del país y un comité de precios e ingresos. Concibe a estos entes como organismos asesores y no ejecutivo, independientes del poder político y con participación de los grupos sociales organizados, los que deberán estar integrados al menos en forma tripartita -por gobierno, trabajadores y empresarios- y con participación de la universidad.

De igual modo, el Centro de Estudios Prospectivos y la Fundación Argentina del año 2000, (91)plantean la necesidad de una "estructura de poder político e institucional caracterizada como de poder abierto, y de participción total, mediante la incorporación, a distintos niveles, de todos los sectores y grupos sociales que integran la comunidad nacional". A este fin, propician la creación de organismos de poder de asesoramiento y consulta, como los consejos económicos y sociales y organismos de gestión empresarial.

En 1986, el dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, elaborado por la Comisión de Reforma Constitucional de ese cuerpo asesor, aconsejó que la futura reforma constitucional argentina incorporara la previsión de la creación del Consejo económico y social, como órgano de consulta y asesoramiento de los poderes Legislativo y Ejecutivo,

---

(88) La comisión estaba integrada por los Dres. G. Bidart VCampos, Carlos M. Bidegain, Natalio R. Botana, Carlos S. Fayt, Mario J. López, julio C. Oyhanarte, Roberto I.Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo R. Rouzat, Alberto A. Spota y Jorge R.A. Vanossi..

(89)Comisión asesora para el Estudio de la Reforma Institucional. Dictámen y antecedentes, Ministerio del Interior, Bs.As. mayo 1971, pag. 47.

(90)**Monti, Angel** Proyecto nacional; ed, Paidós, Bs. As. 1972, pag. 285

(91) Centro de Estudios Prospectivos y Fundación Argentina del año 2000, Proyecto Nacional, Córdoba, 1974, pag.36.

en materia económico y social.(92)

Más recientemente, en 1987, el Consejo Empresario Asesor del Centro Argentino de Ingenieros propuso la creación de un Consejo Económico y Social, sosteniendo que mediante ese arbitrio institucional puede lograrse "canalizar las cuestiones que hoy enfrentan ásperamente a los sectores sociales argentinos, carente de un ámbito normal y legal para compatibilizar las aspiraciones sectoriales y para coordinarlas sistemáticamente en un esfuerzo común".(93)

Finalmente en el mes de junio de este año, el documento titulado " Hacia un pacto de transformación económica y social", suscrito por varios partidos políticos argentinos -Partido Justicialista, Partido Socialista Popular, Partido Intransigente y Partido Demócrata Cristiano- y por organizaciones sociales -la Confederación General del Trabajo y la Mesa del Empresariado Nacional- propone la "formalización de un pacto de transformación económico-social", concebido como un " acuerdo de naturaleza política que reune a los distintos planos del sistema de poder y representatividad: el político partidario, el parlamentario, el ejecutivo, el federal y las representaciones sociales y económicas ". En materia de planificación concertada, el documento sostiene que la misma debe ser implementada " a traves de un Consejo Económico Social con la participación del Estado, de los trabajadores, del empresariado y otros sectores sociales".

Las iniciativas referidas precedentemente, no constituyen la nómina exhautiva de las que han sido formuladas por los distintos sectores, pero son la expresión del consenso exitente en nuestro país entre los mas diversos grupos sociales y políticos acerca de la necesidad de institucionalizar mecanismos que, como el Consejo Económico, Social; y Político que aquí se propone, canalicen orgánicamente la participación social, articulando los grupos sociales organizados y las instituciones políticas.-

2.5. Antecedente institucionales provinciales

2.5.1. Dispositivos constitucionales

Un antecedente relevante, en el marco provincial, referido a la representación de los intereses lo constituye la integración del poder legislativo de la provincia Pte. Perón (hoy Chaco), surgida de la Constitución aprobada el 22 de Diciembre de 1951. Según dicho téxto constitucional, en el Poder Legislativo -compuesto por una cámara de representantes- la mitad de sus integrantes sería elegida de conformidad a la representación política y la otra mitad conforme a un criterio de representación funcional. Así la mitad de los legisladores surgiría de la elec-

---

(92)**Reforma Constitucional**,dictamen preliminar del Consejo para la Consolidaci'on de la Democracia EUDEBA, 1986, pag. 248/255

(93)Diario La Nación, 23/10/87 - pag. 13.

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE 92

ción del pueblo de la provincia dividida en tantas circunscripciones como número de legisladores componían esa mitad y la otra sería elegida "por los ciudadanos que pertenezcan a las entidades profesionales que se regen por la ley nacional de asociaciones profesionales, debiendo estar integrada la lista de candidatos con miembros de dichas entidades, dividida igualmente la provincia en tanta circunscripciones como número de legisladores componga esa mitad". Por unlado, estaban pues los candidatos de los partidos politicos y, por otro, los candidatos de las entidades profesionales. Es de destacar que embos casos la elección era secreta y que la emisión del sufragio se realizaba en la misma mesa, pero -el documento habilitante no era el documento nacional de identidad sino " el carnet gremial autenticado por escribano público que designe la entidad que agrupe en su seno el mayor número de las precitadas asociaciones" (94).

Algunas cartas constitucionales provinciales de fines de la década del cincuenta y de la década del sesenta, contemplan la participación de los grupos sociales organizados en organismos consultivos generalmente vinculados a la planificación económico social.

La Constitución de Santa Cruz de 1957, en la sección destinada al régimen económico y social, preve, -en su art. 46- que " el gobierno de la provincia y las municipalidades, ambas en sus respectivas jurisdicciones, crearan por leyes u ordenanzas especiales comisiones asesoras permanentes, integradas por representantes oficiales, de los consumidores, de los sectores del trabajo, la producción y el comercio en igualdad de representación, a fin de colaborar" en el cumplimiento de objetivos de bienestar económico y social " y asesorar a las autoridades en la sanción de las leyes que afecten a la economia de la colectividad".

Por su parte, en materia de plan agrario, la constitución establece que, " se creará un Consejo Agrario Provincial que tendrá a su cargo la distribución de la tierra, fomento del crédito agrario, asesoramiento técnico, selección pública de aspirantes a adjudicaciones y todas aquellas funciones que la ley determine" (art.71). Este organismo autárquico será integrado -establece el art. 72- " por productores, trabajadores del campo y profesionales especializados que designe el gobierno provincial".

La Constitución del Neuquen, también de 1957, pone la planificación provincial bajo la responsabilidad del Consejo de Planificación, órgano que - por imperativo constitucional- deberá estructurar la Legislatura, asi como reglamentar su funcionamien-

---

(94)**Brovelli, Angel A.**Los factores de poder en la concepción justicialista, en la revista Reflexiones sobre la Nación Argentina, ediciones temáticas S.R.L. del Centro de Estudios Comunitarios y Planificación, Bs.As. 1982, pag. 53/54.

CONVENCION NAC. CONSTIT. FOLIO 93

to (art. 249). En este sentido el art.252 establece que"la planificación será dirigida y permanentemente actualizada por el Consejo de Planificación, cuyos miembros serán designados por el Poder Ejecutivo con aprobación de la Legislatura y compuesto por técnicos universitarios de todas las disciplinas conducentes a su fin y representantes de las fuerzas vivas y del trabajo" Según Tulio Rosembuj, en el Neuquen, la planificación queda mediatizada en el Consejo de Panificación, "organismo híbrido, a medio camino entre la confección técnica de planes y la representación de los intereses sociales" .(95)

La Constitución de Chubut de 1957 ubica la planificación como la resultante de la participación social de las organanizaciones. Así, su artículo 61 dispone que "se formularán periodicamente planes generales para el desarrollo económico con intervención de representantes del Estado, de los consumidores, de los sectores del trabajo, de la producción y el comercio con igualdad de representación.

La carta Constitucional de Misiones de 1958 define la participación de los grupos sociales en materia de política económica y en directa vinculación con la temática del planeamiento. Así el artículo 50 establece que " el estado provincial, mediante su legislación, formulará planeamientos para el desarrollo económico con la colaboración de productores, trabajadores, empresarios y consumidores".

Por su parte, el artículo 52 expresa que la ley de planeamiento provincial "fijará, con la participación activa de todos los grupos sociales y económicos, los programas para el pleno y armónico desarrollo de la economía y cultura de la provincia de Misiones" . Asimismo, se otorga intervención "en la defensa de la producción" en relación al consumo y las necesidades de inversión a " las entidades gremiales y sindicales, cooperativas y asociaciones de productores y consumidores" (artículo 60).

La Constitución de la Provincia de Chaco de 1958 autoriza, en su artículo 41, en materia económica, la creación de organismos que integren a representantes de los grupos sociales. La referida norma establece que " la provincia creará los institutos y arbitrará los medios necesarios, con intervención de representantes del estado, entidades cooperativas, asociaciones de trabajadores y productores, agropecuarios y forestales e instituciones oficiales de crédito, para la defensa efectiva de su producción básica, la distribución de la tierra pública, el aprovechamiento racional de la riqueza forestal, la eliminación de la explotación monopolizada de los productores, la radicación regional del proceso industrial y la comercialización de la producción en beneficio de los productores y consumidores".

---

(95)**Rosembuj, Tulio:**Planificación, Propiedad y Estado; ed. del C.F.I. Bs. As. marzo de 1976, pag. 13.

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTIT. FOLIO 94

La Constitución de la Provincia de Catamarca de 1966 institucionaliza la participación de los usuarios y consumidores. Por un lado, en materia de servicios públicos establece el control de los usuarios sobre la forma como se preste el servicio, cuando estos se prestaren por medio de concesiones (ar.178) y, por otro, dispone la creación de comisiones o juntas de abastecimiento para la fijación de los precios de los artículo de primera necesidad y de las tasa o tarifas a los servicios públicos, en las que estarán representados los consumidores y los usuarios (art.179).

Dentro de la sección destinada al Poder Ejecutivo, la constitución de Catamarca contiene un capítulo referido al asesoramiento de ese poder. En su art. 160 establece que " el gobernador será asesorado ... por el Consejo Económico Social que tendrá carácter puramente consultivo y funcionará de acuerdo con la ley reglamentaria que al efecto se dicte ... Tendrá naturaleza representativa de las actividades económicas sociales de la provincia y sus miembrsos serán nombrados por el gobernador a ternas presentadas por aquellas" (inc. 3). Este mismo inciso obliga al Consejo a "expedirse acerca de todo proyecto de Ley que el Poder Ejecutivo envíe a la Legislatura y de las sanciones que este apruebe en materia económica y social, antes de que el gobernador ejercite el derecho de veto". Es la primera carta Constitucional Provincial que instituye el Consejo Económico y Social.

Asimismo en el inciso 4 del referido art. 160 se dispone que el gobernandor será asesorado "por los demás consejos provinciales o regionales que la ley instituya, con la misma finalidad, en diversos dominios de la actividad provincial" .

Tres de las Constituciones provinciales reformadas durante el actual período democrático consagran en sus téxtos estos Organismos de participación social, de carácter consultivo.

La Constitución de Salta de 1986 define ya en su preámbulo el fin de "organizar el estado provincial ... en una democracia participativa y pluralista ..." En ese marco, el artículo 75 dispone que " los poderes públicos en consulta con los sectores productivos y del trabajo interesados, sansionan planes económicos sociales, indicativos para el sector privado de la economía e imperativos para el sector público provincial y municipal". El segundo párrafo de esa misma disposición establece que" por ley se creará el Consejo Económico Social integrado por representantes del trabajo, la producción, la cultura, la ciencia y la tecnología. Dicho Consejo es órgano de consulta de los poderes públicos. Es obigatorio consultarlo previamente en el caso de planes económicos-sociales, culturales, cientificos y tecnológicos". Tres importantes aspectos informan el Consejo Económico y Social Salteño: Su carácter de órgano consultivo de ambos poderes políticos, la obligatoriedad de la consulta previa en materias vinculadas a la planificación y su integración pluripartita.

La Constitución de la Provincia de La Rioja, también de

FOLIO 95

1986, constitucionaliza el Consejo Económico y Social en el capitulo destinado a los órganos de fiscalización y asesoramiento. El Art. 153 dispone que "En la jurisdicción ejecutiva, funcionará el Consejo Económico y Social como un órgano consultivo, con la finalidad de asegurar la participación de los sectores representativo de las áreas económico-sociales de la comunidad". Define sus funciones estbleciendo que el órgano "tendrá a su cargo responder a las consultas que le formule el gobernador respecto a medidas, actos, actos, planes o programas que se consideren de trascendencia para la Provincia". Finalmente, el referido articulo dispone que "la ley determinará la forma de constitución y funcionamiento del Consejo Económico y Social".

Por último, el texto constitucional de la Provincia de Córdoba,reformado en 1987, define la creación del Consejo Económico y Social, como órgano consultivo de los poderes legislativo y ejecutivo, de composición pluripartita. Asi, el art. 125 expresa que ël Consejo Económico y Social está integrado por los sectores de la Producción y el Trabajo, gremiales, profesionales y socio culturales, en la forma que determine la ley. Dicho Consejo es un órgano de consulta de los poderes públicos en esta materia".

2.5.2.Creación Legislativa o Administrativa.

Remitiéndonos al actual periodo democrático, en algunas provincias argentinas ya funcionan consejos económicos y sociales, sea que los haya creado por ley o que los mismos hayan nacido por acto administrativo, esto es por Decreto del P.E.

La concreción de estas experiencias es expresión del convencimiento creciente acerca de la necesidad de crear ámbitos institucionales que otorguen participación a los diversos grupos organizados de la sociedad.

En la Provincia del Chaco, por Decreto 29/87 del P.E. Provincial -que fué objeto de un exhaustivo análisis critico efectuado a traves de notas periodisticas por el Secretario de Extensión Universitaria de la U.N.NorEste, el Socialista Dr. Edgardo Rossi- creo el Consejo Provincial Económico y Social, como un órgano de asesoramiento y consulta en la órbita de ese poder, dictamina en las consultas que positivamente les formule el Ejecutivo y está facvultdado para opinar por iniciativa propia, siempre en el ámbito de su competencia, esto es en materia económica y social. El cuerpo -que preside el Vicegobernador de la Provincia- está integrado por doce consejeros elegidos por el P.E. a propuesta de las organizaciones, dando representación a los sectores trabajadores y empresarios -con neto predominio de este último- y a un representante por la Universidad.

En febrero del corriente año, en Córdoba, fué promulgada la ley 7.659 de creación del Consejo de Partidos Politicos de la Provincia de Córdoba, "con el objeto de actuar como órgano independiente de consulta y mantener el diálogo permanente y orgánico de esas agrupaciones con los poderes legislativos y ejecutivos, para contribuir al afianzamiento de la democracia

participativa" (Art. 1.). Se trata, como se ve, de un órgano asesor de ambos poderes políticos provinciales que no integra a representante de los grupos sociales. Este Consejo se compone de los partidos políticos con personería jurídico política en la Provincia de Córdoba, que acepten formar parte del cuerpo, los que designarán a tal fin dos delegados (Art. 2). El cuerpo emite opinión sobre temas específicos de la realidad provincial y es consultado en forma previa por el Ejecutivo cuando se trate de proyectos de ley referidos al régimen electoral y de partidos políticos (Arts. 3 y 10). Es de destacar que el desempeño de las funciones por parte de los consejeros es ad-honorem (Art. 2) y que, para emitir opiniones o tomar decisiones, el Consejo deberá procurar el consenso, habiendo, en caso de no lograrlo, tantos dictámenes como opiniones se emitan (Art. 9).

En la Provincia de Tucumán, por decreto acuerdo 40/1 del 7 de marzo de 1988, se instituyó el sistema de Consejo de Asesores ad-honorem. En cumplimiento del mismo el 15 de marzo de este año (Decreto Acuerdo 50/1 se instituyó, como primer Consejo Asesor Honorario, en el area de la Gobernación, el Consejo Económico y Social otorgándole la misión de "asesorar en forma directa al Gobernador en la multiplicidad de las facetas que encierra la crisis económica y social de la Provincia" (Art.3). Junto a los representantes del Estado Provincial, el Consejo está integrado por representantes de los partidos políticos, de las asociaciones gremiales de trabajadores, de las entidades empresarias y de profesionales.

En cumplimiento de lo prescripto por el artículo 153 de la Constitución, en la Provincia de La Rioja fué recientemente promulgada la ley de creación del Consejo Económico y Social. El cuerpo ha sido concebido de modo tripartito, con 9 miembros distribuidos por tercios entre los representantes del Gobierno, de los trabajadores, y del empresariado. Se exige a los consejeros idénticos requisitos que para ser Diputado Provincial y dos años de antiguedsad en la pertenencia al sector que representa.(96)

Alfredo Bravo

Norberto La Porta

J. Estévez Boero