Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
17 JUN 1994
TC 468 1129

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
1

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

EN MATERIA DE CREACION DEL
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

(LEY N° 24.309, ARTICULO 3, ITEM L)

ARTICULO NUEVO A INCORPORAR EN EL NUEVO
CAPITULO DE LA SEGUNDA PARTE
DE LA CONSTITUCION NACIONAL

ARTICULO ... El Consejo Económico y Social es un órgano independiente de carácter consultivo.

Se integra con representantes de entidades empresariales, laborales, profesionales, científicas, culturales, cooperativas y de consumidores.

Asesora al Congreso de la Nación y al Poder Ejecutivo en los temas de su especialidad e interviene en la formulación de programas nacionales de contenido económico y social.

Una ley especial regula su organización y funcionamiento.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENC ON NAC. CONSTITUYEN
FOLIO
2

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.

FUNDAMENTOS

Introducción

La Constitución de 1853/60, ley fundamental y expresión jurídica de la organización institucional de nuestro país, puede ser interpretada -entre otras tantas posibilidades- como el producto intelectual de un proyecto político dominante.

La Constitución afirmó las bases sobre las cuales nuestro país ingresó al capitalismo en expansión, propiciando un progreso económico que transformó definitivamente la sociedad de la época. Alberdi y Sarmiento fueron los intelectuales-políticos que expresaron lúcidamente las contradicciones y los conflictos a resolver en la construcción de un Estado Nacional (*1), hegemonizando el debate en torno al cual se definieron los aspectos centrales de la organización nacional.

La idea de progreso y el rechazo a la historia preconstituyente inmediata (anatematizada por el rosismo) unió a Alberdi y Sarmiento; la apuesta a la inmigración europea (el trasplante de la población) contra la confianza en la educación progresiva (la transformación de la población) los separó. Pero ellos analizaron -como nunca antes se había hecho- las contradicciones a resolver para lograr la viabilidad del Estado-Nación argentino (desierto-población; natural-extranjero; ciudad-campo; civilización-barbarie; unitarismo-federalismo, etc.).

La realidad política nacional e internacional actual ve transformadas sustancialmente las condiciones socio-históricas que dieron origen a la Constitución de 1853/60. Describiremos seguidamente, desde el análisis político, los factores internacionales e internos que -transformando el escenario original-

1
HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
3

justifican la adopción de mecanismos participativos como el que se propone en el proyecto de reforma constitucional que obra adjunto a esta fundamentación.

1. Transformaciones internacionales e internas

A. El nuevo escenario internacional

El escenario internacional de la década del 90 revela tendencias que no pueden ser desconocidas en la implementación de políticas de nivel nacional. Nuestro país, como integrante de la región latinoamericana, ha logrado -durante los gobiernos constitucionales inaugurados en 1983- insertarse activamente en el orden internacional.

Diferentes experiencias de concertación regional, como Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora, el Grupo de los Ocho (ahora Grupo de Río), han expresado la necesidad de contar con instancias de negociación multilateral para atender los problemas internos y externos de nuestro país y la región. Esta tendencia a "... universalizar las relaciones, lo cual implica la idea de un gobierno de aumentar los vínculos con otros actores, sean éstos de tipo político, económico o cultural..." (*2), ha dinamizado las evaluaciones sobre el futuro crecimiento de nuestro país. Frente a nuevas reglas de juego que regulan las relaciones entre los actores internacionales, el Estado Nacional ha transformado su forma de articulación con la sociedad civil, legitimando -mediante diferentes políticas- nuevas formas de intervención.

Para profundizar la concepción que anima la transformación del Estado Nacional es necesario rescatar las características salientes del nuevo orden internacional que reformula la viabilidad de nuevas políticas estatales, tensionando el viejo

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
4

punto de equilibrio entre libertad y equidad.

a) La interdependencia económica

Uno de los rasgos característicos del orden económico internacional actual es la creciente dependencia recíproca de los Estados Nacionales: tendencia cuyo origen lo ubicamos en el desarrollo de las economías de los países centrales. Como lo señala Celso Furtado, "... la segunda característica del capitalismo contemporáneo es la tendencia hacia la integración de las economías centrales. Este proceso es la causa, en gran parte, de la aceleración del crecimiento; de hecho la tasa de crecimiento durante el último cuarto de siglo fue dos veces mayor que las tasas que se observan en cualquier período, durante el último siglo, con una extensión similar..." (*3).

Esta característica del orden mundial actual requiere de innovaciones en las políticas externas de aquellos países que participan activamente en el escenario internacional. El diseño de estas políticas, a su vez, debe estar fundamentado en aquellos paradigmas de las relaciones internacionales que posibiliten actuar en un orden interdependiente pero conservando la autonomía nacional.

Si bien diferentes teorías de las relaciones internacionales han fundamentado 'clásicamente' las grandes políticas a nivel mundial (recordemos la teoría "idealista" dominante en la concepción internacional de la primera posguerra y que diera origen a la Sociedad de las Naciones y el "realismo" de la segunda posguerra y la guerra fría) en la actualidad, los cambios estructurales han sido teorizados a través de estudios científicos que incluyen no sólo la perspectiva de los Estados Nacionales como actores políticos, sino que considera clave en el sistema internacional la interacción de las organizaciones no gubernamen-

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
5

tales (partidos políticos, grupos ecológicos y de derechos humanos, Iglesia, etc.) y de las empresas transnacionales. El proceso de transnacionalización de la economía, con la internacionalización en la producción de bienes y la circulación mundial del capital, determina las orientaciones de la política internacional.

Tomassini detalla las características sobresalientes de este proceso: "... emergen nuevos centros del poder mundial. Se fortalecen y diversifican las sociedades nacionales, persiguiendo una gama cada vez más variada de intereses, muchos de los cuales dependen del contexto externo. El Estado asume un número cada vez mayor de compromisos que día a día se encuentran más vinculados a sus relaciones externas. Se acrecienta la interpenetración entre las distintas sociedades nacionales. La agenda internacional se vuelve menos jerarquizada y más compleja. El Estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas y nuevos agentes comienzan a intervenir en ellas poniendo en juego recursos de poder no tradicionales...".

"Desde esta perspectiva, sería posible postular el surgimiento de circuitos transnacionalizados en el campo energético, alimentario, industrial, tecnológico, financiero, estratégico, científico, ideológico y cultural. Cada uno de estos circuitos presenta un considerable grado de especificidad propia".

"Las condiciones de acceso de los distintos países a cada uno de ellos y su posición relativa dentro del circuito, no dependen exclusivamente de su ubicación dentro de la jerarquía internacional (ya sea dentro del conflicto Este-Oeste o de las relaciones Norte-Sur) sino de su posición respecto de los intereses que en cada caso se encuentran en juego..." (*4).

El proceso de transnacionalización, característico de la etapa de interdependencia económica, revela la importancia que adquieren las cuestiones económicas en la agenda internacional

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
6

de los '90, alterando antiguas jerarquías tales como las de 'alta' y 'baja' política, estratificación característica de la etapa de la guerra fría, que establecía como 'alta política' los problemas relacionados con la seguridad militar y 'baja política' a las cuestiones vinculadas con lo económico.

La descripción de las transformaciones productivas, financieras y comerciales del orden económico mundial se completan con el estudio de dos procesos político-económicos que sintetizan las nuevas tendencias en el escenario internacional.

Estos procesos los constituyen la revolución tecnológica y la formación de bloques regionales.

b) La revolución tecnológica

El nuevo paradigma tecnológico, cuyo surgimiento lo ubicamos a principios de la década del 80, se ha estructurado en base al uso de la información y la microelectrónica y ha transformado todos los órdenes de las sociedades actuales (*5).

Como señala Ominami -citando a Heidegger- "... la esencia de la técnica no tiene nada de técnico".

En efecto -prosigue el autor- "por sobre su configuración material la técnica es siempre una forma social de relación con la naturaleza. De ahí que el proceso que media entre la aparición de una determinada innovación tecnológica y su integración plena a un sistema social de producción esté sujeto a múltiples determinaciones. Este proceso de adaptación del nivel micro al universo macro-social es tanto más complejo cuanto que, como ocurre actualmente, el viraje tecnológico no se circunscribe en áreas específicas sino que abarca al conjunto del sistema técnico y de la organización social...".

"... La masificación de este conjunto de innovaciones plantea la necesidad de un triple proceso de adaptación: respecto

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
7

del sistema técnico por un lado, respecto de la organización socioeconómica por el otro, en fin, respecto de la cultura y el sistema de valores..." (*6).

Uno de los efectos más marcados de la revolución tecnológica en su aspecto económico ha sido el deterioro, a nivel mundial, del precio de las materias primas (productos claves en la exportación de los países en desarrollo) y la caída de la demanda con respecto a la oferta de estos bienes. Si consideramos que la producción antigua, basada en la mecanización, utilizaba grandes proporciones de petróleo y de metales, en la actualidad el desarrollo productivo privilegia aquellos bienes industriales basados en una utilización intensiva del conocimiento y del capital. Como ejemplo de los efectos de las transformaciones tecnológicas, la creciente pérdida de importancia de las materias primas en la economía mundial afecta en mayor proporción a aquellos países cuya composición de las exportaciones incluye escasos bienes con alto valor agregado. Estos cambios estructurales han motivado profundos estudios de organizaciones internacionales, como la CEPAL, que han advertido sobre la necesidad de incorporar los adelantos técnicos sin establecer un antagonismo con respecto al desarrollo equitativo en lo social.

"... La condición fundamental es contar con un enfoque integral y sistémico que se oriente a avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad. La secretaría de la CEPAL ha formulado una propuesta al respecto. En ella se postula que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en la equidad, pero estos últimos no podrán corregirse sin crecimiento sostenido. La idea central del planteamiento, en torno a la cual se articulan todas las demás, es que la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, en el contexto de una mayor competitividad

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
8

internacional, con miras a aumentar la productividad..." (*7).

c) El surgimiento de bloques regionales

La conformación de bloques de países mediante acuerdos de integración es una tendencia estructural actual del escenario internacional.

El proyecto de la comunidad europea hacia la constitución de una unión económica, el NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá, EE.UU. y México) y el MERCOSUR (Mercado Común del Sur integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), constituyen nuevas realidades de un mundo en transformación.

Los acuerdos de integración enumerados están estructurados en base a diferentes grados (*8):

"... El mínimo grado de integración está representado por una zona de libre comercio: los miembros de la zona acuerdan la reducción o eliminación mutua de los aranceles aduaneros, pero cada país miembro conserva su propio arancel frente a terceros países.

Otra alternativa es la formación de una unión aduanera, la que difiere de la zona de libre comercio en que los países miembros establecen un arancel aduanero común frente a terceros países.

Una mayor integración se obtiene en un mercado común: se eliminan los controles sobre los movimientos del capital y del trabajo, de manera que pueden moverse libremente tanto los factores como los miembros. A la unión económica se llega cuando se complementa el mercado común con políticas regionales supranacionales y con la coordinación de todas las ramas de la política económica..." (*9).

La comunidad europea constituye el proyecto más avanzado en cuanto a la constitución de un mercado común, ya que en aquella

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
9

se ha aumentado el flujo de comercio internacional, se han eliminado los aranceles internos, se acordó el establecimiento de un arancel externo común y se logró la libre circulación de bienes entre los integrantes de la comunidad (*10).

El NAFTA, como proyecto de integración de EE.UU., Canadá y México, refleja la tendencia a establecer vínculos contractuales entre economías que ya se encontraban -de facto- integradas.

"... Estados Unidos ha comenzado a atraer a sus vecinos del norte y del sur hacia una interdependencia más estrecha, en la medida en que tanto la economía canadiense como la mexicana se han integrado progresivamente con la de Estados Unidos. Aunque no se le da demasiada atención a este hecho, Canadá es el mayor socio comercial de Estados Unidos y estos lazos se están incrementando con la dramática pérdida, por parte de Canadá, de sus mercados europeos en el período de posguerra. Estados Unidos es el mayor importador de petróleo mexicano y las multinacionales norteamericanas han hecho del área que se extiende a lo largo del sur del Río Grande una de las zonas principales de producción 'extrafronteriza'. Un creciente porcentaje de las exportaciones mexicanas se envían al norte de la frontera..." (*11).

La formación del Mercado Común del Sur, como iniciativa de los gobiernos de Argentina y Brasil, ha atravesado dos etapas en su constitución, las que se corresponden con las presidencias de Alfonsín y Sarney y de Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, respectivamente. Los diferentes protocolos firmados reflejan el dispar tratamiento de la integración en lo referente al tiempo y forma en la supresión de aranceles.

Los bloques regionales mencionados se han conformado a partir de la presencia del Estado Nacional como instancia política que planifica y concerta las propuestas a implementar.

Por ello decimos con Insulza que "... el rasgo más característico de los proyectos regionales es la presencia de políticas

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
10

estatales de mediano plazo que intentan definir el marco de acción de los agentes económicos. Es cierto que, como señala Sideri, ... el menoscabo de la soberanía económica nacional que la interdependencia por definición trae aparejada ha contribuido a limitar el papel del Estado y hace más difícil predecir los efectos de las políticas nacionales. Pero dentro de estos límites, las políticas públicas conservan vigencia orientadora y permiten distinguir a las economías que pueden predominar en la reestructuración..." (*12).

B. Las reformas estatales

Durante la primera mitad del siglo XX (aunque sus orígenes son anteriores, como más adelante se planteará), la progresiva intervención del Estado en las orientaciones de las fuerzas productivas en el mercado para lograr una redistribución más equitativa de los bienes económicos, con el consecuente "manejo democrático de la economía" (igualdad de oportunidades), originó el llamado estado de bienestar o estado social.

Más contemporáneamente, ese Estado Nacional se ha visto afectado por los cambios estructurales ocurridos a nivel internacional. El más significativo ha sido, sin duda, el agotamiento del patrón de acumulación característico de la posguerra (*13).

Este modelo de desarrollo se basaba en el constante aumento del comercio internacional, en la importancia económica de las materias primas, en el desarrollo de las industrias como la petroquímica, la metalúrgica y de bienes de capital y en el liderazgo económico de los EE.UU. a nivel mundial. El Estado diseñado para orientar el desarrollo era el llamado Estado keynesiano. Con la crisis del petróleo de 1973-74, el debilitamiento del sistema monetario de Bretton Woods (*14), el predomi-

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
11

nio de industrias basadas en la revolución tecnológica y el creciente dinamismo de la economía japonesa y alemana, se altera sustancialmente el escenario internacional y por ende el Estado Nacional debe adecuar su funcionamiento a las nuevas condiciones de producción y al nuevo patrón de acumulación.

Desde diferentes tradiciones teóricas han surgido críticas a la nueva realidad del Estado. Así Claus Offe en su obra "Capitalismo y Estado" señala: "El Estado intervencionista capitalista de bienestar (con su estructura institucional de competencia entre partidos y democracia representativa) se enfrenta, a medida que lleva a cabo la estabilización y protección fundamental de una formación social nacional, a una multitud de necesidades y exigencias. Es imposible satisfacerlas todas dentro de los parámetros restrictivos del mismo orden con sus disposiciones democráticas liberales...".

"... La 'sobrecarga' de exigencias no puede ser absorbida por el Estado sin que simultáneamente socave (vgr.: mediante la inflación) la regla del beneficio que supuestamente protege. A la inversa, una tasa de crecimiento "sana" no se puede lograr sin imponer restricciones a las libertades democráticas y a la participación política de las masas, al derecho a la huelga, a la realización del Estado de bienestar..." (*15).

Una posición política antagónica a la anterior atribuye la crisis de acumulación actual a la intervención del Estado benefactor, lo cual se resolvería mediante el retorno al predominio que las fuerzas del mercado poseían en el período previo a la década del '30 (*16).

Ambas perspectivas se refieren a la crisis de un tipo de Estado, aquel estructurado en base a políticas keynesianas y que surgiera a partir de la gran depresión del '30, como forma de conciliar la lógica excluyente del capital con la lógica inclusiva de la participación democrática.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

Para analizar la reforma del Estado actual y justificar la necesidad de implementar un Consejo Económico y Social con rango constitucional estableceremos una distinción, señalada por Isuani, entre Estado keynesiano y Estado benefactor.

Es común asociar el surgimiento del Estado benefactor con el progresivo intervencionismo estatal en la economía a partir de la gran depresión. Sin embargo, las instituciones que caracterizan al Estado benefactor surgieron con anterioridad a la crisis del '30; podemos ubicar su origen en la creación del seguro social en la Alemania de fines del siglo pasado. Esto significó una ruptura con respecto a las instituciones de beneficencia, aumentando la importancia de la política social del Estado en una sociedad industrializada. Este modelo de Estado moderno surgido en Europa occidental se mundializó y adquirió características propias en América Latina. El Estado benefactor responde, así, a motivaciones sociopolíticas y sus instituciones se caracterizan por su rigidez, porque crean derechos garantizados jurídicamente e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población. El Estado benefactor opera en el marco de la redistribución que permite el acceso de amplios sectores de la población al consumo de bienes y servicios.

Por su parte, el Estado keynesiano se desarrolla a partir de la gran depresión, ante la exigencia de regularización del ciclo económico y para evitar fluctuaciones en el proceso de acumulación de capital; es decir, que responde a determinantes de raíz económica y no sociopolíticas. Los instrumentos típicos del Estado keynesiano son flexibles y pueden ser utilizados anticíclicamente, como es el caso del pleno empleo.

Los cuestionamientos actualmente vigentes centran su crítica en la inviabilidad del Estado keynesiano, debido al agotamiento del patrón de acumulación que justificó su desarrollo.

Por el contrario, las transformaciones actuales que está

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
13

experimentando el Estado Nacional no afectan a aquellas instituciones propias del Estado benefactor o Estado social, las que aseguran el proceso de redistribución económica, garantizando su legitimación la persistencia del mismo proceso democrático (*17).

2. El Consejo Económico y Social

A. Su necesidad

En clave jurídica, podríamos decir que en la Argentina las transformaciones reseñadas precedentemente tienen actualmente una traducción parcial y asistemática en el texto de la Constitución Nacional vigente.

En efecto, el modelo constitucional más progresista de participación política y redistribución económico-social que se hizo cargo en su época de las demandas populares contenidas -aun con el riesgo de la 'sobrecarga' de la que hablaba Claus Offe- lo constituyó, sin dudas, la Constitución Nacional de 1949. Pero por representar a la mitad política del país no tuvo la legitimidad social necesaria y terminó por perder vigencia (aunque el mecanismo derogatorio careció de legitimidad política y juridicidad constitucional).

Con posterioridad, en 1957, se incorporan los llamados derechos sociales recogiendo en parte la propuesta de 1949. Pero al hacerlo en el marco de una Constitución de filiación liberal, la inserción del Artículo 14 bis patentizó una contradicción insalvable. Aquella que se produce cuando co-existen (pero no con-viven) derechos sociales y mecanismos individuales de reclamo.

Para decirlo de otra forma: el modelo liberal planteó en las Constituciones clásicas -como la nuestra de 1853/60- un conjunto de derechos civiles y una legitimación individual, subjetiva,

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
14

para reclamarlos en caso de desconocimiento o violación. Este conjunto de derechos civiles se garantiza con una tutela fuerte y toda otra pretensión extra-civil se acompaña con una tutela débil, ejercitable con el derecho de petición a las autoridades (Artículo 14 de la Constitución Nacional).

En contraposición al modelo anterior, el estado social de derecho incorpora nuevas pretensiones de tutela intensa (los derechos sociales) y estructura mecanismos colectivos de reclamación.

La paradoja actual de la Constitución de 1853/60, con la reforma de 1957, estriba en que tiene incorporados los llamados derechos sociales y económicos, ha reconocido a los sujetos colectivos de reclamación -como los sindicatos- (aunque con un perfil similar al de los sujetos individuales, de sesgo ´reactivo´ antes que ´activo´), pero no ha estructurado mecanismos de participación institucional de las organizaciones intermedias en la toma de decisiones públicas. Se trata de una inserción ´a lo liberal´ de pretensiones no liberales.

La incorporación de un Consejo Económico y Social de carácter consultivo puede contribuir a suturar esta asincronía actualmente existente entre la legitimidad de las pretensiones y cierta inviabilidad procesal para su efectiva concreción.

Recorreremos seguidamente los antecedentes de la institución para desembocar finalmente en una propuesta de inclusión constitucional que se adapte a las previsiones del Artículo 3, ítem L), de la Ley n° 24.309.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
15

B. Antecedentes y experiencias extranjeras, nacionales e internacionales

a) Antecedentes extranjeros e internacionales

a.1) Europa

Los países de Europa occidental presentan en su organización institucional diferentes experiencias en la creación de Consejos Económicos y Sociales. Citaremos como ejemplos los Consejos que han logrado institucionalizar amplios mecanismos de participación social.:

* Los Consejos de la República de Weimar: Frente a la convulsión social que caracterizó a la Alemania de 1918, los trabajadores organizados y los jefes de la industria alemana formalizaron un acuerdo a los fines de salvaguardar la economía y la producción del país. En base a este acuerdo se incorporó una serie de instituciones en la Constitución de la Primera República. En 1920 se creó el Consejo Económico Provisional del Reich, integrado por representantes de las organizaciones obreras y organizaciones de los empleadores con amplias facultades consultivas (*18).

"... El gobierno del Reich debía consultar obligatoriamente al Consejo Económico en materia de proyectos de ley de política social y económica de importancia, a quien se le reconocía un amplio derecho de iniciativa en estos asuntos. Incluso, aunque el gobierno no coincidiera con las propuestas del Consejo, igualmente debía llevarlas al Reichstag, con la exposición de sus puntos de vista, los 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 una tercera asamblea legislativa..." (*19).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
16

* El Consejo Económico y Social en Francia: Por ley del 16 de enero de 1925 se instituyó el primer Consejo Económico Nacional integrado por representantes del trabajo y las fuerzas económicas. En 1936, con el acceso al poder del Frente Popular, se establecieron los Acuerdos de Matignon -base de importantes leyes sociales- y se reestructuró el Consejo, ampliando sus funciones y el número de sus integrantes, conformándose paritariamente.

* Los Consejos de posguerra:

Francia: En 1944 el Consejo Nacional de la resistencia elaboró un programa político que reclamaba en el orden institucional la constitución de una Asamblea Económica Parlamentaria y un Consejo Interprofesional Consultivo, integrado por representantes de la producción, distribuyéndose paritariamente la representación de los empleadores y trabajadores.

Al sancionarse la Constitución de 1946, que organizó la Cuarta República Francesa, se previó la instalación de un Consejo Económico y Social que actuaría como consejero permanente y obligatorio del gobierno y del parlamento. Se convertía en una especie de Consejo de Estado Económico, a quien debía consultarse previamente los más importantes proyectos de leyes sociales. Estas instituciones fueron el resultado de una política que se autodefinía como "concertada entre tres": Estado, sindicatos, empleadores. Desde 1947 a 1958, el Consejo Económico y Social continuó su labor de estudio y asesoramiento. La caída de la Cuarta República reivindicó la labor desarrollada por el cuerpo social, en cuyos informes se había advertido al gobierno sobre la necesidad de emprender un camino diferente en lo económico.

Con la Quinta República se ratificó la jerarquía constitucional del Consejo Económico y Social, siendo modificada parcialmente su orientación. De acuerdo a la nueva ley orgánica, el cuerpo pasó a ser consultor casi exclusivo del Poder Ejecuti-

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
17

vo, manteniendo sus relaciones con el mismo a través del primer ministro. Con respecto al parlamento, su intervención en proyectos legislativos pasó a ser facultativo.

Bélgica: Se establecieron acuerdos entre obreros e industriales que dieron por resultado el "Pacto de Solidaridad Social", documento constitutivo de un verdadero modelo institucional en el campo de las relaciones profesionales, cuyos propósitos tendían a echar las bases de un nuevo sistema de colaboración general con miras de restaurar la vida económica y social.

Poniendo en ejecución el Pacto, se sancionó el 20 de noviembre de 1948 la Ley de Organización de la Economía que se inspira en los principios formulados en el documento, instituyendo órganos de colaboración en tres niveles: a) en lo nacional e interprofesional se creó un Consejo Nacional de Economía y un Consejo Nacional del Trabajo con injerencia en lo económico y en lo social, respectivamente; b) en las industrias se crearon comisiones paritarias con funciones permanentes; c) en el plano de la empresa se instituyeron consejos de empresas con carácter consultivo.

Suecia: Como consecuencia del Acuerdo Básico de Saltsjobadan se creó el Consejo del Mercado del Empleo que actuó como un consejo social en relación con las autoridades gubernamentales, pudiendo sancionar acuerdos de validez nacional y cumplimiento obligatorio. Por esta vía se han puesto en vigencia instituciones como los Comités Paritarios de Producción (Consejos de Empresas) (*20).

Holanda: Entre las dos guerras mundiales se crearon varios organismos con funciones similares a las de los 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.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 18

Durante la segunda guerra mundial las centrales obreras y patronales suscribieron un pacto similar al belga y, por vía de un convenio colectivo interprofesional, constituyeron en 1945 la Fundación del Trabajo, órgano de cooperación voluntario entre trabajadores y empleadores reconocido por los poderes públicos como consultor en materia social y laboral. En la práctica actuó como un Consejo Económico y Social hasta su creación efectuada por ley 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), el Consejo Económico y Social de los Países Bajos, es la coronación institucional de una serie de consejos a nivel de las distintas ramas de la actividad económica.

El SER es el consejo consultivo supremo del gobierno en asuntos socioeconómicos, al que obligatoriamente se debe concurrir para las más 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 ley a regular o decidir de modo autónomo o en cogobierno. Es el "órgano líder y de mando de la organización económico-jurídica pública", ya que dispone de poder reglamentario y de fiscalización, siendo sus resoluciones directamente obligatorias.

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, llegándose a decir que su poder es equiparable al del gabinete y al del parlamento.

Italia: En 1957, dando cumplimiento a una disposición constitucional, se organizó el Consejo Nacional de la Economía y el

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
18

Trabajo, compuesto de "expertos y representantes de las categorías productivas, en proporción a su importancia numérica y cualitativa".

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

Las ideas de planificación y de participación social informan el contenido de la democracia social consagrada por la Constitución portuguesa. El Artículo 94 dispone la creación de un Consejo Nacional del Plan, a cuyo cargo ha de estar la coordinación de su elaboración, y que se compone de "las autarquías y comunidades locales, las organizaciones de las clases trabajadoras y las entidades representativas de las actividades económicas".

España: La Constitución de 1978 define que "España se constituye en Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político" (Artículo 1). El Título VII de esta Carta Constitucional ("Economía y Hacienda") prevé formas institucionales participativas en materia social y económica.

Así, el Artículo 129, inciso 1), dispone que "la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la seguridad social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente la calidad de vida o el bienestar general". Por su parte el inciso 2) de ese mismo artículo establece la promoción, por parte de los poderes públicos, de las diversas formas de participación de los trabajadores en las empresas. Finalmente el Artículo 131, que en

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
20

su inciso 1) instituye la planificación de la actividad económica general, establece en su inciso 2) que "el gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y demás organizaciones profesionales, empresariales y económicas". Con el alcance de cuerpo consultivo vinculado a la planificación y con participación en su seno de los grupos socioeconómicos se establece la conformación de un consejo, cuya composición y funciones se desarrollan por ley (*21).

a.2) Latinoamérica

Desde principios de siglo los países de América Latina han conformado Consejos Económicos y Sociales a nivel nacional, incorporándolos a las Constituciones Nacionales o creándolos por ley nacional. Como ejemplo de ello podemos citar a los siguientes países:

* México: Con la revolución de 1917, la Constitución mexicana es la primera carta constitucional latinoamericana que dispone la creación de estructuras institucionales participativas.

El Artículo 123, inciso IX, consagra el derecho de los trabajadores "a una participación en las utilidades de las empresas"; para ello el apartado a) 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 puede revisar los porcentajes de utilidades fijados cuando nuevos estudios así lo justifiquen (apartados b) y c), inciso IX, Artículo 123).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
21

* Perú: Es el primer país latinoamericano que constitucionaliza un órgano consultivo de orden nacional con representantes de los grupos sociales.

La Constitución de 1933 en su Artículo 182 establece la creación del Consejo de Economía Nacional, integrado por representantes de los consumidores, del capital, de los trabajadores y de las profesiones liberales, disponiendo que una ley determinará su organización y funciones. El Artículo 180 dispone la creación, en el área de cada ministerio del Poder Ejecutivo, de comisiones consultivas.

La Constitución peruana de 1979 consagra en el inciso 16) del 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". El Artículo 111 expresa que "el Estado formula la política 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".

* Ecuador: La Constitución de 1946 establece en sus Artículos 79 y 80 la creación de un Consejo Nacional de Economía como órgano consultivo destinado al estudio de los problemas económicos y a la orientación política. Establece la obligatoriedad de la consulta previa al Consejo -por parte del Poder Ejecutivo- para dictar medidas económicas de emergencia.

La reforma constitucional de 1983 estableció la creación -en el área del Poder Ejecutivo- del Consejo Nacional de Desarrollo, otorgándole las facultades de fijar políticas generales de Estado en materia económica y social, de elaborar los planes de desarrollo y de fijar la política poblacional del país (Artículo 89). Estas políticas y planes, una vez aprobados por el presidente de la República, son ejecutados y cumplidos de manera

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
92

obligatoria por los respectivos ministros y por las entidades del sector público (Artículo 91).

El Consejo Nacional de Desarrollo está integrado por once miembros (Artículo 90 de la Constitución). Ellos son: el 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.

* Brasil: La Constitución de 1946 constitucionalizó también un órgano consultivo en materia económico-social. El Artículo 205 estableció la creación del Consejo Nacional de Economía, cuya organización se reglaba por ley. Facultaba al cuerpo para estudiar la vida económica del país y sugerir al poder competente las medidas que consideraba convenientes. La integración privilegiaba su carácter técnico al establecer que sus miembros fuesen nombrados por el presidente de la República con acuerdo del Senado Federal entre aquellos ciudadanos de notoria competencia en asuntos económicos.

* Panamá: La Constitución de 1946 prevé la creación de un Consejo de Economía Nacional. El inciso c) de su Artículo 226 dispone su creación por ley, estableciendo que las funciones del cuerpo sean las de asesoramiento, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, en lo relativo a la orientación y desarrollo de la economía nacional.

* Venezuela: La Constitución de 1936 disponía la creación de un Consejo Consultivo Nacional con competencia económico-social. La Constitución promulgada en 1961, establece en el Capítulo V -destinado a los derechos económicos- la creación por ley de "los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
23

de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica" (Artículo 109).

Dispone que la ley regule la integración, organización y atribuciones de estos cuerpos consultivos.

* Uruguay: Constitucionalizó un Consejo Económico y Social en 1943. La Constitución de 1951 establecía la creación por ley del Consejo de Economía Nacional, asignándole carácter consultivo y honorario y disponiendo su integración con representantes de los intereses económicos y profesionales del país (Artículos 231 y 232).

La Constitución de 1966, destina su Sección XII al Consejo Económico Nacional, en donde se reproduce el contenido de 1951 (Artículo 206). En el Artículo 207 se 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 más de sus miembros (*22).

a.3) Organizaciones internacionales

La Organización Internacional del Trabajo orienta su acción en favor de la extensión de todos los métodos de diálogo entre los empleadores, los trabajadores y los poderes públicos.

En 1944, en la Declaración de Filadelfia, la OIT consagró su obligación de fomentar en todas las naciones "programas que permitan... la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas (*23).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
24

b) Antecedentes nacionales

b.1) Experiencias realizadas

Como señala Enrique Herrera en su ensayo dedicado al tema, se han concretado, a nivel de la organización estatal nacional, diferentes proyectos de Consejos Económicos y Sociales. La historia política de nuestro país revela que estos organismos cobran impulso -preponderantemente- en los gobiernos democráticos y populares, donde su funcionamiento institucionalizaba la participación social.

A título de ejemplo:

* Consejo Nacional de Posguerra (1944): Asesoraba al gobierno sobre la forma de adaptar la economía nacional a la situación de posguerra. Este cuerpo actuaba bajo la presidencia del entonces vicepresidente de la Nación, el coronel Perón, y estaba integrado por representantes de los ministerios y por cuatro empleadores y cuatro trabajadores designados por el Poder Ejecutivo.

* Consejo Económico y Social (1946): Cumplía funciones consultivas, concentrándose en el estudio de las cuestiones vinculadas a los planes quinquenales y a la coordinación y ejecución de medidas de tipo económico y social. El cuerpo estaba integrado por representantes estatales provenientes de las Secretarías de Estado y bancos oficiales y por representantes oficiosos de las organizaciones de trabajadores y empleadores consideradas sectorialmente: agricultura, ganadería, minería, industrias manufactureras, construcción, comercio y transporte.

* Comisión Nacional de Cooperación Económica (1949): Creada por Decreto n° 18.814, dependiente del Consejo Económico Nacional (órgano de coordinación de la política económica, integrado por ministros nacionales y secretarios de Estado a cargo de las áreas de hacienda, agricultura, obras públicas, industria, comercio,

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
25

trabajo y previsión y el secretario técnico de la presidencia; ningún representante de los grupos privados participaba del organismo) (*24).

La Comisión Nacional de Cooperación Económica estaba integrada por representantes designados a propuesta del Consejo Económico Nacional: dos por agricultura, tres por la industria, dos por comercio, uno por el comercio de importación, dos por los obreros rurales, dos por los obreros industriales, dos por los empleados de comercio, dos por la CGT y dos representantes independientes por los consumidores.

* Comisión Nacional de Precios y Salarios (1952): Tenía a su cargo el control y la vigilancia del cumplimiento de las normas sobre precios y salarios a fin de asegurar el equilibrio de los planes económicos del gobierno. Lo integraban tres representantes de los empleadores, tres representantes de los trabajadores y tres representantes de los consumidores.

* Comisión Económica Consultiva (1953): Reemplazó a la Comisión Nacional de Precios y Salarios. Asesoraba al presidente de la Nación y a sus ministros. Estaba integrada por cuatro representantes de la CGT, cuatro representantes de la CGE y cuatro funcionarios técnicos económico-financieros designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

* Comisión Asesora Honoraria de Economía y Finanzas (1956): Emitía opinión sobre todos los asuntos que le sometiera el gabinete nacional, disponiendo de derecho de iniciativa en el marco de sus atribuciones. El movimiento obrero estaba excluido de esta comisión.

* Consejo Nacional de Precios y Abastecimiento (1957): Con funciones de asesoramiento al Poder Ejecutivo Nacional en relación a las alteraciones producidas en los precios y la comercialización de los artículos que tenían incidencia en el costo de vida, pudiendo abocarse por su propia iniciativa al

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

FOLIO 26

conocimiento de cualquier problema económico. El cuerpo estaba integrado por personas designadas por el Poder Ejecutivo a propuesta de las "organizaciones representativas de los productores agropecuarios, industriales, comerciantes, obreros y empleados".

En su proyecto de ley sobre creación de un Consejo Económico, Social y Político el diputado nacional Guillermo Estévez Boero cita varias experiencias concretadas en nuestro país que sirven de antecedente a su iniciativa (*25).

* Consejo Económico y Social (1957): Creado por decreto, como órgano de coordinación de los diferentes ministerios del Poder Ejecutivo y sin participación de grupos sociales en su seno.

* Consejo Nacional de Desarrollo (1961): Integrado por nueve miembros bajo la presidencia del ministro de Economía de la Nación y con funciones vinculadas a la planificación del desarrollo. Fue 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 un cuerpo de participación social para la concertación.

* Consejo Nacional de Abastecimiento y Consejo Nacional del Salario Vital, Mínimo y Móvil (1964): El primero contemplaba la participación -junto a miembros estatales- de representantes de los trabajadores, los empresarios y las cooperativas. Sus funciones eran consultivas en la órbita del Poder Ejecutivo y estaban vinculadas con los problemas de comercialización, abastecimiento y precios.

El segundo de los órganos del acápite estaba integrado por doce miembros y en forma tripartita (empresarios, trabajadores y Estado). Se desempeñaba como organismo autárquico con funciones de asesoramiento, estudio y determinación del salario vital y mínimo.

* Consejo Nacional Asesor de Precios y Salarios (1969): Cuerpo

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 27

asesor ubicado en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, de composición tripartita (Estado, empresarios y trabajadores).

* Comisión Nacional de Precios y Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público (1970): Por Ley n° 18.884 el gobierno de facto creó la Comisión Nacional de Precios y por Decreto n° 18.753 la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público. La composición de los organismos era pluripartita (integrada por estatales, empresarios, trabajadores, consumidores, usuarios).

* Consejo Nacional Económico y Social (1972): Organo de asesoramiento y consulta del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Su misión principal era proponer orientaciones fundamentales y opinar en materia socioeconómica. Podía elevar anteproyectos de ley. Estaba asociado a las tareas de planificación y proponia bases para los planes de corto, mediano y largo plazo previstos en el Sistema Nacional de Planeamiento. Estaba conformado de forma tripartita (Estado, empleadores y trabajadores).

* Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida (1974): Asesoraba en materia de política de precios e ingresos y aconsejaba sobre las medidas que fueran convenientes para la elevación del nivel de vida de los trabajadores. Su estructura era tripartita: estaba compuesta por empresarios, trabajadores y gobierno.

* Instituto Nacional de las Remuneraciones, la Productividad y la Participación (1975): Funcionaba en la órbita de los ministerios de Economía y Trabajo y estaba integrado por representantes de esos ministerios, de la CGT y de las entidades empresarias.

* Mesa de la Concertación (1984) y Conferencia Económica y Social (1985): La primera funcionó 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 se

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 28

creó por decreto, en el marco del Plan Austral, la Conferencia Económica y Social, organizada según un modelo tripartito que preveía la participación de cinco representantes por los sectores del trabajo, del empresariado y del Estado.

b.2) Antecedentes parlamentarios (Extraídos de: HERRERA, Enrique, "Los Consejos Económicos y Sociales", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1972, y ESTEVEZ BOERO, Guillermo, "Consejo Económico, Social y Político", Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1988).

* Consejo de la Agricultura, Industria y Comercio (1912): Proyectado por el diputado Carlos Saavedra Lamas, este cuerpo debía funcionar como ente asesor del ministro de Agricultura de la Nación. Estaba integrado por funcionarios del Ministerio de Agricultura y por seis representantes de la industria, la banca y el comercio. Los trabajadores no tenían representación. Asesoraba a los poderes públicos en política agropecuaria, industrias derivadas y el comercio nacional e internacional de sus productos.

* Consejo Económico del Trabajo (1920): Proyecto presentado por el senador socialista Enrique del Valle Ibarlucea. Su objetivo era estudiar la organización de la actividad económica del país para preparar las medidas tendientes a la socialización de las empresas de transporte, de las grandes industrias, de las grandes propiedades. El cuerpo estaría integrado por treinta y cinco delegados electos por una asamblea integrada por representantes de "cada gremio", los que estarían representados por dos delegados más uno por cada mil afiliados.

* Junta de Economía Nacional (1921): Proyectada por los diputados Francioni y Cardarelli, tenía como misión fijar los precios sostenes para las cosechas, determinar las fechas de recolección de frutos, fijar los precios de los artículos de primera

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
29

necesidad, determinar las tasas de interés en operaciones entre particulares y el salario mínimo para los obreros. Estaba integrado mayoritariamente por funcionarios y autoridades de gobierno.

* Consejo Nacional Económico (1938): Proyectado por el diputado Carlos Noel con el objeto de proponer medidas de orden técnico y jurídico para orientar el crédito, las industrias básicas, los servicios públicos, el salario mínimo, la instalación de nuevas industrias. Este organismo estaría integrado por los ministros de Hacienda, de Agricultura y de Obras Públicas de la Nación, por seis senadores, doce diputados y por ochenta y siete representantes de los empleadores y trabajadores, quienes se distribuirían paritariamente.

* Junta de Reconstrucción Económica Pública y Social (1959): Proyecto de los diputados radicales del pueblo Tonelli, Perette y Belnicoff. Sus funciones consistían en "orientar las actividades económico-sociales del Estado y de todas y cada una de las entidades estatales y paraestatales, con miras a imprimir una unidad de acción a la política económica". Podía emitir opiniones y generar proyectos de ley, decretos o resoluciones en materia económico-social. Estaba compuesto por una asamblea de noventa y cinco miembros, treinta representantes de los empleadores, treinta de los trabajadores, seis de las profesiones liberales, seis de las universidades naturales, tres de los consumidores y dos de las actividades culturales y artísticas.

* Comisión Nacional de Promoción Económica y Social (1960): Proyecto de los diputados de la Unión Cívica Radical del Pueblo Miguel Barreto, José Luis Vesco y Angel Freytes. Su misión era estudiar, planificar y proyectar la reactivación integral de las zonas subdesarrolladas del país, elaborando planes generales de reactivación económica y social. La comisión estaría integrada por funcionarios especializados de los ministerios.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
30

* Consejo Económico y Social (1964): Proyecto de los senadores nacionales Lucio Martínez Garbino y Antonio Tardelli. La función de este cuerpo consistía en participar en la elaboración de planes y programas de desarrollo económico, debiendo emitir opinión sobre su ejecución y evaluación, sobre el proyecto de presupuesto nacional y la forma de su ejecución. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrían formularle toda clase de consultas, disponiendo el cuerpo de poder de iniciativa. Se preveía amplia representación de los trabajadores y de los empresarios, así como también de funcionarios del gobierno nacional y de las provincias.

* Consejo Económico y Social (1964): Proyecto del diputado socialista democrático Américo Ghioldi. Proponía crear el Consejo Económico y Social con representación de las actividades económicas, sociales, obreras, profesionales, educativas y culturales. Su integración era pluripartita y su autonomía quedaba garantizada en tanto los representantes serían designados por los organismos e instituciones representativos. Como órgano de carácter consultivo debía pronunciarse 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, el Consejo tendría iniciativa propia dando a conocer sus opiniones al Poder Ejecutivo.

* Comisión Económica Social de Emergencia (1964): Proyecto del diputado demócrata progresista Roberto Bois. Aconsejaba, en un plazo no superior a los treinta días, las medidas administrativas o legislativas que deberían ser adoptadas para alcanzar una nivelación entre el monto de sueldos, salarios, pensiones o jubilaciones y el costo de vida, y para lograr una solución satisfactoria al problema del desempleo y a la situación de los desocupados. Esta comisión estaría integrada en forma tripartita

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
31

por representantes de la CGT, tres representantes de los empresarios y técnicos designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

* Consejo Nacional Económico y Social (1975): Proyecto presentado por el diputado Massolo. Este cuerpo se integraría por representantes de los trabajadores y los empresarios en forma paritaria. Los alcances funcionales del cuerpo proyectado serían de orden consultivo y de asesoría de los dos poderes políticos (Ejecutivo y Legislativo), con facultades para emitir opinión por iniciativa propia y proponer bases para los planes de corto, mediano y largo plazo.

* Consejo Nacional Económico y Social (CONES) (1975): Su composición era pluripartita y estaría integrado por representantes de los trabajadores, empresarios, empresas públicas, del CFI, profesionales liberales, universidades nacionales, cooperativas, universidades privadas, consumidores, entidades culturales y artísticas. Cumpliría funciones 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".

* Consejo Nacional Económico y Social (1985): El diputado nacional del radicalismo Jorge Vanossi presentó el proyecto de creación del Consejo como órgano independiente de los poderes públicos, sobre la base de la participación de los intereses más representativos de la cultura, la producción y el consumo. Su función se limitaría a lo consultivo, con facultades para emitir opinión y elevar proyectos legislativos en materia económico-social. El inciso a) del Artículo 11 establecía la obligatoriedad de la consulta al Consejo. "Ninguna ley en materia de planeamiento económico o social puede ser sancionada sin el dictamen previo del Consejo". La integración era pluripartita, conformada por representantes de los trabajadores, empresarios, empresas del

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
32

Estado, universidades nacionales, centros culturales y cooperativas.

* Consejo Económico y Social (CEA) (1985): Proyecto del diputado justicialista Diego Guelar. El cuerpo a constituirse era definido como "persona jurídica de carácter público" (Artículo 1), con funciones de asesoramiento del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en materia económica y social, pudiendo proponer orientaciones fundamentales y opinar por iniciativa propia en el área de su competencia (Artículo 15). El CES se integraría en forma pluripartita por noventa consejeros, correspondiendo los dos tercios de sus miembros -por partes iguales de treinta consejeros cada uno- a los trabajadores y empresarios y el tercio restante, dividido en partes iguales de quince consejeros cada una, a los sectores de intereses diversos y al sector público (Artículo 2).

* Consejo Económico y Social de la República Argentina (1988): Proyecto presentado por el diputado Ricardo Rojas. Fundamentaba la creación del mismo en la necesidad de "implementar organismos y medidas que garanticen la posibilidad de un despegue y mejoramiento global". El cuerpo fue concebido con un reducido número de miembros (catorce en total), con una composición de neto predominio estatal.

b.3) Proyectos extraparlamentarios

* Memorandum del Dr. Raúl Prebisch (1963): Esta iniciativa fue elevada al gobierno nacional. En ella se contemplaba la creación de un Consejo Económico y Social como órgano integrante de un sistema de planificación democrático de carácter indicativo. Preveía su integración por "...todos los elementos activos de la economía, desde los empresarios hasta los sindicatos de trabajadores, no debiendo ser un organismo de técnicos sino de hombres

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 33

que desempeñan un papel activo en el movimiento económico-social...".

* Proyecto de la Universidad de Buenos Aires (1963): En base a los antecedentes formulados por el Dr. Prebisch, el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires aprobó un anteproyecto de creación de un Consejo Económico y Social de carácter consultivo, compuesto en forma pluripartita por empresarios, obreros, profesionales y funcionarios.

* Proyectos de la Confederación General Económica (1963 y 1965): En 1965 la organización elaboró un proyecto de Consejo Económico y Social sobre la base de estudios realizados en 1963 y definió al cuerpo como "organismo colegiado de derecho público, de asesoramiento y consulta para los Poderes Legislativo y Ejecutivo", dotado de autarquía legal y financiera. La composición del Consejo sería pluripartita, compuesta por trabajadores y empresarios de forma paritaria, representantes de las empresas del Estado, de las universidades nacionales y privadas y de las cooperativas.

Proyecto del Dr. Domenech (1969): Su proyecto establecía un Consejo Económico y Social con facultades consultivas de carácter optativo para los poderes públicos, gozando del derecho de iniciativa en las áreas de su jurisdicción. Podía efectuar recomendaciones al Poder Ejecutivo, de quien se consideraba consultor exclusivo. Se componía en forma pluripartita por representantes de los trabajadores, de los empleadores, de las universidades nacionales, cooperativas y colegios profesionales.

* Proyecto de la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional (1972): Durante el gobierno de facto del General Lanusse se creó la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional (en el ámbito del Ministerio del Interior). En el dictamen de la comisión se aconsejaba incluir en el Artículo 67 un inciso sobre la facultad del Congreso de reglamentar el

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 34

funcionamiento de un Consejo Económico y Social y de otros organismos representativos de diferentes sectores de la comunidad (*26).

* Proyecto del Centro de Estudios Prospectivos y Fundación Argentina Año 2000 (1974): Propicia la creación de organismos con facultad de asesoramiento y consulta, como los Consejos Económicos y Sociales y organismos de gestión empresarial, a los fines de integrar los diferentes sectores y grupos sociales de la comunidad nacional.

* Proyecto del Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986): El dictamen preliminar del Consejo, elaborado por la comisión de reforma constitucional, aconsejó que una futura reforma constitucional incorporara la creación del Consejo Económico y Social como órgano de consulta y asesoramiento de los poderes Legislativo y Ejecutivo en materia económico y social.

* Proyecto del Consejo Empresario Asesor del Centro Argentino de Ingenieros (1987): Propuso la creación de un Consejo Económico y Social sosteniendo que mediante su institucionalización podía lograrse "canalizar las cuestiones que hoy enfrentan ásperamente a los sectores sociales argentinos carentes de un ámbito normal y legal para compatibilizar las aspiraciones sectoriales y para coordinarlas sistemáticamente en un esfuerzo común..." (*27).

* Proyecto de los Partidos Justicialista, Socialista Popular, Intransigente, Demócrata Cristiano y de las organizaciones sociales, Confederación General del Trabajo y Mesa del Empresariado Nacional (1988): Propone "... la formalización de un pacto de transformación económico-social concebido como un acuerdo de naturaleza política que reúna 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 lo referente a la planificación concertada, el documento afirma que debe ser implementado a

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
35

través de un "Consejo Económico y Social con la participación del Estado, de los trabajadores, del empresariado y otros sectores sociales" (*28).

c) Antecedentes provinciales

"... Los Consejos Económicos y Sociales llegan al derecho público de las provincias argentinas en la década del sesenta; primero, por la Constitución de Catamarca (1965) que lo consideró en el ámbito de la asesoría del Poder Ejecutivo (Artículos 141 y 160, inciso 3) y luego por el frustrado 'Consejo Asesor de Córdoba', creado en 1969..." (*29).

Sin embargo el Consejo Económico y Social como órgano asesor de los poderes provinciales fue incorporado en las Constituciones provinciales con el ciclo de reformas iniciado en 1986. Seis Constituciones provinciales incorporaron al Consejo en sus disposiciones; ellas son: La Rioja (Artículo 53), Córdoba (Artículo 125), Salta (Artículo 75), Catamarca (Artículo 160, inciso 3), Formosa (Artículo 152), Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Artículo 75) y Neuquén (Artículos 249 y 252).

Las funciones a cumplir por los Consejos Económicos y Sociales son similares en la mayoría de las Cartas provinciales mencionadas, constituyéndose en organismos de carácter consultivo y de asesoramiento cuyos dictámenes no tienen carácter vinculante. Las excepciones las establecen las Constituciones de Neuquén y Tierra del Fuego que le asignan a los Consejos Económicos y Sociales funciones de planificación económica provincial.

En lo referente a la composición de estos cuerpos consultivos se prevé una amplia representación, no sólo a los sectores vinculados con la producción sino que incluye a representantes de los profesionales y de organismos socioculturales (Constitu-

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
36

ciones de Córdoba, Salta, Formosa, Tierra del Fuego, La Rioja y Catamarca). El caso de Neuquén privilegia el carácter técnico de los miembros del Consejo de Planificación (*30).

La dependencia de los mismos no se establece únicamente del Poder Ejecutivo Provincial; sólo lo hacen así las Constituciones de La Rioja y Catamarca. La Constitución de Córdoba le asigna una dependencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (*31).

Las Constituciones de Salta, Neuquén, Tierra del Fuego y Formosa no determinan la dependencia funcional del organismo; ella será definida por ley y "... ubican las normas sobre los Consejos en los capítulos relativos al ordenamiento de la economía..." (*32).

C. La propuesta de reforma

Luego de analizar las razones que avalan la conveniencia de la creación constitucional del Consejo Económico y Social (CEyS) y pasar revista a los antecedentes del instituto -que manifiestan las variantes posibles de su inclusión- desembocamos en la propuesta concreta de reforma, de conformidad con la previsión del Artículo 3, ítem L), de la Ley n° 24.309.

En tal sentido, consideramos que el Consejo Económico y Social debe tener el status de un órgano 'independiente', en el sentido de no pertenecer ni integrarse a los llamados poderes constituidos del Estado. Se trata de una independencia institucional, no de una indiferencia de resultados, desde el momento que sus integrantes representan concretos intereses sectoriales.

A diferencia de algunas de las propuestas y experiencias reseñadas precedentemente nuestra iniciativa no contempla la inclusión de representantes estatales en el Consejo Económico y Social, por cuanto ello resultaría contradictorio con su proclamada independencia institucional del sector público. Debe

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
37

recordarse asimismo que el carácter consultivo del Consejo Económico y Social torna imprudente que funcionarios del Estado que pide un consejo participen en la elaboración del asesoramiento requerido.

En cuanto a la organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social, ello debe ser materia de regulación por medio de una ley especial que permita la efectiva representación de la pluralidad de los intereses sociales y garantice la independencia funcional del organismo.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
37

CITAS

(*1) HALPERIN DONGHI, Tulio, "Una nación para el desierto argentino", CEAL, Buenos Aires, 1982, págs. 37 a 55.
Vide, asimismo, ROSATTI, Horacio Daniel, "La construcción del Estado Argentino" (Ensayo sobre la historia argentina), Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, tomo I, 1994.
(*2) BUSSO, Anabela, "El sistema internacional en los ochenta y su repercusión sobre América Latina", Documento de Cátedra, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, pág. 5.
(*3) FURTADO, Celso, "El capitalismo posnacional. Interpretación estructuralista de la 'crisis' actual del capitalismo", en "Industrialización e internacionalización en América Latina", selección de Fernando Fajnzylber, FCE, México, 1980, pág. 140.
(*4) TOMASSINI, Luciano, "El proceso de transnacionalización y el cambio en las relaciones externas de los países latinoamericanos", en "Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina", GEL, Buenos Aires, 1985, pág. 209.
(*5) MAIRA, Luis, "Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores", en "La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina", edición preparada por Manfred Wilhelmy, GEL, Buenos Aires, 1987, pág. 405 y sgte.
(*6) OMINAMI, Carlos, "Doce proposiciones acerca de América Latina en una era de profundo cambio tecnológico", Revista "Pensamiento iberoamericano", n° 3, Madrid, enero-junio de 1988, pág. 52.
(*7) COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, "Nota sobre el desarrollo social en América Latina", Revista "Comercio exterior", volumen 41, n° 9, septiembre de 1991, México, pág. 881.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
39

(*8) LAHERA, Eugenio, "Hacia un nuevo concepto de integración", en Revista Cono Sur, n° 3, Chile, 1992.
(*9) Ibídem.
(*10) VAN KLAVEREN, Alberto, "Europa occidental y el sistema internacional: cambios internos y desafíos externos", en "El mundo en transición y América Latina", compilación de Carlos Portales, GEL, Buenos Aires, 1989, págs. 148 a 157.
(*11) GILPIN, Robert, "La economía política de las relaciones internacionales", GEL, trad. Cristina Piña, Buenos Aires, 1990, pág. 416 y sgte.
(*12) INSULZA, José Miguel, "Europa y América Latina en el contexto global", en PNUD/CEPAL, "El sistema internacional y América Latina. América Latina y Europa occidental en el umbral del siglo XXI", Documento de Trabajo n° 4, Santiago de Chile, 1989, pág. 9.
(*13) PAZ, Pedro, "Las raíces de la crisis económica internacional: diagnóstico y perspectivas", Revista "Integración latinoamericana", septiembre de 1986, págs. 10 a 26.
(*14) LECHINI, Gladis, "La crisis del sistema de Bretton Woods", Cuadernos de apoyo de cátedra, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 1988, pág. 4.
(*15) OFFE, Claus, "Capitalismo y Estado", Ed. Rev., Madrid, 1985.
(*16) ISUANI, Ernesto, "El Estado benefactor: un paradigma en crisis", Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires, 1991, pág. 21 y sgte.
(*17) ISUANI, E., op. cit.
(*18) HERRERA, Enrique, "Los Consejos Económicos y Sociales. La participación democrática de los grupos socio-profesionales", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1972, pág. 15 a 29.
(*19) ESTEVEZ BOERO, Guillermo, "Consejo Económico, Social y Político", proyecto de ley, Cámara de Diputados de la Nación,

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
40

Buenos Aires, 1988, pág. 79.

(*20) HERRERA, E., op. cit., pág. 21 y sgte.

(*21) ESTEVEZ BOERO, G., op. cit., pág. 86 a 90.

(*22) Idem, pág. 82 a 86.

(*23) HERRERA, E., op. cit., pág. 25 a 27.

(*24) Idem, pág. 33 a 36.

(*25) ESTEVEZ BOERO, G., op. cit., pág. 101 a 104.

(*26) HERRERA, E., op. cit., pág. 37 a 41.

(*27) ESTEVEZ BOERO, G., op. cit., pág. 118 y sgte.

(*28) Idem, pág. 119.

(*29) SEGOVIA, Juan Fernando, "Los Consejos Económicos Sociales en el derecho público provincial. ¿Un capítulo neocorporativista en las provincias?", en "Derecho público provincial", Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Ed. Depalma, Mendoza, 1993, pág. 331.

(*30) Idem, pág. 337.

(*31) LEY N° 7763, sancionada el 29 de noviembre de 1988, Provincia de Córdoba.

(*32) SEGOVIA, J. F., op. cit., pág. 335.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE