

# CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

32ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación)  
17 de agosto de 1994

**Presidencia:** *doctor Eduardo Menem, señor Alberto Reinaldo Pierri y doctor Ramón Bautista Mestre*

Secretario Parlamentario: *doctor Edgardo R. Piuzy*

Secretario Administrativo: *doctor Juan Estrada*

Secretario de Coordinación Operativa: *doctor Luis A. J. Brasesco*

---

## PRESENTES

ABRAHAM, Olga Catalina  
ACHEM, Antonio  
ACUÑA, Augusto César  
AGUAD, Oscar Raúl  
AGUILAR TORRES, Luis María  
AGUIRRE, Mauro  
ALASINO, Augusto José María  
ALBAMONTE, Alberto Gustavo  
ALEGRE, Miguel Ignacio  
ALFONSIN, Raúl Ricardo  
ALSOGARAY, Alvaro Carlos  
ALVAREZ, Carlos  
AMENA, Jorge Daniel  
ANCARANI, Hilda Norma  
ANDRADE MUÑOZ, César G.  
ARAOZ, Julio César  
ARELLANO, María Cristina  
ARIAS, César  
ARMAGNAGUE, Juan Fernando  
ARNOLD, Eduardo Ariel  
AUYERO, Carlos Alberto Camilo  
AVELIN DE GINESTAR, Nancy B.  
AZCUETA, María Cristina  
BABBINI, Bibiana  
BALDONI, Hugo Domingo  
BALESTRINI, Alberto Edgardo  
BARBERENA, Juan Atilio  
BARCESAT, Eduardo S.  
BARRA, Rodolfo Carlos  
BASSANI, Angel Marcelo  
BATTAGION, Richard Gustavo  
BAUM, Daniel  
BAVA, Pablo Juan Angel  
BELLO, Claudia Elena  
BENZI, María C. de los Angeles  
BERCOFF, María Graciela  
BERHONGARAY, Antonio Tomás  
BIAZZI, Ricardo Roberto  
BOGADO, Floro Eleuterio  
BONACINA, Mario Héctor  
BORINI, Rodolfo Eduardo  
BOSIO, Néstor Mario

BRASCESCO, María Inés  
BRAVO, Alfredo  
BRAVO, Leopoldo  
BRITOS, Oraldo Norvel  
BROLLO, Federico Guillermo  
BRUSCA, Vicente Mario  
BUCCO, Jorge Luis  
BULACIO, Rafael Alberto  
BUSSI, Antonio Domingo  
CABALLERO MARTIN, Carlos  
CACERES, Luis Alberto  
CAFIERO, Antonio Francisco  
CAFIERO, Juan Pablo  
CAPPELLERI, Pascual  
CARATTOLI, Héctor Jorge  
CARDESA, Enrique Gustavo  
CARDINALE, Pablo Antonio  
CARRETONI, Jorge Carlos  
CARRIO, Elisa María Avelina  
CASCO, María del Carmen  
CASTILLO ODENA, Tomás E. R.  
CAVAGNA MARTINEZ, Mariano A.  
CIAURRO, Antonio  
COLOMBO, María Teresita del V.  
CONESA MONES RUIZ, Horacio .  
CORACH, Carlos  
CORNET, Roberto Julio  
COUREL, Carlos Alberto  
CULLEN, Iván José María  
DAHER, Zulema Beatriz  
DE BERNARDI, Eduardo  
DE JESUS, Juan  
DE LA RUA, Jorge Enrique  
DE SANCTIS, Guillermo Horacio  
DE VEDIA, Enrique  
DEI CASTELLI, Mario  
DEL BONO, Jorge Alejandro  
DEL BONO, Tulio Abel  
DEL CAMPO, Carlos Alberto  
DEL CASTILLO, Fernando Raúl  
DELICH, Francisco José  
DENTICE, Enrique Salvador

DI LANDRO, Oscar Jorge  
DI TULLIO, Héctor Horacio  
  
DIAZ ARAUJO, Edgardo Alberto  
DIAZ GIMENEZ, Héctor Antonio  
DIAZ LOZANO, Julio César  
DRESSINO, Ana María  
DUHALDE, Eduardo Alberto  
EL BACHA, Leticia  
ELORDI, María de las Mercedes  
ESCOBAR, Jorge Alberto  
ESCUDERO, José C.  
ESPINDOLA, Zulma Celina  
ESTABILLO, José Arturo  
ESTEVEZ BOERO, Guillermo E.  
ETCHENIQUE, Roberto Alejandro  
FABIO, José Domingo  
FALBO, María del Carmen  
FALCO, Domingo Julio  
FARIAS, María Susana  
FELIJO DO CAMPO, María del C.  
FELICEVICH, Sara Lía  
FERNANDEZ DE KIRCHNER, C.  
FERNANDEZ MEIIDE, Graciela  
FERREYRA DE LAS CASAS, Ignacio  
FICOSECO, José Carlos  
FIGUEROA, María Cristina  
FRONTERA, Rodolfo  
GARCIA, Daniel Oscar  
GARCIA, Francisco Sixto  
GARCIA LEMA, Alberto M.  
GARCIA VDA DE BARROSO, Ida G.  
GIACOSA, Luis Rodolfo  
GIORDANO, Evaristo José  
GOMEZ DE MARELLI, Nilda Mabel  
GONZALEZ, Elsa Gladis  
GONZALEZ, Rafael Alfredo  
GORLERI, Horacio Carlos  
GUERRERO, Antonio Isaac  
GUINLE, Marcelo Alejandro  
GUZ DE EQUIZA, Elba Rosa  
GUZMAN, María Cristina

**VERSIÓN TAQUIGRÁFICA**

## Convención Nacional Constituyente

GUZMAN, Ricardo Gaspar  
HARVEY, Ricardo J. G.  
HERNANDEZ, Antonio María  
HERNANDEZ, Santiago Antonio  
HERNANDEZ, Simón Fermín

HERRERA, Humberto Antonio  
HITTERS, Juan Carlos  
HONCHERUK, Atlanto  
HUMADA, Julio César  
IBARRA, Aníbal  
INSFRAN, Gildo  
IRIARTE, Luis  
IRIBARNE, Alberto J. B.  
IRIGOYEN, Roberto Osvaldo  
ITURRASPE, Juan Bernardo  
JANDULA, Jorge Eduardo  
JAROSLAVSKY, César  
JUANUK, Emilia Itatí  
KAMMERATH, Germán Luis  
KENT, María del Pilar  
KESSELMAN, Pedro J.  
LA PORTA, Norberto L.  
LA ROSA, Carlos Salvador  
LARREGUY, Carlos Alberto  
LEIVA, Rina Martha  
LIPSZYC, Cecilia Norma  
LLAMOSAS, Esteban Miguel  
LLANO, Gabriel Joaquín  
LLUDGAR, Rosa Emilia  
LOPEZ DE ZAVALIA, Fernando J.  
LORENZO, Carlos Alberto  
LUCERO, María Zunilda  
LUNA, Julio Alberto  
MAEDER, Ernesto Joaquín  
MANFREDOTTI, Carlos  
MAQUEDA, Juan Carlos  
MARCOLINI, Nora María  
MARCONE, Hugo Dante O.  
MARIN, Claudio Miguel Angel  
MARIN, Rubén Hugo  
MARQUEZ, Pablo Antonio  
MARTINEZ, Esteban  
MARTINEZ, María de las Mercedes  
MARTINEZ LLANO, José Rodolfo  
MARTINEZ SAMECK, Pablo E.  
MARTINO DE RUBEO, Marta N.  
MARUCCO, Hebe Aurora  
MASNATTA, Héctor  
MASSACCESI, Horacio  
MATILLA, José  
MAY ZUBIRIA, Diego  
MAYANS, María Susana  
MAZA, Norma Beatriz  
MAZZEO, Iris Artemisia  
MEANA GARCIA, María Nelly  
MELO DE LA BARBA, Susana B.  
MENDEZ, María T.  
MENEM, Eduardo  
MERCADO LUNA, Ricardo Gastón  
MESTRE, Ramón Bautista  
MIGUEZ BONINO, José  
MIRANDA, Julio Antonio  
MOINE, Mario Armando  
MOLINA, Pedro Eustacio  
MONTES DE OCA, Luis G.  
MORENO, Ricardo María Diego  
MURUZABAL, Hilario Raúl  
MUSALEM, Alfredo

NATALE, Alberto Adolfo  
NAVARRO, Argentino Miguel  
NUÑEZ, José Luis  
OLIVEIRA, Alicia  
OLMEDO, Mario Antonio  
OLSINA, María Luján  
ORSI, René Saúl  
ORTEMBERG, Raquel Elisa  
ORTIZ, Jorge Oscar  
ORTIZ PELLEGRINI, Miguel Angel  
PAIXAO, Enrique  
PANDO, Ana María  
PARDO, Angel Francisco  
PARENTE, Rodolfo Miguel  
PEDERSOLI, Juan Mario  
PELTIER, Teresa Camila  
PEÑA, Daniel Alberto  
PERETTE, Pedro  
PETTIGIANI, Eduardo Julio  
PICCININI, Alberto José  
PICINATO, José Alejandro  
PIERRI, Alberto Reinaldo  
PITTE DE LANDA, María A.  
PIZZURNO, Ana María  
PONCE DE LEON, Rodolfo O. J.  
PONTUSSI, Ennio Pedro  
POSE, Guillermo Alfredo  
PRIETO, Hugo Nelson  
PUCHMULLER, Alberto Francisco  
PUIGGROS, Adriana Victoria  
QUIROGA LAVIE, Humberto  
RAIJER, Beatriz Irma  
RAMPI, Pascual Angel  
REBORA, Luis Armando  
REGAZZOLI, Zelmira M.  
REPETTO, Víctor Roberto  
REUTEMANN, Carlos Alberto  
ROBLES, Miguel Angel  
ROCAMORA, Alberto Luis  
ROCHA DE FELDMAN, Dora  
RODRIGUEZ, Jesús  
RODRIGUEZ DE TAPPATA, Anahí  
RODRIGUEZ SAÑUDO, Hugo B.  
ROMERO, Juan Carlos  
ROMERO, Nilda  
ROMERO FERIS, José A.  
ROQUE, Blanca Lelya  
ROSATTI, Horacio Daniel  
ROULET, Elva  
ROVAGNATI, Dina Beatriz  
RUBIO DE MINGORANCE, Elena  
RUFEL, José Tanus  
RUSSO, Federico Pedro  
SACHS DE REPETTO, Dora H. N.  
SALAZAR, Víctor Hugo  
SALCEDO, Carmen Inés  
SALINAS, Isabel Marta  
SALUM, Humberto Elías  
SANCHEZ DE DE MARIA, Susana B.  
SANCHEZ GARCIA, María V.  
SANTANDER, Mario Armando

SAPAG, Luz María  
SARAVIA TOLEDO, Fernando  
SCHIAVONI, Domingo José  
SCHIAVONI, Ester Aída  
SCHIUMA, Stela Maris  
SCHRODER, Juan  
SEQUEIROS, Néstor Adrián  
SERRA, José María  
SERRAT, Teresita Beatriz  
SERVINI GARCIA, Clara C.  
SKIDELSKY, Carlos Rubén  
SPINA, Carlos Guido  
STEPHAN, Sergio  
TIZON, Héctor Eduardo  
TORRES MOLINA, Ramón  
VALDES, Eduardo Félix  
VALLEJOS, María Cristina  
VASQUEZ, Alejandro Jorge  
VEGA DE TERRONES, Ana María  
VELARDE, Marta Sylvia  
VERANI, Pablo  
VIUDES, Isabel Josefa  
VIVIANI, Alfredo Ramón  
VIYERIO, Eduardo Alfredo  
WEST, Mariano Federico  
WINTER, Jorge Enrique  
YOMA, Jorge Raúl  
ZAFFARONI, Eugenio R.  
ZAVALLIA, José Luis

### AUSENTES

BERTOLINO, Enrique A.  
BUSTI, Jorge Pedro  
CASARI DE ALARCIA, María L.  
DIAZ, Rodolfo A.  
DUBINI, Isidro R.  
FONZALIDA, Nicolás L.  
KIRCHNER, Néstor C.  
LLAVER, Santiago F.  
MAESTRO, Carlos  
MERLO, Mario Raúl  
ORTEGA, Ramón B.  
PECULO, Alfredo  
PUERTA, Federico R.  
REVIDATTI, Gustavo A.  
RICO, Aldo  
RODRIGUEZ SAA, Adolfo  
SOLANAS, Fernando E.  
VARESE, Luis S.

### CON LICENCIA PENDIENTE DE APROBACION

DALESIO DE VIOLA, Adelina

### CON RENUNCIA PENDIENTE DE APROBACIÓN

DE NEVARES, Jaime Francisco  
GALARZA, Edith

\* Falta incorporar el reemplazante de Salazar, Evangelina

---

S U M A R I O

---

1. [Continuación de la consideración del dictamen de la Comisión de Redacción en los despachos en mayoría y en minoría originados en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, sobre defensa de la competencia, del usuario y del consumidor. \(Orden del Día N° 11\). Se aprueba el despacho en mayoría con modificaciones](#)..... Pág. 4327
2. [Homenaje a la memoria del general don José de San Martín.](#) ..... Pág. 4361
3. [Consideración del dictamen de la Comisión de Redacción en los despachos en mayoría y en minoría originados en la Comisión de Participación Democrática sobre sistema electoral. \(Orden del Día N° 13\).](#) ..... Pág. 4363
4. Apéndice:
  - I. [Sanción de la Convención Nacional Constituyente.](#) ..... Pág. 4410
  - II. [Inserciones.](#) ..... Pág. 4410
  - III. [Votaciones.](#) ..... Pág. 4431

---

—En Santa Fe, a las 11 y 30 del miércoles 17 de agosto de 1994:

Sr. PRESIDENTE.— Continúa la sesión.

**1**  
**DEFENSA DE LA COMPETENCIA**  
*(Continuación)*  
Sumario

Sr. PRESIDENTE.— Corresponde proseguir la consideración del Orden del Día N° 11, sobre defensa de la competencia, del usuario y del consumidor.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. RODRIGUEZ.— Señor presidente: quiero referirme a la intervención realizada anoche

## Convención Nacional Constituyente

por el señor convencional Montes de Oca, que señalaba que los integrantes del Partido del Frente Grande aspiraban a la inexistencia de los monopolios, y que no podía estar consagrado en el texto de la Constitución el reconocimiento de su existencia.

Es obvia nuestra visión de las cosas. Más allá de la voluntad y del deseo, los monopolios naturales existen. La provisión de los servicios de agua potables y las obras de saneamiento son, por definición, monopolios naturales; y pueden existir además monopolios legales, como es el caso de la privatización de ENTEL.

Coincido con el dictamen de mayoría en que las autoridades deben proveer a la protección de los derechos y al control de los monopolios naturales y legales.

Quiero además realizar un comentario relacionado con el texto que se somete a consideración. En el primer párrafo se habla de consumidores y usuarios de bienes y servicios. Considero que no es una buena redacción, ya que en economía se distinguen dos tipos de bienes: las mercancías y los servicios. Por lo tanto, decir bienes y servicios es incorrecto; debiera expresarse: mercancías y servicios.

Deseo realizar una acotación más conceptual, referida al último párrafo.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: el señor convencional Ponce de León le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. RODRIGUEZ.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Río Negro.

Sr. PONCE DE LEON.— Señor presidente: no conozco las categorías mencionadas por el señor convencional preopinante, pero confío en su conocimiento. Igualmente quiero señalar que la diversidad está referida en términos jurídicos, porque es una norma de la misma especie. Cuando nos referimos a bienes, lo hacemos con respecto a los materiales e inmateriales. Los bienes materiales son las cosas, es decir, aquello que se pesa, mide o cuenta, y los inmateriales son los que tienen contenido patrimonial, como los derechos y los *royalties*. Ambos conceptos se engloban en la jerarquía de bienes; esta es una categorización del Código Civil. Por ello se han usado las palabras bienes y servicios. Evidentemente, esta es la razón por la cual existe la expresión bienes y servicios, que reconoce su antecedente en el Código Civil.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. RODRIGUEZ.— Quiero puntualizar, para que quede claro como interpretación de lo que estamos debatiendo, que no sólo nos referimos a una perspectiva jurídica, sino también a la económica.

Volviendo al tratamiento del tercer párrafo, cuando expresa que: "La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos; y los marcos regulatorios de los servicios públicos previendo la necesaria participación consultiva de las

## Convención Nacional Constituyente

asociaciones de consumidores y usuarios en sus organismos de control.", creo que deberíamos obviar la palabra "asociaciones". Propongo que quede únicamente en el texto: "...la participación consultiva de los consumidores y usuarios...", porque corremos el riesgo de constituir una suerte de oligarquía o corporaciones de asociaciones de consumidores y usuarios, que no necesariamente tengan presente el interés de los consumidores y usuarios individualmente.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. REPETTO.— Agradezco la visita a esta Convención de los alumnos y el cuerpo de profesores del colegio secundario José Manuel Estrada, de mi pueblo, Centeno.

Sr. PRESIDENTE.— Damos la bienvenida a todas las delegaciones de escuelas que se encuentran presentes en las galerías de este recinto.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CACERES.— Señor presidente: como bien se ha dicho aquí, estamos tratando uno de los pocos temas habilitados que tienen relación directa con la vida cotidiana, con las necesidades materiales y con los requerimientos tangibles de la gente.

En este tema de los usuarios y consumidores es sumamente difícil encontrar las formas en que puedan ejercerse los derechos si se deja todo librado al individualismo. Hasta hace poco tiempo atrás, el Estado era el encargado de garantizar las prestaciones de servicios, bien o mal. Los hombres y las mujeres de este país aprobábamos la prestación del servicio o la criticábamos. Pero había una figura responsable de la fijación de los precios y de la calidad de esos servicios. Estamos hablando de agua, transportes, electricidad y comunicaciones, que no son pequeñas cosas.

Posteriormente, se produjo el proceso de privatización. No voy a abrir juicio de valor al respecto, pero sí quiero decir que ya no es el Estado —que en principio representa a todos y defiende el interés del conjunto— el que tiene a su cargo la prestación de esos servicios esenciales, sino distintos grupos económicos, muchas veces en forma monopólica.

Hay otros servicios en los que el Estado sigue manteniendo su responsabilidad. Esta reforma establece que algunos de ellos son indelegables, como la educación y la salud. Son responsabilidades del Estado. De cualquier manera, tanto en este caso como en el anterior, es necesario garantizar los controles.

Respecto de los servicios que ha dejado de prestar el Estado, el rol que éste debe cumplir es un tema abierto en nuestra sociedad. Seguramente su debate llevará bastante tiempo y ya empieza a separar las aguas. Me refiero al rol del Estado, su papel y hasta dónde extender su influencia en la sociedad y el mercado. Evidentemente, en mayor o menor medida, todos vamos a coincidir en su rol de contralor en cuanto a los servicios privatizados. En otros casos, que no hacen a este tema, algunos le asignamos un rol promotor que otros no le asignan.

Otra cuestión a analizar es la participación del individuo y cómo se lleva a cabo. Hace mucho tiempo he tenido posibilidad de analizar la prestación de servicios en los sistemas de

## Convención Nacional Constituyente

educación y de salud en sociedades donde esa prestación está absolutamente descentralizada. En 1974 he tenido oportunidad de observar esto en Finlandia y en Suecia en una recorrida que llegó hasta cerca del Ártico. En localidades medianas y chicas, la participación organizada de la comunidad era la que garantizaba la mejor utilización de cada centavo. Por supuesto, esas monedas eran aportadas por el Estado en aspectos básicos como la salud y la educación. Se lograba un rendimiento muy grande porque el interesado accionaba en forma directa para que los recursos rindieran lo mejor posible.

El Estado que controla y el usuario y los consumidores que participan regional o focalizadamente son elementos que tendrán que irse perfeccionando cada vez más para garantizar el más bajo precio y la mejor calidad de la prestación del servicio, esenciales en esta cuestión. En última instancia, el servicio debe tener como objetivo que el ciudadano mejore su calidad de vida.

Voy a hacer una breve reflexión colateral. Escuché atentamente casi todas las exposiciones de ayer, donde se manifestó preocupación por alguna palabra que figuraba en el dictamen, que ya no está. También escuché atentamente la preocupación de uno de los últimos expositores de anoche, el señor convencional Ponce de León, quien señaló que había una mala interpretación de determinados grupos económicos en cuanto al tema de la información, a la que consideraban como un objeto de consumo.

Esa interpretación es cierta. No sé si la interpretan bien o mal. Creo que los grupos a los que hacía referencia el citado señor convencional tienen una preocupación absurda porque ellos tienen que ver con los medios de comunicación y existen acabadas pruebas de que tanto los señores convencionales y los partidos en general han comprendido para toda la vida que no hay democracia sin libertad de prensa. Tal vez empezamos a comprender aquello que de manera absurda preocupa a algunos: sin posibilidad de información por parte del ciudadano tampoco hay democracia. Se empiezan a alborotar las aguas. Estén seguros de que vamos a defender la libertad de prensa. Incluso, se ha incorporado una cláusula constitucional para preservar la fuente de la información que el periodista necesita para cumplir con su labor, con el objeto de garantizarla al máximo.

En última instancia, el sistema democrático es el sistema de "los más". Son los más quienes deciden; todos decidimos a partir de la información que nos brindan y que puede reciclar cada una de nuestras cabezas, una pequeña computadora que sistematizará la información de que disponga. De ahí es de donde surge determinada preocupación de algunos medios que piensan, no sé si bien o mal, que cuando se habla de protección a la salud se está hablando de la salud mental y no sólo de la física. Y la salud mental tiene mucho que ver con lo que se recibe de parte de los medios de comunicación y de las campañas de acción psicológica que el ciudadano debe soportar permanentemente.

La protección a una información adecuada la están entendiendo como un objeto de consumo. Por eso, "saltan". Sin esa información no se puede garantizar la existencia de un sistema democrático en plenitud.

Y no hablo desde la utopía; ¡qué va! Respeto la posición que puedan tener los propietarios del medio. Tienen derecho a ello y sería irracional pensar que no la van a manifestar. También debemos entender que el periodista es un ser humano que tiene su propio sistema de creencias y el derecho a reflejar su posición. Porque, tampoco nos vamos a engañar con algo que muy pocos saben pero que realmente existe: los servicios de inteligencia (que están en todas partes) también operan desde ahí.

## Convención Nacional Constituyente

A su vez sabemos que existe una suerte de concentración que va conformando monopolios en materia informativa. Planteo esto como un dato de la realidad; ni siquiera hago una crítica al respecto porque también sé que se están generando monopolios internacionales en este ámbito. Por ello no sé si de aquí a un tiempo quienes tenemos una posición antimonopólica no nos vamos a encontrar en la disyuntiva entre el desarrollo de los monopolios nacionales de información versus la penetración de monopolios internacionales que presentan determinadas posiciones o intentan desarrollar ciertas ideas o esquemas de sociedad, tal el caso puntual del neoliberalismo.

Democracia es libertad de prensa, democracia es derecho a la información. No sé si esto se encontrará dentro de este tema, como piensan los que manejan los medios, pero es un poco lo que manifestaba el señor convencional Ponce de León. Aquellos que compartimos este criterio nos habríamos quedado más tranquilos si esto hubiera sido incorporado a la Constitución a través de una cláusula operativa que lo colocara dentro del recurso de amparo. Pero ya pasó, quedó así y punto.

¡Qué importante es este tema de la información! Ayer miraba un matutino de Buenos Aires acostumbrado a hacer terrorismo informativo. Me refiero a uno vinculado con el medio de las finanzas que hablaba pestes con relación a las barbaridades que hacíamos aquí a partir del *hábeas data*. Pensaba en el significado de la información y de la mala información. Veamos qué significó en el pasado, en épocas en que dominaba la intriga, esa mala información cortesana que hacía rodar cabezas. También pensaba en una experiencia individual cuando en épocas en que operaba la Triple A recibí información de un conocido que me dijo que más valía que no me dejara ver por un tiempo, dado que podría sucederme un hecho desgraciado a raíz de que había participado en una reunión del trotskismo, cosa que jamás había hecho. Respeto todas las concepciones, pero nunca adherí a ella ni participé en reunión alguna de ese tipo.

Pasaron trece años hasta que en 1987 —no porque existiera el *hábeas data* sino porque era oficialista— tuve la suerte de conseguir en el Servicio de Inteligencia del Estado la carpeta con la información respecto de mi persona. Algo muy incompleto y pequeño, y en donde figuraba que en 1974, en un viaje a Europa yo había participado de una reunión de la Cuarta Internacional. Me acordé de lo que me habían planteado hacía trece años y recordé que en 1974 había participado de una reunión socialdemócrata que se denomina Segunda Internacional. Socialdemócratas son, entre otros, Felipe González, Mitterand, Seoares, Willy Brandt, Olof Palme, etcétera. Y pensar que eso estuvo a punto de costarme la cabeza.

Quienes venimos de una militancia larga y sabemos las vidas que ha costado una mala información e incluso a veces la intención de hacer llegar una mala información, valoramos un instrumento como el *hábeas data* de una manera sustantivamente distinta de la que pueden realizar esos señores que en algunos de medios hacen terrorismo informativo y plantean barbaridades respecto de este instituto que por suerte esta Convención Constituyente ha sancionado ayer.

Quiero terminar haciendo referencia a un artículo, que tiene relación con los servicios, cuya lectura puede generar una inquietud sin tocar el tema de la República Argentina. Si algo he aprendido en los últimos tiempos es que aquellos que detentan el poder real, es decir, el poder económico, en otras palabras, las grandes corporaciones, tienen tal cantidad de resortes que hacen que pueblos como el nuestro sólo a partir de la unidad de conceptos y de acción en pos de un objetivo fundamental puedan ubicarse si no en un pie de igualdad, por lo menos en

## Convención Nacional Constituyente

un nivel con posibilidades para intentar una reforma positiva de la sociedad.

Hacer política implica a veces confrontar y otras acordar para poder garantizar una ancha base de sustentación política que permita intentar con alguna posibilidad de éxito gestar una sociedad mejor, más justa, más fraterna y más igualitaria. Teniendo en cuenta estos conceptos quiero hacer referencia a un artículo que tiene que ver con México y no con la República Argentina, lo cual me evita polemizar. El sociólogo José Enrique González Ruiz, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, dice que en los últimos seis años México colocó a veinticuatro supermillonarios en la lista de personas más ricas del mundo, mientras que el número de pobres alcanzó a los cuarenta millones de personas.

"El sociólogo recordó que en 1977 la parte del producto bruto interno destinada a salarios era un 40,6 por ciento, mientras que en 1994 apenas alcanza el 25,7 por ciento. González Ruiz dijo que entre los logros del presente gobierno está la incorporación de veinticuatro mexicanos con fortunas superiores a los mil millones de dólares. En esa lista se demuestran las relaciones de los hombres de negocios con el poder político porque aparecen personas consentidas y protegidas por la actual administración, muchas de las cuales son socios o prestanombres de actuales políticos.

"González Ruiz señaló que estos supermillonarios, cuyas fortunas se calculan en unos 22 mil millones de dólares en conjunto, se enriquecieron con el patrimonio que los mexicanos habían construido a lo largo de décadas con las empresas estatales. Agregó que un factor de enriquecimiento explicable de estos multimillonarios 'se debe a las compras a precios de liquidación de las empresas estatales', aunque también se debe a procesos de globalización de la economía.

"De acuerdo con estudios de la banca privada mexicana, en el país hay unos cuarenta millones de pobres, de los cuales cerca de diecisiete millones se encuentran en una extrema pobreza."

Esto tiene que ver con el desarrollo que es neoliberal, que no tiene puntos de contacto con las concepciones solidarias de los movimientos nacionales y populares que existen a lo largo de América latina. Tiene que ver con la comprensión del poder que estos grupos económicos detentan para generar un modelo de sociedad en el cual la concentración de la riqueza debe ir en beneficio de sus propios intereses y en detrimento de los sueños y las aspiraciones de los más. Esto tiene que ver con la comprensión de que estas son épocas en las que se debe buscar denominadores comunes entre aquellos que no hemos perdido ni la capacidad de soñar futuros mejores ni la sensibilidad frente al que no tiene, frente al que necesita y frente al que sufre, para garantizar un país de mejor calidad y futuro.

En última instancia, esta apelación es la que me lleva a transitar caminos para buscar consensos —lo que hemos hecho aquí durante todo este tiempo y por suerte los hemos encontrado— que nos permitieron dar una característica muy interesante a la nueva Constitución Nacional, cualitativamente superior a la que hasta ahora teníamos, particularmente en este punto vinculado con el usuario y el consumidor, al que le estamos dando hoy rango constitucional, determinante para la protección de aquello que tiene que ver con la vida cotidiana.

Como decía mi abuela, fallecida hace algunos años, cuando yo me preocupaba por la salud de mis hijos que a veces gateaban por lugares peligrosos: a los niños los cuida Dios. ¿Pero quién cuida a los adultos, señor presidente? Los adultos tenemos que protegernos entre



## Convención Nacional Constituyente

nosotros de nosotros mismos. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE.— Antes de conceder el uso de la palabra al próximo expositor, la Presidencia informa a los señores convencionales que está abierta la lista de oradores con relación al Orden del Día N° 13, sobre sistemas electorales, que es el próximo tema a tratar.

Tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. ALASINO.— Señor presidente: voy a ser muy breve en mi exposición.

El primer proyecto de reforma constitucional que ingresó en el Senado de la Nación era de mi autoría y en él se proponía la inclusión de tres temas en nuestra Carta Magna. No sin cierto beneplácito debo manifestar que esos tres temas que me preocupaban —la descentralización del Poder Ejecutivo a través de un ministro coordinador, hoy denominado jefe de gabinete; el derecho a la competencia como un nuevo derecho social, y el derecho a la información, que hemos incorporado a través de los tratados— formarán ahora parte del texto de nuestra Constitución.

En aquellas épocas me parecía que la necesidad de incluir en forma expresa este tema dentro de la Constitución surgía a partir de la decisión que los argentinos habíamos tomado de abrir la economía. De alguna manera la economía de mercado nos imponía a los argentinos que empezáramos a pensar la competencia como un derecho a proteger o respecto del cual el Estado garantizara su funcionamiento a fin de preservar los derechos de los habitantes.

Siempre hemos pensado que la política debe orientar la economía, y no al revés. Si ello es así se nos presentaban dos parámetros a atender en este tema específico. El primero era el que comentaba antes; si decidíamos abrir la economía teníamos que establecer la forma en que los argentinos íbamos a atender esa apertura. El segundo era que debíamos proveer a la protección del bienestar general o de alguna manera atender a la protección del bienestar de los ciudadanos.

Creo que ya hemos avanzado algo en este tema porque esta Constitución ha redefinido el rol del Estado, que aparece ahora como orientador de la política y de la economía. Esto no es un invento mío sino que ya ha sido aprobado en la cláusula de progreso que ahora tiene como numeración transitoria la del inciso 16 bis del artículo 67. Esta Convención ya ha definido allí al menos cómo entiende el progreso y qué papeles jugará el Estado argentino de aquí en más.

Hay dos cosas que no aseguran la apertura de la economía ni la economía de mercado: la eficiencia en la asignación ni la equidad en el ingreso; y si bien de alguna manera la economía abierta implica competencia, no necesariamente la supone o ello se verifica. Todos sabemos que el mismo sistema que hemos adoptado genera algún tipo de prácticas respecto de las cuales debemos estar alertas para que la competencia funcione en beneficio de los habitantes.

Siempre me he negado a pensar que la eficiencia es un mero concepto liberal. Hay un concepto social de eficiencia. Si queremos que haya más servicios, más baratos y que se atiendan más necesidades de la gente, estamos estableciendo un concepto de eficiencia distinto, que es aquel que nosotros tenemos la obligación y la necesidad de proteger.

## Convención Nacional Constituyente

Pero no se nos escapa que existe una cierta amenaza en el funcionamiento de la competencia por la aparición de algún tipo de conductas, y ante esas conductas patológicas que existen el Estado debe intervenir para garantizar el bienestar general que —insisto— a partir de hoy es un valor a proteger por los argentinos.

Esta Convención ha tomado la decisión de defender los intereses del pueblo, los intereses de la gente, frente a posibles excesos. ¿Cuáles son las dos conductas que evidencian estos excesos? En primer lugar, la publicidad engañosa. Es muy posible que a través de algunos medios se intente engañar a la gente mediante acciones casi fraudulentas y con publicidad orientada a quitarle libertad en la elección. En segundo término, se encuentra el riesgo de que la acumulación excesiva de capital genere en el mercado posiciones hegemónicas que de alguna manera produzcan un abuso que atente contra la libertad que queremos que los argentinos tengan para elegir.

En mi opinión esto constituye el derecho más importante que vamos a incorporar a la Constitución Nacional. Como desde hace mucho tiempo lo vengo diciendo, este será el sello de cuál va a ser el sistema capitalista que tendremos los argentinos o, si no se quiere ser tan audaz o vanidoso, de cuál será la manera en que los argentinos van a intentar corregir algunos defectos del sistema.

En esto vuelvo a algo que dije en una de mis intervenciones, que no es de mi autoría, que se mal interpretó y que algún medio muy influyente en los ámbitos financieros, aunque afortunadamente no en otros, lo tomó de soslayo.

La teoría política llamada "Sinatra" no es un invento de quien habla, según la atribuyen, sino que es de quien fuera ministro de Relaciones Exteriores ruso durante el gobierno de Gorbachov. Cuando en la ex Unión Soviética se decidió no utilizar más la política que aplicaba Breznev del monopolio del partido y de la intervención, ante una pregunta que le hicieron respondió que si hay una canción de Sinatra llamada "A mi manera", cada país va a hacer la revolución a su modo. Pero hay algunos autores, como Dahrendorf, que dicen que esta teoría fue aplicada mucho antes, y que el primero que la aplicó fue Federico de Prusia cuando resolvió el problema religioso, diciendo que cada uno debía buscar la bienaventuranza a su modo. Por eso, permitió que los católicos, los judíos o los agnósticos eligieran por sí solos su religión.

Insisto en que a partir de esta reforma que introduciremos en la Constitución en cuanto a la protección del derecho de competencia, nuestros jueces comenzarán a poner límites en este aspecto en beneficio del bienestar general.

Los derechos reconocidos por el artículo pertenecen a los consumidores. Se trata de la protección de la salud, de la seguridad y de los intereses económicos, la información adecuada, y la posibilidad de elegir libremente. Frente a éstos, que a partir de ahora son nuevos derechos de los argentinos, mirados desde los usuarios y los consumidores de bienes y de servicios, se le da nuevas funciones al Estado, que también los jueces deberán atender cuando interpreten la norma.

A partir de esta redacción los jueces de la República, como poder jurisdiccional del Estado, deberán proteger esos derechos, atender la defensa de la competencia y tener un control sobre los monopolios para evitar que éstos puedan distorsionar los mercados. De ese modo van a tener el control y la función de establecer la calidad y la eficiencia de los servicios que se brinden y que utilicen los argentinos.

## Convención Nacional Constituyente

Nuestro bloque apoya íntegramente el dictamen y deja establecido, como dije al principio, que cuando pase el tiempo éste será quizás uno de los puntos más importantes en cuanto a las formas de captar estos nuevos valores como derechos de los argentinos que tendrá el Poder Judicial de la Nación.

Por ello digo, no sin cierto beneplácito, que nos parece gratificante que de una vez por todas nos hayamos decidido a abordar con madurez este tema, sabiendo que desde distintos ángulos todos los señores convencionales vienen a proteger la incorporación de este nuevo derecho al texto de la Constitución, como una posibilidad de que aumente la eficiencia, tal como lo he manifestado. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Para una breve aclaración tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. DIAZ ARAUJO.— Señor presidente: a través de las distintas exposiciones se ha hecho mención a la necesidad de que los servicios públicos tengan marcos regulatorios y entes reguladores que posean una eficaz fiscalización sobre la prestación de esos servicios.

Quizá hubo una omisión involuntaria en la redacción propuesta por la comisión, atento a que se trata de servicios públicos que tienen competencia interjurisdiccional, porque de lo contrario no serían motivo de esta Constitución o del ámbito nacional, ya que los servicios públicos provinciales son de competencia de cada una de las Constituciones y leyes de las provincias.

Por ello, planteo que se ha omitido incluir la necesaria participación de las provincias en la integración de los entes reguladores de carácter interjurisdiccional, ya que se trata de la forma mediata por la cual los consumidores efectivos de cada una de las provincias pueden tener una participación concreta en el control de esos servicios públicos.

Los usuarios de una provincia determinada, cuando están vinculados a un servicio público multijurisdiccional o interjurisdiccional, tienen grandes dificultades para poder ejercer el control o la defensa de sus derechos. Lo pueden hacer eficazmente a través de los representantes provinciales.

De ahí que planteo la posibilidad de incorporar ese aspecto en el texto que ha sido sometido a consideración de esta Convención en lo concerniente a la integración de los entes reguladores, tal como ocurre con el de energía eléctrica, que tiene cinco miembros: tres designados por el Poder Ejecutivo Nacional y dos a propuesta del Consejo Federal de Energía Eléctrica, o con Enargas, que ha establecido delegaciones regionales. Es decir que en el caso de servicios públicos interjurisdiccionales, los entes reguladores deberían estar integrados por representantes de las provincias.

Lo señalo como una cuestión que en su momento se debió haber analizado en la comisión.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: esas propuestas las tiene que formular cuando se practique la votación en particular. La comisión se expedirá al respecto en ese momento.

Ha quedado agotado el debate, por lo que corresponde que se pase a votar.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. BARCESAT.— Señor presidente: como hay propuestas para que se modifique la redacción de algunos párrafos, pediríamos que la votación en particular se hiciera por períodos después de la votación en general, para poder someter a la comisión las incorporaciones que han sido consensuadas en los bloques.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: prestamos conformidad a que la votación en particular se efectúe por los períodos que comprenden el artículo.

En segundo lugar, retomando lo que fue el comienzo del informe brindado ayer y atento a que a través del debate ha quedado demostrado fehacientemente la bondad del tema en consideración y su importancia para la sociedad, y en el pensamiento de que este mensaje que vamos a dar será de apoyo para los consumidores, para los buenos proveedores empresarios y de advertencia para los malos empresarios, deseáramos exhortar al voto afirmativo de las bancadas que integran esta Convención en la seguridad de que la fortaleza del proyecto estará dada en la votación en general y que después, independientemente, en lo particular, cada bloque intente mejorar el texto propuesto.

Por lo tanto, exhorto a los señores convencionales para que este mensaje que damos al país sea reafirmado de la misma manera que lo hicimos en el tema del amparo, porque necesita ser sustentado por la mayoría de las expresiones políticas del país, por no decir de todas ellas.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia informa que la votación en particular se hará por período. A tal efecto, considera que cada párrafo es un período. Por lo tanto, como el proyecto contiene tres párrafos, se harán tres votaciones.

Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. CORNET.— Señor presidente: he pedido la palabra a título de colaboración, para rogarle que no emplee más la palabra período, porque he estado viendo el diccionario de la Real Academia Española, que dice: "Período equivale a ciclo menstrual femenino." En consecuencia, no hablemos de período sino de párrafo. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia aclara al señor convencional —al margen de su ingeniosidad para plantear el tema— que este es un vocablo que tiene una larga tradición parlamentaria, razón por la cual se sigue usando en los reglamentos de ambas Cámaras. En todo caso le sugiere que plantee la modificación ante ambas Cámaras del Congreso. (*Aplausos*)

Tiene la palabra la señora convencional por Salta.

Sra. VEGA DE TERRONES.— Señor presidente: deseo saber si la comisión ha tomado alguna resolución con respecto a la propuesta que efectuamos al fundamentar el proyecto contenido en el dictamen de minoría. Estamos dispuestos a apoyar la propuesta de mayoría si

## Convención Nacional Constituyente

se corrigiera lo que se incluyó en el segundo párrafo en cuanto al control de los monopolios naturales y legales. Entendemos que habría que suprimir esta referencia por el sentido finalista que debe tener la norma, justamente en defensa de la competencia, que es el tema habilitado.

Entonces, lo que debería figurar es la prevención de toda práctica monopólica y no reservar lo que serían excepciones o situaciones forzadas que implicarían el control de monopolios que en el proyecto se denominan naturales. Incluso, la existencia de monopolios naturales —como es el caso de algunos servicios públicos— estaría contemplada en el tercer párrafo, que hace mención a los marcos regulatorios de los servicios públicos.

Considero que esto es trascendental —por eso pedí la palabra—, porque no estamos pensando en una situación coyuntural, como puede ser la actual existencia de monopolios. Estamos hablando de una Constitución para el futuro, por lo que en la norma debe quedar plasmado el sentido final que es el de la defensa de la competencia. Por ello, estimo que es importante conocer la decisión que va a tomar la comisión a este respecto.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia indica a la señora convencional que su inquietud debe plantearla en el momento de la consideración en particular, oportunidad en la que la comisión admitirá las propuestas que se formulen o no. De lo contrario, estaríamos adelantándonos a los tiempos propios que establece la discusión.

Tiene la palabra la señora convencional por Corrientes.

Sra. VIUDES.— Señor presidente: más que una grosería me pareció una opinión de mal gusto y una incorrección el hecho de que pueda figurar en el Diario de Sesiones la opinión vertida por el señor convencional por Córdoba. Por esta razón, solicito que se testen esas expresiones de la versión taquigráfica, porque —como usted lo dijo— el término empleado por la Presidencia tiene varias acepciones. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. FEIJOO DO CAMPO.— Señor presidente: con respecto al tema que acaba de plantear la señora convencional Viudes quiero recordar a esta Convención que cuando en el Congreso de la Nación se discutió la ley 13.010, de sufragio femenino, un legislador que se oponía a la sanción de dicha norma planteó como objeción para establecer la obligatoriedad del sufragio femenino algunos avatares fisiológicos a los que estamos sometidas las mujeres. Eso quedó para la historia, y es interesante porque muestra que cada vez que se tratan los problemas naturales de las mujeres, se los utilizan como un mecanismo para obstaculizar nuestra participación política.

Por lo tanto, no sé si no sería mejor que esas expresiones figuren en el Diario de Sesiones, para que las futuras generaciones sepan cómo se argumenta y contraargumenta respecto del derecho a la igualdad absoluta.

Sr. PRESIDENTE.— La presidencia sugiere al cuerpo que demos por clausurado este incidente con la lectura por Secretaría de la última parte del artículo 82 del Reglamento.

## Convención Nacional Constituyente

*(Aplausos)*

Sr. SECRETARIO (Piuzzi).— Dice así: "La discusión en particular tendrá por objeto cada uno de los distintos artículos o períodos del proyecto pendiente."

Sr. PRESIDENTE.— Quiere decir que la Presidencia está utilizando las palabras que figuran en el Reglamento.

Corresponde votar las inserciones. La Presidencia hace notar a los señores convencionales que aún no las han presentado que pueden hacerlo hasta mañana a las 12.

Se va a votar.

—*La votación resulta afirmativa.*

Sr. PRESIDENTE.— Se harán las inserciones solicitadas.<sup>1</sup>

Se va a votar en general, en forma nominal, por el sistema electrónico.

—*Se practica la votación.*<sup>1</sup>

Sr. PRESIDENTE.— No se ha registrado el voto de varios señores convencionales.

—*Los señores convencionales Repetto, Baldoni, Valdés, La Porta, Puiggrós, Alsogaray y Giacosa, cuyos votos no han sido registrados, manifiestan que lo hacen por la afirmativa.*

Sr. PRESIDENTE.— Por 160 votos por la afirmativa y 5 por la negativa queda aprobado en general el proyecto contenido en el dictamen de mayoría. *(Aplausos)*

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRAVO (A).— Señor presidente: quiero dejar constancia de mi voto por la afirmativa en general. Formulo esta manifestación porque debido a una probable confusión no ha aparecido el sentido de mi voto en el tablero electrónico.

Sr. PRESIDENTE.— Ha quedado debida constancia, señor convencional.

En consideración en particular el primer párrafo.

Sería conveniente que la Comisión hiciera saber si acepta las propuestas formuladas con relación a este primer período, o si las rechaza.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

---

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. BARCESAT.— Señor presidente: aclaro que las propuestas formuladas por el Frente Grande con relación a este párrafo fueron elevadas a la Comisión oportunamente, pero las recordaré y justificaré brevemente.

Proponemos que al comienzo diga: "El Estado reconoce el acceso al consumo y uso de los bienes y servicios esenciales...". Luego proseguiría tal cual aparece redactado. Asimismo, a continuación de la palabra "salud" deberá figurar el vocablo "nutrición", como derecho diferenciado, que ya fuera, por lo demás, suficientemente fundado por el miembro informante de nuestro bloque, el señor convencional Escudero.

También solicitamos que a continuación del término "información" y antes de la palabra "adecuada" se incluya el vocablo "veraz", que es la expresión acreditada en la doctrina internacional.

Finalmente, luego de "trato equitativo y digno" proponemos que se agregue "a un precio justo".

Brevemente expreso que no se puede comenzar el párrafo haciendo referencia a consumidores y usuarios como si ya estuvieran instalados en dicho consumo y uso, cuando es más que notorio que el problema de la desposesión respecto del consumo de bienes y servicios es una de las formas de atentar contra la vida humana.

No es casual que el primer número de la revista "Derechos humanos" de las Naciones Unidas haya escogido para iniciar dicha serie el derecho al alimento, señalando al efecto que buena parte del número de muertes se produce por la falta de una adecuada nutrición.

Las estadísticas del bienio 1988-1989 indican que el número de muertes provocadas por las condiciones de vida indigna, por inanición, por falta de nutrición, equivalen a la totalidad de muertes ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial. Es el genocidio silencioso del hambre y respecto de esto nos parece que cuando un Estado ratifica o incorpora en calidad de derecho humano lo que se propicia, el consumo y uso de bienes y servicios esenciales es fundamental que se reconozca para todos.

De manera que en atención a esto que es doctrina de Naciones Unidas, que es la forma silenciosa del genocidio, pedimos que se parta de una formulación acorde con la de los derechos humanos, cuyo primer segmento es siempre necesariamente el del acceso, pero el acceso en la idea de lo universal, para todos. Lo otro sería partir de la formulación, por ejemplo, del artículo 17 de la Constitución Nacional, cuando reconoce la propiedad y hace referencia a los que la tienen, pero no cómo se llega a ella. En este caso también puede haber consumo y uso de bienes y servicios, pero hay que acceder a ellos para que entonces sí se pueda garantizar la calidad, la información veraz, etcétera.

Nos parece que el fenómeno de la nutrición como derecho humano no puede ser reducido o entendido como incluido en la expresión salud. No hay duda de que nutrición y salud son expresiones del valor vida humana, pero tienen una especificidad que está reconocida a nivel internacional.

¿Por qué vamos a hacer una excepción a esa formulación? ¿Por qué vamos a pretender diferenciarla? No creo —permítaseme la expresión— que esto se solucione con la doctrina "Sinatra", porque no hay una vía criolla respecto al consumo y al uso de bienes y servicios esenciales, sino una formulación instalada en la comunidad internacional, objetivada en su conciencia jurídica, que pretendemos incorporar en la primera cláusula.

No veo en esto —reitero— una cuestión de protagonismo de bloque, de alcanzar una

## Convención Nacional Constituyente

figuración, etcétera. Felicitamos el excelente informe brindado por el señor convencional Irigoyen y sólo pretendemos que exista una simetría entre la calidad de la cláusula y la calidad del informe que, volvemos a señalar, ha sido así aceptado por todos y nos convoca, por cierto, a la adhesión y a expresar nuestro reconocimiento, como asimismo a advertir en él la interpretación auténtica que debiera contener la redacción. Pero como es preferible que figure en el texto y no sólo en el informe, nos permitimos insistir ante la Comisión y frente a esta Asamblea para que el reconocimiento al acceso, a la nutrición, a la información veraz y al precio justo integren la formulación específica de la cláusula constitucional. No dudamos que será una mejora positiva en la idea de lo universal, para todos.

Sr. PRESIDENTE.— Sin afectar el legítimo derecho a expresarse de los señores convencionales la Presidencia les recuerda que en la Comisión de Labor Parlamentaria se acordó que durante esta etapa se reformularían las propuestas señalando muy brevemente los fundamentos.

Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROULET.— Señor presidente: la comisión aceptará introducir la expresión "y veraz" a continuación de la palabra "adecuada", de modo que la redacción quedaría del siguiente modo: "...a una información adecuada y veraz...".

En cuanto a la expresión "nutrición" tenemos una divergencia con el señor convencional preopinante, porque entendemos que en la protección de la salud está incluido el tema de la nutrición. Eso fue explicitado en algunas de las intervenciones que se hicieron en el recinto con relación al tema en tratamiento.

Con respecto a los precios, en la defensa de los intereses económicos que se plantea en el texto estaría incluido ese concepto. De manera que el consenso logrado en las comisiones de Redacción y de origen admite el agregado, como dije al comienzo, de la expresión "y veraz" a continuación de "a una información adecuada".

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires, también como miembro informante.

Sr. IRIGOYEN.— Para poder responder a todas las inquietudes, quedarían dos en cuanto a este punto, que también se consideran implícitas. No sólo podemos afirmarlo ahora, sino que hemos dicho en nuestro informe preliminar que en cuanto a un pedido de agregar "propaganda" a "información", tenemos que dejar establecido que dentro de la información que precisa el consumidor se incluye específicamente la veracidad, que ahora aparece reforzada al incorporarse a este texto el tema de una información, propaganda o publicidad que la comprenda.

Otra observación que se nos formuló se refiere al trato justo, y se interpreta —así lo hemos dicho— que está incluido en el concepto de equitativo, por cuanto la equidad, en definitiva, es la justicia del caso concreto y es, específicamente, lo que queremos incorporar. Por lo tanto, hablamos prácticamente de una diferencia en cuanto a la redacción de una inclusión expresa o no, pero afirmamos que esto ha sido tomado y asimilado por la Comisión.

En cuanto al primer párrafo —el Estado reconoce el acceso al consumo y uso de



## Convención Nacional Constituyente

bienes— me remito explícitamente a lo que expresé ayer como miembro informante.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROVAGNATI.— Señor presidente: consideramos necesario que figure la propaganda en tanto y en cuanto no se relaciona sólo con la publicidad e información de las características del producto, en correspondencia con la realidad de lo que se ofrece, sino que la propaganda estaría dirigida a inducir y a captar las voluntades para adquirir uno u otro bien.

Como hay demasiado murmullo en el recinto, no pude interpretar adecuadamente lo expresado por el señor convencional Irigoyen acerca de si se introduce el término propaganda o no; para nuestro bloque, este término reviste un concepto diferente al de información.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional Irigoyen, la señora convencional ha formulado una inquietud...

Sr. IRIGOYEN.— Estamos deliberando...

Sr. PRESIDENTE.— Por favor, señora convencional, ¿puede formular su pregunta concretamente?

Sra. ROVAGNATI.— Como para nosotros el término información, aunque esté acompañado de "adecuada y veraz", es diferente de propaganda, que se dirige a la captación de las voluntades y a inducirlas a optar por un bien u otro, queremos que quede incorporado el término propaganda, porque ello corresponde a otro ámbito.

Quiero saber si lo informado recién por el señor convencional Irigoyen ha considerado la incorporación en este sentido o no.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: el concepto que acabo de expresar, que ratifica lo que dije ayer durante el informe en general, es que el derecho a la información como derecho primario de los consumidores debe tener amplitud. Asimismo, que esta información no sólo está a cargo del Estado, de los empresarios y de las asociaciones de consumidores, sino que lo que tiene de adecuada y de veraz es justamente para impedir los abusos de la publicidad o de la propaganda, que desvirtúan el sentido original por ser —la información o propaganda— maliciosa, confusa y, en definitiva, que pueda inducir a errores a los consumidores en cuanto a la no obtención de bienes y servicios que realmente sirvan para cumplimentar las necesidades por las que ellos acceden a los mismos.

Tenga la señora convencional —cuya preocupación alabo— la más absoluta tranquilidad de que está contenido el control de la publicidad, para una clara relación de consumo.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia ruega a los señores convencionales que disminuyan el

## Convención Nacional Constituyente

tono de sus conversaciones para que se puedan escuchar las distintas exposiciones y para que los miembros de la Comisión puedan atender debidamente las propuestas de reforma que se formulan.

Mientras tanto, no puedo dejar de señalar nuestra satisfacción por la presencia de estudiantes, de jóvenes que nos acompañan en las sesiones y que comparten con nosotros esta preocupación por la reforma de la Constitución. Muchas gracias por su presencia. (*Aplausos*)

Tiene la palabra la señora convencional por la Capital.

Sra. SACHS DE REPETTO.— Señor presidente: no comparto con el doctor Barcesat la inclusión de la palabra nutrición, ya que no la considero necesaria.

Pienso que salud implica todo un estado orgánico en conjunto, y nadie que esté desnutrido puede tener estado de salud.

Sr. PRESIDENTE.— La Comisión había rechazado esa propuesta.

Sra. SACHS DE REPETTO.— Como llegué tarde quise expresar mi pensamiento.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (J.P.).— He escuchado a la doctora Repetto, y justamente íbamos a solicitar a la Comisión de Redacción y a quienes están llevando a cabo este debate, la correspondiente reconsideración porque entendemos que el problema alimentario va en crecimiento, y que si estamos textualizando en la Constitución el funcionamiento de los mercados y cómo va a ser la relación de usuarios y consumidores con los proveedores de bienes y servicios, al incorporar la salud dejamos afuera un capítulo sustancial, que es el de los alimentos, el de la nutrición.

Se trata de un tema básico. El derecho a alimentarse es no sólo uno de los derechos humanos básicos, sino que tiene que ver incluso con la evolución normal de los mercados, como el de la Argentina, en donde el de los alimentos es uno de los consumos más importantes.

Por lo tanto, solicitamos a la Comisión de Redacción que incorpore los alimentos, la nutrición, como ha sido solicitado, por tratarse del elemento básico, el sustento de la familia, de los niños. Estamos hablando de los derechos del hombre. Entonces, que su sustento básico, el alimento, quede incorporado para que los mercados reciban una clara señal en cuanto al cuidado y atención que el legislador del futuro y el Estado tendrán sobre este tema.

Por eso dejamos librada la reconsideración de este punto a la consideración y buena fe de la Comisión.

Sé que se ha dicho que la nutrición corresponde al capítulo de salud. Creo que hay muchas interpretaciones respecto de este tema, y no cabría dejar un asunto de tal envergadura librado a futuras interpretaciones sobre si estuvo contenido o no.

Siendo la salud, la estructura de los alimentos, de la nutrición, un elemento básico para el desarrollo del hombre, solicitamos que ello sea incorporado específicamente.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

## Convención Nacional Constituyente

Sra. ROULET.— Señor presidente: pienso que sería sumamente afortunado poder satisfacer todos los pedidos. No obstante, insisto: no tenemos un consenso mayoritario para incorporar lo propuesto, de manera que ambas comisiones mantienen el texto tal como lo señalamos anteriormente, con el único agregado de la expresión "y veraz" después de "a una información adecuada".

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN:— Señor presidente: algunas de las observaciones que hice en mi exposición han sido aceptadas y otras rechazadas, por lo que no voy a volver a insistir en ellas. Pero quedó sin responder un agregado que solicité y que acabo de presentar por escrito: que luego de la expresión "a una información adecuada y veraz" se agregue un punto y coma y "a la calidad del producto".

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROULET.— Señor presidente: en este caso la respuesta es la misma. La única modificación que se recoge es la que ya mencioné anteriormente.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. KESSELMAN.— Señor presidente: insisto en el tema que motiva este pequeño debate y señalo que los pactos y tratados internacionales que hemos incorporado a la letra constitucional diferencian la nutrición y la salud. Si los leemos podremos advertir que por un lado se habla del derecho a la alimentación adecuada o a la nutrición y, por el otro, del derecho a la salud. De manera entonces que el concepto de nutrición no está comprendido por el de salud.

Por lo demás, me permito insistir en algo que he señalado a lo largo del debate en esta Convención. Hay una tendencia, que no entro a calificar, de considerar que las cuestiones en este aspecto en algún sentido son implícitas y que no hace falta asentar tal o cual palabra en el texto constitucional por estar implícita en otro término. Al respecto, pienso que lo que se explicita y clarifique va a ayudar a una mejor interpretación y aplicación del texto de nuestra Carta Fundamental, porque como bien lo ha dicho el señor convencional Masnatta en su momento, el espíritu o la filosofía del constituyente o del legislador no obliga luego a quienes van a aplicar la norma. Quiere decir que el día de mañana —según esa opinión, respetable por cierto— el magistrado encargado de hacerlo tendrá que atenerse estrictamente al texto y no a la opinión del constituyente.

Entonces, para aventar dificultades y contradicciones y atento a lo que señalé al principio en cuanto a que los pactos y tratados internacionales diferencian los derechos a la nutrición y a la salud, propongo que hagamos referencia a ellos, lo que no va a hacer más engorroso el texto de la Constitución sino que —reitero— servirá para esclarecer y evitar problemas futuros.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional Irigoyen, en nombre de la Comisión.

Sr. IRIGOYEN.— Quiero referirme a la pregunta del señor convencional Cullen. Al respecto, señalo que la calidad está protegida. Inclusive así nos lo manda expresamente una resolución de las Naciones Unidas de 1985, que establece normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo al decir explícitamente: "Los gobiernos deberán, según proceda, formular o promover la formulación y aplicación en los planos nacional e internacional de normas voluntarias o de otra índole, de seguridad y calidad de los bienes y servicios y dar a dichas normas la publicidad apropiada...", luego de lo cual el texto continúa en el mismo sentido.

Esas son directrices de las Naciones Unidas. Consecuentemente, están explícitas, aunque no en forma textual, en la protección que estamos dando a los consumidores argentinos.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: respecto de las expresiones del señor miembro informante, señor convencional Irigoyen, quiero destacar que las disposiciones de las Naciones Unidas que ha citado son obligaciones hacia los Estados y que lo que estamos tratando en este recinto son los derechos del consumidor.

Acepto la decisión de la Comisión de Redacción, pero me hubiera gustado que se interpretara que la expresión "a la calidad del producto" estuviera contenida dentro de alguno de los otros párrafos del dictamen y no que se haga una remisión a una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Salta.

Sr. PONTUSSI.— Señor presidente: voy a volver sobre lo que ya dijimos varias veces. La Comisión de Redacción ejerce cierto poder hegemónico pero considero que la voluntad de los convencionales está por encima de la de aquélla. Entonces, lo que se ha dicho, y muy bien, sobre la incorporación del término "nutrición" lo tiene que decidir el total de la Asamblea y no sólo la Comisión de Redacción.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (J. P.).— Voy a aclarar el voto de nuestro bloque.

En el caso de resultar negativo el voto al primer párrafo del dictamen, como alternativa vamos a incorporar la palabra "nutrición". Por lo tanto, queremos transmitir a la Asamblea que el voto negativo no implicará que se elimine totalmente la cláusula sino que propondremos se le agregue la palabra "nutrición".

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional Corach, en nombre de la

## Convención Nacional Constituyente

Comisión de Redacción.

Sr. CORACH.— Señor presidente: discúlpeme, pero recién he llegado.

Veo que en el primer párrafo, luego de la expresión "a una información adecuada" se agrega "y veraz", lo cual no fue tratado ni aprobado por la Comisión de Redacción. No sé si en mi ausencia esto se ha consensuado en dicha Comisión.

No estoy de acuerdo con el agregado que se ha introducido al dictamen. En la comisión se había consensuado el texto tal como figura impreso.

Simplemente quería dejar constancia de mi opinión.

Sr. PRESIDENTE.— Vamos a seguir con el método con que hemos venido trabajando. Se hizo una propuesta, aceptada por el representante de la Comisión presente en el recinto en ese momento. Así se pondrá a votación el primer párrafo del dictamen, al margen de las posiciones personales de cada uno de los señores convencionales. (*Aplausos*)

Se va a votar. A partir de este momento el quórum quedará congelado. Por lo tanto, podrán votar únicamente los señores convencionales que se encuentran en sus bancas.

—*Se practica la votación.*<sup>1</sup>

Sr. PRESIDENTE.— Algunos votos de convencionales presentes no se han registrado.

Señor convencional Rodríguez, ¿cuál es su voto?

Sr. RODRIGUEZ.— Mi voto es afirmativo.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional de la Rúa, ¿cómo vota?

Sr. DE LA RUA.— Afirmativo.

Sr. PRESIDENTE.— No han registrado su voto los señores convencionales Alasino, Alvarez, Ancarani, Berhongaray y Ciaurro, que no se encuentran presentes.

Señor convencional Cardinale.

Sr. CARDINALE.— Afirmativo.

Sr. PRESIDENTE.— Los señores convencionales Cornet, Gómez de Marelli, Masnatta, Ortíz Pellegrini, Paixao, y Pettigiani, no se encuentran presentes.

Por 156 votos por la afirmativa y 41 por la negativa, queda aprobado el primer párrafo. (*Aplausos*)

---

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

## Convención Nacional Constituyente

En consideración el segundo párrafo.

¿La Comisión tiene algo que informar sobre las propuestas que se le hicieron llegar por escrito?

— *Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— Ruego a los señores convencionales se sirvan cesar los murmullos.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: naturalmente, el texto es hijo del consenso, y en función de la deliberación que hemos tenido, la comisión decidió mantener la propuesta remitida como segundo párrafo.

Hemos registrado dos modificaciones propuestas que han sido analizadas. Una, era incorporar antes de "... la defensa de la competencia ..." la palabra "promoción", pero entendemos que, precisamente, en la defensa de la competencia está ínsita la promoción de su existencia. En consecuencia, si bien consideramos que el Estado evidentemente está obligado a mantener y asegurar la libre competencia en el mercado, pensamos que está incluido en el concepto que hemos establecido.

La otra propuesta es incorporar antes de "... la calidad y eficiencia de los servicios públicos ..." la expresión "el aseguramiento". Al respecto, también consideramos que la seguridad, la calidad —tema sobre el que ya tuvimos oportunidad de referirnos en el párrafo anterior— y la eficiencia de los servicios constituyen una evidente obligación del Estado. Me refiero a que los servicios públicos no tengan sólo eficiencia sino continuidad, regularidad y precios razonables, obligación del Estado que está contenida en la norma.

Por lo tanto, proponemos que se vote el texto tal cual había sido expedido por la Comisión de Redacción, incorporando —como digo— los conceptos que se nos había propuesto.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (J.P.).— Señor presidente: nuestro bloque solicita respetuosamente a quienes están dirigiendo el debate desde la comisión redactora y desde la de origen, que revean su negativa a la incorporación del término "promoción", que implica la puesta en marcha de los aparatos del Estado, de los dispositivos públicos, para este tema específico.

Tenemos la sensación de que la defensa de la competencia es una disposición estática en la materia, que no prevé la verdadera dinámica que debe tener el Estado para agigantar sus ventajas. Por eso insistimos en el término "promoción".

Por otro lado, creemos que hay una omisión quizás involuntaria dentro de esta segunda cláusula, cuando habla de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y no hace referencia al tema de los bienes.

Considero que la cláusula debería quedar completa en cuanto se refiere a la calidad de bienes y servicios, y la eficiencia de los servicios públicos, porque la calidad de los bienes ha sido uno de los motivos que la opinión pública primero, y después el Poder Legislativo y esta

## Convención Nacional Constituyente

Asamblea, han tenido en cuenta para la redacción y para las propuestas relacionadas con esta cláusula.

En resumen, solicitamos la incorporación del concepto de promoción, como elemento dinámico de la participación del sector del Estado en estas actividades.

Como segundo tema, creemos que se ha omitido la palabra "bienes" cuando se refiere a la calidad y eficiencia de los servicios públicos.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: para tranquilidad espiritual del señor convencional preopinante debemos dejar establecido que el primer concepto de defensa de la competencia lo entendemos en un sentido dinámico y activo, que asegure y garantice la permanente y libre competitividad en el mercado, que es una aspiración no sólo de los consumidores. Se trata también de garantizar la libre competencia que nos traerá, precisamente, calidad en los bienes, precios razonables y abastecimiento en el mercado.

Nuestro concepto de la calidad evidentemente involucra tanto bienes como servicios. Consideramos que ese planteo de aseguramiento está implícito y, por lo tanto, en una redacción más prolija de un texto constitucional corresponde suprimir dicho término. Además, queremos mantener en el texto constitucional la redacción más adecuada a una norma fundamental.

Por eso la Comisión insiste en que se ponga a votación el texto tal cual figura en el Orden del Día que estamos considerando.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Salta.

Sra. VEGA DE TERRONES.— Señor presidente: vuelvo a insistir en conocer cuál es la respuesta final con respecto a lo que ayer planteáramos, y que hasta el momento no se nos ha informado.

Habíamos propuesto una de dos opciones: primero, eliminar la cláusula en la que se hace referencia al control de los monopolios naturales y legales, para dar el sentido finalista que la norma debe tener para el futuro; segundo, reemplazar esa cláusula por el concepto referido a la prevención de la formación de monopolios.

Creemos, señor presidente, que es importantísimo que en nuestra Constitución quede claro su sentido finalista. Hablar de libertad de competencia y aceptar monopolios es un contrasentido. Por eso lo habíamos planteado, adelantando que apoyaríamos el dictamen de mayoría con esa sustitución o con la eliminación del control al que se hacía referencia.

Quiero conocer la opinión de la comisión al respecto.

Sr. PRESIDENTE .— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: el hecho de que como consecuencia de las propuestas de modificación que formulan los señores convencionales debamos estar deliberando y escuchando a la vez las otras modificaciones que se propician a veces nos ha provocado que

## Convención Nacional Constituyente

no tengamos la idea exacta de lo que está ocurriendo en el recinto. Sin embargo, debo decir que en este último caso hemos tomado en cuenta la propuesta efectuada —se nos había hecho llegar con anticipación—, y queremos anticipar que vamos a mantener el texto original, porque la prevención de los monopolios es una actitud explícita que deben tener las autoridades al formular la defensa de la competencia.

Diría que más que prevenir los monopolios se tendría que tratar de que ellos desaparezcan, por la distorsión que producen en el mercado, porque es lo que explícitamente está indicado en la Constitución Nacional.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia no va a continuar cediendo la palabra hasta que los señores convencionales ocupen sus bancas y los señores asesores se ubiquen en el lugar que para ellos se ha destinado. Así no se puede seguir trabajando, porque se está tratando una cuestión muy delicada y los señores convencionales que han asumido el carácter de miembros informantes de la Comisión no oyen. (*Aplausos*)

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: sin perjuicio de dejar constancia de que apoyo lo que ha dicho la señora convencional que hizo uso de la palabra —lo que fue rechazado—, voy a proponer una modificación que seguramente la Comisión va a aceptar, a fin de que la redacción sea más clara. Se dice: "...al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia...", y debería decir: "...al control de los monopolios naturales y legales, a la calidad y eficiencia..." Si observamos la redacción de la primera parte de este párrafo podremos ver que dice: "...a la educación para el consumo, a la defensa..."

Esta es la propuesta que concretamente formulo a la Comisión.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: luego de realizar un breve análisis de la propuesta formulada por el señor convencional preopinante, hemos decidido por unanimidad que da más claridad al texto que figure: "...al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia..." O sea que quede redactado tal como figura en el dictamen de mayoría.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Jujuy.

Sra. GUZMÁN.— Señor presidente: quería proponer a la Comisión que se incorpore la preservación de la calidad de los bienes, ya que estamos hablando de los derechos del usuario y del consumidor.

En este párrafo se habla de: "...al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos...". En el entendimiento de que también estamos preservando la calidad de los bienes, propongo que se diga: "...al de la calidad de los bienes y al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos...". De esta forma, estaríamos dando una protección no sólo al consumidor sino también a los usuarios de los servicios públicos.



## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Como los integrantes de la Comisión están deliberando con respecto a la propuesta que se ha formulado, la Presidencia se permite efectuar una sugerencia: que los señores convencionales que deseen formular modificaciones a los dictámenes contenidos en los otros órdenes del día que se van a considerar, las hagan llegar con anticipación a la Comisión, a fin de que cuente con el tiempo suficiente para expedirse y no las tengan que analizar en el recinto.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: hemos realizado una nueva deliberación y, lamentablemente, no se ha decidido tener en cuenta el pedido de modificación efectuado. Entendemos que la calidad de los bienes y la eficiencia de los servicios están implícitas en el texto constitucional, por lo que vamos a mantener el despacho elaborado originariamente.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. NATALE.— Señor presidente: ayer la señora convencional Vega de Terrones formuló un planteo conceptual que, desde nuestro punto de vista, es muy importante.

En cuanto a la expresión referida a los monopolios, ella —junto con nosotros— parte del supuesto de que son elementos distorsivos de las reglas de competencia que se afirman en este artículo. La forma en que ha quedado redactado el dictamen de mayoría indica la aceptación de la existencia de los monopolios, limitando la preocupación del Estado a controlarlos, mientras que nuestra preocupación consistía en que la norma orientativa hablase de la necesidad de prevenir su formación.

La propuesta de la señora convencional Vega de Terrones no ha sido aceptada, a pesar de que ayer dio lugar a un debate muy importante. Por lo expuesto, nuestro bloque va a votar negativamente el segundo párrafo de este artículo.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ARIAS.— Señor presidente: pretendo que se me aclare el sentido de la expresión "...estos derechos...", contenida en la primera línea del segundo párrafo que estamos considerando. ¿Se refiere a los derechos enunciados en el primer párrafo o a los que se enuncian después de esa expresión?

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: por unanimidad la Comisión ha decidido sustituir la palabra "estos" por "esos". O sea que este párrafo comenzaría de la siguiente forma: "Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos..."

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. RODRIGUEZ.— Señor presidente: en relación con el reconocimiento de los monopolios a que se hizo referencia —y que ya fue aclarado— conviene insistir, porque si no alguien podría pensar que existe una contradicción, en que hay circunstancias de la actividad económica que exigen la existencia de los llamados monopolios naturales. Inevitablemente, la prestación de un servicio en más de una oportunidad requiere de un monopolio, porque no puede haber competencia en dicha prestación, razón por la cual es absolutamente claro y correcto que en el dictamen de mayoría se explicita el control de los monopolios naturales y legales. En consecuencia, no existe contradicción, ya que es acertado y necesario que esté expresado de esa manera.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ARIAS.— Señor presidente: al haberse modificado el término "estos" por "esos" habría que agregar después de la palabra "derechos" la conjunción "y", porque se trata de la enunciación de otros bienes. De esa manera quedaría redactado: "...y a la educación...".

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: la Comisión entiende que la redacción incluida en el texto es la adecuada para que quede absolutamente claro, aun cuando la modificación sea "de esos derechos, a la educación para el consumo" es una enunciación separada por comas, lo que clarifica la redacción propuesta.

Sr. PRESIDENTE.— Se va a votar en forma nominal el segundo párrafo del dictamen en consideración con la modificación aceptada por la comisión.

—*Se practica la votación.*<sup>1</sup>

Sr. PRESIDENTE.— No se ha registrado el voto de varios señores convencionales. ¿Cómo vota, señora convencional Brassesco?

Sra. BRASSESCO.— Voto por la afirmativa.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional Piccinini, ¿cómo vota?

Sr. PICCININI.— Voto por la afirmativa.

---

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— Por 170 votos por la afirmativa y 31 por la negativa queda aprobado el segundo párrafo del dictamen en tratamiento. (*Aplausos*)

En consideración el párrafo tercero.

¿La Comisión tiene alguna observación que formular respecto a las propuestas que se le hicieron llegar por escrito?

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: la Comisión no propicia la supresión de la palabra "consultiva" en lo relativo al grado de participación que la Constitución exige que el Congreso establezca como mínimo en la legislación a dictar.

La interpretación que queremos dejar establecida es que ese es el umbral mínimo que la Constitución exige al Congreso respecto a la participación de los consumidores en los órganos de control de los servicios públicos. La legislación —que es la palabra exacta que establece el texto del dictamen— que está, naturalmente, a cargo del Congreso, definirá si la participación que se otorga a los consumidores estará por encima de lo aquí establecido. La Constitución plantea una cuestión mínima, cual es la exigencia de que los consumidores sean consultados. Por encima de ello, el Congreso podrá decidir de acuerdo con su propia competencia. En consecuencia, mantenemos la redacción propuesta, con la salvedad hecha al comienzo de mi exposición.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por el Chaco.

Sr. VIYERIO.— Señor presidente: he presentado una disidencia parcial que propicia la eliminación del término "consultiva", por entender que de esta manera no se establece un nivel mínimo de discusión sino que reduce absolutamente la intervención de los usuarios y consumidores en cualquier decisión de los organismos de control.

Al eliminarse este vocablo podría establecerse la siguiente redacción: "previando la participación de los consumidores y usuarios en sus organismos de control" a fin de dejar librado a la ley cuál es el grado de participación y si ésta tendrá carácter consultivo o no. Me resisto a pasar el resto de mi vida siendo un usuario o consumidor meramente consultivo.

Eliminando el término "consultiva" y estableciendo y previando la participación de los consumidores y usuarios en los organismos de control quedaría abierta la puerta para que sea materia legal de cada administración el grado de participación que se dará en esos organismos de control. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: a fin de que resulte precisa la hermenéutica interpretativa de este precepto dejamos aclarado que estamos hablando de una exigencia mínima que la Constitución establece y que será el Congreso de la Nación quien decidirá, dentro de su competencia, ampliarla si así lo decide como cuerpo representativo del pueblo y de las provincias.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. DIAZ ARAUJO.— Señor presidente: planteo nuevamente un requerimiento que formulé en la consideración en general, cual es que se incluya al final del último párrafo la referencia a la integración de los organismos de control con representantes provinciales.

Creo que es importante la existencia de esta cláusula para hacer efectivo el cumplimiento del sistema de protección de los consumidores y de los usuarios, porque estamos hablando de servicios públicos nacionales, los cuales tienen vinculación interjurisdiccional, es decir que comprenden a varias provincias. Es muy difícil para un usuario o consumidor de un servicio público hacer efectiva su queja, su protesta, o traducir la deficiencia de ese servicio si no tiene mecanismos eficaces de participación. No es simplemente un anhelo personal, sino que este tema fue debatido en el Congreso de la Nación cuando se sancionó el marco regulatorio eléctrico nacional. Allí se previó que de los cinco miembros que integran el ente regulador de Energía Eléctrica, dos fueran designados por el Consejo Federal de Energía que componen las provincias.

Se ha planteado la necesidad de la participación de las provincias en los entes reguladores a través de los mecanismos de control de los servicios públicos que comprenden relaciones entre distintas provincias. A mi juicio la garantía eficaz, más allá de lo que realicen las organizaciones de usuarios o consumidores —que todavía no tienen una estructura consolidada ni un mecanismo de funcionamiento eficaz para hacer valer los derechos de los usuarios en la Argentina—, es necesario que las provincias tengan una efectiva intervención en la constitución de los entes reguladores. En su momento esto originó la elaboración de un proyecto del señor convencional Cafiero en la Comisión de Competencia Federal; incluso fue motivo de discusión en la Comisión de Organismos de Control, pero por diversos motivos no ha quedado plasmado en un texto.

Estamos tratando que los usuarios tengan participación en el control a través de las representaciones provinciales. Creo que es una forma concreta y eficaz de que haya control, participación y protección de los usuarios de los servicios públicos.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Creo importante que el Congreso de la Nación considere las pautas interpretativas para una mejor política de control de los servicios en todo el país.

Desde el gobierno federal —del cual formamos parte— mal podríamos determinar que las provincias se incorporen a un proceso de contralor de los servicios públicos, pero pienso que el sistema federal de gobierno y la descentralización, que esta Convención ha incorporado a la Constitución Nacional, son pautas importantes para las políticas del gobierno y para el contralor de los servicios públicos. Creo que el Congreso, auténtico representante, deberá receptorlas para que el control sea lo más eficiente posible. Estas son las razones por las cuales mantenemos el texto original.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. SCHRODER.— Señor presidente: la supresión de la palabra "consultiva", tiene como fin dar protagonismo a las provincias. Por un lado, hablamos de darles protagonismo en un tema

## Convención Nacional Constituyente

tan importante como es el de los consumidores y usuarios. Entonces, que se elimine la palabra "consultiva", —porque ya tenemos experiencias negativas al respecto— y que se deje explicado que las asociaciones tienen participación en sus organismos de control, ya que estamos redactando una Constitución para el futuro.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: las palabras pronunciadas por el señor convencional preopinante me obligan a reiterar un concepto, y es que estamos hablando de un umbral mínimo que fija el Congreso. Los señores convencionales advertirán que estoy avalado por la unanimidad del dictamen de mayoría, lo que significa que este precepto avanza hacia la defensa del consumidor, porque fija un grado mínimo de participación en los organismos de control. Si se suprimiera esto no tendría intervención alguna, y la participación podría ser absolutamente formal, porque aspiramos a una mejor incorporación de los consumidores. Con esta expresa interpretación estamos manejando lo mínimo que exigimos en la ley, y habilitamos al Congreso de la Nación para que sepa adecuar en los tiempos y momentos oportunos la participación de los consumidores en los organismos de control. Por eso ratificamos el texto propuesto con esta inteligencia de interpretación.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAFIERO (A.F.).— Señor presidente: insisto en la necesidad de que este tercer párrafo contemple la intervención de la legislación provincial junto con la nacional para determinar los marcos regulatorios y de control de los servicios públicos en los organismos de control. Esta es una facultad de las provincias no delegada a la Nación. Es útil al principio de control que se descentralice su mecánica; eso hace al rol subsidiario del Estado, que debe delegar en sociedades menores aquello que no puede realizar por sí mismo, lo cual figura en el acuerdo de reafirmación federal que se firmó el 24 de mayo de 1990 entre todos los gobernadores y el presidente de la Nación. A mi juicio ha sido receptada en el derecho público provincial, por ejemplo en las constituciones de Catamarca, Córdoba, Río Negro y Formosa, que han reivindicado para las provincias el ejercicio de las facultades de regular y controlar, cuando se trate de servicios públicos que se ejercen dentro de su jurisdicción, y la facultad concurrente con la Nación, cuando se trata de servicios que se desempeñan en más de una jurisdicción.

Propongo que en el tercer párrafo, a continuación de "La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos; y los marcos regulatorios..." se agregue la siguiente frase: "...y de control federales y provinciales de los servicios públicos...", siguiendo luego el texto como figura en el despacho. Al agregar nada más que: la legislación no solamente será de origen nacional y federal, sino también de naturaleza provincial, estamos abriendo el marco legislativo para incorporar la facultad de poder participar en la regulación y control de los servicios públicos que se prestan dentro de su jurisdicción, que entiendo es una facultad no delegada ni renunciada por las provincias argentinas. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. IRIGOYEN.— Oportunamente la comisión ha fijado criterio al respecto. habiendo reconsiderado el tema. Repito que esto es fruto de un consenso, por lo que debemos tener unanimidad para aceptar modificaciones. En consecuencia, la comisión mantiene, por los fundamentos expuestos con anterioridad, el texto propuesto.

Sr. CAFIERO (A. F.).— Señor presidente: propongo que pasemos a un breve cuarto intermedio en las bancas porque este es un tema muy importante para las provincias.

Sr. PRESIDENTE.— Hay varios señores convencionales que han pedido la palabra. Sugiero que terminemos de escucharlos y recién después pasemos a cuarto intermedio, porque podría ocurrir que en ese cuarto intermedio se pudieran incorporar otras propuestas.

Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. SANCHEZ GARCIA.— Compartimos la opinión del señor convencional Cafiero. Por eso, en nuestro dictamen de minoría fijamos la necesidad de garantizar un control federal.

Voy a insistir sobre algo a lo que ya hicieron alusión distintos convencionales del bloque del Frente Grande. El tercer párrafo dice así: "La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos..." Sabemos que estos conflictos existen en la actualidad, y me parece absolutamente equívoco plantear que la legislación podrá dar un carácter distinto a la participación consultiva, que queda limitado por esta redacción.

Quienes participamos de organismos sociales vivimos este tipo de situaciones cotidianamente. La legislación debe establecer en qué carácter se participará y por qué es consultiva la participación. Es clara la restricción de la redacción empleada. Habla de la necesaria participación consultiva. La comisión dice que este texto es el piso, pero lo que queremos es que se garantice la participación para que se puedan resolver fehacientemente los conflictos. No tengamos miedo, ante la desregulación de todos los organismos del Estado, a que la gente se organice, porque la organización y la participación garantizará mayor eficiencia. No hay que tenerle miedo a la real participación de los usuarios. Por eso, sostengo que el término "consultiva" es cercenante, lo que ha quedado demostrado en la práctica.

Por los motivos expuestos, pido que se revea esta redacción. Al mismo tiempo, apoyo la propuesta de que haya organismos federales que van a ampliar en sus provincias todo lo que estamos señalando.

Sr. PRESIDENTE.— Este planteo ya había sido formulado y la Comisión de Redacción tomó nota de él; seguramente, en unos instantes resolverá al respecto.

Tiene la palabra la señora convencional por Córdoba.

Sra. DRESSINO.— Es para reiterar un planteo que ya se hizo en este recinto y sobre el cual la comisión emitió opinión.

Aun cuando la voluntad de los miembros de la comisión sea que la participación consultiva sirva de piso mínimo de participación, sostengo que de la lectura del texto ella se

## Convención Nacional Constituyente

transforma en techo y no en piso. No imagino otro mecanismo inferior de participación que no sea el de la consulta.

Por eso, tal como lo hicieron los señores convencionales que me precedieron en el uso de la palabra, propongo que se revea el término "consultiva".

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BARCESAT.— Desde ya, hago más las palabras de los señores convencionales preopinantes.

Asimismo, voy a sugerir una redacción que, según mi enfoque, contempla ambas inquietudes, o sea tanto la supresión de la palabra "consultiva" como lo referido al tema federal, que fuera motivo de observación por varios señores convencionales.

Concretamente, sugiero que la cláusula quede de la siguiente manera: "...participación e integración, representativa y federal, de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control."

Esta redacción es más breve y contempla las inquietudes puestas de manifiesto por varios señores convencionales.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. DIAZ ARAUJO.— Señor presidente: simplemente es para ampliar un poco la fundamentación de lo que había sostenido hace algunos momentos.

Dejar que la legislación establezca la participación de las provincias puede darse o no, ya que en la práctica es una facultad que en realidad no estamos indicando. La simple mención en la fundamentación del texto no está indicando que el Congreso Nacional lo vaya a tratar de esa manera.

Consideramos que esto tiene una transcendencia muy grande. ¿Cómo hace el usuario de un servicio público nacional —transporte, electricidad o cualquier otro— que está en una provincia alejada para hacer valer sus derechos, su queja y su cuestionamiento? ¿Cómo hace si no tiene un mecanismo de participación efectiva? Indudablemente, los organismos de consumidores y de usuarios se van a ir consolidando y nosotros los apoyamos y valoramos; es más, creemos que tendrán una participación esencial en este tema. Pero junto a ellos hay intereses que son de carácter general; por ejemplo, un servicio público que afecta intereses generales de una provincia que deben ser defendidos no por la asociación de usuarios sino por los representantes provinciales. No nos olvidemos del tema tarifario y tantas otras cosas que se plantean en el funcionamiento de los servicios públicos. Es difícil que esto se dé en la práctica. Cito como ejemplo de lo que estoy diciendo el caso del Ente Regulador de la Energía Eléctrica: a pesar de que la ley fue sancionada hace varios años y en ella se establecía la designación de dos representantes provinciales en el Consejo Federal de Energía Eléctrica, esos representantes aún no fueron designados.

Indudablemente, esto es un factor esencial para que se dé la participación de los usuarios. Hay intereses que no puede defender el usuario en forma particular yendo a la sede de la empresa en Buenos Aires o al ente regulador para hacer valer sus derechos. La única

## Convención Nacional Constituyente

forma es que haya representantes de las provincias en los entes reguladores.

Coincido con la postura del señor convencional Antonio Cafiero. Hay servicios que por su naturaleza son interjurisdiccionales; cuando la prestación se realiza en la provincia, ésta tiene facultades que le son propias porque los servicios públicos corresponden a las facultades no delegadas.

Sr. PRESIDENTE.— Se trata de la reiteración de un planteo anterior, razón por la cual será contestado por la comisión en el momento oportuno.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. SERRA.— Es para reiterar el planteo sobre el término "consultiva".

Utilizando la misma lógica de razonamiento del señor miembro informante de la comisión, agregar el término "consultiva" al concepto de participación es restrictivo. Quiere decir que se excluye cualquier otro tipo de participación. Si el espíritu de la comisión es abrir las distintas posibilidades de participación, a fin de que esa cuestión lo resuelva una ley del Congreso ajustada a la coyuntura, lo lógico —en el raciocinio de la comisión— sería eliminar la palabra "consultiva" para que sólo quede el término "participación", que es mucho más general y establece un piso y un techo.

Sr. PRESIDENTE .— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. LLANO.— Señor presidente: en cuanto a las incidencias que sobre el tema federal tiene la cláusula en tratamiento se han dado dos versiones. El señor convencional Barcesat hizo la sugerencia de que se establezca representación federal en los organismos de contralor, pero es diferente lo que ha planteado el señor convencional Antonio Cafiero, de lo que nos hacemos eco. Y digo que nos hacemos eco de su planteo porque tiene razón cuando afirma que hay una delegación expresa de facultades reservadas por las provincias. Esto es grave y exige una reconsideración de parte de la Comisión de Redacción. Es un tema que tendría que haber sido objeto de tratamiento en la cláusula federal. Así lo entendimos algunos partidos que propusimos que los servicios no divisibles quedaran bajo jurisdicción nacional pero reservando siempre el ejercicio del poder de policía para las provincias.

Se trata de un tema grave, delicado y que exige prudencia porque puede resultar un avance sobre el federalismo. Recuerdo que una de las finalidades explícitas de esta Convención Constituyente es la de fortalecer el federalismo, que requiere sin duda alguna una reconsideración por parte de la Comisión de Redacción.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. MESTRE.— Señor presidente: el despacho que estamos considerando propone la incorporación de nuevos derechos en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional, pero su tercer párrafo habla de legislación, lo cual no implica simplemente incorporar un derecho. Es por ello que entiendo que este párrafo debería ser incorporado como un nuevo inciso del artículo 67, dado que se trata de temas que deben ser



## Convención Nacional Constituyente

legislados por el Congreso de la Nación.

Por otra parte, como bien lo ha expresado el señor convencional Cafiero, aquí hay acciones concurrentes entre la Nación y las provincias, razón por la cual reitero que este párrafo debería figurar en el artículo 67 y a su vez en el 107.

Por lo tanto, si este párrafo fuera suprimido de este despacho y se lo incorporara en los artículos 67 —como un nuevo inciso— y 107, se estarían cubriendo los distintos aspectos que aquí se han planteados con una técnica que estaría purificando el despacho.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Cruz.

Sr. MOLINA.— Señor presidente: solicito a la comisión que contemple la posibilidad de incluir el concepto mencionado por el señor convencional Antonio Cafiero, ya que la defensa del federalismo estaría suficientemente garantizada en la fórmula que él propone.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Señor presidente: conversando recién con los miembros de la comisión en forma privada sugerí la supresión de la palabra "eficaces". Se me explicó que la razón consistía en prever procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos; es decir, que los procedimientos legales tengan eficacia para la prevención.

Pensando nuevamente en el tema insisto en mi propuesta de supresión, dado que al agregar el adjetivo "eficaces", que significa activos, fervorosos, poderosos, en realidad estamos debilitando jurídicamente la legislación, ya que el juez deberá entrar a valorar si tal o cual ley es eficaz para la prevención. En efecto, en lugar de fortalecer la prevención, la estaríamos debilitando. Ya el juez no sólo tendrá atribución para determinar si una ley es constitucional o no sino que, de resultar aprobada esta redacción, también deberá decir si es eficaz o no, con lo cual, a mi criterio, ello no hace más que debilitar el control.

Por estas razones sugiero a los amigos de la comisión que eliminen este adjetivo, de modo de dar mayor solidez a la legislación y al procedimiento.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: también a un amigo, el señor convencional Ortiz Pellegrini, responderé en lo personal y como miembro informante de la comisión.

El término "eficaz" apunta a que se realicen procedimientos que tengan tal carácter en cuanto a la prevención y solución de conflictos; es decir, que prevean la viabilidad necesaria para obtener ese resultado.

Dentro del tema de consumidores tenemos un largo requerimiento. En la doctrina y en los congresos específicos en los que se han presentado trabajos especiales, se planteó la necesidad de que las vías de prevención y solución de conflictos tengan no sólo eficacia sino también velocidad y se los realice en tiempo y forma, de modo que el consumidor burlado en su buena fe pública encuentre satisfacción.

Por lo tanto, es definitorio que se prevean procedimientos eficaces para la prevención

## Convención Nacional Constituyente

y solución de conflictos. Este es, señor convencional Ortiz Pellegrini, el contenido que la comisión da específicamente al término "eficaces".

—*Suena la campanilla de orden.*

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— A mi entender, el último párrafo del despacho que estamos considerando es una norma de carácter programático que determina un curso de acción al Congreso que tendrá que dictar la legislación adecuada para contemplar los requerimientos que la norma establece. Evidentemente, esta es una norma federal, nacional y, en consecuencia, el mandato va dirigido al Congreso de la Nación, lo cual, por su ubicación en la Primera Parte del texto constitucional no significa —como lo destacara en mi exposición de ayer— que no se la interprete también como una directiva hacia las legislaturas provinciales. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. MAY ZUBIRIA.— Señor presidente: hace casi tres meses que tengo el honor de ser convencional constituyente pero treinta años que me he recibido de abogado y ejerzo la profesión. Por ello, pese a los buenos intentos del señor convencional miembro informante de la comisión no puedo asistir en silencio a que se diga que la palabra "consultiva" ubicada luego del término "participación" es un umbral mínimo. Es un límite, y la legislación no podrá determinar un límite mayor que la participación consultiva.

Tengo que aclarar esta situación porque quedar en silencio significaría avalar lo que aquí se ha dicho. No habrá ningún juez de la República que en uso de sus atribuciones no diga que una ley vulnera el texto constitucional si establece una participación más allá de la consultiva.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: atento a las palabras del señor convencional May Zubiría quiero dejar aclarado que he sido vocero de una opinión unánime de la comisión, en la cual se incluye la mía. Estamos absolutamente convencidos de que esta interpretación es la que corresponde al texto constitucional. Por lo tanto, solicito que se la tome como interpretación auténtica de la ley.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Salta.

Sra. FIGUEROA.— Señor presidente: el tercer párrafo del despacho que estamos considerando hace referencia a dos cuestiones. Por un lado, a la legislación que debe establecer los procedimientos para la prevención y solución de conflictos y, por otro, a la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios.

Considero que no se puede petrificar en una norma constitucional el carácter de la participación consultiva —meramente de opinión— de las asociaciones de consumidores y

## Convención Nacional Constituyente

de usuarios. Antes bien tendríamos que dejarlo librado a la legislación sin petrificarlo — insisto— en una norma constitucional que luego no se puede alterar hasta tanto se modifique nuevamente la Constitución.

Por lo tanto, adhiriendo a lo manifestado por los señores convencionales preopinantes, entiendo que debe suprimirse la palabra "consultiva".

A su vez, sugiero la participación de las provincias en estos órganos de control, lo que es consecuente con lo resuelto por la Comisión de Sistemas de Control en lo relativo a la conformación de los organismos de contralor, que necesita el acuerdo del Senado. Se requiere este acuerdo por parte de la mayoría absoluta de los miembros para la designación de los directores del Banco Central, los titulares de los organismos de control y de regulación, y el que estamos considerando justamente sería un organismo de control. En este sentido la norma a que aludo dice más adelante que debe atenderse a una integración pluralista en los organismos colegiados, lo que en la Comisión de Sistemas de Control se ha entendido como la participación no sólo de las minorías sino también de las provincias.

Sr. PRESIDENTE.— ¿La comisión necesita el cuarto intermedio propuesto?

Sr. IRIGOYEN.— Precisamos un cuarto intermedio de unos minutos para analizar las distintas propuestas, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Invito al cuerpo a pasar a un breve cuarto intermedio de cinco minutos con permanencia de los señores convencionales en las bancas, a efectos de que la comisión responda todas las inquietudes planteadas por los señores convencionales.

—*Son las 14 y 3.*

—*A las 14 y 25:*

Sr. PRESIDENTE.— Continúa la sesión.

Para una breve manifestación tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. FARIAS.— Señor presidente: es para recibir con alegría a un grupo de alumnos que ha concurrido con una profesora tutora de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Salta. Ellos han viajado desde Concordia para asistir a este evento tan importante. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital, para hablar en nombre de la comisión.

Sr. CORACH.— Señor presidente: después del cuarto intermedio y de haber escuchado las sugerencias de los señores convencionales, la Comisión de Redacción acepta la propuesta de eliminar la palabra "consultiva" (*aplausos*), dejando constancia expresa de que es el

## Convención Nacional Constituyente

Congreso de la Nación, a través de la correspondiente legislación, el que determinará qué nivel de participación tendrán las asociaciones de consumidores y de usuarios.

Asimismo, el párrafo referido a la participación de las provincias en los organismos de control quedaría redactado de la siguiente manera: "La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos; y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control".

Sr. PRESIDENTE.— ¿Esta es la propuesta definitiva de la comisión?

Sr. CORACH.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. IRIGOYEN.— Señor presidente: es solamente para hacer una aclaración que surge de su texto; pero para una mejor precisión expreso que este precepto que se acaba de leer no afecta el poder regulatorio de las provincias para los servicios públicos que se presten en sus propios territorios. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Se va a proceder a la votación.

Tiene la palabra la señora convencional por la Capital.

Sra. LIPSZYC.— Señor presidente: solicito que se lea nuevamente la propuesta definitiva de la comisión.

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional Corach: ¿puede leer nuevamente el texto propuesto?

Sr. CORACH.— Sí, señor presidente.

"La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control".

Sr. PRESIDENTE.— Si no hay más intervenciones, se va a votar en forma nominal el tercer párrafo del dictamen de mayoría

—*Se practica la votación.*<sup>1</sup>

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia informa que los señores convencionales que no se encontraban presentes al momento de la votación son Alasino, Albamonte, Armagnague, Berhongaray, Ciaurro, Colombo, Del Castillo, Giacosa, Martínez E., Masnatta, Molina, Ortiz

## Convención Nacional Constituyente

J., Pardo, Repetto, Romero Feris, Rufeil, Sánchez García, Saravia Toledo y Yoma.

*—Los señores convencionales De Sanctis, Guzmán, Kammerath, Pettigiani, Rovagnati y Rodríguez, cuyo voto no ha sido registrado, manifiestan que lo hacen por la afirmativa.*

Sr. PRESIDENTE.— Por 169 votos por la afirmativa y 7 por la negativa queda aprobado el tercer párrafo. De esta forma queda aprobado el texto constitucional contenido en el Orden del Día N° 11.<sup>1</sup>

### 2

#### HOMENAJE

##### Sumario

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Catamarca.

Sr. MORENO.— Señor presidente: voy a rendir un breve pero sentido homenaje, porque hoy se cumple el 144° aniversario del fallecimiento del más grande argentino de todos los tiempos, el general don José de San Martín. (*Aplausos*)

Fiel a una sentencia latina que dice *Paved verba ante magna facta*, es decir, abreviemos las palabras ante los grandes hechos, voy a señalar que el mejor homenaje que le podemos rendir al general San Martín es el del silencio, porque no cabe en la frase, por más entusiasta que surja, ni en la expresión, por más sincera que sea, el aluvión de afecto patrio que cae como torrente de luz sobre la tumba del gallardo de la lucha americana.

Por ello, solicito que nos pongamos de pie y guardemos un minuto de silencio como homenaje a su esclarecida memoria.

Sr. PRESIDENTE.— Si hay asentimiento, se procederá en la forma solicitada por el señor convencional por Catamarca.

*—Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE.— Se procederá en la forma indicada.

Invito a los señores convencionales a guardar un minuto de silencio en homenaje a la memoria del general don José de San Martín.

*—Puestos de pie los señores convencionales y el público presente en las galerías, se guarda un minuto de silencio. (Aplausos)*

---

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE.— De este modo, queda rendido el homenaje al padre de la Patria, el general don José de San Martín.

Atendiendo a los diversos pedidos y teniendo en cuenta el trabajo que debe realizar la Comisión de Redacción sobre algunos proyectos que faltan considerar, vamos a pasar a cuarto intermedio hasta las 17.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. CORACH.— Señor presidente: teniendo en cuenta que a la Convención le restan muy pocos días de trabajo y que la Comisión de Redacción todavía tiene que atender temas importantes y sensitivos —como el del ministerio público y otras cuestiones que aún no han sido tratadas— que van a requerir —así lo solicito— de la presencia de todos sus integrantes, deseo notificar que la Comisión de Redacción se va a reunir a las 16, razón por la cual es probable que estemos ausentes durante buena parte de la reunión que comenzará a las 17.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia aclara que el próximo tema que vamos a considerar es el de sistemas electorales, por lo que los señores convencionales que así lo deseen ya se pueden anotar en la lista de oradores.

Invito a al cuerpo a pasar a cuarto intermedio hasta las 17.

—*Son las 14 y 41.*

—*A las 18 y 9:*

Sr. PRESIDENTE.— Continúa la sesión.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: deseo señalar que nos visitan —y es para quien habla un particular motivo de satisfacción— alumnos de la Universidad Nacional de Rosario asistentes a las cátedras de Derecho Constitucional I y II cuya titularidad me honro en ejercer. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia les da la bienvenida y les agradece su presencia en esta Convención Constituyente.

### 3

## SISTEMA ELECTORAL

### Sumario

Sr. PRESIDENTE.— Corresponde considerar el dictamen de la Comisión de Redacción recaído en los despachos de mayoría y minoría presentados por la Comisión de Participación

## Convención Nacional Constituyente

Democrática sobre sistema electoral.

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. SECRETARIO (Piuzzi).— (*Lee*)

### Dictamen de comisión

*Despacho parcial*

*Honorable Convención:*

Vuestra Comisión de Redacción ha considerado los despachos de mayoría y minoría presentados por la Comisión de Participación Democrática sobre sistema electoral; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, os aconseja la siguiente redacción:

*La Convención Nacional Constituyente*

### SANCIONA:

Incorpórase en un capítulo segundo de la primera parte de la Constitución Nacional el siguiente artículo nuevo:

**Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia.**

**El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.**

**La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.**

*Cláusula transitoria*

**Las acciones positivas a las que alude el artículo... (ut supra) en su párrafo tercero no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine.**

II. Los dictámenes de minoría no merecen objeción de redacción.

Sala de la comisión, 16 de agosto de 1994.

*Carlos V. Corach.— Antonio M. Hernández.— María G. Bercoff.— Augusto C. Acuña.— César Arias.— Rodolfo Barra.— Ricardo R. Biazzi.— María C. Figueroa.— Alberto M. García Lema.— Juan C. Maqueda.— Héctor Masnatta.— Hugo N. Prieto.— Humberto Quiroga Lavié.— Carlos G. Spina.— Pablo Verani.*

En disidencia parcial:

*Eugenio R. Zaffaroni.— Pablo J. A. Bava.— Oscar R. Aguad.— Juan P. Cafiero.— Guillermo H. de Sanctis.— Guillermo E. Estévez Boero.— Ricardo J. G. Harvey.— Aníbal Ibarra.— Gabriel J. Llano.— Fernando J. López de*

## Convención Nacional Constituyente

*Zavalía.— Alberto A. Natale.— Alicia Oliveira.— Horacio D. Rosatti.*

### INFORME

*Honorable Convención:*

Sin perjuicio de lo considerado por la comisión respectiva, esta Comisión de Redacción ha estudiado en profundidad el dictamen general recibido y emite este despacho parcial considerando todos y cada uno de los aspectos que contempla en su contenido, los que serán desarrollados y ampliados en su oportunidad.

*Carlos V. Corach*

#### **Disidencia parcial**

Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia.

El sufragio es un derecho y un deber inherente a la condición de ciudadano y será universal, igual, secreto, obligatorio, unívoco e intransferible. La elección de diputados nacionales responderá al principio de adecuada proporcionalidad. Iguales reglas regirán para la integración de cuerpos parlamentarios latinoamericanos.

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará con acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

*Cláusula transitoria:*

Las acciones positivas a las que alude el artículo... (ut supra) en su párrafo tercero no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine.

*Eugenio R. Zaffaroni.— Alicia Oliveira.— Aníbal Ibarra.— Juan p. Cafiero.—  
Guillermo E. Estévez Boero.*

#### **Disidencia parcial**

Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia.

El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

No hay otras inhabilitaciones de carácter punitivo o sancionatorio para ejercer los derechos de elegir y ser elegido que las dispuestas por el Poder Judicial.

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará con acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

*Cláusula transitoria:*

Las acciones positivas a las que alude el artículo... (ut supra) en su párrafo tercero no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine.

*Guillermo H. de Sanctis.*

Sr. PRESIDENTE.— En consideración en general.



## Convención Nacional Constituyente

Tiene la palabra el miembro informante del dictamen de mayoría.

Sr. GUERRERO.— Señor presidente: me corresponde informar al cuerpo sobre un tema tan importante y rico en principios como es el sistema electoral.

Pienso que en este aspecto había una deuda de la normativa constitucional, porque todos sabemos que la Constitución Nacional no establece disposición alguna sobre el sufragio y en el seno de la Comisión de Participación Democrática se han presentado muchos proyectos al respecto.

El dictamen que se propicia constituye una síntesis de las distintas propuestas formuladas por los señores convencionales, que han sido objeto de amplia discusión en la comisión y donde se ha debatido con la solvencia y el interés propio de sus integrantes.

Con relación al sufragio se han formulado sugerencias sobre la universalidad, la igualdad, el secreto y la obligatoriedad del voto. Asimismo, se han considerado los derechos respecto de los que los señores convencionales pretenden darle rango constitucional, tales como el derecho de elegir y ser elegido y también el derecho a ser reelecto, tema este último que como sabemos eriza la piel de muchos y es aceptado por otros.

En definitiva, hemos elaborado un dictamen que abarca el sinnúmero de proyectos presentados en los que se hace referencia a las garantías del voto.

También se ha tratado de introducir el cambio de la proporcionalidad de las representaciones por los distritos electorales. De todas formas, el proyecto presentado por la Comisión de Participación Democrática ha tomado en cuenta iniciativas elevadas por distintos convencionales, que sería redundante nombrar en este momento. Pero, sin temor a equivocarme, puedo decir que existían más de treinta proyectos al respecto.

La Comisión de Participación Democrática ha intentado de sintetizar apretadamente una norma constitucional que se trataría de incorporar en un capítulo segundo de la primera parte de la Constitución. Dicho sea de paso, se trata de un tema habilitado por la ley que nos convoca.

De todas formas, la Comisión de Redacción no nos ha sido muy favorable en su dictamen, dado que era mucho más rico el dictamen de la Comisión de Participación Democrática.

La Constitución de 1853—1860 no establece norma alguna respecto del sufragio, y menos aún invoca un sistema electoral específico. Sin embargo, con el correr del tiempo el Congreso de la Nación se abocó a la creación de un sistema electoral a través de una ley que, como sabemos, es la tan conocida Ley Sáenz Peña, de 1912, basada en el sufragio universal, secreto y obligatorio. Puedo decir sin equivocarme que estas tres categorías fueron elevadas por la ciudadanía argentina casi a un dogma en nuestro país.

La base de esta legislación de 1912 debe buscarse en los artículos 1º, 5º, 22 y 23 de nuestra Constitución, que definen el principio representativo republicano. Mientras tanto, la base práctica y orgánica del sistema debe buscarse en los artículos 37, 38, 39, 41, 43 y 81, que convierten a la Constitución de 1853 en la fuente del derecho electoral.

Sin embargo, existen antecedentes en nuestra historia que se remontan a los mismos albores de nuestra independencia. Ya en 1810, el Cabildo Abierto del 22 de mayo resolvió la destitución del virrey y el nombramiento de la Primera Junta con el voto indirecto. Es el primer antecedente de un sistema electoral.

## Convención Nacional Constituyente

El 23 de setiembre de 1811 fue elegido indirectamente un Ejecutivo, al igual que en la Asamblea Constituyente del Año XIII, formada por electores populares de todos los cabildos de la Nación. También fue elección indirecta la establecida por el estatuto de 1815 para diputados, que luego se adoptó en el reglamento de 1817. Todos estos son antecedentes de una ley electoral.

La primera ley que establece la elección directa y el sufragio universal es la del 14 de agosto de 1821 para la provincia de Buenos Aires, pero con la particularidad de que era elección pública y oral.

Así, poco a poco va evolucionando el sistema electoral en nuestro país.

Para dar cumplimiento a la Constitución, en 1857 se dictó la primera ley regulatoria de elecciones nacionales, que luego fue reformada en 1859, 1863, 1866, 1877, 1890 y 1895. Todas esas normas configuran el derecho electoral del siglo pasado y constituyen, sin duda alguna, antecedentes de lo que estamos discutiendo.

Las características del voto eran voluntario, público y limitado a los varones de más de dieciocho años de edad. La gran transformación del sistema electoral se dio en 1912 con la sanción de la ley Sáenz Peña, que estableció el voto universal, secreto y obligatorio para los varones y que hizo pasar la participación del electorado de la época del 22 por ciento en 1910 al 81 por ciento en 1928.

Según la ley Sáenz Peña, la distribución de los escaños para los legisladores se hacía correspondiendo los dos tercios a la mayoría y un tercio a la minoría.

La otra gran modificación electoral, que consagra el voto femenino, tuvo lugar en 1947 y fue aplicada por primera vez en la República Argentina en 1951. Esa ley, como se recordará, fue impulsada por la inmortal Evita.

Entre 1955 y 1966 se introduce el sistema proporcional D'Hont para la distribución de bancas en la Cámara de Diputados de la Nación. Por primera vez aparece en la ley electoral un sistema distinto al de la distribución que se venía aplicando hasta ese momento.

En 1973, por decreto del gobierno de facto de ese entonces se aplica el sistema de elección directa con doble vuelta para presidente y vicepresidente. Y en 1983 se aplica la Constitución de 1853/60, volviéndose al sistema de proporcionalidad D'Hont con un piso del 3 por ciento.

Ya en el actual período democrático, que espero sea para siempre, el Poder Ejecutivo proyecta una ley que envía al Congreso de la Nación, donde fue considerada y modificada, siendo sancionada con el número 23.476 en octubre de 1986 y promulgada el 1° de diciembre del mismo año, constituyéndose así en el Código Nacional Electoral que regula actualmente la materia. Dicha norma fue modificada por la ley 23.952 y reglamentada por los decretos 1.138 y 2.010 de 1993.

Todos estos son antecedentes de regímenes electorales que se han sucedido en el transcurso de nuestra historia.

Consideramos que ha llegado el momento de que el tema tenga categorización constitucional ya que queremos que se garantice el pleno ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Es así que los dictámenes de las comisiones de Participación Democrática y de Redacción quieren establecer en el texto de la Constitución estas garantías como base y principios de la soberanía popular. Además, pretendemos declarar que el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos y que debe ser igual, es decir, que a cada

## Convención Nacional Constituyente

ciudadano le corresponde un voto sin discriminación alguna, cualquiera sea su condición social. En este sentido, el voto debe seguir siendo secreto y obligatorio.

Por otra parte, la Comisión de Participación Democrática había querido sentar que el principio del voto secreto, obligatorio e igual debía regir para la integración de los cuerpos parlamentarios latinoamericanos. Lamentablemente, no hemos tenido la suerte de que la Comisión de Redacción interpretara lo mismo. De todas formas, garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para el acceso a los cargos electivos es un avance.

La Comisión interpreta que la participación de la mujer, reflejada en el dictamen, debe estar garantizada por las acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y los regímenes electorales. En este sentido, no se podrá retroceder en lo referido al porcentaje de representación de la mujer, ya que no podrá ser inferior al vigente, sancionado antes de esta reforma.

Pretendiendo interpretar lo que la Comisión de Participación Democrática ha querido traer a este recinto y tratando de defender lo consensuado en la Comisión de Redacción, sin que esto signifique dejar de lado algún criterio que pueda aparecer en el transcurso de la discusión, queremos que el dictamen en consideración, que es el posible, se incorpore al texto constitucional que estamos tratando de reformar. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Antes de conceder la palabra al próximo orador, debo manifestar que se encuentran presentes alumnos del Colegio Nacional Superior Domingo Faustino Sarmiento de la ciudad de La Paz, Entre Ríos; y del Colegio Nacional Manuel Belgrano, de la ciudad de Santa Elena, también de Entre Ríos, acompañados por la profesora Susana Rodríguez, a quienes les damos la más cordial bienvenida. (*Aplausos*)

Tiene la palabra la señora convencional Mazzeo en su carácter de miembro informante de un dictamen de minoría.

Sra. MAZZEO.— Señor presidente: quiero dejar aclarado que no voy a hablar como miembro informante. Tal vez la lista que usted tiene no sea la correcta ya que el miembro informante es el señor convencional Bava.

Sr. PRESIDENTE.— Por Secretaría se toma nota de sus manifestaciones. Quien la anotó a usted dijo que hablaría como miembro informante del dictamen de minoría.

Sra. MAZZEO.— En este momento el señor convencional Bava se encuentra en la Comisión de Redacción. Entonces, mal podría estar presente en este recinto.

Si usted quiere pasar a otro convencional, señor presidente, haré uso de la palabra después.

Sr. PRESIDENTE.— De acuerdo, señora convencional.

Tiene la palabra el señor convencional por Salta.

Sr. PONTUSSI.— Señor presidente: respecto del tema que nos ocupa, nuestro partido presentó un dictamen en minoría que consta de dos partes. La primera ha perdido vigencia, por cuanto se refería a la consideración de los partidos políticos con rango constitucional,

## Convención Nacional Constituyente

asunto que esta Convención ya ha aprobado. En consecuencia, me abocaré a la segunda parte, que trata el tema del sistema electoral.

La Constitución de 1853 no se refiere expresamente al régimen electoral. Sin embargo, los artículos 1º, 5º, 23 y 25, que hablan del sistema republicano, implícitamente lo están reconociendo.

La historia de los sistemas electorales argentinos ha pasado por avatares muy difíciles. Ordenadamente, podemos comenzar por 1902 cuando la ley de Joaquín V. González, por el sistema de circunscripción unipersonal, mejora el sistema anterior de la lista completa.

La ley 8.871, de Roque Sáenz Peña, con el voto universal, secreto y obligatorio, verdaderamente cambia todo el sistema anterior que era demasiado rudimentario y no representaba con justicia la voluntad del pueblo. Sabemos el escasísimo número de votantes que se registraban en las elecciones hasta ese entonces; y vemos que con el voto obligatorio, secreto y universal, pasamos de apenas un 20 por ciento de votantes a más del 80 por ciento.

Otro hito importante —hay que decirlo— fue el reconocimiento de los derechos de la mujer en el sistema electoral. La ley 13.010, de 1951, constituyó un hecho de mucha importancia ya que duplicó la cantidad de votantes en las elecciones argentinas.

Llegamos así a esta Convención reformadora que tiene la posibilidad, por fin, de dar rango constitucional al sistema electoral que aquí se sancione.

Del análisis de los numerosísimos proyectos que se han presentado, surge nuestra coincidencia en que los puntos en los cuales la opinión de las fuerzas políticas se asemejan son muchos y muy importantes. Sin embargo, quiero destacar algunos que nos separan tanto del dictamen de mayoría como de algunos en minoría.

En primer término, debo señalar que el dictamen de mayoría —a diferencia del nuestro— no contempla el principio de la proporcionalidad en la elección de los cuerpos deliberativos.

Contamos con una experiencia lugareña que nos indica la conveniencia de que el régimen electoral esté claramente especificado, porque desde 1983 a la fecha hemos pasado por tres sistemas electorales distintos; incluso con la amenaza de que pudiera darse un cuarto. Sucesivamente se utilizaron el sistema proporcional, la lista incompleta, la Ley de Lemas y, como decía, existió la posibilidad de modificar esta última.

Ahora, lo que nos preocupa es que con estos sistemas donde no se contempla la proporcionalidad, correremos el peligro de disminuir la presencia de las minorías. Esto sí, reitero, es un tema preocupante porque reconocemos el enriquecimiento de los aportes que pueden hacer las minorías que, de otra manera, se verían excluidas y una parte —a veces significativa— de la ciudadanía no estaría representada.

El otro punto que nos separa del dictamen de mayoría se refiere a la existencia en la actualidad de una justicia electoral cuyo funcionamiento data de hace varios años, que hace por exclusión innecesario lo establecido en el artículo 56 de la Constitución Nacional, donde se indica que cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros. Entonces, la justicia electoral es para nosotros —y así lo dice uno de los artículos de nuestro dictamen— la que se encarga del tema.

El otro asunto importante que nos separa también del dictamen de mayoría, es que no consideramos necesario —como lo establece dicho dictamen— la indicación de la igualdad

## Convención Nacional Constituyente

real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos políticos. Pensamos que esto significaría desconocer lo que está prescripto en el artículo 16 de la Constitución Nacional donde se establece que todos los ciudadanos son iguales ante la ley.

Señor presidente: estas son las diferencias que consideramos de tanta importancia como para insistir en nuestro dictamen y rechazar el de la mayoría. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. BATTAGION.— Señor presidente: me toca en esta ocasión defender un dictamen de minoría, que en su oportunidad redactáramos con el señor convencional Carlos Caballero Martín, de la Democracia Progresista de Santa Fe.

Para ser lo más simple y esquemático posible, voy a referirme en particular a las diferencias que nos separan del dictamen de mayoría, como una forma de justificar que no hemos elaborado una propuesta propia sólo para diferenciarnos. Ocurre que en verdad tenemos diferencias de fondo con el dictamen que ha suscripto la mayoría de los señores convencionales integrantes de la Comisión de Participación Democrática.

El primer tema al que quiero aludir se refiere a que en el dictamen de mayoría el sufragio es considerado como un deber inherente a la condición de ciudadano, mientras que nosotros —en cambio— pensamos que básicamente es un derecho político de los ciudadanos.

En momentos en que la doctrina dirime este debate con posiciones enfrentadas que van desde la consideración que trata al sufragio como un derecho a aquella que lo toma como un derecho y también como un deber, pasando por las que apenas se detienen a analizar si se trata de una función, de un poder político emanado del sistema político, tomamos clara posición de que el sufragio es básicamente un derecho político de los ciudadanos.

Esto forma parte de una cuestión meramente doctrinaria, porque está vinculado estrechamente con un aspecto esencial con el que lógicamente disintimos: el carácter obligatorio que se ha dado al sufragio, que para nosotros constituye un derecho.

El voto en la Argentina es obligatorio desde la vigencia de la ley Sáenz Peña, y seguramente en este momento el Congreso de la Nación no estaría dispuesto a sancionar una norma que implicara un cambio en esta materia. Además, una cosa muy distinta es consagrar esa obligatoriedad en la Constitución Nacional.

Concebimos un modelo de democracia distinto, donde la participación de la sociedad tenga que ver, básicamente, con el interés y el entusiasmo que despierten en la población las distintas propuestas de los candidatos que compitan en el acto electoral.

Es cierto que la obligatoriedad impide comprobar si realmente existe interés de la gente para votar; porque puede darse el caso de que exista una absoluta decepción en la ciudadanía por el descreimiento en que ha sabido caer la dirigencia política.

Si estamos convencidos de que es posible ejercitar la actividad política con conductas morales y éticas, si estamos convencidos de que es posible que se produzca un funcionamiento adecuado de los poderes de la República que posibilite prestigiar a las instituciones del país, seguramente también será posible despertar, en forma natural y auténtica, esa participación popular que legitima los comicios electorales sin la necesidad de poner la cláusula de la obligatoriedad.

## Convención Nacional Constituyente

La cláusula de la obligatoriedad deslucida la democracia, porque viene a "cortinar" los problemas de receptividad que tiene la ciudadanía como destinataria de las políticas llevadas a cabo por los partidos políticos y por sus propuestas en las campañas electorales.

Nos inclinamos por un modelo de funcionamiento republicano y democrático distinto que quizás hoy —porque todavía estamos atravesando por un proceso de transición, tratando de recrear definitivamente la democracia en la Argentina— amerite la vigencia de una cláusula como la que contiene la ley Sáenz Peña. Sin embargo, esto no lo tenemos que cristalizar en la Constitución.

Estamos seguros de que en el futuro eso no habrá de ser necesario; que los sistemas electorales modernos —los que seguramente contendrán los avances tecnológicos que se produzcan— estarán preparados para que legislativamente vayamos adecuando el régimen electoral a esa dinámica cambiante y permanente de los tiempos en la evolución política.

Si tenemos derecho a elegir en un sistema republicano, también debemos tener el derecho a no elegir si es que ninguna propuesta electoral ni ningún candidato nos parece lo suficientemente digno y confiable como para que depositemos en las urnas nuestra confianza electoral.

Esto lo digo no como una persona independiente, sino como militante de un partido político. Además, asumo en este momento la responsabilidad que me corresponda por todo aquello que la dirigencia política todavía no ha sido capaz de dar a la ciudadanía del país para despertar esa definitiva consolidación de las instituciones de la República.

En el despacho que suscribimos junto con el señor convencional Caballero Martín existe una cuestión que nos distingue del dictamen de mayoría, y se relaciona con el hecho de que colocamos a la individualidad como una condición más para el ejercicio del sufragio. Nuestra intención consiste en dejar fuera de toda duda, al consagrar este derecho en la Carta Magna, que se vayan a repetir esas experiencias vividas en otros países de votaciones colectivas o corporativas. Seguramente todo esto está lejos del pensamiento de la gran mayoría de los señores convencionales.

Si vamos a consagrar el sufragio hagámoslo en base a condiciones que den amplitud y extensión en todo el sentido que debe tener ese derecho, a fin de que se incluya en la cláusula constitucional que el voto debe ser individual.

Quiero detenerme en otro aspecto que ha sido polémico en el debate llevado a cabo en la comisión y en el que se produjo también en el Congreso de la Nación.

Seguramente en esta Convención se habrá de recrear un debate polémico y apasionado —aún vigente en el seno de la sociedad argentina— cual es el referido al denominado cupo femenino.

Aclaro que en lo relativo a esta cláusula del sistema electoral no me anima el propósito de rechazarla. Por el contrario, en oportunidad de considerarse este tema en la Legislatura de Mendoza voté en forma afirmativa. No obstante, entiendo que la consideración de esta cuestión que ahora se pretende hacer es distinta a la dada al sancionarse la respectiva ley. Este caso es similar al de la obligatoriedad; algo a lo que ya aludí al comienzo de mi exposición.

Es muy distinto alentar la presencia de la mujer en los cuerpos colegiados del sistema republicano de gobierno, que consagrar el tema en la Constitución Nacional. La diferencia radica en la necesaria e inevitable transitoriedad que debe tener esta cláusula cuyo propósito

## Convención Nacional Constituyente

final es corregir una situación circunstancial como es que las mujeres no estén suficientemente representadas en los cuerpos colegiados.

Sabemos que nuestra sociedad está compuesta por una proporción similar de hombres y mujeres. También somos conscientes de que la mujer nada tiene que envidiar al hombre en cuanto a su capacidad para desempeñarse en política o en cualquier otra tarea; sin embargo, la realidad nos indicaba que en las legislaturas provinciales, concejos deliberantes o en el Congreso de la Nación el sector femenino se encontraba representado sólo en un 2, 3 ó 5 por ciento. Por ello, a fin de que la representación popular fuese más auténtica y expresara mejor a la sociedad, en la legislatura mendocina no dudamos en acompañar con nuestro voto una ley transitoria que ponía en vigor el llamado cupo femenino.

El hecho de incluir esta norma en la Constitución significa modificar el eje directriz de esta situación, porque ya no estaríamos hablando de una medida transitoria o promocional, que tiene por objeto corregir una cuestión puntual, sino que estaríamos cristalizando una auténtica discriminación de la que la mujer no es merecedora.

Por las razones expuestas hemos presentado nuestro propio dictamen en el que no se incluye la cláusula referida al cupo femenino.

Si bien la Comisión de Redacción ha abreviado el texto original referido a este tema, a fin de hacerlo más simple —lo que nos llevaría quizá a aceptarlo—, es inequívoca la referencia expresa que se hace respecto del cupo femenino, al que consideramos —repito— útil y saludable para la vida republicana, pero en la medida en que mantenga sólo jerarquía de ley, para que pueda ser suspendida cuando no se requiera como un instrumento que asegure la presencia de la mujer en los cuerpos colegiados.

La performance que en esta Convención han tenido las mujeres argentinas provenientes de todos los rincones de la Nación abre camino para que en el futuro la participación femenina se logre de una manera más eficaz que la que puede otorgar cualquier ley de cupos que los hombres estemos dispuestos a conceder, ya que el sentido no debe ser el de garantizar la presencia de la mujer sino el de permitir que muestre sus enormes condiciones en igualdad de oportunidad con el hombre —al que supera en muchas ocasiones—, porque esa es la clave para que en el futuro contemos en los cuerpos colegiados con una presencia femenina superior inclusive a la lograda en esta Convención como consecuencia de la ley de cupos.

Voy a hacer referencia al tema de la proporcionalidad —el que ya fue fundamentado por el señor convencional por Salta—, ya que es clave a la hora de consagrar esta cláusula constitucional.

La proporcionalidad es el nombre técnico con el que llamamos a esa vocación por la fidelidad que debe existir entre la representación y la expresión popular. A través de ella se asegura que aquello que ha expresado el pueblo en las urnas tenga correlato a través de sus representantes en las proporciones derivadas del resultado de cada comicio electoral. Este es el modo de asegurar la diversidad y la pluralidad, esencia de la vida democrática.

Algunos detractores podrán decir que el sistema de la proporcionalidad, que asegura la presencia de todos —en particular, la de las minorías— es una forma de obstruir la gestión del gobierno. A ello respondemos que es imposible sostener que el sistema proporcional pueda constituirse en un elemento de obstrucción de la tarea de gobierno, al menos sin alguna cuota de vocación totalitaria, porque si el gobierno quiere hacer lo que se le da la gana

## Convención Nacional Constituyente

necesitará contar con mayoría en las cámaras legislativas para conseguir la aprobación de determinados proyectos.

Pero si el gobierno quiere tomar la iniciativa en decisiones en donde se necesita lograr el consenso de las fuerzas políticas representadas en los ámbitos parlamentarios, seguramente deberá tener en cuenta la pluralidad y la diversidad de opiniones. Por lo tanto, la presencia de las minorías será una garantía para la salud y el fortalecimiento de las instituciones de la República.

Los demócratas hemos gobernado durante la década del 60 en la provincia de Mendoza con una Legislatura adversa y en absoluta desventaja. Sin embargo, aun siendo minoría, logramos la sanción de todas las leyes que el ingeniero Francisco J. Gabrielli envió a consideración de la Legislatura. No hubo ningún proyecto que fuese trabado por mezquindades políticas del justicialismo o del radicalismo. Acompañaron al gobierno, porque existía grandeza en los partidos de oposición y porque la conducción supo plantear sus iniciativas y considerar las opiniones de los representantes de todos los sectores políticos.

Por eso planteamos que se incluya una cláusula constitucional que garantice el concepto de proporcionalidad. No sólo se trata de una garantía para las minorías, sino que también lo será para el conjunto de los ciudadanos de la Nación. No queremos que se cometa una injusticia que significaría una enorme amenaza para el conjunto de la sociedad. No sea que en la tentación por ocupar alguna franja mayoritaria alguna vez se le ocurra al Congreso privar al pueblo del sistema proporcional en la elección de diputados nacionales, que constituye una garantía para todas las fuerzas políticas existentes en el país.

Podríamos declinar esta parte de nuestro dictamen, si la Comisión de Redacción entendiese que el párrafo que dice: "con arreglo al principio de la soberanía popular", tiene suficiente alcance para garantizar el principio de la proporcionalidad. Dejo planteada la inquietud para que sea respondida por la comisión en el momento pertinente.

Solicito que se suprima de la cláusula el párrafo referido al cupo femenino — repito— no por estar en contra de su consagración legal, sino por considerar inoportuna su petrificación a nivel constitucional.

Otro aspecto que someto a consideración es el referido al sufragio como obligación de la ciudadanía. Propongo suprimir el vocablo "obligatorio" y dejar que el tema sea dirimido en la legislación pertinente. Esto seguramente permitirá la sanción de una cláusula mucho más moderna, versátil, capaz de adecuarse a la dinámica cambiante de los tiempos políticos. Con estos fundamentos, y subrayando mi enorme respeto y consideración por la mujer, dejo fundado el dictamen que he suscripto junto con el señor convencional Caballero Martín. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. REBORA.— Señor presidente: se encuentra presente en este recinto una delegación de la escuela Ckari Cay, del barrio de Güemes, de la ciudad de Córdoba. El nombre de este establecimiento significa, en idioma quichua, ser hombre libre. Son alumnos de sexto y séptimo grado que vienen acompañados por la directora y por varios docentes. Estos niños han realizado un trabajo sobre la Constitución Nacional y su reforma, por lo que quieren consultar al respecto a diversos señores convencionales.



## Convención Nacional Constituyente

Solicito al señor presidente que en nombre de la Convención dé la bienvenida a esta simpática delegación de nuestra provincia. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia entiende que el cuerpo está perfectamente representado a través del señor convencional preopinante. De todos modos, ratifica el saludo y expresa su satisfacción por esta grata visita.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CARDESA.— Señor presidente: quiero aclarar que hemos firmado el dictamen de mayoría, ya que nos sentimos representados por él. Solamente hemos planteado una disidencia parcial en el segundo párrafo del dictamen de la Comisión de Redacción, la cual únicamente está firmada por integrantes del Partido del Frente Grande, pero en realidad ha sido apoyada por muchos señores convencionales.

Concordamos con el texto del primero y tercer párrafo, y con el de la cláusula transitoria. Solamente me referiré al segundo párrafo, con el cual disintimos.

Me parece conveniente mencionar los antecedentes más importantes en esta materia. La Constitución de 1853 no contemplaba expresamente el tema; había referencias tangenciales, como las de los artículos 37, 81, 82 y 83 que establecían la forma de elección del presidente y del vicepresidente. Pero quedaba en manos del Congreso Nacional dictar la legislación al respecto. Estos criterios se han ido modificando mínimamente. Por lo menos doce naciones europeas tienen establecidos sistemas electorales en sus textos constitucionales. También se han incorporado en algunas de las Constituciones provinciales. La ley 24.309, que declaró la necesidad de reforma, habilitó en el inciso J del artículo 3° el tratamiento de este tema.

También es necesario recordar que con la aprobación del Núcleo de Coincidencias Básicas quedaron establecidos dos sistemas electorales específicos: uno para la elección de senadores —artículo 46— y el otro para el presidente y el vicepresidente de la Nación — artículos 81, 82, 83, 84 y 85—.

En cuanto a los antecedentes, cabría mencionar la ley 140 de 1857 que establece un sistema de lista completa. Se votaba por toda una lista de candidatos; quien obtenía la mayor cantidad de votos lograba la totalidad de las bancas en disputa. Posteriormente, fue modificada por las leyes 240, 623 y 893, y ese sistema rigió prácticamente hasta la sanción de la ley Sáenz Peña.

La ley Sáenz Peña estableció el sistema de voto restringido llamado de lista completa, y su finalidad fue garantizar la representación de las minorías, especialmente la de la primera minoría.

También tenemos el sistema de circunscripciones y de voto uninominal, que fue establecido por la ley 4.161, que rigió entre 1902 y 1905. Posteriormente, fue instrumentado por la ley 14.032 que rigió hasta las elecciones de 1954. Este sistema divide cada distrito electoral en tantas circunscripciones como candidatos a elegir; por cada circunscripción se elige un candidato por simple mayoría.

Finalmente, el sistema que nos rige actualmente es el sistema proporcional que se denomina D'Hont. Este régimen se estableció en la ley 19.945 y fue modificado por las leyes 20.175, 22.838, 22.864, 23.247, 23.476 y, finalmente, por la ley 24.012, del cupo femenino.

## Convención Nacional Constituyente

El sistema proporcional D'Hont que se incorpora al Código Nacional Electoral determina que se vota por listas plurinominales cerradas o bloqueadas. Es decir, no se aceptan cambios ni tachas en la lista; además, se establece un tope mínimo del 3 por ciento de los votos por distrito para poder participar en la distribución de las bancas que se obtienen en proporción a los votos logrados.

A esta altura conviene entrar en lo que sería un análisis crítico de los sistemas que con mayor insistencia se vienen planteando en los últimos años como modificaciones, y que dan origen a nuestro dictamen de minoría, en virtud de que es necesario encontrar limitaciones a esos sistemas.

Los sistemas electorales se clasifican en dos grandes categorías: los mayoritarios y los minoritarios. Los primeros pueden ser tanto plurinominales como uninominales. En los plurinominales se elige una lista de candidatos que corresponde a un distrito, mientras que en los uninominales, como ya se explicó, se elige un candidato por circunscripción o circuito electoral. Ambos se practican con diferentes variantes; algunas veces, permiten representación de minorías, principalmente de la primera minoría. Pero el propio sistema asegura la totalidad o la mayoría calificada en la distribución de los cargos, alterando la situación de proporción de votos obtenidos.

En cualquiera de las variantes —principalmente, en el uninominal— de estos sistemas, se descarta a las minorías porque los candidatos que ocupan posiciones a partir del segundo lugar no tienen representación alguna.

En atención a que ha sido una propuesta que en los últimos años fue planteada con insistencia, corresponde profundizar las críticas a uno de los sistemas que se ha planteado como alternativa para la modificación del régimen electoral. Me refiero al sistema uninominal.

En ese sentido, sostenemos nuestra crítica en que ese sistema, en primer lugar, obstruye severamente la expresión de las minorías, agrediendo el pluralismo político e ideológico de la sociedad y del sistema democrático, reconocido específicamente por esta reforma. El tipo democrático al que conduce podrá ser cualquier cosa pero no podrá ser nunca pluralista. En segundo lugar, quiebra el principio de igualdad del sufragio porque el voto del elector que se pronunció por el ganador vale más que el de quien lo hizo por la lista perdedora. En tercer lugar, agrede el sistema de representación porque importantes segmentos de la opinión pública pueden quedar prácticamente eliminados de la representación. Además, promueve el mantenimiento artificial de la supremacía de un partido e imposibilita la ruptura de un cerrado bipartidismo, reduciendo generalmente la representación política a dos fuerzas y generando el riesgo virtual del unicato o hegemonismo de un solo partido. Finalmente, agrava la personalización de la política, obligando al ciudadano a optar entre personas y no a elegir por ideas o programas.

Indudablemente, algunas de estas críticas caben también a los sistemas que reconocen representación de alguna minoría, como la ya mencionada ley Sáenz Peña u otros sistemas similares.

A efectos de abreviar esta exposición, voy a dejar este análisis crítico al sistema uninominal y pasaré a referirme a la denominada ley de lemas, por ser otro de los sistemas con el que reiteradamente se viene amenazando desde el oficialismo y que ya ha sido incorporada en algunas de las provincias, como Santa Fe y Santiago del Estero, entre otras.

## Convención Nacional Constituyente

La ley de lemas establece un mecanismo por el cual los electores votan simultáneamente en las elecciones generales por un partido político —lema— y por una de sus corrientes internas —sublema—. Cuando se realiza el recuento de sufragios se suman todos los votos de los sublemas para llegar al total por partido. Los sufragios de los sublemas de un partido se transfieren al sublema más votado. Cuando están en disputa bancas de cuerpos colegiados, la distribución interna entre los sublemas puede hacerse por medio de sistemas mayoritarios o minoritarios. Últimamente, este sistema ha sido incorporado a la legislación de algunas provincias y encuentra su principal antecedente en la República Oriental del Uruguay. Si bien cabe mencionar, como recuerdan algunos autores, que fue ideado para aplicarlo en Bélgica nunca se lo aplicó en ese país.

¿Qué beneficios se plantean con este sistema? Básicamente, la economía de recursos, ya que se realiza la selección interna y la elección general en una misma elección.

En este caso es importante profundizar las críticas que se le han realizado a este sistema. En primer lugar, debilita la integración de la vida interna de los partidos, ya que el proceso de selección de los candidatos se realiza fuera de su organización, produciendo una atomización y haciendo que las corrientes internas tengan prioridad por sobre la organización del conjunto, del partido. En segundo lugar, otorga preeminencia en la vida interna de los partidos a las visiones meramente electoralistas, debilitando el funcionamiento de los organismos de debate y construcción de propuestas políticas, como congresos o convenciones. En tercer lugar, dificulta el contralor por parte de los partidos de quienes acceden a los cargos electivos por efecto del debilitamiento general de la organización política que viene aparejada con la *sponsorización* de sus integrantes. En cuarto lugar, debilita la representatividad y la legitimidad ante el éxito de un sublema de un partido atomizado por la transferencia de votos de otros sublemas y ante otro partido, que teniendo escasos sublemas, tiene mayor cantidad de votos que quien finalmente será el candidato triunfante. Es decir, termina triunfando una lista netamente minoritaria. En quinto lugar, como consecuencia del debilitamiento general de la organización, permite la convivencia en un mismo partido de corrientes políticas antagónicas, con lo cual desnaturaliza la representación de ideas y de proyectos.

Por las razones expuestas en la crítica efectuada al sistema de lemas es que en nuestro proyecto propiciamos la intransferibilidad y el voto unívoco, con lo que nos diferenciamos del dictamen de mayoría.

Teniendo en cuenta la anterior crítica efectuada a los sistemas mayoritarios y en particular al sistema uninominal, propiciamos para la elección de diputados nacionales la instauración del principio de proporcionalidad, no siendo así para la elección de presidente, vicepresidente y senadores, para los cuales se han establecido sistemas electorales específicos. Señalo además que hago más las palabras del señor convencional Battagión en cuanto a la defensa del principio de proporcionalidad.

Nuestra Constitución recogía la evolución histórica de los principios de la representación. Así, los diputados no representan al elector de su circuito o provincia, sino a todo el pueblo de la Nación, y con referencia a ésta, representan las posiciones de los partidos políticos. Sobre el particular quiero leer una cita del doctor Félix Loñ que hace referencia a este tema. Dice así: "...no puede pensarse una gestión política eficaz sin tamizar las disímiles opiniones individuales estructurándolas en opciones comprensibles y abarcadoras de un universo de ideas personales que de otra forma no podrían lograr una expresión y

## Convención Nacional Constituyente

canalización viables. Ello lo hacen los partidos políticos a través de los programas que constituyen así el primer paso en el proceso de selección y articulación de las demandas de la sociedad que se derivan de las diversas opiniones de la ciudadanía.

"Si los partidos políticos transmiten en la forma indicada las creencias y aspiraciones de sus simpatizantes, que serán sus electores en los comicios, parece que un segundo problema vinculado con la representación política es tratar de reflejar con la mayor fidelidad posible la opinión pública en sus diversas manifestaciones."

Termina este autor diciendo: "Si ello se cumple satisfactoriamente, la representación política será fidedigna. ¿De qué depende que se cumpla tal requisito? La contestación a este interrogante la proporciona el sistema electoral. Hay que buscar esta respuesta en los denominados sistemas minoritarios y dentro de éstos en el sistema proporcional, por ser el que mantiene un exacto equilibrio entre la cuota de representación y la cantidad de sufragios obtenidos

"Es el sistema electoral el que mejor expresa el pluralismo democrático de la sociedad, permitiendo que las distintas concepciones encuentren expresión política dentro y no contra o fuera del sistema. Posibilita la más fiel representación de la opinión pública.

"Si una singularidad de la realidad contemporánea es su clara disposición innovadora, parece que el sistema electoral más ajustado a esa característica también es el proporcional porque admite la representación de la mayor cantidad de agrupaciones políticas de las que provienen precisamente esas iniciativas. La actitud más sensata no es entonces cerrar el sistema político a muy escasas alternativas, sino abrirlo con amplitud para recoger en el sistema institucional la mayor cantidad de criterios y posturas. Ello evidentemente acrecentará las posibilidades de cambio y de adaptación a la evolución incesante."

La propuesta del dictamen de minoría deja abierta a la ley de la materia la posibilidad de decidir o introducir numerosas variantes, tales como establecer el tipo de proporcionalidad, el voto de preferencia, las internas abiertas, etcétera. Sólo se ha querido impedir los sistemas que agreden el carácter pluralista de nuestro sistema democrático o el libre desarrollo de los partidos políticos que hemos reconocido e incorporado en nuestra Constitución Nacional. Lo demás pertenece a lo instrumental y por lo tanto es competencia del Congreso de la Nación.

Señor presidente: somos conscientes de que no existe sistema electoral inocente, dado que como toda técnica distributiva puede perjudicar a un sector y beneficiar a otro, establecer reglas de juego en consonancia con un sistema de ideas y dejar de lado otros.

La voluntad política que anima a los firmantes del dictamen de minoría es la de propiciar la estabilidad de las reglas de juego en materia electoral con el fin de consolidar la democracia pluralista y el sistema de partidos. Buscamos impedir que el gobierno de turno adecue el sistema electoral de acuerdo con su conveniencia, vulnerando principios elementales de convivencia democrática. Queremos garantizar un marco, un canal, porque será la gente, el pueblo, las distintas fuerzas sociales los que en definitiva dibujarán en cada etapa la silueta del sistema político en nuestro país. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra la señora convencional por el Chubut.

Sra. MARCOLINI.— Señor presidente: brevemente intentaré hacer conocer la opinión del

## Convención Nacional Constituyente

bloque de la Unión Cívica Radical respecto del tema habilitado por el artículo 3º, punto J de la ley 24.309, que estamos analizando en este momento.

Nuestra Constitución establece como forma de gobierno la republicana y representativa, por lo que se hace evidente que el fundamento para establecer el derecho electoral surge de las entrañas mismas de esta Constitución que estamos modificando y reposa sobre el principio por el cual la autoridad nace del pueblo y se ejerce en representación de la soberanía popular para el bienestar de toda la comunidad.

El sufragio, en tanto y en cuanto permite elegir a nuestros gobernantes, es una expresión acabada y perfecta del ejercicio de la libertad individual. Es un derecho político que tienen los miembros del pueblo de participar en el poder tanto como electores cuanto como elegidos.

Linares Quintana dice que el sufragio está íntimamente ligado a la esencia del gobierno constitucional a punto tal que no podría existir sin aquél. Ciertamente es que este elemento no aparece mencionado en la Constitución de 1853, pero no hay duda de que en los artículos 1º, 5º, 22 y 33 se definen los principios de representación republicana que legitiman la posibilidad y la necesidad de incluir este derecho—deber.

A lo largo de la historia argentina el concepto de elección fue surgiendo en forma paralela a la conformación de las instituciones. Ya bastante han dicho los señores convencionales preopinantes con respecto a cuándo han ido surgiendo las diferentes formas electorales que se fueron utilizando en la historia de nuestro país.

Reconocemos al 22 de mayo de 1810 por el voto indirecto que el Cabildo expresó en nombre del pueblo, a través del cual destituye al virrey y nombra a la Primera Junta de gobierno que integraron, entre otros, Saavedra y Moreno. También con una forma indirecta de elección se llegó a constituir la Asamblea de 1813 y a designar los diputados de 1815.

Recién en 1857, en cumplimiento de lo establecido por la Constitución de 1853, se dicta la primera ley regulatoria de elecciones nacionales que lleva el número 140 y por la cual se determinó un sistema de voto de carácter voluntario, público y reducido a los varones mayores de dieciocho años, en la que se incluía también un sistema de lista completa.

Finalmente, el 12 de octubre de 1910 Roque Sáenz Peña advierte: "No es suficiente garantizar el sufragio; tenemos el deber de crear y movilizar al votante". Con este concepto patentado en la ley 8.871, del 10 de febrero de 1912, se modifica sustancialmente la situación electoral al establecerse el sufragio secreto, universal y obligatorio para todos los ciudadanos varones.

Como dijera el señor convencional Cardesa en la exposición anterior, en 1951 se introdujo el sistema de circunscripciones uninominales. En 1957 el sistema que se incorpora es el de representación proporcional que nosotros llamamos D'Hont.

Las mujeres vimos postergados nuestros derechos políticos hasta que en 1951 ellos fueron consagrados mediante la ley 14.302, de régimen electoral. Sólo entonces pudo completarse la medular transformación hacia una verdadera participación ciudadana que devino de aquella concepción aristocrática de nuestros convencionales de 1853, que expresaban con Alberdi la visión de la época al definir: "La soberanía sólo reside en la razón colectiva del pueblo. El sufragio universal es absurdo."

Pero no me voy a detener en las evoluciones históricas; más bien trataré de analizar las implicancias y los alcances de los términos utilizados en el dictamen en consideración.

## Convención Nacional Constituyente

Comienza el texto por garantizar el ejercicio de los derechos políticos, basándolos en los principios de soberanía popular y autoridad, y sujeta el ejercicio de este derecho—deber a las leyes que se dicten en consecuencia.

El sufragio es un acto político que estamos incluyendo taxativamente, por el cual se pasa a formar parte del cuerpo electoral. Téngase en cuenta que son dos los cuerpos electorales diferenciados: uno es el pueblo, que ejerce la titularidad del poder en forma directa, y otro es el cuerpo electoral, que representa a la comunidad política. De forma tal que los gobernantes representan a ese cuerpo electoral de manera inmediata, y a la comunidad política de manera mediata.

La organización política tiene que ver con la organización electoral. Esta trata de resolver algunos de los problemas que se plantean los politólogos: quién manda y cómo manda. Traducido esto al sistema electoral sería: quién designa y cómo se designa.

Estamos definiendo entonces las condiciones jurídicas del sufragio, y decimos que es universal, igual, secreto y obligatorio.

En primer lugar, conviene aclarar que el concepto de sufragio universal está ligado al de igualdad, y adquiere sus actuales características especialmente por una inspiración basada en la ética y por una gran influencia del cristianismo. Su fundamento más firme reside en el principio por el cual todos los hombres son iguales en su dignidad y en su valor.

El sufragio universal como culminación del ejercicio de la libertad política se manifiesta inicial y concretamente en Francia con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: "Todos los ciudadanos, siendo iguales, pueden optar de igual forma a todas las dignidades y cargas públicas, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos." Ciertamente podemos afirmar que en la democracia moderna esto se ha hecho realidad a partir del reconocimiento de este derecho a todos sus ciudadanos, lo que les permite participar en la designación de sus autoridades.

También decimos en este dictamen que un hombre equivale a un voto, por lo cual se tiene en cuenta el padrón electoral en el que figuran los habilitados con sus domicilios y número de documento. Todas las personas que componen el cuerpo electoral se encuentran en las mismas condiciones. Este es un principio pilar que junto con la universalidad caracterizan el sistema democrático. Toda persona, por el sólo hecho de serlo, tiene derecho a votar.

En contraposición al voto igual y único han existido en el mundo otros sistemas de voto plural. En Bélgica e Inglaterra, por ejemplo, existía la posibilidad de dar votos adicionales o franquicias electorales a quienes poseyeran altas rentas o fuesen profesionales. Esto no se ha dado en nuestra tradición histórica y, por lo tanto, no se ha consagrado en esta reforma constitucional.

El secreto en la emisión del sufragio constituye una garantía de no individualización del voto y del votante. Linares Quintana dice: "Otorgarle el carácter secreto importa en definitiva garantizar su ejercicio dentro de un marco de libertad; significa brindar las garantías y recaudos necesarios para que pueda ingresar al cuerpo electoral bajo condiciones mínimas de libertad y sin necesidad de desplegar una conducta heroica."

La democracia requiere de este requisito para la práctica política. Esta característica ha contribuido eficazmente a erradicar el fraude electoral en forma definitiva porque ha permitido garantizar el ejercicio del derecho en un marco de absoluta libertad. Es lo que

## Convención Nacional Constituyente

llamamos el goce del pleno ejercicio de la libertad de conciencia.

Proponemos también el carácter obligatorio, ya que estamos procurando mantener el grado de representatividad del gobierno y del sistema político, evitando que el desinterés y el abstencionismo de la mayoría pueda permitir el acceso al poder de un grupo de personas que no represente en lo más mínimo la voluntad popular. A todo evento, la obligatoriedad no significa lisa y llanamente la elección de un partido político o de un candidato, pues ciertamente existe la posibilidad de emitir un voto en blanco.

Con el carácter obligatorio se pretende fomentar no sólo la participación de la ciudadanía sino también la educación política de los ciudadanos, que se ven obligados a prestar mayor atención a los problemas y a las soluciones que sus representantes dan a conocer en los momentos previos a los actos eleccionarios. De esta forma se procura cubrir el bache dejado por años de falta de educación cívica de los ciudadanos, y sin duda jugará aquí un papel relevante el partido político —al que ya le dimos su responsabilidad al momento de votar su inclusión con rango constitucional— tanto en la instrucción de los ciudadanos como en la generación de ámbitos y niveles de mayor participación entre sus militantes, especialmente para que lo hagan en el momento de seleccionar a los candidatos que presentan a la opinión pública.

No es menor la garantía que estamos incluyendo en cuanto a la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos electivos y partidarios.

El ejercicio del voto de las mujeres se generalizó recién en el siglo XX, y de esta forma concluyó una etapa en que la vida política era exclusivamente para los varones.

Los roles familiares y sociales alejaban a las mujeres de la responsabilidad política así como de otras de importancia. La irrupción de la mujer como elector significó nada menos que la duplicación del cuerpo electoral y una gravitante modificación de la conceptualización hacia campos más moderados y socializantes.

El voto femenino fue establecido en la Argentina por la ley 13.010, sancionada en 1947, aunque recién se puso en práctica con la ley 14.302, de 1951, como expresara anteriormente. En 1983 el cuerpo electoral estuvo integrado por un 53 por ciento de mujeres. Sin embargo, los más altos organismos colegiados muestran aún una dispar presencia de mujeres en situación de gravitar sobre el desarrollo de políticas fundamentales para la vida de nuestro país. Es por ello que propiciamos que se establezcan acciones positivas tanto en cuanto a la regulación de los partidos políticos como en la sanción del régimen electoral, como forma de garantizar una integración más plena e igualitarias y con posibilidades ciertas de acceso a cargos de responsabilidad pública.

Para finalizar voy a decir con Badeni: "Es a través del reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos que opera la participación verdadera de los individuos en el proceso del poder." (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. BAVA.— Señor presidente: qué grato resulta poder hablar en este recinto en momentos en que delegaciones —la mayoría de jóvenes— de todas las latitudes del país, de La Paz, de Córdoba, de Junín y de varios otros lugares, nos visitan. Estoy complacido de que esto suceda, porque demuestra que todo lo que aquí se dice no cae en saco roto sino que, por el contrario, penetra en las mentes juveniles y después es materia de discusión en los colegios,

## Convención Nacional Constituyente

en las cátedras, en fin, en todo el ámbito secundario y universitario.

Pero qué mal ejemplo damos —y usted es el primero en darlo, señor presidente— cuando vemos que nadie escucha. Me he tenido que trasladar hasta las bancas que ocupan el Frente Grande y el bloque de la Unión Cívica Radical para poder seguir de cerca las dos exposiciones de los señores convencionales que me han precedido en el uso de la palabra, porque sinceramente desde mi banca no los podía escuchar a raíz del murmullo, del desorden, de los diálogos, en definitiva, de la falta de educación en que estamos incurriendo todos.

De modo que lamento tener que comenzar mis palabras con esta severa reconvención que hago a usted, que me hago y que formulo al resto de los señores convencionales, porque pienso que si alguien tiene que debatir sobre asuntos importantes y ponerse de acuerdo o no sobre la unificación de los mandatos del presidente o del derecho a la vida, no es éste el lugar donde hay que discutirlo. Señores convencionales: vayan a los bloques, a la Presidencia, a los cafés, adonde corresponda y discutan allí. Pero no vengán a entorpecer este debate en el que algunos, modesta y humildemente, creemos que podemos decir algunas cosas, no novedosas pero que son de interés para todos. (*Aplausos*)

Entrando en la materia en discusión, aun cuando nuestro bloque considera que este proyecto que estamos tratando podría ser materia de una o de varias leyes del Congreso y no tener rango constitucional, el MODIN anticipa por mi intermedio que lo va a acompañar con alguna disidencia parcial.

Antes de entrar en la temática propiamente dicha, voy a leer algunos párrafos de un trabajo del doctor Gustavo Revidatti sobre el sistema electoral argentino, porque considero se vincula con la mecánica de lo que estamos tratando y nos puede servir de ilustración sobre toda la historia del sufragio en la República Argentina.

De alguna manera el sufragio ha sido también materia de muchas controversias en la política nacional. Justamente la historia, que es maestra de la vida, nos va iluminando y marcando el camino para llegar a la conclusión de que quizás el sistema proporcional es el que más ventajas ofrece a la sociedad moderna.

Revidatti dice lo siguiente: "...creemos necesario hacer una referencia, siquiera breve, a nuestro sistema electoral, que tiene su origen en la ley 8.871, llamada Sáenz Peña, que con el paréntesis impuesto por el uninominalismo de la ley 14.032 y del sistema D'Hont de 1957, rigió las jornadas cívicas argentinas hasta la sanción del decreto 7.164/63 que restableció, no sabemos si definitivamente, el sistema D'Hont, usado seis años antes. Ella es un jalón importante en nuestra historia y puede —con justicia— ser considerada como una de las más importantes que haya sancionado el Parlamento en lo que va del siglo, e incluso, desde que se promulgó la Constitución Nacional.

"El hondo estado de corrupción política, ..." —la famosa corrupción que es también materia de nuestros días— "... la desorganización administrativa y la desaprensión de los gobernantes había provocado ya en 1890 el levantamiento en armas de la población de la República en pos de un mejoramiento social acorde con la realidad del país de fines de siglo. La revolución ..." —y por eso decimos que la Unión Cívica Radical nace de una revolución— "...—sabido es— fracasó, y aunque cayó Juárez Celman el régimen siguió nombrando presidentes, legisladores y gobernadores de provincia. La Unión Cívica de la Juventud, que se fundó en la Asamblea del Jardín Florida el 1° de setiembre de 1889, realizó el 13 de abril de 1890, en el 'Frontón Buenos Aires' una concentración como la capital del Plata no había conocido hasta entonces, de donde surgió, luego de escuchar el verbo ardiente de Mitre,



## Convención Nacional Constituyente

Barroetaveña, Alem, del Valle, López, Estrada, Goyena y Mariano Varela, la Unión Cívica bajo la presidencia de Leandro Alem, caudillo entonces de las multitudes bonaerenses, estallando el 26 de julio el movimiento que habría de ser derrotado en los campos de batalla pero que alcanzó —aunque en pequeña medida— el fin inmediato perseguido: 'la revolución está vencida pero el gobierno está muerto' dijo en el Senado de la Nación Manuel Pizarro. Pero aunque desfalleciente la camarilla imperante siguió, como ya dijimos, rigiendo los destinos del país.

"La conspiración prosiguió ante el incumplimiento por Pellegrini de la palabra empeñada a Alem: el 15 de enero de 1891 la Unión Cívica inauguraba en Rosario su primera convención —que iniciaba una nueva práctica en nuestra tradición— de donde surgiría la fórmula Bartolomé Mitre—Bernardo de Irigoyen.

"Dos meses más tarde Mitre llegaría a un acuerdo con Roca, y se proclamaría el binomio de conciliación Mitre—José Evaristo Uriburu, entendimiento que no fue aceptado por Alem, que al escribir a aquél bautizaría definitivamente el nuevo partido que surgía: '...soy radical en contra del acuerdo; radical intransigente'."

Este autor sigue desarrollando con objetividad histórica todos los procesos que nos han ido llevando a esta conquista verdadera, que es el sufragio, que sin duda alguna tiene un gran padre inspirador en don Hipólito Yrigoyen, aquel hombre del silencio, que solamente a través de su sombra hablaba a las multitudes proyectado desde un balcón, como cuenta uno de sus mejores biógrafos, Manuel Gálvez.

Fue justamente Yrigoyen, el padre del sufragio, quien consiguió arrancar la ley Sáenz Peña a las camarillas de turno. Finalmente, en 1916 fue consagrada la fórmula Yrigoyen—Pelagio Luna, justamente el día que moría Gabino Ezeiza, aquel payador que tanto lo había acompañado.

A medida que el tiempo fue avanzando se han ido creando jalones en nuestra historia a través de la conquista del sufragio. Así como Yrigoyen, fue el hombre que recuperó a los inmigrantes para el país, que les dio contenido y razón de ser a todos los que vinieron en los barcos, en 1951 hubo alguien que les dio el derecho al sufragio a las mujeres. Me refiero a esa gran mujer hoy indiscutida y reconocida por todos los sectores de la vida política argentina, que no es necesario nombrar porque todos sabemos que se llamaba María Eva Duarte de Perón (*Aplausos*). Esa mujer abanderada de los humildes, como justamente se la denominó, fue la que dio la impronta definitiva y decisiva para que de una vez y para siempre en este país las mujeres se ubicaran en un pie de igualdad con los hombres.

Posteriormente, ya entrando en el debate que nos trae a este recinto, advertimos que en todos los bloques existe la misma preocupación: tratar de darle rango constitucional ...

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Señor convencional: el señor convencional por Entre Ríos le solicita una interrupción. ¿La concede?

Sr. BAVA.— Con todo gusto, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. PARENTE.— Señor presidente: el pormenorizado y bien fundamentado análisis del

## Convención Nacional Constituyente

señor convencional Bava no debería omitir que en la Constitución sanjuanina de 1927 se estableció el sufragio femenino, a tal punto que el senador nacional Aldo Cantoni fue elegido en ese año o en el siguiente —no recuerdo bien— con el concurso de las mujeres sanjuaninas.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. BAVA.— Señor presidente: efectivamente el ex senador Cantoni fue elegido mediante ese sistema, pero aclaro que si no lo mencioné fue porque no dispongo del tiempo necesario como para recordar todos los avatares por los que ha atravesado la lucha por el sufragio. De todos modos, para este humilde expositor la contribución del señor convencional preopinante ha sido enriquecedora.

Ahora nos encontramos, cuando el siglo se apaga, con un dictamen de comisión que en cierta manera nos parece insuficiente, aun cuando compartimos su espíritu. Por ello, deseo agregar algunas otras consideraciones al proyecto en tratamiento, que incluso nos han sido indicadas por convencionales de otros bloques. De ahí que tengamos mayor aprecio por estas consideraciones que voy a mencionar.

Estoy de acuerdo con que el sufragio activo sea universal, correspondiendo a todo ciudadano nativo, por opción o naturalizado, de ambos sexos, desde los 18 años, salvo los inhabilitados, que pueden serlo por defectos físicos o psíquicos, por razones de oficio u ocupación y también por motivos éticos. En esto coincidimos, por ejemplo, con el señor convencional De Sanctis, quien al fundamentar un proyecto contenido en un dictamen de minoría, expresa que no hay otras inhabilitaciones de carácter punitivo o sancionatorio para ejercer los derechos de elegir y ser elegido que las dispuestas por el Poder Judicial, es decir, en función de la ley.

Eso es muy importante, porque sólo debemos impedir que acceda a la función pública o a un cargo electivo aquel que ha sido previamente condenado por la Justicia, o sea, por el juez natural. Digo esto porque no corresponde establecer sanciones de antemano, que siempre son —aunque no lo queramos admitir— sanciones políticas, muchas veces injustas. Es necesario no privar a nadie de sus derechos políticos, salvo —como dije antes— a aquel que ha sido previamente condenado. Considero que la modificación que propone el señor convencional De Sanctis es de toda justicia, por lo que nuestro bloque adhiere calurosamente a esta iniciativa.

Por lo demás, el sufragio tiene que ser, como señala el proyecto contenido en el dictamen de mayoría, igualitario, ya que el sufragio de un ciudadano vale lo mismo que el de los demás. Algunos autores han señalado que según la instrucción o la fortuna de quien lo deposite el sufragio varía su eficacia, estableciendo una semicalificación que han denominado "voto progresivo"; en nuestra opinión esto constituye un criterio reaccionario y descalificante.

Estamos de acuerdo con que el voto siga siendo secreto, por lo que durante el acto electoral no puede indagarse a quién favoreció el ciudadano con su opinión, ni éste puede darlo a publicidad.

Por otro lado, en países como el nuestro, de escasa cultura política —hay que

## Convención Nacional Constituyente

confesarlo, porque es una realidad—, la concurrencia al acto comicial debe ser obligatoria. Es cierto que en otras partes, particularmente en el mundo occidental, como en el caso de Francia y de España, el sufragio es voluntario. Pero si en la Argentina el sufragio no fuera obligatorio —esto usted lo sabe tan bien o mejor que yo, señor presidente—, nadie iría a votar. Por ello, el MODIN, que trata de ser realista, de tener sentido práctico y de no ideologizarse tontamente, propicia el voto obligatorio.

También estamos de acuerdo con que sea secreto; no porque nos aflija sino porque hace a una cuestión de recato. Además —repito—, durante el acto electoral no debe indagarse a quién se favorece.

Por otra parte, entiendo que debería incorporarse algún párrafo acerca de que el sufragio es un derecho indelegable. Por esa razón la ley prevé el amparo que deberá ser prestado por el juez electoral, por el magistrado más próximo o por cualquier funcionario nacional o provincial a todo elector afectado en sus intereses, libertad o equidad.

También considero que debería establecerse que no puede haber ninguna clase de restricción para nadie, por lo que todos los ciudadanos, incluso el personal de las fuerzas armadas, de seguridad, de gendarmería, etcétera, salvo los condenados en sede penal, tienen derecho a votar, y no como ha sucedido en varias elecciones recientes en las que, de alguna manera, se le trabó la posibilidad de ejercer el derecho de sufragio a los hombres de uniforme.

Asimismo, coincido con el señor convencional del Frente Grande que me precedió en el uso de la palabra —a quien fui a escuchar expresamente porque no lo podía oír— con que el sufragio debe ser intransferible. Este es un punto muy delicado, porque si queremos trabajar en democracia y si nos consideramos artífices de una nueva República que surge después de tantas contradicciones históricas, tenemos que otorgar al sufragio el carácter de intransferible, ya que la gente debe saber el nombre y el apellido de quien vota. De esta manera vamos a evitar cualquier "corruptela" y muchos arreglos por debajo de la mesa. Por ello, invito a los miembros de la Comisión de Redacción a que recojan esta petición, que sé es compartida por los integrantes de otros bloques: darle carácter, no sólo igualitario, secreto y obligatorio, sino también intransferible.

Por último, estamos totalmente de acuerdo con la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, pero con este comentario adicional: el Movimiento por la Dignidad y la Independencia —el MODIN— es el único que ha respetado escrupulosamente desde su creación que la mujer ocupe en sus listas el 33 por ciento o más de los cargos electivos. Por lo tanto, considero que es una *capitis diminutio* decir que hay que sancionar una ley para que a la mujer se le reconozca el cupo del 33 por ciento. Desde mi punto de vista, en la sociedad en que vivimos la mujer se ha ganado sobradamente el 33 por ciento, por lo que no es necesario incluirlo en la ley. Además, debemos aspirar a la excelencia, que en política puede estar representada por un hombre o también por alguien que lleve una pollera.

Por estos motivos, el MODIN insiste con que las mujeres y los hombres tengan un lugar en las listas electivas por razones de capacidad, de su grado de sabiduría, de su sentido común y, fundamentalmente, de su amor a la patria y su actitud de servicio. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Corresponde que haga uso de la palabra el señor convencional

## Convención Nacional Constituyente

Conesa Mones Ruiz, quien en este momento no se encuentra en el recinto. Por lo tanto, tiene la palabra la señora convencional por Santa Fe.

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Señor presidente: siguiendo un estilo de trabajo y con la intención de acortar el tiempo de exposición haré uso de la palabra brevemente y solicito la inserción de un discurso que he preparado sobre este tema en el Diario de Sesiones.

El asunto que nos ocupa se centra en el sistema electoral, pero me referiré específicamente al tercer párrafo del artículo que se propone y a la cláusula transitoria, sobre todo porque entiendo que el señor convencional Guerrero ha efectuado una excelente exposición sobre el resto de los aspectos que contempla el dictamen en consideración. Como la cuestión de las acciones positivas y la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres ha sido altamente preocupante desde hace mucho tiempo para quien habla y objeto de actividad militante, aludiré específicamente a ella.

Se han vertido exposiciones a las que me referiré al final de mi intervención, especialmente de los señores convencionales Battagion, Caballero Martín y del recientemente preopinante convencional Bava, del MODIN.

Comenzaré por señalar las razones por las cuales debemos apoyar la existencia de las acciones positivas a que alude el artículo. Lo que voy a afirmar ya lo sostuve en oportunidad de mi intervención vinculada a las acciones positivas referidas a la incorporación de los tratados internacionales en el texto constitucional, porque si estamos tratando de erradicar una discriminación, cabe preguntarse cómo es posible que nosotras mismas estemos impulsando una norma que nos contemple por medio de acciones positivas y que así se nos otorgue la posibilidad de incluirnos legalmente, obligatoriamente, dentro de las listas para cargos electivos.

Como decía el inspirador del movimiento al que pertenezco, la única verdad es la realidad, y ella nos indica que estamos acostumbradas a ver todos los días discriminaciones contra la mujer.

Como mujer dedicada al derecho he conocido en el trayecto de mi profesión una sola forma de restablecer el equilibrio: mediante la ley. Vale decir, los seres humanos tenemos grandes cualidades y enormes defectos. Diría que en ese sentido estamos equilibrados, pero más allá de las buenas intenciones o manifestaciones que podamos tener, más allá de que aceptemos intelectualmente determinadas cuestiones, la única forma de que las respetemos es mediante una ley que brinde el marco que nos contenga. Por eso estimo que el único modo de reparar los desequilibrios es a través de las acciones positivas que nos dé el marco regulatorio de la ley.

Soy bastante afecta a la historia y no es mi intención excederme en su análisis. Sin embargo, me parece interesante efectuar algunas citas porque de lo contrario se podría pensar que en realidad este desequilibrio es sólo algo circunstancial que se está corrigiendo, pero cuando repito constantemente que las mujeres tenemos memoria genética de discriminación no es un decir, sino un concepto del que las mujeres nos hacemos cargo desde que nacemos, pero no los hombres. Aclaro que no es reproche, sino una realidad. Si uno ha nacido en un mundo donde todo tiende a beneficiar su situación, no hay razón para que pueda sentir en carne propia lo que significa discriminación. Esto no significa que no haya hombres con una gran sensibilidad como la de quienes firmaron el dictamen de mayoría haciéndose cargo de

## Convención Nacional Constituyente

esta preocupación para incluirla en el texto constitucional.

Para no quedarnos en la inmediatez en cuanto a referencias históricas diré que en el año 18 antes de Cristo los romanos sancionaron la *Lex Julia*, según la cual el padre podía matar a la hija adúltera y el marido sólo si la encontraba dentro de su casa, si no debía llevarla al tribunal e incluso podía ser acusada por cualquiera.

Por supuesto que desde entonces han pasado muchos siglos y sería imposible aludir a todos ellos sucintamente, pero es interesante señalar que después del siglo XIII la situación de la mujer comienza a mejorar y es así que Santo Tomás en la *Summa Teológica* asegura que "el hombre es el principio de la mujer y su fin, así como Dios es el principio y fin de toda criatura, y ello a causa de la debilidad de su naturaleza, tanto mental como corporal". En esto el santo seguramente lo que hacía era seguir las enseñanzas de Aristóteles, quien decía que nosotras, las mujeres, éramos medio ser humano. Yo estoy buscando la otra mitad.

Claro está, la situación no fue siempre igual. Durante el Renacimiento San Bernardino se quejaba amargamente de la situación que vivían las mujeres y decía: "Conozco a hombres que tienen más consideración por una gallina que les ponga un huevo cada día que por su propia esposa". Y agregaba: "Porque si ella dice una palabra más de las que él quiere oír, al punto toma él una vara y empieza a castigarla; y en cambio a la gallina, que cacarea el día entero sin cesar, la sufre con paciencia por amor de su huevo."

Pido disculpas a la Asamblea porque quizá efectúo citas que implican una suerte de humor, un contenido gracioso, pero son absolutamente ciertas, son veraces, no son invenciones mías, sino hechos de la historia.

Podemos pegar un salto desde el siglo XIII para llegar a un hecho interesante que aconteció tres años después de la Revolución Francesa. El 3 de noviembre de 1793 era ejecutada en la guillotina Olympe de Gouges. Esta última y *madame* Rolland habían trabajado en grupos políticos que habían preparado y hecho posible la Revolución Francesa, en 1789. Un mes antes de que esas mujeres fueran condenadas a la horca, se firma un decreto por el que se prohíbe la existencia de clubes y de sociedades populares femeninas. A Olympe de Gouges se debe la famosa frase que dice que las mujeres deben tener derecho de subir a la tribuna —entendamos que es la tribuna política—, puesto que tienen derecho de subir al cadalso. Sin duda, ella subió al cadalso.

Quisiera hacer una referencia al Código de Napoleón, antecedente de nuestro derecho civil. Napoleón, eco inmediato del pensamiento antimujer de la Revolución, expresado en el Monitor Universal —texto del 29 de brumario del año II— sostiene lo siguiente: la mujer no puede ser sino esposa y madre; de lo contrario, es un monstruo. Y en este Monitor Universal sostiene Napoleón que ellas —es decir nosotras— son nuestra propiedad y no nosotros la de ellas. Nos pertenecen, tal como el fruto del árbol pertenece a quien lo cultiva. ¡Qué idea loca pretender la igualdad de las mujeres! Las mujeres no son otra cosa que máquinas de producir hijos.

Yo no quisiera cansar a los señores convencionales con más citas históricas, pero creo que tendríamos que hacer ahora alguna referencia a los antecedentes jurídicos de este desequilibrio y de esta desigualdad a la que me referí al comienzo.

El artículo 16 de la Constitución de 1853 dice que todos los habitantes de la Nación Argentina son iguales ante la ley. Sin embargo esto no fue posible para las mujeres sino muchos años después de la sanción de esta Constitución que hoy, afortunadamente, estamos

## Convención Nacional Constituyente

reformando.

Recién durante 1947 y gracias al esfuerzo, el amor, el sentido solidario de esa mujer maravillosa que se llamó Eva Perón, las mujeres pudimos tener los derechos políticos que solo pudimos utilizar en 1952. En 1975 se inicia, al amparo de las Naciones Unidas, lo que fue el decenio de la mujer. En 1979 se elabora un tratado, que es la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, ratificada en 1985 por la ley 23.179. El artículo 4° de dicha Convención, dice: "La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas. "Estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad, de oportunidad y de trato. Después nos vamos a referir a este tema, cuando hablemos de la cláusula transitoria.

Esta Convención ya es parte de la Constitución porque la hemos incluido entre los tratados sobre derechos humanos. Ya tiene rango constitucional.

También habría que referirse a que en 1991, a través de la ley 24.012, obtuvimos lo que se ha dado en llamar la ley de cupos. Y permítaseme aquí reivindicar el papel importante que vuelve a jugar mi partido, el Justicialista, y la decisión política del presidente Menem, que impulsa, apoya y, finalmente, dicta el decreto reglamentario para esta ley de cupo, que ha permitido que en este momento estemos sentadas en esta Convención, caso único en la historia de cuerpos similares, casi noventa mujeres.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— El señor convencional Ortiz Pellegrini le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Se la voy a conceder porque con el señor convencional Ortiz Pellegrini he mantenido larguísimas discusiones respecto de este tema en la Comisión de Participación Democrática.

Lo sé un hombre de derecho, interesado, inquieto, preocupado y muy idóneo, pero creo que tenemos enormes diferencias con respecto a esta cuestión.

De manera que le concedo la interrupción con todo gusto, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Señor presidente: no sabía que debía tener tantos títulos para que la señora convencional me concediera la interrupción.

De todas maneras, era simplemente para decir que la tesis fundamentalista que caracteriza a la señora convencional que está en el uso de la palabra, la ha llevado a decir que la ley de cupos, que lleva el número 24.012, depende o tuvo su origen en una ley del partido oficialista.

Quiero rectificar esa manifestación ya que la iniciativa de esa ley pertenece a la ex senadora Margarita Malharro de Torres y a la ex diputada Florentina Gómez Miranda, que precisamente pertenecen a mi partido. (*Aplausos*) Pero no por ello voy a reivindicar una

## Convención Nacional Constituyente

autoría absoluta, ya que si bien la iniciativa fue de legisladoras radicales, pertenece a todos los argentinos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Santa Fe.

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Agradezco al señor convencional. Realmente, no sé si me dijo fundamentalista haciendo referencia a alguna suerte de religión que en estos momentos preocupa al mundo entero. Supongo que seguramente debe haber aludido a fundamentos, a que mi fundamentación es históricamente tan sólida, tan fuerte, que por eso le dio tal caracterización. (*Aplausos*)

Pero quiero aclarar al señor convencional que reivindico la iniciativa de la ex senadora Malharro de Torres y de la ex diputada que mencionó, aunque él sabe que las iniciativas quedan como tales y mueren en los cajones de los escritorios del Congreso si no están acompañadas de decisiones políticas. Y la decisión política de la ley de cupos fue del presidente Carlos Menem, le guste al señor convencional o no, lo lamento muchísimo. (*Aplausos*)

Aprovecho la oportunidad para aclarar que, ciertamente, tuve una importante intervención en la Comisión de Participación Democrática y que me cupo la responsabilidad de defender la incorporación de esta igualdad real y de la cláusula transitoria que establece, de alguna manera...

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— La Presidencia le informa que ha concluido su tiempo de exposición, señora convencional.

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Solicito que se me conceda extensión del plazo, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Si hay asentimiento, así se hará.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Santa Fe.

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Me dicen que puedo seguir toda la noche, pero juro que no lo haré, salvo que ya sea de noche. (*Risas*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Puede continuar, señora convencional, ya que el cuerpo ha asentido para que así sea.

## Convención Nacional Constituyente

Sra. MARTINO DE RUBEO.— Decía que me cupo la responsabilidad de impulsar y de trabajar en la Comisión de Participación Democrática para que tuviera lugar esta igualdad real de oportunidades para el hombre y la mujer, y también, el tema de las acciones positivas.

En realidad, cuando comencé a impulsar estas cuestiones después de haber presentado un proyecto en el término correspondiente, volví a solicitar el apoyo de mi partido ya que pedí la opinión del señor presidente de la Nación, a quien en una oportunidad en la que estábamos presentes varias señoras convencionales justicialistas, le pregunté si él creía que estábamos en condiciones de establecer lo que estoy señalando y cuál era su pensamiento al respecto, ante lo cual me contestó que nos apoyaba absolutamente.

Debo destacar que el impulso y el trabajo que he realizado en la Comisión hasta me valió el mote de "comisaria de las acciones positivas".

Entonces, quiero agradecer a mi presidente que me haya dado ese impulso. Y debo hacer lo propio especialmente con todas las mujeres y hombres que me han apoyado y permitido que pudiera llegar a este lugar. Justamente es por ellas y por las futuras generaciones que hemos hecho un esfuerzo tratando de que este derecho quede plasmado en la Constitución para que no exista ninguna posibilidad de que una ley posterior derogue la ley de cupos.

Por otra parte, me quiero referir brevemente a un tema que hemos colocado en el dictamen como cláusula transitoria.

Cuando nos referimos a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer hablamos de la transitoriedad de la norma y de la posibilidad de que se restableciera cuando la situación así lo indicara. Sin embargo, dado que me parece importante, quiero dejar constancia por si algún día es necesario que esta cláusula transitoria deje de tener vigencia, que los parámetros que se utilicen sean los dados por las organizaciones internacionales.

Al respecto, una publicación de la Organización Internacional del Trabajo, entidad absolutamente reconocida, dice: "En efecto, de mantenerse constante el actual ritmo de aumento de la proporción de mujeres en los puestos de dirección, se requerirían 475 años para alcanzar la paridad entre hombres y mujeres en los círculos superiores de decisión política y económica". Espero que la transitoriedad de esta cláusula esté contenida en este informe de la OIT, es decir que la transición sea por 475 años. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan a la oradora.*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. RUFÉIL.— Señor presidente: con su permiso quiero pedir al plenario que demos la bienvenida a los alumnos de séptimo grado del Colegio Molinari Romero de la ciudad de Córdoba, acompañados por su señora directora, profesora Elena Ardiles, y por las docentes Emilia Fa y Miriam Suárez. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: se encuentra a consideración el dictamen de mayoría de la



## Convención Nacional Constituyente

Comisión de Redacción, que contiene tres párrafos y una cláusula transitoria.

Ante todo, voy a referirme al primero de los párrafos, que consagra como fundamento básico el principio de la soberanía popular. En este sentido —lo plantearé en la discusión en particular—, el principio que se debería consagrar es el del sufragio universal porque en realidad al hablar de las características del sufragio que se quieren preservar, como se lo hace en el segundo párrafo, se incurre en un error que debiéramos superar porque esas características no aluden al sufragio como función pública no estatal sino al voto como acto político concreto del ejercicio de la función pública del sufragio.

Las características del voto no son solamente las que figuran en el dictamen, es decir la igualdad en lo que se refiere a su valor; el secreto en lo relativo a la exigencia de que no sea conocido o que no resulte ostensible o público; y la obligatoriedad en el sentido de que todos tienen como deber ir a votar. Debe incorporarse la palabra "personal" por tratarse de una de las características esenciales del voto.

En este punto quiero hacer una reflexión sobre la obligatoriedad del voto por cuanto algunos señores convencionales y partidos políticos proponen que sea voluntario.

A mi entender, la obligatoriedad del voto es el reaseguro de la democracia. Debo recordar que en los Estados Unidos, durante décadas, pese a la reforma de la enmienda constitucional escrita con la sangre de los muertos en la guerra civil que impedía toda forma de discriminación, el voto voluntario permitió que se mantuvieran todas las discriminaciones posibles e imaginables respecto de los ciudadanos de raza negra. ¿Por qué? Porque como el voto era voluntario, ellos no se inscribían en las listas. Precisamente la lucha de aquel gran hombre que fue Martin Luther King consistió en que los hombres de color se inscribieran en las listas para votar. Cuando lo hicieron y votaron, pesaron en las decisiones gubernamentales y comenzó a disiparse el fantasma de la segregación racial y de la discriminación.

Por estas razones, siempre debemos sostener el principio de la obligatoriedad, que es el que va a permitir la más genuina de las representaciones políticas.

Luego vienen el tercer párrafo y el cuarto, que es la cláusula transitoria. Aquí entramos en las acciones positivas, en las acciones afirmativas o —dicho con mayor claridad— en el principio de la igualdad sustancial.

Pues bien, esto tal vez arranque —y seguramente es así— en la Constitución italiana de 1947, cuyo texto casi copia servilmente la Constitución de Santa Fe de 1962. En su artículo 8º, la Constitución santafesina dice: "Incumbe al Estado remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la igualdad y la libertad de los individuos, impidan el libre desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social de la comunidad."

Estas son las acciones positivas: desigualar para igualar; colocar a todos —o tratar de hacerlo— en el mismo punto de partida, porque es la única forma de obtener la igualdad sustancial. En el mismo sentido apunta la Constitución española de 1978, en su artículo 9º.

La evolución que fue dando la Suprema Corte de Justicia norteamericana es sumamente interesante y arranca de algunos pronunciamientos de 1974 comentados por un gran jurista, Archibald Cox, en una serie de conferencias que dictara en la Universidad de Oxford, referidas a la igualdad y a las acciones afirmativas. Según su explicación, se trataba de un problema vinculado con cupos para estudiantes de color o de grupos minoritarios que tenían así preferencia para el ingreso a la Universidad de Washington.

## Convención Nacional Constituyente

Este autor, conocido seguramente por ustedes porque fue el fiscal especial del caso Watergate, decía: "¿Qué decir de la respuesta según la cual el candidato de la minoría no goza de una oportunidad igual a la del blanco porque la negativa discriminatoria de las oportunidades educativas, profesionales y culturales durante las pasadas generaciones lo ha obstaculizado seriamente en cualquier competencia de prematura realización intelectual?"

¿Qué nos está diciendo? Que cuando ha habido una discriminación, el peso de ella por el pasado no se supera sino con alguna preferencia que otorgue la legislación y que es, en definitiva, una especie de discriminación a la inversa.

Esta terminología de discriminación a la inversa es la que surge del fallo de la Corte norteamericana ya en 1978 en el caso "Bake", donde también por un problema de cupos en la universidad, dice que es necesario contrarrestar los efectos de la discriminación social, y que por ello se hace imperativo atemperar o eliminar en lo posible los efectos inhabilitantes de tales discriminaciones. Este es el funcionamiento de las acciones afirmativas: cuando hay una discriminación, cuando hay una desigualdad, es necesario desigualar para igualar.

Pues bien; ¿cuáles son las desigualdades? ¿Las mujeres entran en estas desigualdades en lo que se refiere al acceso a los cargos políticos, o no?

Existen dos tipos de desigualdades: primero, desigualdades de carácter natural que nada van a cambiar, que siempre van a estar y que, por eso, siempre van a requerir acciones afirmativas. Si hablamos de los niños, si hablamos de los ancianos o de los discapacitados, siempre habrá un hecho natural, propio de la condición de estas personas, que va a provocar o requerir acciones afirmativas para colocarlos en el mismo punto de partida. Segundo, desigualdades culturales; desigualdades de personas que son iguales naturalmente pero que la cultura de los hombres ha discriminado, provocando justamente la desigualdad. Aquí podemos inscribir, desde ya, las desigualdades por razones de raza y también las desigualdades por razones de sexo.

La mujer ha sido discriminada en el mundo y también, por supuesto, en nuestro país. Si observamos que ni siquiera tenía derechos civiles hasta que se sancionó la ley 11.357, y aún con ella, tampoco los obtuvo plenamente; que no tenía derechos políticos hasta 1948, sin ninguna duda, por un hecho de carácter cultural y no natural, la mujer es discriminada en el acceso a la actividad política. Esto, desde ya, justifica las acciones afirmativas.

Pero ocurre que cuando las acciones afirmativas responden a una desigualdad cultural y no a una desigualdad natural, necesariamente son temporales. Las acciones afirmativas no pueden ser definitivas cuando responden a un hecho cultural.

La señora convencional Martino de Rubeo citó —y lo hizo bien— la ley 23.179, que ratifica la Convención contra la discriminación de la mujer. Y el artículo 4° lo dice claramente: "La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, ...". De esta manera se consagra la posibilidad de acciones afirmativas en desigualdades culturales. Luego agrega —y aquí la diferencia—: "... pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas iguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y de trato."

Este es el problema que tenemos en este dictamen. Hay una ley que establece un cupo para el acceso de la mujer a los cargos políticos electivos que puede, incluso, ampliarse,

## Convención Nacional Constituyente

reglamentarse o establecerse también para los cargos partidarios a través de la ley, porque se está tratando de reparar una desigualdad de carácter cultural. Pero nunca podemos llevar esta ley que, como toda norma, es temporal, a que se cristalice en la Constitución y hacer de estas medidas de acciones positivas para desigualdades culturales, una medida de acción positiva similar a las aplicables a los casos de desigualdades de carácter natural.

En algún debate anterior, una señora convencional del sector de mi derecha —lo que no significa que sea de derecha; no sé si era del bloque del Frente Grande o del radicalismo— explicó, dijo, protestó, porque tratando la cláusula federal en estas medidas de acción positiva se equiparaba a la mujer con los discapacitados. En ese momento pocos señores convencionales le prestaron atención. Como todos recordarán, me abstuve de participar porque entendía que se trataba de un tema que no había sido habilitado por la ley que declaró la necesidad de la reforma para ser considerado por esta Convención Constituyente.

En realidad, se estaba señalando una diferencia sustancial. Las desigualdades que tienen un fundamento natural —como la del discapacitado— van a requerir de acciones positivas que se pueden cristalizar en la Constitución. En cambio, las desigualdades de carácter cultural nunca pueden ser incluidas en la Carta Magna.

Se me podrá decir que se ha efectuado una salvedad. Sin embargo, me he dado cuenta de que en el dictamen de mayoría existe una cláusula transitoria que dice lo siguiente...

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— La Presidencia informa al señor convencional que ha vencido el tiempo que tenía para hacer uso de la palabra.

Sr. CULLEN.— Solicito unos minutos más para redondear mi exposición, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Si hay asentimiento podrá continuar, señor convencional.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: estaba manifestando que en el dictamen de mayoría existe una cláusula transitoria que dice lo siguiente: "Las acciones positivas a las que alude el artículo —se está refiriendo a la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder a cargos electivos y partidarios— no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine."

Al leer esa cláusula pensé que tal vez los señores convencionales —y seguramente también la señora convencional Martino de Rubeo que conoce muy bien lo que se ha dispuesto en la Convención contra la discriminación de la mujer— han insistido para que se agregara este párrafo que le daría el carácter de temporalidad a la norma, lo que es imprescindible cuando se trata de superar una desigualdad de carácter cultural.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Señor convencional: la señora convencional Colombo le

## Convención Nacional Constituyente

solicita una interrupción, ¿la concede?

Sr. CULLEN.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una interrupción tiene la palabra la señora convencional por Catamarca.

Sra. COLOMBO.— Señor presidente: quería decirle al señor convencional Cullen que fui yo —representante del Frente Cívico y Social de Catamarca— quien realizó la acotación a la que él se refirió en oportunidad de considerar el tema vinculado con los tratados internacionales.

Solicitó la interrupción para agradecerle que haya reparado en mis palabras que no tenían otro objetivo que el de tratar de interpretar el sentir de muchas mujeres que consideraban que lo que provocó la discriminación en su contra no fue una desigualdad natural sino una desigualdad cultural.

Reproduzco los argumentos manifestados en aquel momento, que apuntaban a reflejar que era injusto que nos nivelaran con etapas de la vida que se habían caracterizado con la inmadurez o con la involución de las funciones vitales, como ocurre en el caso de la vejez.

Sólo quería manifestar esto y agradecerle al señor convencional Cullen por haber reparado en lo que en aquella oportunidad dije en representación de muchas mujeres que me habían expresado que sentían lo mismo.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: agradezco los conceptos vertidos por la señora convencional Colombo, y le pido disculpas por no haberla individualizado.

Estamos cometiendo una enorme injusticia con la mujer si dictamos una norma caracterizada con una desigualdad natural. No tenemos por qué endilgar a las mujeres una característica de ese tipo. Más aún: al obrar de esa forma —desde ya que no es la intención de ninguno de los señores convencionales— estamos haciendo algo similar a lo que reflejaron las citas que tuvo a bien leer la señora convencional Martino de Rubeo, donde la mujer era considerada casi naturalmente como un ser inferior.

Claro que puedo estar equivocado y que el dictamen puede ser interpretado de otra manera y ser, en definitiva, una simple acción positiva temporal, propia de las desigualdades culturales.

Sin embargo, me puse a estudiar esta cláusula transitoria y observé que si se cristaliza el cupo en la Constitución —lo que parece obvio—, y esa cristalización queda librada a lo que la ley determine, ¿para qué lo cristalizamos si una ley lo puede derogar? Si se cristaliza el cupo, y aquello que la ley determine en su temporalidad no está referido a ese cupo mínimo del 30 por ciento sino a un cupo máximo que pueda venir del párrafo anterior, estaremos cristalizando una desigualdad cultural con pautas propias de una desigualdad natural.

Quiero ser tremendamente claro en esta conclusión, porque soy una persona que cree

## Convención Nacional Constituyente

tener una formación muy sólida y una convicción muy íntima de lo que significa la igualdad de las personas y el repudio más absoluto a cualquier forma de discriminación. Estoy de acuerdo con las acciones positivas para reparar la desigualdad existente por la discriminación de la mujer como hecho cultural, pero voy a votar en contra de que esto se cristalice en la Constitución, porque significaría —de votar afirmativamente— que le estaría diciendo a las mujeres de mi patria que las considero parte de una desigualdad natural. Esto desde ningún punto de vista es así, y muchas mujeres comparten mi pensamiento. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra la señora convencional por La Rioja.

Sra. SALINAS.— Señor presidente: con convicción total, mucha emoción y compromiso voy a hablar de esta norma que significa, sin duda alguna, un cambio cualitativo en la vida social de nuestro país.

Consagraremos un sistema electoral en el cual, definitivamente, vamos a contar con la igualdad social de los varones y de las mujeres de mi patria en todo lo que se relaciona con la actividad política y partidaria.

En el texto de la Constitución de 1853 las mujeres argentinas estábamos totalmente ausentes. También fuimos excluidas de las leyes civiles que se sancionaron en el siglo pasado.

Hemos conseguido los derechos elementales luego de décadas de militancia y de patriotismo impecable, que constituyen un orgullo para nuestras mujeres.

Desde principios de este siglo las mujeres argentinas salieron a las calles para reclamar el derecho a votar. Fue Julieta Lanteri de Renshaw, médica y farmacéutica, la que en 1919 logró cohesionar ese reclamo y fundó el primer partido feminista nacional. También en 1919 en mi patria se realizó el Primer Congreso Nacional de la Mujer y del Niño, donde las mujeres argentinas demostraron su compromiso con respecto a la problemática social. Fue Alicia Moreau de Justo —a la que llamaban la dama de los socialistas, pero a quien prefiero recordar como la dama de los argentinos— la que encabezó el movimiento sufragista nacional y la que llenó las plazas de mujeres que reclamaban por sus derechos políticos. Asimismo, Alfredo Palacios —el gran defensor de las causas nobles y sociales— fue quien desde el Congreso de la Nación apoyó este pedido de las mujeres argentinas.

Fueron décadas de militancia, de reclamo persistente y coherente y con alto grado de concientización. No sólo esta causa era el reclamo social de la ciudadanía sensible de nuestro país; los partidos mayoritarios, quienes incorporaron al pueblo de la patria la fórmula de la ecuación del poder, fueron los que tomaron estas nobles banderas de la participación real de la sociedad argentina en el destino institucional y político del país.

El 31 de agosto de 1939 los diputados radicales Miguel Ortiz de Zárate, Bernardino Horne, Leónidas Anastasi, Eduardo Araujo, Raúl Damonte Taborda y Alberto Saá propusieron un proyecto mediante el cual se instauraba el sufragio femenino. En la presentación de dicha norma expresaban: "El ejercicio de los derechos políticos de la mujer no debiera tener contradictores. Es evidente que ésta se encuentra en condiciones de actuar con eficacia y con conciencia en las contiendas políticas de la Nación, elegir y ser elegida: ser elegida para poder ocupar cargos representativos en el Parlamento, en las legislaturas y en los concejos deliberantes, donde su capacidad y hasta diría su sensibilidad especial harán

## Convención Nacional Constituyente

sumamente eficaz su actuación. Hay que levantar el nivel político de la Nación, transformar los métodos de propaganda electoral, interesar a todos los habitantes en sus problemas vitales, formar una democracia integral, para ello el aporte activo de la mujer será de indiscutible valor."

El general Perón irrumpe en la escena política nacional con el principio de que en 1946 se celebraría la última elección nacional sin la presencia activa de la mujer. Y fue el genio, la pasión y el talento de Evita Perón —paradigma de la mujer política, númen inspirador de generaciones pasadas, presentes y futuras— lo que hizo realidad, con su energía y capacidad política, el cambio cualitativo que significó la ley que otorgó los derechos políticos a la mujer. (*Aplausos*)

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° de la Convención Nacional Constituyente, doctor Ramón B. Mestre.

Sra. SALINAS.— Señor presidente: estos cambios cualitativos no se logran sólo con fuerza intelectual, se obtienen con compromiso patriótico y visceral, con sensibilidad social, con decisión real; eso significó el peronismo en la historia política de mi patria, porque incorporó el rostro moreno del pueblo a la fórmula de la ecuación del poder.

El peronismo no sólo incorporó a la mujer a la vida política, ensanchando de esa forma la base política y social, también dotó a la mujer, a la niñez y a los sectores más desposeídos del país de la seguridad social, que es la doctrina más avanzada en lo que respecta a la ética de la solidaridad, que hoy se llama seguridad humana y que Evita lo concretó en toda su obra de acción social. (*Aplausos*)

Fue Evita también, quien estando en Europa —específicamente cuando dejaba Madrid para dirigirse a Andalucía— dirigió un mensaje a las mujeres de España en el que señaló con toda sabiduría que el siglo XX no iba a ser recordado tanto por las dos guerras mundiales sino por el cambio cualitativo y social que iba a significar el acceso real de la mujer a las instituciones políticas, sociales y partidarias.

Esta lucha universal que hoy ocupa y preocupa al mundo para lograr la igualdad social, le está dando la razón a quien fue, es y será el espejo de virtudes de todas las mujeres políticas argentinas, porque Evita fue, es y será la inspiradora de estos grandes movimientos sociales. (*Aplausos*)

No es casual sino causal esta comunión de acciones de los partidos mayoritarios y populares de mi patria —la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista—, los que en este gran esfuerzo propenden a la transformación cualitativa de la vida institucional y política.

La ley de cupos que establece un mínimo de participación femenina en las listas de los partidos políticos surgió como consecuencia del proyecto presentado por la senadora radical Margarita Malharro de Torres, quien, con la excelencia que la caracteriza, dijo que quería que ese fuera el proyecto de todas las mujeres argentinas. Desde esta banca digo a la señora Malharro de Torres que ella, con su voluntad, hoy se encuentra presente entre nosotros.

Asimismo, el presidente de la República puso decisión y compromiso para que ese proyecto se transformara definitivamente en ley. Inclusive, el ministro del Interior, presente en esa sesión, manifestó que se encontraba ahí para impulsar que una norma escrita que

## Convención Nacional Constituyente

consagraba la igualdad real derogara a una ley no escrita pero con vigencia centenaria, que era aquella que decía que las mujeres no somos capaces de hacer las cosas como las realizan los hombres.

Esos cambios cualitativos no se logran si no hay conjunción de voluntades nacionales, si no hay unidad de concepción, si no existe una cosmovisión filosófica de la vida que aúne voluntades y energías.

La igualdad entre el varón y la mujer es una larga lucha en la historia de la humanidad. Platón en *La República* ya propugnaba la igualdad de los sexos en los derechos y obligaciones de los varones y las mujeres. John Stuart Mill en 1848 presentó un proyecto al Parlamento inglés donde propiciaba el sufragio femenino. Al año siguiente perdió su banca, pero en 1867 ese petitorio contaba con más de tres millones de firmas; no olvidemos que estoy hablando del siglo pasado.

La lucha de la mujer por lograr sus derechos conmueve por la perseverancia y excelencia. En nuestro país, recién en 1926 la mujer adquiere derechos civiles. En 1927 en la provincia de San Juan se otorgan derechos políticos a las mujeres y, con ellos, la posibilidad de votar. Es así como la doctora Ema Acosta —riojana de origen y sanjuanina por adopción— se constituye en la primera mujer diputada en nuestro país y en toda América.

Sin duda, la Argentina está llamada a ser paradigma en todo lo que hace a la evolución social del ser humano.

El derecho al voto de la mujer fue consagrado en Nueva Zelanda en 1893, en Australia en 1902, en Finlandia en 1906, en Noruega en 1903 y en México en 1917.

Esto significa que las mujeres llevamos siglos de atraso. Lo que sucede es que una concepción cultural, basada en un pensamiento fuertemente androcentrista, creó un sistema cultural e institucional con graves desigualdades reales.

Señor presidente, nuestra Constitución consagra la igualdad en su artículo 16, pero tenemos que asumir que esa igualdad formal no era real en la vida institucional de nuestro país.

En las elecciones de 1951, la mujer pudo votar por primera vez en la historia institucional argentina. En esas elecciones, señor presidente, Evita votó desde su lecho de muerte, simbolizando la pasión y la lucha de la mujer argentina por la consecución de sus derechos y de su dignidad real, la cual no se supera sola. En el Concilio Vaticano II se sentó el apotegma de que entre el débil y el fuerte la libertad oprime y la ley iguala. Allí está el fundamento de las acciones positivas, las cuales son temporales y tienden a corregir las desigualdades reales; y si las dejamos andar se acentúan con el paso del tiempo. Para superar esa injusticia social y esa grave discriminación es necesario que se dicten normas positivas que sean capaces de cambiar el orden social de la patria. Estamos hoy tratando el tema del sistema electoral para dictar las normas, asumir los compromisos y pagar los costos que sean necesarios para lograr el cambio cualitativo, para que en lo sucesivo el pueblo —integrado por varones y mujeres— labre su futuro y asuma su presente.

En este año la Organización de las Naciones Unidas, ante la celebración del Día Internacional de la Mujer dio a conocer un informe que revela que la discriminación real existe. Actualmente menos del 5 por ciento de los jefes de Estado, dirigentes de grandes empresas y de organizaciones internacionales son mujeres. Solamente 6 países, de los 159 integrantes de las Naciones Unidas, están presididos por mujeres; mientras que en 50

## Convención Nacional Constituyente

estados no hay mujeres ministros o funcionarias de importancia y en 93 naciones no hay mujeres ministros en sus gabinetes.

El porcentaje de señoras legisladoras es elevado en los parlamentos de los países escandinavos, pero igualmente no alcanzan paridad. Por ejemplo en Finlanda hay un 38,5 por ciento de diputadas, es presidente una mujer y hay seis ministras. En Noruega, el 37,6 por ciento de las bancas están ocupadas por mujeres; en Suecia, el 33,8; en Alemania, el 20,5; en España, el 14,6; en Italia, el 8,1; en Portugal, el 7,6; en Estados Unidos, el 6,4 y en Francia, el 5,8.

Señor presidente, en nuestro país existe la discriminación y es necesario superarla. En el Senado de la Nación, de las 48 bancas existentes solamente dos están ocupadas por mujeres. Me pregunto si lo que sucede es que en las provincias las mujeres no representamos al pueblo de igual manera que los varones.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia informa a la señora convencional por La Rioja que ha vencido su tiempo.

Sra. SALINAS.— Solicito que me concedan unos minutos más, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Si hay asentimiento se le concederá una prórroga.

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por La Rioja.

Sra. SALINAS.— Señor presidente: también en la Corte Suprema de Justicia de la Nación la discriminación de las mujeres es un hecho verdadero e incontestable. Hay muchas funcionarias y magistradas que tienen la cualidad de la excelencia y del compromiso; esta es una realidad incuestionable.

Cuando se estaba debatiendo la ley 23.010, que fija el cupo femenino, el señor diputado Cruchaga recibió un informe de la Universidad de Buenos Aires en el cual se decía que en ese año habían egresado 6.050 varones y 6.361 mujeres de la universidad. La señora diputada Sureda expresó que en ese año también se inscribieron 89 mil mujeres y 86 mil varones. Esto significa que la mujer de mi patria está absolutamente preparada, comprometida y capacitada para integrar junto con los hombres el cambio cualitativo que pretendemos. Queremos pasar de la igualdad jurídica a la igualdad social.

Actualmente en Turquía, la primer ministro Tansu Ciller, economista de gran talento, fue capaz de hacer estallar las pautas culturales. En el Parlamento de ese mismo país hay solamente ocho mujeres sobre un total de 458 miembros que ocupan las bancas. Podemos observar que una mujer por su talento y eficacia es hoy primer ministro.

En Japón en este momento cinco mujeres ocupan igual cantidad de ministerios. En Estados Unidos, donde solamente hay un 6 por ciento de mujeres ocupando bancas, el 51 por ciento de los congresales del Partido Republicano son mujeres y lo mismo ocurre con el 49



## Convención Nacional Constituyente

por ciento de los integrantes del Partido Demócrata. Esto significa que hay un techo que es invisible; las mujeres somos capaces de realizar el trabajo social e imprescindible para la militancia política. Queremos la igualdad real en todos los cargos de representación política; queremos estar en el Congreso de la Nación, en los gabinetes, en los cargos de decisión social. Estoy segura de que la visión integral de los varones y mujeres de mi patria, permitirá conformar un presente comprometido y superador y a la vez, crear el mejor futuro posible para las generaciones venideras.

Evita expresó que íbamos a tomar su nombre como bandera para la victoria, y realmente desde esta banca rindo mi más sincero homenaje a todas las mujeres argentinas que defienden la vida, los derechos humanos, el compromiso y, especialmente, un futuro superador. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Corresponde que haga uso de la palabra el señor convencional Vásquez, quien no se encuentra presente en el recinto.

Por lo tanto, tiene la palabra el señor convencional por Catamarca.

Sr. MORENO.— Señor presidente:..

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La señora convencional Gómez de Marelli le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. MORENO.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Misiones.

Sra. GOMEZ DE MARELLI.— Señor presidente: quiero recordar que el tratamiento de este dictamen es el mejor homenaje a las personas que trabajaron en forma incansable para terminar con la barrera discriminatoria que ha existido siempre en nuestra cultura e historia.

Por eso quiero destacar en forma especial la presencia de una gran demócrata y defensora de los derechos de la mujer, la diputada nacional mandato cumplido María Florentina Gómez Miranda. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Catamarca.

Sr. MORENO.— Señor presidente: en primer término, debo expresar que me siento muy feliz de participar en este debate en el que se van a consagrar normas con jerarquía constitucional que son, lógica y naturalmente, complementarias de otras que ya la tienen, referidas a la vigencia de los partidos políticos, verdaderos instrumentos de gobierno.

Indudablemente, este despacho se fundamenta en el axioma básico del sistema republicano y democrático, que enuncia que el único titular de la soberanía política es el pueblo y éste, al no poder ejercer directamente el poder político, delega en representantes por él elegidos el ejercicio transitorio y provisorio de ese poder, pero no transfiere su titularidad. Se trata de la definitiva consagración del viejo principio rousseauiano que sostiene que la

## Convención Nacional Constituyente

soberanía política reside en el pueblo, principio que está vigente en nuestro país desde la sancion de la ley Sáenz Peña, norma por la que se estableció el voto universal, obligatorio y secreto.

Cómo no voy a estar feliz de participar en este debate si justamente en virtud de la plena vigencia en nuestra República de los partidos políticos y de los sistemas electorales estamos aquí presentes todos los señores convencionales compartiendo estas jornadas memorables con figuras políticas de la talla de los doctores Alfonsín, Mestre, Berhongaray y de sus demás correligionarios que integran el bloque de la Unión Cívica Radical, dignos herederos de ese ideario magnífico de Leandro N. Alem e Hipólito Yrigoyen.

Cómo no voy a estar feliz, señor presidente, de compartir estas jornadas con los convencionales socialistas La Porta, Bravo y Estévez Boero, entre otros, continuadores de esa brillante dinastía política que supieron consagrar los señores Alfredo Palacios, Mario Bravo, Dickman, Repetto, Juan B. Justo, de quien recuerdo de mis años juveniles una hermosa sentencia que él solía citar, que decía que cuando pones la proa visionaria hacia una estrella y tiendes la mirada hacia tal excelsitud inasible es porque llevas dentro de tí el resorte misterioso de un ideal.

Cómo no voy a estar feliz de compartir estas jornadas con el señor convencional Natale y demás integrantes del bloque al que pertenece, del Partido Demócrata Progresista... (*aplausos*)..., partido que contaba con la figura señera de Lisandro de la Torre, el solitario de Pinas, el fiscal de la República.

Cómo no voy a estar feliz de compartir estas jornadas con los líderes de ese viejo liberalismo argentino que cimentó la grandeza de la patria, que son los señores convencionales Alsogaray y Romero Feris. También menciono a mi viejo y querido amigo Harvey y a la señora convencional Pando. (*Aplausos*).

Cómo no voy a estar feliz de compartir estas jornadas con los señores convencionales de los diversos partidos provinciales, dignos y capaces representantes de las provincias del Chaco, Jujuy, Salta, el Neuquén, Tierra del Fuego, San Juan, Mendoza y Tucumán.

Cómo no voy a estar feliz de compartir estos debates con representantes del Frente Grande, entre los que menciono a los señores convencionales Barcesat, Ibarra, Alvarez.

Cómo no voy a estar feliz de poder compartir estas sesiones con integrantes del MODIN, como por ejemplo los señores convencionales Rico, Etchenique, Ocampo y Nuñez.

Todos representan la savia nueva que vivifica el viejo tronco de la democracia.

Cómo no voy a estar feliz de compartir estas deliberaciones con mis compañeros de sueños y de anhelos del brillante bloque justicialista, presidido por el compañero Alasino e integrado entre otros por los señores convencionales Orsi, Arias, Barra, Díaz, Cafiero y por importantes damas, como la convencional Salinas. por la Rioja, quien acaba de hacer un magnífica exposición y un formidable alegato por los derechos de la mujer. Discúlpeme los demás compañeros si no los nombro, pero me llevaría mucho tiempo hacerlo.

Como dice un proverbio árabe, todo llega y todo pasa. Me felicito más aún de que estemos llegando al final de estas deliberaciones en la Convención Nacional Constituyente. Digo esto porque siento una profunda satisfacción, ya que hemos dado jerarquía constitucional a numerosos principios fundamentales que permitirán que los argentinos tengamos la Constitución que esperamos y que la patria necesita para el progreso, para que nuestro pueblo tenga una mejor calidad de vida y para que nuestra República siga

## Convención Nacional Constituyente

participando de la historia.

Esto fue posible porque cuando fue el momento de tomar grandes decisiones en esta Convención todos dimos supremacía a los intereses nacionales, sin dejar de defender también los ideales partidarios. En los momentos decisivos nos hemos acordado de que somos hijos de una madre común, hablamos el mismo lenguaje, tenemos los mismos próceres, practicamos las mismas tradiciones, honramos al mismo Dios que preside la armonía del universo y nos cobijamos bajo los mismos pliegues azul y blanco de la enseña nacional, que es el símbolo inmortal de la grandeza ciudadana. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires, bloque justicialista.

Sra. FARIAS.— Señor presidente...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Disculpe, señora convencional. Ruego a los señores convencionales que tomen asiento y a los asesores que están al fondo del recinto que hablen más en voz más baja, de lo contrario, que conversen fuera del recinto porque están impidiendo que los señores convencionales puedan escuchar a quien está haciendo uso de la palabra.

Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. FARIAS.— El motivo de mi exposición es el de adherir alborazada al despacho de mayoría.

Considero que el sufragio es la base de la organización del poder en el Estado y, por lo tanto, es el derecho político que tiene el pueblo de participar en el poder como electores y también de ser elegidos. Es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, de la organización del poder.

Esta facultad de ser elector y de ser elegidos tiene jurídicamente categoría de un derecho público subjetivo de naturaleza política. El sufragio exterioriza un acto político. Es una forma de energía o de actividad política que materializa el poder electoral.

Estos dos aspectos permiten comprender al sufragio como facultad, por una parte, y como actividad, por la otra, y definirlo como el derecho que tenemos los ciudadanos de elegir y ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder en el Estado; o bien como energía política reconocida a fin de queelijamos y participemos del gobierno de la comunidad.

Bielsa expresa que desde la más remota antigüedad romana el sufragio es el derecho ciudadano de expresar pública o secretamente su voluntad en un asunto o negocio político, para decidir en una elección o en una resolución de interés general.

Me permito recordar que la palabra sufragio proviene precisamente de sufragar, de fragor, que era el sonido que producían las espadas en los comicios romanos cuando al ser levantadas afirmaban alguna ley o norma.

Bielsa resalta el fundamento de la obligatoriedad del voto, cuya incorporación en nuestra Carta Magna es la ratificación de una práctica que gracias a Dios es tradicional en

## Convención Nacional Constituyente

nuestro país. Por eso considero de suma importancia su inserción en el texto constitucional, ya que el sufragio como derecho político se caracteriza por objetivarse en esencia con el poder que la comunidad tiene de constituirse y organizarse política y jurídicamente, de elegir a las autoridades para los distintos centros de poder organizado y aun participar en las decisiones políticas. Por lo tanto, el sufragio no puede ser aislado de su significación política en el ordenamiento de la comunidad.

En cuanto concierne al reconocimiento y a la igualdad de los derechos políticos de la mujer para el cabal dimensionamiento del texto proyectado debemos tener presentes algunos datos que patentizan una real discriminación sexual. En tal sentido, un informe elaborado por las Naciones Unidas en 1980 con motivo de la Conferencia sobre la Mujer celebrada en Copenhague señalaba que aunque las mujeres representamos el 50 por ciento de la población adulta del mundo y un tercio de la fuerza del trabajo oficial, y realizan casi las dos terceras partes del total de horas de trabajo oficial, reciben sólo una décima parte del ingreso mundial y poseen menos del 1 por ciento de la propiedad mundial.

Agregaba también que los conceptos y tradiciones sociales que se oponen a la igualdad de oportunidades provienen principalmente de preceptos culturales, definiciones de las funciones de los sexos, estereotipos y expectativas relativas a la conducta que limitan a la mujer, a la familia y a las tareas domésticas del hogar.

Estos dos párrafos resultan por demás elocuentes respecto de la situación de desventaja estructural que ocupa la mujer en la sociedad, aun en nuestros días.

Pertenecer al sexo femenino no quiere decir solamente poseer ciertas características físico—biológicas diferentes a las del hombre, sino también integrar un grupo humano que en razón de su sexo se halla en un lugar de subordinación.

En casi todo el mundo se considera inaceptable la discriminación laboral en razón del sexo. Y si bien este principio se encuentra receptado por la mayoría de las legislaciones laborales, en la práctica, la mujer no tiene las mismas oportunidades que el hombre. En los últimos años la composición por sexo de la fuerza de trabajo se ha ido modificando de forma tal que las mujeres han tenido una participación cada vez mayor en el mercado de trabajo y llegando a constituir en muchos países la mayor parte de la fuerza laboral.

Sin embargo, las estadísticas muestran que muy pocas mujeres desempeñan trabajos especializados como tampoco cargos electorales. A su vez, la realidad también demuestra en este momento que cuando habla una mujer ni hombres ni mujeres escuchan. (*Aplausos*)

Cabe recordar que las legislaciones del siglo XIX convalidaron el lugar de subordinación ocupado tradicionalmente por la mujer en la sociedad, al negarle muchos de los derechos que eran reconocidos al hombre.

En nuestro país las mujeres adquirimos el derecho de voto recién en 1947, a través de la ley 13.010, sancionada por unanimidad el 9 de septiembre bajo el influjo de la señora María Eva Duarte de Perón.

En la provincia de San Juan el voto femenino regía desde 1927, pero siete años antes, en las elecciones nacionales de 1920, por iniciativa de la Unión Feminista presidida por la doctora Alicia Moreau de Justo, se había organizado un simulacro colocando mesas femeninas en los lugares de votación.

Teniendo en cuenta la historia del relegamiento femenino, detonante de las luchas encabezadas por grandes...

## Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Caballero Martín le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sra. FARIAS.— Pido al señor convencional que me disculpe, pero es muy poquito lo que me falta para redondear. Si me queda tiempo, con todo gusto le concedo la interrupción.

Decía, señor presidente, que teniendo en cuenta la historia del relegamiento femenino, detonante de las luchas encabezadas por grandes y por anónimas mujeres del pasado y del presente, considero necesario garantizar la activa participación de la mujer en los cargos electivos, en los órganos de conducción y en los partidos políticos, ámbito donde se deberán ejercer acciones positivas que permitan lograr el principio de igualdad entre los sexos como eslabón en la búsqueda del justo espacio que merecemos las mujeres.

Entiéndaseme bien, señor presidente: no pretendemos competir con el hombre ni tampoco estamos en contra de ellos. En mi caso, como mujer, como peronista, como docente, como esposa y como madre no claudico ni claudicaré en la lucha por el real equilibrio hombre—mujer en todo lo que signifique la toma de decisiones. Pero lo hago como discípula de la inmortal Evita, tratando de cumplir aquella enseñanza que nos dejara en *La razón de mi vida*: siempre junto al hombre, pero ni un paso adelante ni tampoco un paso atrás. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan a la oradora.*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por la Capital Federal.

Sra. LIPSZYC.— Señor presidente: trataré de ser breve dado lo avanzado de la hora y de que se trata de un tema que ya ha sido abordado por varias señoras convencionales.

Al inicio de esta Convención Constituyente dijimos que por primera vez en la Argentina la Constitución tendrá voz de mujer, y con alegría vemos en este dictamen que realmente la está teniendo.

Quiero rescatar aquí en este momento los acuerdos logrados en esta Convención Constituyente por las mujeres de la Unión Cívica Radical, del Partido Justicialista y del Frente Grande, y por todos los convencionales que nos apoyaron para que el texto de este dictamen pueda ser integrado hoy al texto constitucional.

Señor presidente: el ruido que hay en este sector no me permite hablar.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Ruego a los señores convencionales que hagan silencio para poder escuchar a la señora convencional, quien con razón se queja de que le resulta imposible dirigirse a la Convención toda vez que hay un murmullo que le impide expresarse libremente.

Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por la Capital Federal.

Sra. LIPSZYC.— Gracias, señor presidente.

Las mujeres hemos recorrido un larguísimo camino de lucha para estar presentes hoy en esta Convención Nacional Constituyente.

Nosotras, o mejor dicho nosotros, todos los aquí presentes, recogemos hoy nada más

## Convención Nacional Constituyente

ni nada menos que doscientos años de lucha de las mujeres simple y exclusivamente para el reconocimiento de la igualdad. Aquella igualdad que fue proclamada en la Revolución Francesa, cuna de la organización moderna de nuestras sociedades, excluyó en ese "contrato social" a vastos sectores de la población; excluyó a los pobres, a los diferentes y a las mujeres. Tanto es así que Olympe de Gouges, que fue la primera mujer de la historia moderna en hablar de los derechos de las mujeres, fue guillotizada.

Pero nosotras seguimos luchando, y aquí deseo recoger la memoria histórica y referirme específicamente a la segunda ola, que se llamó feminismo...

Siguen los murmullos aquí cerca, señor presidente. Tal vez deba cambiarme a una banca que esté mas adelante.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señores convencionales: hoy quedan aproximadamente treinta minutos más de debate. Creo que debemos ofrecer a la señora convencional solidaridad guardando silencio para que ella pueda hablar. Ruego entonces a los señores convencionales prestar atención al discurso de la señora convencional.

Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por la Capital Federal.

Sra. LIPSZYC.— Señor presidente: estas interrupciones afectan el hilo de mi pensamiento, pero voy a volver al texto del dictamen.

La norma en consideración contempla la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios. Entonces me voy a referir a esta intensa lucha que las mujeres argentinas llevamos adelante desde la Ley Sáenz Peña para lograr primero el derecho a elegir y, ahora, a ser elegidas.

Deformación profesional mediante, quiero simplemente mencionar que para las elecciones de 1991 —no hace tanto tiempo— el 70 por ciento de la población argentina, constituida por los distritos de la Capital Federal y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, eligió sólo a dos diputadas nacionales, mientras que el total en todo el país alcanzó apenas a cinco. Esta representación de las mujeres en las cámaras del Congreso venía decayendo desde 1955.

Nosotras luchamos por las acciones positivas al calor de las mismas luchas que estaban llevando a cabo las mujeres de otros partidos europeos, como el Partido Socialista Obrero Español, la socialdemocracia alemana y el PC italiano. Teníamos además en las acciones positivas una herramienta teórica fundamental.

Llevamos a cabo muchísimas acciones que hoy quiero rescatar aquí. Una de ellas fue una sesión simbólica realizada en el Concejo Deliberante de la Capital Federal —cabe señalar que tuvimos que hacerla allí porque la Cámara de Diputados de la Nación nos negó el espacio—, invirtiendo la proporción alcanzada en aquellas elecciones que recién mencioné, de modo que sólo había dos varones en las bancas. Lo mismo hicieron las mujeres de otras provincias, como la de Río Negro.

En esa sesión simbólica se planteó el tema de la ley de cuotas. Esta norma se originó en un proyecto de la señora senadora por la Unión Cívica Radical Margarita Malharro de Torres, en torno del cual las mujeres depusimos toda posición partidaria y sin importar de qué partido proviniera ese proyecto lo apoyamos aun cuando no nos satisfacía el texto propuesto. Presionamos en el Senado, donde a pesar de existir un despacho negativo de la comisión

## Convención Nacional Constituyente

respectiva, fue aprobado en el recinto por la presión de las galerías. Luego conseguimos una sesión especial en la Cámara de Diputados que contó con la presencia de varios de quienes hoy se encuentran aquí. Muchos de aquellos diputados votaron a conciencia, pero también muchos otros votaron presionados —y esto hay que decirlo— porque la presencia de las mujeres que pujaban simplemente por el derecho a ser elegidas constituía una verdadera marea humana.

Logramos entonces esa ley y luego una reglamentación de ella. De todas maneras debo señalar que en la Cámara de Diputados de la Nación actualmente hay sólo 34 señoras diputadas sobre un total de 257 miembros. Estamos en el mismo nivel que en 1955, con la diferencia de que en aquella época el cuerpo estaba integrado por 154 miembros. Esto implica que la proporción actual es de un 13 por ciento en tanto que en 1955 era de un 25 por ciento.

Cabe señalar que aquel 25 por ciento obedecía fundamentalmente a que el Partido Justicialista había implementado una medida de acción positiva —aunque en ese entonces no se conocía con tal nombre— que consistía en asegurar un 33 por ciento de los cargos para las mujeres.

Estamos aún muy distantes de lograr la igualdad real de oportunidades en el plano político, y ello se comprueba simplemente con esta cifra que digo de que constituimos solamente el 13 por ciento.

Respecto de los partidos políticos, que es también lo que plantea el proyecto y que fue muy discutido, porque dice "acceso a cargos electivos y partidarios", debo decirles que en el informe que elaboramos para Naciones Unidas sobre el decenio, no hay un solo partido político argentino —ni uno—, salvo uno provincial, con representación parlamentaria o sin ella, que tenga al frente mujeres.

No tenemos, salvo un partido provincial, ninguna presidenta, vicepresidenta o secretaria general en los partidos políticos argentinos. De ahí la necesidad de implementar acciones positivas, porque no se trata de que las mujeres no estamos. Todas las mujeres sabemos —y los hombres también— que estamos en la militancia, trabajamos muchísimo...

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Discúlpeme, el señor convencional Natale le solicita una interrupción. ¿La concede?

Sra. LIPSZYC.— Me queda poco tiempo, señor presidente, y estoy finalizando. Pero le concedo la interrupción.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. NATALE.— Señor presidente: simplemente es para hacerle saber a la señora convencional que tan prolijamente ha expresado sus estadísticas, que el Partido Demócrata Progresista, en el departamento al que pertenece la ciudad de Rosario, tiene como autoridad máxima a una secretaria general, que es la doctora María Emilia Biblieri (*aplausos*), quien es casualmente asesora de este bloque, y que en el comité de la Capital Federal de nuestro partido la prosecretaria general es la señora Carmen Cáceres de Caamaño.

## Convención Nacional Constituyente

De tal manera que sin ley de cupos o ninguna de estas normas que se introducirán en la Constitución, las mujeres de mi partido ocupan cargos ponderables por sus méritos y no por el cupo. (*Aplausos*)

*—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Convención Nacional Constituyente, doctor Eduardo Menem.*

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional: también le solicita una interrupción...

Sra. LIPSZYC.— No, señor presidente, porque me queda poco tiempo.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en uso de la palabra la señora convencional constituyente por la Capital.

Sra. LIPSZYC.— Señor presidente: voy a solicitar la inserción correspondiente de los datos suministrados por el ministerio respectivo correspondientes a las conducciones nacionales de los partidos o cargos jerárquicos, a los que me refería.

No importa lo que los sectores más conservadores del pensamiento opinen. Nosotras estamos absolutamente comprometidas no en una lucha llamada "guerra de los sexos" ni muchísimo menos. Estamos comprometidas en forjar una democracia participativa y un nuevo contrato social, donde no existan sectores excluidos ni discriminados. Hemos incluido esta cláusula de las acciones positivas, aunque a los sectores más conservadores no les guste, para revertir de facto situaciones fundamentales de discriminación.

La Organización Internacional del Trabajo, en la evaluación que hizo del decenio de la mujer, sostiene que para llegar a una igualdad entre varones y mujeres se necesitarán cuatrocientos setenta y un años. Nosotras y nosotros, todos, vamos a revertir ese lapso por medio de las acciones positivas.

Recuerdo —y pido silencio a los señores convencionales— que hace algunos años un autoproclamado presidente de la Nación, el señor Galtieri, dijo que las urnas estaban bien guardadas. La historia y la lucha del pueblo argentino le han demostrado a esos monstruos de la historia que la soberanía popular no se guarda en ningún cajón y que aquí estamos todos comprometidos en lograr una democracia más participativa, igualitaria y representativa.

Sr. PRESIDENTE.— Señora convencional: ha vencido su tiempo.

Sra. LIPSZYC.— Un minuto, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Está bien, señora convencional.

Sra. LIPSZYC.— Las mujeres chilenas tenían un dicho —y lo siguen conservando— que dice que si la mujer no está, la democracia no va.

Nosotros estamos aquí para demostrar que entre todos vamos a hacer una democracia



## Convención Nacional Constituyente

participativa en la que estén representados todos los sectores sociales de la Argentina. Y las mujeres, si estamos en las luchas —y lo estamos y así lo hemos demostrado—, tenemos que estar en las decisiones. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por el Neuquén, bloque Unión Cívica Radical.

Sr. PRIETO.— Señor presidente: quiero hacer especial referencia a uno de los aspectos o calidades que se ha incorporado al introducir el voto en la cláusula constitucional que estamos analizando. Me refiero especialmente a la obligatoriedad del voto, no porque las otras calidades o calificaciones sean menos trascendentes, sino porque me parece que en estos tiempos que corren y en épocas en que la tendencia neoconservadora sigue teniendo presencia en el panorama político es especialmente importante reafirmar este principio que obra como mecanismo igualador de la sociedad para poder elegir sus representantes, que son quienes toman las decisiones que deben estar siempre encaminadas hacia el bien general.

Mencionaba John Galbraith en *La sociedad insatisfecha*, al referirse a la sociedad norteamericana —que como todos sabemos no tiene un mecanismo de voto obligatorio— cómo obra ese sistema político, especialmente en los sectores desposeídos, porque sin distinción de sexo, color o religión, sino por una discapacidad o disfuncionalidad económica, quedan discriminados del sistema político, porque justamente perciben que con el voto no pueden incidir en la modificación de su realidad.

Considero que en la medida en que en la Argentina quede cristalizado para los tiempos el voto obligatorio, todos los sectores políticos y sociales van a seguir teniendo incidencia en los mecanismos de elección para, de esa forma, contribuir a la solución de sus problemas.

Por otra parte, entiendo que también tiene que existir una referencia a un aspecto que ha sido soslayado en el proyecto contenido en el dictamen de mayoría, que se vincula, no con el voto como acto individual de expresión ciudadana, sino con el sistema electoral, o más precisamente con la asignación de las bancas en el Congreso de la Nación. Me refiero a la omisión en la que ha incurrido el proyecto sustentado por la mayoría respecto del principio de asignación proporcional de las representaciones públicas electivas. Podrá decirse —como se dijo en alguna comisión— que no es conveniente cristalizar en la Constitución una cuestión cambiante como es la de los sistemas electorales, pero cabe señalar que todo sistema político está asentado sobre el sistema electoral, sobre el régimen de los partidos políticos y sobre su arquitectura institucional.

En ese sentido, esta Convención ha incidido y modificado de manera sustancial, en mi opinión, su arquitectura institucional, porque al mecanismo clásico de división de poderes no sólo se incorporarán órganos de control extrapoderes sino además se reconocerá el juego de la democracia moderna a través de la constitucionalización de los partidos políticos. Justamente, estos últimos han sido incorporados al texto constitucional al otorgárseles un *status* y un cuidado especial para que obren como factor monopolizante de las candidaturas a cargos públicos electivos y, fundamentalmente, como mecanismo transmisor de las ideas de la sociedad.

En uno u otro aspecto se ha partido de un presupuesto no escrito, que considero no

## Convención Nacional Constituyente

estaría mal que quedara cristalizado en la Constitución, como es el reconocimiento del pluralismo, que —dirán ustedes— está ínsito en toda sociedad democrática; pero también es conveniente que la democracia cree sus propios reaseguros para que no pueda ser trapeada a través de la desvirtuación de alguno de sus mecanismos.

Al respecto, haciendo una interpretación histórica de diversos sistemas electorales — algunos no muy lejanos—, debo señalar que más que como factor de eficientización del sistema político siempre se ha buscado alterar los sistemas electorales a fin de buscar algún beneficio para determinado partido político, generalmente para el partido que se encuentra en el gobierno. De ahí la oposición histórica y pertinaz de mi partido a los sistemas de representación uninominal o a otros mecanismos tramposos como es, por ejemplo, la ley de Lemas, que al no estar expresamente prohibido en el texto actual permite burlar la voluntad popular expresada en las urnas. (*Aplausos*)

Fíjense hasta qué punto se ha incidido en esta Constitución sobre el reconocimiento del pluralismo que está ínsito en la democracia, especialmente en el Congreso de la Nación, que en numerosas disposiciones del Núcleo de Coincidencias Básicas como en cada uno de los temas sensibles que figuraban dentro de las cuestiones habilitadas, se ha establecido un sinnúmero de mayorías especiales para la aprobación de determinados temas que requieren especial consenso por su especial importancia dentro de la sociedad. Este reconocimiento de mayorías especiales en el Congreso tiene una particular vinculación, porque se reconoce implícitamente que en el Parlamento debe estar representada de la manera más acabada posible el grueso de las ideas políticas que tiene una sociedad.

Por lo tanto, considero que ese reconocimiento que implícitamente está desperdigado en varios artículos de la Constitución debería ser recogido mediante un reconocimiento del sistema proporcional para la asignación de las bancas.

Eso también se vincula con un tema con el que se suele atacar la proporcionalidad, cuando se dice que atomiza a los partidos políticos, por una parte, y que promueve la disgregación dentro del sistema político, por la otra, lo que redundaría en sistemas políticos altamente ineficientes. Considero que esta crítica no sería válida en un sistema retocado, como es el de la nueva Constitución, por lo que lejos de posibilitar que se opte por un sistema mayoritario que teóricamente tiende a una mayor eficiencia, lo cierto es que también tiende a una persistencia de mayorías y a un bipartidismo que posiblemente no permite la expresión libre de todas las ideas en la sociedad.

Entonces, la inclusión del régimen proporcional simplemente tiende a efectuar un reconocimiento implícito de toda la sociedad política de la Argentina. Por ello, teniendo en cuenta el reconocimiento implícito del pluralismo que se da en diversos artículos de la Constitución y en todas las manifestaciones que se hacen en esta Convención —que fue convocada por el sistema de representación proporcional— sobre su representatividad, me pregunto cuál es el motivo de esa omisión en el texto constitucional. Digo esto porque si eso puede obrar como factor condicionante del desarrollo de las instituciones, debemos convenir que todo lo que hemos modificado de la arquitectura constitucional podrá obrar como mecanismo que impida una mayor eficiencia del sistema. Entonces, en aras de este reconocimiento implícito que todos hacemos del pluralismo, evitemos la posibilidad de que —no ahora sino en el tiempo— algún gobernante se vea tentado de hacer trampas a través del sistema electoral en el desarrollo de una sociedad democrática y libre, como es a la que aspiramos los argentinos y que seguramente tendremos a partir de la vigencia de esta nueva

## Convención Nacional Constituyente

Constitución. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por San Juan.

La Presidencia aclara que el señor convencional De Sanctis es el último expositor de hoy, siempre y cuando respetemos al orador y hagamos cesar el coro de murmullos, porque de lo contrario, de penitencia, vamos a seguir con algún otro orador. (*Risas y aplausos.*)

Sr. DE SANCTIS.— Señor presidente: seré breve para exponer los conceptos que me interesa señalar en función del tiempo de que dispongo, reservándome para la discusión en particular otras cuestiones. Aludiré a la disidencia parcial que he presentado con relación al dictamen de mayoría.

Aclaro que mi postura sobre este tema se inclina por apoyar totalmente el dictamen de mayoría tal como lo propicia la Comisión de Redacción y sólo propongo la inclusión de un párrafo a continuación de la leyenda que dice: "El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio" que diría lo siguiente: "No hay otras inhabilitaciones de carácter punitivo o sancionatorio para ejercer los derechos de elegir y ser elegido que las dispuestas por el Poder Judicial".

En el dictamen de mayoría se destaca la amplitud del ejercicio de los derechos políticos en la República Argentina, a punto tal que el artículo comienza diciendo: "Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia".

Luego se hace referencia al sufragio, pero como se están garantizando en la norma constitucional derechos que son muy caros a los argentinos y que tienen raigambre constitucional desde hace mucho por creación jurisprudencial, me he preocupado por cubrir una brecha que no impida esta amplitud vinculada al ejercicio de los derechos políticos, que comprende la posibilidad de elegir y ser elegido y respecto a la cual se han producido situaciones injustas.

La cláusula que propicio parte de la tesis de que no puede haber medidas punitivas en el amplio concepto de pena, sancionatoria y preventiva, como la inhabilitación para ejercer el derecho político de elegir y ser elegido, si no son impuestas por los jueces naturales en materia penal y en todo el territorio de la República. Lo que intento señalar es que las inhabilitaciones que se impongan para el ejercicio del derecho político referido deben ser resueltas por los jueces naturales y no por órganos políticos, pues a mi modesto entender es lo que consagra la más pura doctrina constitucional en dirección al valor axiológico de la justicia, ya que el derecho significa tender a la justicia. Esa es la intención perseguida por la cláusula que propongo.

Muchas veces, órganos políticos constituidos por políticos y en procesos también políticos no sólo cumplen con su cometido consistente en la destitución o apartamiento del funcionario cuya conducta funcional se juzga, sino que se sienten autorizados para imponer la pena accesoria de inhabilitación. No hay duda de que esta última constituye una pena y por lo tanto el órgano político no es competente para imponerla.

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Caballero Martín le solicita una interrupción, ¿se la concede?

## Convención Nacional Constituyente

Sr. DE SANCTIS.— Dije que sería breve, señor presidente, de manera que no concederé la interrupción.

Lo que digo se vincula con el principio del juez natural. Si en materia de juzgamiento funcional del acusado o de la persona involucrada el juez natural es el órgano político, en materia de juzgamiento de las conductas criminosas el juez natural es el Poder Judicial. Ese es el sentido de la norma y por ello la inhabilitación debe producirse como consecuencia de una condena previa, tema que hace al principio de la condena por el órgano y el juez natural.

Esto ya fue previsto en distintas normas. Es más, la Convención Constituyente también ha consagrado este principio cuando al sancionar el primer texto constitucional vinculado a la defensa del orden democrático determinó en la llamada cláusula ética que sería inhabilitado por el tiempo que establezcan las leyes el funcionario que fuere condenado por delito doloso que conlleve enriquecimiento.

Además, esto también ha merecido sanción constitucional a través del artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, pues este tratado tiene rango constitucional por la obra de esta Convención Constituyente, y en dicho artículo se enumeran los derechos políticos, disponiéndose al final de la norma que "la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior exclusivamente..." —en este sentido es taxativa la norma— "...por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal". Una breve reflexión sobre este artículo 23: hace referencia a esos casos que menciona y dice "exclusivamente". Cuando hay una imputación de una conducta criminal, ilícita, se requiere condena por juez competente en proceso penal.

También en el derecho positivo vigente se consagra el principio de la condena por juez competente cuando en el artículo 4° del Código Nacional Electoral se determina —luego de fijarse en el 3° las inhabilitaciones— que "el tiempo de la inhabilitación se contará desde la fecha de la sentencia definitiva pasada en autoridad de cosa juzgada".

Es decir que si hay normas que sostienen el principio de que para inhabilitar el ejercicio de los derechos políticos como pena accesoria a otra circunstancia se requiere el principio de la condena y la actuación de juez competente —como muy rápido he enumerado las principales, porque hay otras—, creo y me he sentido con derecho a pretender que en esta oportunidad en que reformamos la Constitución Nacional se establezca expresamente, en honor a la amplitud del ejercicio de los derechos políticos que estamos discutiendo y que estamos por sancionar en esta Convención, el principio de que solamente penas o inhabilitan los jueces naturales de la República en proceso técnico, en proceso en donde la defensa se pueda ejercer cabalmente y con toda amplitud, donde haya amplitud de debate y prueba, y no consagrando o seguir consagrando la posibilidad de que órganos que no son jueces técnicos en procesos técnicos pongan verdaderas penas para poder ejercer los derechos políticos. Como ejemplo puedo citar —como está ocurriendo en el derecho argentino— el hecho de entregar a veces una herramienta a los políticos para que proscriban a políticos, es decir, para que consagren verdaderas proscripciones bajo un ropaje legal.

Hay otro tipo de inhabilitaciones. El artículo 3° del Código Electoral Nacional establece inhabilitaciones que tienen que ver con la calidad de la persona o con circunstancias especiales como, por ejemplo, los sordomudos, la calidad de militar o de

## Convención Nacional Constituyente

miembro de las fuerzas de seguridad y otros casos. Este tipo de inhabilitaciones no tiene nada que ver con la cláusula que propongo. Solamente me refiero a las inhabilitaciones con carácter punitivo y sancionatorio para consagrar el principio, reitero, de que quien sancione sea el juez natural, que tiene facultades para establecer penas y perseguir conductas criminosas, reprochables o dañosas.

Hago mis reservas para el tratamiento en particular del dictamen. Como se trata de una disidencia —no hubo otro nombre para ponerle—, porque suscribo *in totum* el dictamen de mayoría, en forma idéntica, y solamente propongo la inclusión en él de esta cláusula a la que me he referido, para el tratamiento en particular me reservo abundar, o no, en mayores fundamentos, y pedir la inclusión de esta cláusula luego del segundo párrafo del dictamen de mayoría. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia informa que mañana, además de continuar con el tratamiento de este tema, se votarán algunos órdenes del día correspondientes a textos no constitucionales, como el N° 15, y se considerarán las versiones taquigráficas de las reuniones 8 a 13, que ya se encuentran distribuidas.

En uso de las atribuciones que a la Presidencia le confiere el artículo 104 del Reglamento, invito a los señores convencionales a pasar a cuarto intermedio hasta mañana a las 10.

—*Son las 22 y 14.*

**Mario A. Ballester**  
Director del Cuerpo de Taquígrafos

## 4 APÉNDICE

### I SANCIÓN DE LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

#### Sumario

—*El texto constitucional sancionado es el siguiente:*

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE,

SANCIONA:

#### **DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

Defensa de la competencia, del usuario y del consumidor

## Convención Nacional Constituyente

Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos; y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control.

## II INSERCIONES<sup>1</sup>

### Sumario

#### 1

#### **Solicitada por el señor convencional Agud**

Defensa de la competencia del usuario y del consumidor

Señor presidente:

El mundo contemporáneo es testigo de un diálogo permanente entre Poder y Sociedad. El primero, configurado por el " Leviathan " de Hobbes, animal mitológico que con tentáculos representaba al Estado, absorbiendo y matando a los ciudadanos. La Sociedad, a su vez, defendiéndose del Poder omnímodo del Estado.

Este diálogo, que más que diálogo es lucha tenaz y constante, se ha vuelto en nuestra década cada vez más agresivo. Es que, con la crisis del " Estado de Bienestar " y la consiguiente transferencia de servicios y empresas al sector privado—también llamado proceso de privatización de la economía—el Poder económico se ha trasladado desde el Estado hacia los entes, empresas y servicios privatizados. El enorme Poder que acumulan los entes privatizados prestadores de servicios públicos, obliga a un replanteo como garante y gerente del bien común.

Dije en una reciente publicación: "... el Estado Argentino ha sufrido un cambio que tuvo como objetivo, al menos fué lo pregonado- superar una situación de atraso e ineficiencia, cuyo máximo responsable era precisamente ese Estado sobredimensionado, burocratizado, deficitario y corrupto".

" En este sentido da la impresión - y esta es la duda - que la verdadera transformación que ha redefinido el rol o la función de nuestro Estado Nacional, está referida a un traspaso de cuotas de "Poder Público" en favor de ciertos grupos o corporaciones, que se han apropiado de aquellas herramientas....En otras palabras pareciera que aquel Estado sobredimensionado, burocratizado, deficitario y corrupto -pero soberano al fin- ha sido disminuído en su característica esencial-Poder supremo- y reemplazado por el esquema de las corporaciones económicas privadas ".

Es necesario buscar el justo medio que, sin volver al "Estado de Bienestar" cuyo fracaso nadie discute, se agudice el ingenio para preservar la función indelegable del Estado, en ejercicio del poder de policía-también indelegable en este caso—que proteja de un modo rápido y eficiente los derechos del usuario y del consumidor.

Variadas soluciones han intentado superar esta dicotomía:

a) La descentralización de los servicios:

Dijimos en la misma publicación citada anteriormente que: "...Una verdadera Reforma del Estado, sin traspaso de Poder se produjo en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial y los Estados la resolvieron de modo diferente: desgranaron el Poder de la Administración Central en favor de otras estructuras del Estado - regiones y municipios autónomos - lográndose a partir de esta descentralización, eficiencia en la prestación de los servicios y lo más importante "fortalecimiento del sistema democrático" a raíz de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y en la tarea de control de los gobernantes".

---

<sup>1</sup>Por razones técnicas, el resto de las inserciones será publicado en los tomos definitivos de los Diarios de Sesiones de esta Convención Nacional Constituyente.

## Convención Nacional Constituyente

b) La eficiencia de los órganos de control:

El moderno proceso de privatización, no encuentra su mayor obstáculo en completar el largo camino que debe recorrer el Estado para desprenderse de órganos, empresas y servicios que nunca debieron estar a su cargo. Es tan complejo y arduo el desarrollo y el proceso de desestatizar y luego privatizar, que muchos creen erróneamente, que esa tarea culmina con el éxito del traspaso a manos privadas de tales servicios.

Pero la cruda realidad demuestra- por el contrario- que la tarea recién empieza. No es posible reemplazar un monopolio estatal por otro privado que puede resultar tan perjudicial como el primero. Precisamente la dificultad mayor del proceso de privatizaciones deviene con posterioridad a la transferencia al sector privado de esos servicios.

La solución consiste -como bien lo sostiene el despacho de mayoría- que por vía legal se potencien los medios efectivos de control de los entes privatizados, con la participación inestimable y necesaria de las asociaciones de consumidores y usuarios, a fin de que el poder de policía del Estado sea ejercido en plenitud.

Solo así y en el campo de la redefinición del rol del Estado soberano y democrático, podremos evitar una concentración de poder económico que puede resultar nefasta para el bien común. Repárese además que la concentración de entes privatizados en unas pocas sociedades que pertenecen a un mismo grupo económico, puede significar un retroceso grave en el indelegable deber del Estado de garantizar los derechos del pueblo bajo la forma del usuario y del consumidor.

Le corresponde al Estado un amplio campo de acción: podrá desempeñar su función de promotor de la cooperación social en el territorio; podrá ser impulsor del progreso y crecimiento colectivo y podrá cumplir su alta misión como regulador de la puja sectorial y garante de la equidad distributiva.

Para concluir: la Reforma del Estado no habrá alcanzado su fin último de servir al Hombre y a la Sociedad, sino cuando se haya logrado en la realidad objetiva la plena armonía entre los valores de la defensa del Hombre -hoy usuario y consumidor- y los del Estado a través del ejercicio del Poder de Policía. En síntesis, consiste en resolver el viejo dilema de cómo armonizar Justicia y Libertad.

### 2

#### Solicitada por el señor convencional de la Rúa

Defensa de la competencia del usuario y del consumidor

La incorporación de la defensa de la competencia y de la protección de los consumidores y usuarios en la Primera Parte de la Constitución Nacional importa reconocer la necesidad de proteger a la persona no como ser "abstracto" que nace, vive y muere, sin limitaciones y carencias, sino como ser situado en una realidad cotidiana en la que se ve diariamente sometido a las reglas del mercado. Esta protección se relaciona directamente con el resguardo de las reglas económicas de tales mercados, con lo que de tal modo defensa de la competencia (y sus eventuales regulaciones) y protección de consumidores y usuarios resultan términos inescindibles en una ecuación bipolar.

I.- Reglas de juego económicas

Aún los países más definidamente capitalistas comenzaron, desde el siglo pasado, a perseguir los monopolios, los oligopolios, las prácticas desleales, los acuerdos de precios, definiéndolos como crímenes gravísimos, más graves que el propio homicidio (de la Rúa, Jorge, "Los delitos contra la confianza en los negocios" Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1980, págs. 11 y 12). Así en los Estados Unidos, por ejemplo, el sustancial cambio económico que comienza a producirse en la segunda mitad del siglo pasado, demostró cómo al amparo de un concepto incondicionado de libertad económica, se iban produciendo procesos de severo deterioro para grandes sectores del, en alguna medida, incipiente ciclo económico. En efecto: el desarrollo de determinadas industrias o grupos alcanzó niveles explosivos. Por ley de su propio crecimiento, se comenzó a producir un fenómeno de concentración, por el cual fueron absorbiendo al resto de las unidades productivas semejantes, por diversos medios. Correlativamente, estos grupos fueron ampliando gradualmente los ámbitos de su actividad económica constituyendo verdaderos complejos en los cuales el dominio de los factores de producción fue utilizado en el mismo sentido anterior de eliminación de la competencia.

Es en esta etapa cuando los Estados Unidos comienzan a estructurar una legislación penal económica que constituyera un freno para estas claras situaciones de abuso de poder económico, manifestadas ante todo por la eliminación de la competencia y el consecuente manejo sin interferencias del mercado. La Ley Sherman, de 1890, es el punto de partida de una serie de normas ordenadoras de la actividad económica. La ley tendía a asegurar la libre competencia, tanto en el ámbito de los mercados nacionales como en el del comercio internacional. Es complementada por la Clayton Act, sección segunda (Robinson-Patman Act), orientada al castigo de la discriminación de precios (dentro de los Estados Unidos), y la sección séptima, que castiga las bajas prácticas de competencia. Con

## Convención Nacional Constituyente

posterioridad, la Federal Trade Commission Act otorga a la Federal Trade Commission jurisdicción concurrente en materia de leyes antitrust y actos menores, llegando a concurrir con la Ley Sherman. Pero, correlativamente, con miras a proteger el interés nacional del fomento de las exportaciones como instrumento de equilibrio en su balanza de pagos, los Estados Unidos admiten las cooperativas de exportadores (Webb-Pomerene Act, de 1918) en un claro apartamiento del sentido que informa a las otras leyes. También se vinculan a la materia algunas leyes sobre importaciones, como la Wilson Tariff Act (que veta restricciones a las importaciones), y la Tariff Act, de 1930 (que castiga prácticas desleales de importadores). Existen también numerosas leyes protectoras del consumo, de la publicidad, etc.

La interpretación de la Sherman Act se asienta sobre la base de que tiende a defender la libre competencia a ultranza, sea castigando actos ilegales en sí mismos (*per se*), como los acuerdos de precios, o aquellos actos que resulten irrazonables restricciones por aplicación de un criterio de razonabilidad (*rule of reason*). La idea de la libre competencia es extendida, por los Estados Unidos, al plano universal, y de allí su política de fomentar la legislación antimonopólica sobre bases semejantes a las de la Sherman Act y demás leyes, como ocurriera después de la Segunda Guerra Mundial, en Alemania y en Japón, aunque ulteriormente estos países, de modo correlativo con la gradual autonomía que iban recuperando, estructurarán sus propios sistemas legislativos, que no se corresponden con el norteamericano.

El mismo fenómeno se advierte asimismo en los países europeos, en los que la sustancial alteración de las economías nacionales como consecuencia del proceso generado por las grandes guerras mundiales de este siglo, con su secuela de profundas crisis económicas (hacia 1930), unido al proceso ordinario de desarrollo capitalista, determinó la sanción de normas que tendían a regular las relaciones económicas, con la utilización incluso de sanciones penales.

Sin embargo, en esta etapa cabe distinguir dos órdenes de normas. Unas, relacionadas con las situaciones de apremio económico suscitado por la guerra, y que constituyen una verdadera legislación de emergencia que se fue gradualmente superando. En cambio, otro grupo de normas, relacionadas o no con las anteriores, va a subsistir y desarrollarse en la legislación europea, como forma de intervención del Estado -aún en épocas de paz- en los procesos económicos de la comunidad.

La legislación en el presente siglo es particularmente nutrida. En Alemania, la Ley de Plenos Poderes, de 1914, la Ordenanza sobre acaparamiento, de 1915, el decreto sobre el error, de 1917, la Ordenanza de impuestos, de 1919, el control de cambios y de precios, de 1927, hasta desembocar en la legislación nacional socialista; después de la guerra, las leyes penales económicas de 1949, 1954 (actualizada el 3-6-75) y la de 1976, regulando las formas actuales de la delincuencia en orden a las subvenciones a la exportación y a los créditos, y actualizando normas sobre quiebras y usura. En Francia, desde las antiguas normas consideradas como protección al consumo de 1905; la ley de 1926 (reformada en 1953, 1959 y 1963) sobre acción ilícita sobre el mercado; la Ordenanza de 1945 sobre precios; la Comisión Technique des Ententes et des Positions Dominantes; la ley de sociedades de 1966, etc. Bélgica dicta la ley de 1924 sobre especulación, en tanto el año anterior había dictado normas sobre precios, y el decreto de 1935, así como los decretos leyes de 1945 y de 1946, también sobre precios, mereciendo señalarse de modo especial la significativa ley de control contra los abusos de poder económico de 1960, que estructura una sistemática que aparece como diferenciada de las tradicionalmente seguida en los países europeos. En Holanda, las leyes de 1944 y de 1950, en tanto que en España se dicta la ley de delitos monetarios en 1938, y de precios en 1939; en Rumania la ley contra la especulación de 1923, etc.

Otro factor de importancia en el proceso legislativo europeo está relacionado con la fecunda integración transnacional que se ha producido -cada vez más intensamente- a través de la Comunidad Económica Europea, con base en el Tratado de Roma de 1957. Este tratado ha tenido especial influjo en las normas relacionadas con los abusos económicos, así como en formas delictivas relacionadas con el fomento de las exportaciones por parte del Mercado Común e, incluso, en temas más específicos, como legislaciones societarias. En orden a los consumidores en la década de los setenta, esta posición se reafirma a través de la denominada "Carta Europea de protección a los consumidores" sancionada por el Consejo de Europa, así como en el "Programa preliminar para una política de protección e información de los consumidores" emitida por la Comunidad. El 1º de abril de 1985, por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprueba las "Directrices para la protección del consumidor" destinadas a los Estados miembros y a las organizaciones que componen el sistema de las Naciones Unidas.

En nuestro país, la materia ha sido objeto de una regulación dispersa. Entre las leyes sancionadas por el Congreso, se encuentran la llamada "ley de defensa de la competencia" que combate los monopolios, (22.262 de 1980, y sus antecedentes 11.210 de 1923); la "ley de lealtad comercial" (22.802 de 1983 que derogara las leyes 17.016, 17.088 y 19.982); la ley de abastecimientos (20.680); el Código Alimentario Nacional (ley 18.284 de 1969) y, finalmente, la llamada "Ley de Defensa del Consumidor" (24.240) sancionada en 1993.

En general, el esquema constitucional que se propone apunta a asegurar el juego regular de los mercados (libre competencia, servicios públicos), con miras a la protección de consumidores y/o usuarios. A esto último apunta el texto propuesto: "...defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, .. control de los



## Convención Nacional Constituyente

monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos..". En este contexto, aparece el elemento de la regulación necesaria, como ocurre en el caso de los monopolios constituidos como consecuencia de los procesos de privatización, e los que no existen reglas que resguarden al usuario, ni reglas que aseguren la calidad del servicio. Esto deja inerme al usuario frente a situaciones monopólicas. Por ello, la norma propuesta impone la necesidad de marcos regulatorios de los servicios públicos. La regulación aparece también como necesaria en los procesos de transición a nuevos mercados o de apertura de mercados, donde no están desarrolladas adecuadamente las reglas de libre competencia.

### II.- Consumidores y usuarios

Como bien se ha señalado, uno de los pocos denominadores comunes entre todas las personas en el mundo moderno, es que todas son consumidores y, como tales, desempeñan un papel trascendente en el proceso económico ya que las decisiones que adopten en relación al consumo, afectan las demandas de bienes y servicios. El rol protagónico descrito, sin embargo, no impide conceptualizar al consumidor como el sujeto más débil de la relación, en la medida que el consumo está determinado por necesidades que debe satisfacer, ya sean primarias o secundarias.

Desde los comienzos de los años sesenta, los daños y las desventajas que han venido sufriendo los consumidores se han ido agravando y se han convertido en un serio problema de raigambre social. Esta situación, si bien se evidenció en un comienzo en las sociedades altamente industrializadas, se advierte hoy también en sociedades en vías de desarrollo, en las que el problema se ve agravado por la presencia de grandes fallas en el mercado, tales como la desconocimiento y la ignorancia de la mayoría de la población, los bajos niveles de educación, las diferencias en orden al poder de negociación, las alteraciones constantes de las condiciones de comercialización. A ello se suman los hábitos propios de los consumidores de estos países en vías de desarrollo los que, acostumbrados al mal funcionamiento de los servicios esenciales y a la degradación permanente de la calidad de vida, se resignan y toleran esta situación.

Las circunstancias descritas evidencian la necesidad de proteger al consumidor con reglas específicas que coexisten con las protectoras de los mercados ya examinadas, protección que escapa al llamado derecho tradicional concebido en el marco de los esquemas del individualismo liberal, que privilegia -sobre la base de los principios de libertad e igualdad- la exigencia de una rápida circulación de la riqueza. La protección del consumidor no encuentra así cabida en el derecho civil -que se refiere a la persona abstracta y regula las obligaciones y contratos nacidas del tráfico jurídico entre particulares- ni en el derecho comercial -cuyo eje es el comerciante como sujeto activo de los procesos económicos. La misma situación se plantea en materia procesal que admite tradicionalmente un modelo de controversia con un individuo litigando contra otro individuo.

En este marco, debe reconocerse la originalidad de las nuevas Constituciones provinciales sancionadas en el ciclo constitucional que se iniciara con la restauración de la democracia que, adelantándose a la legislación nacional, han receptado expresamente esta cuestión, como son la Constitución de San Juan de 1986, Córdoba de 1987 y Río Negro de 1988.

Finalmente, en el orden federal, el 22 de setiembre de 1993, el Congreso de la Nación sanciona la llamada "Ley de Defensa del Consumidor" bajo el número 24.240, la que, no obstante ser perfectible como toda obra humana, bien puede ser considerada como un verdadero "Estatuto" que pretende dar solución al hombre situado al que hacíamos referencia al inicio de esta exposición. Sin embargo el Poder Ejecutivo, una vez más y tal como ha venido haciendo desde que asumiera sus funciones el actual Presidente, promulgó parcialmente la ley en cuestión por decreto 2089/93, esterilizando, en gran medida, la labor del legislador, sin que las observaciones efectuadas fueran sometidas a consideración del Congreso.

En general, el esquema constitucional apunta, a más de asegurar el juego regulador de los mercados, cuestión ya examinada (libre competencia, servicios públicos) a la protección específica de los consumidores y/o usuarios. A esto último apunta el primer párrafo de la disposición propuesta por el despacho de comisión en cuanto establece, como sus derechos, la protección de la salud, información adecuada, libertad de elección, y condiciones de trato equitativo y digno.

En particular, la disposición que se incorpora pretende establecer las bases no sólo en orden a la protección del consumidor como individuo, sino también como categoría jurídica colectiva y global, en donde los conflictos se producen en torno a la masa y afectan a una categoría de personas, de modo que la tutela se inscribe en la protección de los llamados derechos difusos. En efecto, y como bien ha señalado la doctrina especializada en la materia, para una adecuada protección del consumidor, es menester rescatar la verdadera dimensión sustancial de los intereses en juego, los que no coinciden con el interés individual.

Se trata, en cambio, de situaciones subjetivas metaindividuales que requieren de soluciones especiales tanto en orden a la prevención de la lesión como al acceso a la justicia. De allí que la norma promueva "la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios", a las que asigna participación en los organismo de control en los marcos regulatorios de los servicios públicos.

## Convención Nacional Constituyente

### III.- Solución de conflictos

Para concluir nos ocuparemos de la cláusula que alude a la prevención y resolución de conflictos y que se vincula, asimismo, con cuestiones ya debatidas en esta Honorable Convención Constituyente, como la legitimación procesal reconocida al Defensor del Pueblo y la procedencia de la acción de amparo en la defensa de derechos de incidencia colectiva.

En efecto, desde una óptica procesal, la efectividad de los derechos de los consumidores exige la eliminación de los obstáculos para el acceso a la justicia, constituidos por la onerosidad, lentitud y complejidad de los procesos judiciales, tanto con relación a las controversias individuales como en aquellas en las que el interés defendido es de naturaleza difusa. En este contexto, la disposición que nos aprestamos a sancionar establece la obligación de adoptar un sistema adecuado de protección fundado principalmente en el ensanchamiento de la legitimación activa de los consumidores hacia formas grupales o colectivas que posibiliten su representación en juicio a través de asociaciones que los agrupen, del Defensor del Pueblo y del Ministerio Público, con la consecuente expansión de los efectos de la cosa juzgada a favor del grupo íntegro de consumidores afectados por una misma práctica comercial irregular; la simplificación de los procedimientos, a través de la instrumentación de una justicia de menor cuantía con fuertes notas publicísticas, sustentada en la informalidad de la demanda, la oralidad, concentración, la acentuación de los poderes inquisitivos del juez, la eficacia provisionalmente ejecutiva de la sentencia, y la limitación de las vías recursivas; la disminución de los costos judiciales y la instrumentación de mecanismos adecuados de asistencia jurídica gratuita a cargo del Estado; la creación de órganos judiciales especializados, así como la regulación de técnicas de justicia coexistentiales, como la conciliación y el arbitraje.

Como podrá advertirse, la disposición en análisis impone un mandato que obliga no sólo al Congreso de la Nación en el ámbito de su competencia, sino que también alcanza a las Legislaturas locales, que deberán -en orden a sus atribuciones- dictar las normas procesales necesarias para hacer efectiva la garantía de los consumidores al acceso a la justicia.

Al respecto, cabe destacar que si bien la ley 24.240 ha receptado algunas de las cuestiones reseñadas, el veto presidencial ha neutralizado también aspectos significativos establecidos originariamente por el legislador, tales como la habilitación efectuada por el artículo 52 a las asociaciones de consumidores como litisconsorte de cualquiera de las partes; la gratuidad consagrada en el artículo 53; y los efectos de las sentencia establecidos en el artículo 54. Los fundamentos del veto, que hacen hincapié principalmente en la defensa en juicio, la igualdad ante la ley, y evitar la proliferación indebida de causas judiciales, no resultan del todo claros, ya que si cada individuo afectado en relación a intereses pluriindividuales homogéneos, debe iniciar un proceso, entonces el resultado es exactamente el inverso al que se señala como fundamento. Claro que, como bien señala Lorenzetti (Defensa del Consumidor. Ley 24.240. Ed. Rubizan Culzoni, pág. 388) puede existir una efectiva reducción de litigiosidad en la medida que, normalmente, sólo la mitad de las personas afectadas se encuentran dispuestas a afrontar los costos de un proceso, con lo que se afecta la garantía del acceso a la justicia.

Por otra parte, creemos necesario dejar sentada nuestra opinión, que -vinculada con la que sustentáramos al fundamentar la descentralización de funciones, obras y servicios en los municipios- entiende que sólo puede ser eficaz y tuitiva de los intereses de los consumidores, una legislación que contemple un alto grado de descentralización en relación a las autoridad que tenga a su cargo aplicar la legislación respectiva.

### 3

#### **Solicitada por el señor convencional De Vedia**

#### Derechos del usuario y del consumidor

Con una sabia herramienta constitucional, la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías unificó, en el artículo que estamos tratando, la legitimación procesal del Defensor del Pueblo y las asociaciones registradas conforme a la ley, para actuar en todos los casos en el que se produzca cualquier forma de discriminación, en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia y al consumidor y a los derechos de incidencia colectiva en general.

Esta legitimación traerá indudables modificaciones en el ámbito social, económico y jurisdiccional. Este cambio se produce ante la insuficiencia del sistema jurídico tradicional, para dar una respuesta adecuada a los nuevos conflictos que la evolución y la complejización social y económica plantea: la desigualdad entre los dos extremos de la relación jurídica, sea de prestadores de servicios y los usuarios, como los proveedores de bienes y los consumidores

## Convención Nacional Constituyente

además de los daños que los grandes grupos económicos ocasionan en el hábitat humano nos lleva a plantear un nuevo modo de protección para cierta categoría de derechos que resultan o se tornan difusos, a raíz de la dificultad de determinar quienes son los sujetos legitimados para actuar en una situación dada, cuando el objeto que resulta dañado requiere una respuesta rápida, a fin de recomponer el desorden causado.

La aparición de los derechos colectivos difusos, que se dan tanto a nivel de consumidores, usuarios y beneficiarios de un medio ambiente sano para la vida humana, nos impone un verdadero desafío de creatividad legislativa y judicial para que el año 2000 se plantee con una mayor dosis de esperanza.

Lo jurídico, el Derecho, no está reñido con la creatividad ni con la vida, sino que su función debe ser el abrir caminos para una adecuada y eficiente defensa de los derechos del hombre.

El Derecho del consumidor nos abre una puerta nueva para una renovación de conceptos jurídicos que nos ayuden a formar una sociedad más libres, pero también más solidaria.

Hace tiempo que se percibía que una concepción basada en la igualdad y la libertad formales era insuficiente para promover el "bienestar general".

Comenzamos a darnos cuenta que hay realidades económicas y sociológicas que señalan la existencia de una "desigualdad ante la ley". Porque no puede la norma legal tratar como iguales a quienes son diferentes en aspectos sustanciales, sea por la presión de sus necesidades insatisfechas, sea por disposición de un escaso poder de negociación, así como por la carencia de adecuados conocimientos o experiencia sobre el producto o servicio que solicita o se le ofrece.

Desde nuestra óptica humanista, muchas veces objetábamos la crudeza de la relación entre el hombre y el mercado, esa fuerza ciega, útil como mecanismo de mayor producción de bienes y servicios muchas veces, pero mecanismo al fin y como tal posible de ser manipulada enteramente. Se nos criticaba señalando que la intervención del Estado en defensa de la parte más débil de esa relación traía resultados inconvenientes por aumento de la ineficiencia y el despilfarro. Hoy, la brecha se abre con la introducción de estos nuevos principios jurídicos, que hacen descansar la defensa de los derechos que se reconocen en el ser humano como persona en sociedad, productora y consumidora a la vez, en el control no sólo gubernamental, sino por parte de los propios interesados y asociaciones intermedias, y en el reconocimiento de un nuevo o más amplio rol para la justicia. De esta forma el derecho reparador o represor, que actúa "a posteriori" es completado con un enfoque anticipador, preventivo, que evite los males.

La normativa de este Derecho está a favor, en principio, del consumidor que apelando al mínimo común, a partir de la realidad social de las personas que, por las razones que fueran, adolecen de madurez técnica frente al producto que necesitan, por lo que se le debe ayudar a formar su criterio al respecto, protegiéndolo mientras tanto, frente a un oferente más poderoso y, hoy, absolutamente profesionalizado, es decir, con más responsabilidades y menos disculpas o excusas ante sus yerros.

Las fallas del mercado, por acción u omisión, que van desde la competencia desleal a la existencia de monopolios y oligopolios, pasando por la no solución de problemas sociales: ignorancia, hambre, desocupación, son compensadas con el reconocimiento de estos derechos.

Con gran realismo, aquí no se juzga a personas ideales, abstractas e iguales, sino a seres diferenciados, personas en suma, cuyas necesidades que los llevan a actuar, a adquirir, a consumir; no son siempre las mismas.

El intercambio con equidad encauza y humaniza las leyes inexorables de la Economía, cuyos principios de eficiencia, lucro y productividad no se ven menguados, sino que, al contrario, ven favorecidos sus logros. En definitiva, la ética, el arte de la convivencia; tiene que tener también su lugar en el funcionamiento de los mercados. Y esa convivencia exige una relación sin ficciones. Donde se requiere especialización y no la hay, porque no todos podemos ser especialistas en todo, en cada uno de los infinitos productos y servicios que necesitamos y requerimos; entonces, no hay igualdad, y por ende falla la equidad.

Este cambio de enfoque nace en el desarrollo de la sociedad humana, y la complejización del proceso económico, con la aparición del sistema de producción serie de bienes destinados a un mercado anónimo e impersonal, con un proceso de concentración empresarial que despliega su poder de persuasión sobre los consumidores, actuando de forma de alterar sus preferencias e incluso crear nuevas necesidades. La concepción supuestamente ortodoxa de un consumidor soberano, dominante, que enviaba sus mensajes al productor para que éste actuara, da paso a una observación empírica opuesta en la que la producción rige al consumidor. La publicidad campea por sus foros, la psicología social es una herramienta útil para el productor, el marketing es una técnica de altísima potencia lucrativa. La creación de necesidades, el descubrimiento de carencias, por parte de proveedores fuertemente profesionalizados y concentrados, requiere el equilibrio de los consumidores, que aislados son impotentes, asociados en una solidaridad de grupo o de afinidades. Como siempre, los débiles económicamente, los que necesidades tienen, más propensos son también a ser víctimas de los abusos y tienen menos defensas; incluso para hacer valer sus derechos en el ámbito judicial.

El producto no debe ser dañoso, debe servir para el propósito que se lo adquirió, y debe corresponder a la

## Convención Nacional Constituyente

información que se lo adquirió y debe corresponder a la información que sobre él se da. El consumidor, en farmacopea por ejemplo, no debe ser utilizado como conejillo de indias de la investigación y experimentación.

El acceso a la justicia debe ser promovido y garantizado en relación a estos nuevos derechos humanos. Para hacerse oír, el consumidor dispondrá ahora de varios caminos: el reclamo a los órganos de control que cree el Estado, la participación del Defensor Público y la vía judicial a través de la representación por nucleamientos o asociaciones de consumidores, divididos por áreas, rubros o especialidades. Estos serán los titulares del llamado "interés difuso", y adquieren un rol de una responsabilidad enorme.

Hay un nuevo *modus facendi* de protección en concreto para esta categoría de derechos que se corporizan en forma colectiva.

La mayor repercusión de esta nueva forma de relación o posible litigio, se planteará en dos instituciones fundamentales: la legitimación de obrar y la extensión subjetiva y modalidades de la cosa juzgada.

En estos dos aspectos le cabe al juez una acción verdaderamente creadora donde deberá dilucidar la importancia que para la sociedad tiene una sentencia paralizante de las causas dañosas y la defensa jurisdiccional efectiva a través de un pronunciamiento "erga omnes", comprensivo de aquellos que aun no fueron parte y podrían igualmente invocarla en su favor. La eficacia "erga omnes" lo es para beneficiar y no para perjudicar a los demás.

Va de suyo que este despacho, que estamos tratando, se aparta de la línea individualista del clásico proceso civil, suministrando respuestas adecuadas a procesos colectivos.

Corresponderá al Congreso profundizar el camino que hoy señalamos para la protección de estos derechos y garantías. Existe ya una Ley de Defensa del Consumidor, pero el veto parcial presidencial le ha restado fuerza, entre otros, en dos puntos que estimamos deberán corregirse. Uno de ellos es el que garantizaba el acceso a una justicia gratuita, única manera de que la tutela pueda realizarse de manera expeditiva, fácil y barata, atento a la condición de una de las partes. En cuanto a los efectos de la sentencia, no se debería haber vetado la disposición que permitía que los efectos de las resoluciones judiciales no quedaran agotadas en las partes del litigio.

Si una conducta es inadmisibles, se ha de tender a su proscripción, no a su repetición. Para ello, extendiendo los efectos a quienes tienen una situación idéntica, se evitará la proliferación de procesos judiciales. De otro modo, estaremos protegiendo a las empresas y no a los consumidores, que es lo contrario a lo que buscamos.

Por otra parte, el reconocimiento de un vínculo de hecho entre los titulares de intereses surgidos de una circunstancial identidad de situaciones, deberá ser un campo a explorar por el legislador y la jurisprudencia como aplicación de la más moderna doctrina internacional, de forma de perfeccionar aún más este nuevo capítulo en la lucha por la protección de los derechos de la persona.

### 4

#### **Solicitada por la señora convencional Lipszyc**

Señor presidente:

El reconocimiento normativo de un cuerpo de derechos fundamentales de los usuarios y consumidores, representa un estadio significativo de la evolución del derecho al consumidor, que opera como sustento del actual sistema de normas, instituciones y procedimientos.

La ley argentina 24.240 de defensa del consumidor, omite la enunciación de los derechos esenciales del consumidor, por tal motivo, diremos, siguiendo a Stiglitz, que se justifica con particular interés, la necesidad de incorporar un reconocimiento expreso en la Constitución Nacional, tal cual lo ha previsto -entre sus contenidos- la ley que declara la necesidad de la reforma.

Es tarea impostergable del Estado la protección, con garantía constitucional, del sujeto débil en cada una de las relaciones sociales. Ello significará reflejar en el texto fundamental un importante y necesario avance en cuanto a la problemática de los consumidores y usuarios.

En los tiempos presentes, a consecuencia del cambio del rol del Estado que se está produciendo, se va diseñando una nueva relación entre éste y la Sociedad, donde adquieren primacía los derechos fundamentales y la calidad de los servicios públicos.

En este sentido, los servicios públicos se encuentran estrechamente vinculados al bienestar de los habitantes de la nación y exigen una reestructuración de la conocida función policial del Estado, en sus modalidades de regulación y control. Se trata de generar una institución que haga justicia todos los días.

La nueva realidad supone la revalorización del papel del usuario como característica propia del sistema presente.

La actual apertura de la economía, nos ubica frente a dos opciones: por una lado, seguir los mandamientos fundamentalistas de quienes sostienen que los mecanismos ilusoriamente espontáneos del mercado son capaces de

## Convención Nacional Constituyente

resolver *per se* todos los conflictos emergentes entre los distintos actores; por el otro, nuestra propuesta de asignarle un nuevo rol al Estado, en defensa del bien común, no dejando nunca indefenso y desvalido al ciudadano común, debiendo definir con claridad los límites del mercado, es decir, definiendo el marco en el que se va a desarrollar la competencia entre empresas.

Respecto a la protección de los consumidores, se suman su defensa en relación a los bienes y servicios que reciben y la puesta de límites al proceso de concentración económica, para crear los instrumentos necesarios que eviten la formación de monopolios que afecten la iniciativa e impida el desarrollo económico.

Esas definiciones suponen tanto una decisión económica como una fuerte definición política. La ausencia de dicha perspectiva es fuente de inequidades.

Los procesos económicos actuales, altamente complejos, de concentración económica, demostraron asimismo, el peligro que representan para el poder político, buscando influir sobre el mismo, vulnerando el principio de soberanía popular como elemento esencial de la democracia.

El estado benefactor devenido en prebendario, permitió que creciera a su sombra un empresariado para el que la competitividad, la calidad de los productos, la diversificación de la producción, la tecnificación, la inversión en investigación y la búsqueda de nuevos mercados constituían conceptos abstractos.

Por otra parte, estas realidades, no sólo retrasaron el crecimiento, sino que perjudicaron directamente a los ciudadanos en dos de sus dimensiones, como asalariados y como usuarios. Como contracara del desarrollo de una cultura empresarial en la que el riesgo no figuraba en los cálculos ante una rentabilidad siempre asegurada.

Suponer ingenuamente que el cambio en las reglas de juego económicas, pueda implicar mecánicamente un cambio equivalente de la conducta empresarial, es como creer en los reyes magos.

El estado tiene la obligación, entre otras, de impedir que se asocie libertad económica con capitalismo salvaje.

La competencia debe estar asegurada por el Estado, que debe actuar como elemento dinamizador de la actividad económica. Con ello, no sólo se asegurará una mayor eficiencia en los mercados, sino que se resguardan los derechos de los ciudadanos evitando que terminen por ser cautivos de grupos económicos que concentren la oferta de bienes y servicios.

Asimismo, esta acción del Estado, estará dirigida a asegurar que la eficiencia y competitividad se traduzcan en la generación de múltiples agentes económicos, una producción diversificada.

La protección del consumidor se inscribe dentro del capítulo más amplio de los intereses colectivos y difusos. Pertenecen a un contexto particular e histórico: la sociedad moderna compleja.

Entre otras circunstancias, la masificación y el progreso o aumento de las relaciones comerciales; las nuevas técnicas de comercialización; los medios de comunicación hacen que se configure este nuevo "sector" social que debe ser regulado.

Esta nueva normativa emergente esta estrechamente ligada a la garantía de los derechos esenciales que hacen a la dignidad de la persona.

No hacemos mención a los problemas de un grupo marginal, sino de circunstancias que afectan al conjunto de los ciudadanos. Se trata de proteger sus derechos económicos y sociales, para garantizarles una vida digna en el marco del respeto a sus derechos políticos.

Por ello, resulta urgente y necesario que el gobierno adopte las medidas precautorias en cuanto en cuanto a la regulación y el control para garantizar la prevención en la defensa de los derechos del consumidor.

A nuestro entender, el correlato de los derechos reconocidos a los consumidores, esta constituido, no sólo por las obligaciones consiguientes de empresarios y proveedores, sino especialmente, por el deber del Estado de garantizar la vigencia de aquellos.

En este sentido expresamos que para nosotros es fundamental que en la cláusula constitucional este presente:

El derecho de acceso al consumo que implica libertad de elección basada en precios justos y variedad de productos y servicios, y la no discriminación ni arbitrariedad, por la cual se requiere asegurar protección especial en favor de consumidores carenciados y necesitados.

El derecho a la educación para el consumo, pues la posibilidad de tener efectivamente conocimiento de los derechos, es el primero de los derechos, sin el cual la vigencia real de los demás es impensable. No pasarían de ser, sino el contenido de una declaración meramente formal, carente de aplicación práctica.

El derecho a la información, que versa sobre el adecuado conocimiento de las condiciones de la operación realizada, de sus derechos y obligaciones consiguientes y esencialmente, de las características de los productos y servicios comercializados. La conveniencia para ciertos proveedores de una información escasa radica en que no todo es lo que se parece aunque lo sugiera una publicidad. Decididamente, lo que no se dice no es como si se hubiera dicho.

## Convención Nacional Constituyente

No informar es lo más parecido a engañar.

El derecho del consumidor a recibir una información veraz y adecuada, que le permita hacer elecciones bien fundadas, se vulnera habitualmente mediante las distintas técnicas de comunicación y, en especial, las publicitarias, llenas de sugestión, pero escasas de información. En todo caso, podríamos hablar de una publicidad convertida en industria de la persuasión. (Kemelmajer de Carlucci).

Uno de los principales problemas consiste en desconocer que se posee un derecho. Facilitar la superación de tal circunstancia y brindar los medios para tomar conciencia de ellos, arbitrar los medios posibles para hacerlos valer, saber como utilizarlos y ayudar a romper la impotencia que padecen los consumidores por los abusos de que son objeto. Finalmente, estimular una actitud crítica facilitando los medios necesarios para ello.

El derecho a la información, en muchos países tiene rango constitucional.

El derecho a la seguridad, prolongación hacia la figura del consumidor, de las prerrogativas consagradas en los distintos ordenamientos constitucionales, que rodean la pretensión vital de garantía de la integridad psicofísica del género humano. En este sentido, las eventuales daños ocasionados no constituyen un nuevo problema, sino que lo nuevo es que ya no se trata de intereses individuales de cada víctima concreta, sino de un interés público de la colectividad que el Estado debe proteger y tutelar. Agregaremos que, el derecho de la salud y de la seguridad del consumidor es el primer derecho fundamental reconocido al consumidor en el ámbito de la CEE desde 1975, cuando se adoptó su Programa preliminar para un política de protección e información de los consumidores.

El derecho a la protección de los intereses económicos, de contenido patrimonial, ligado a la pretensión de calidad de los productos y servicios, a la vigencia de una verdadera justicia contractual, y de un sistema de compensación efectiva en materia de reparación de daños.

El derecho a la organización, ligado a la actitud asociativa de los consumidores, que aparece como indispensable para la realización de sus derechos, a través de su encauzamiento grupal, hacia la satisfacción de necesidades análogas.

Cuando se trata de consumidores y usuarios, resulta común observar las dificultades que éstos tienen para satisfacer los propios imperativos organizacionales que se requieren para viabilizar su acción y que, de facilitárseles, podrían operar como invalorable elementos para la construcción y articulación de frenos y contrapesos ante la realidad mencionada.

El mayor obstáculo que viven los consumidores es enfrentarse a estafas y daños sin tener a quien recurrir ya que el daño sufrido por cada uno es demasiado pequeño para litigar. Una alternativa a esta situación, es permitir que lo represente una asociación como entidad preparada a tal fin para la defensa de sus derechos, pudiendo ser parte involucrada en la causa, estando legitimadas para ello. Esta superación de los criterios individualistas en cuanto al acceso a la acusa, contemplando intereses metaindividuales o sociales, llevaría a permitir que los intereses de los consumidores adquieran un espacio en la protección efectiva a través de un ente representativo de los mismo al que se le reconozca la capacidad y posibilidad de ejercitar las acciones necesarias para su defensa.

En virtud de ello, se pretende favorecer el desarrollo del movimiento asociativo en dicho campo, potenciando la formación de asociaciones y organizaciones que los representen dentro de un marco de garantías constitucionales.

El derecho a la participación, para actuar en los distintos ámbitos de discusión y decisión en torno a cuestiones que afectan los intereses de los consumidores. "La participación, significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales y culturales que afectan a sus vidas. Lo importante es que disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. La participación es, en este sentido, un elemento esencial del desarrollo humano". (Informe de Desarrollo Humano, 1993; PNUD).

El derecho al acceso a la solución de los conflictos, que supone como primera medida, la recepción de asesoramiento y asistencia, la facilitación de la defensa del acceso a la justicia y la participación en instancias conciliatorias y en procedimientos judiciales y administrativos rápidos y eficaces.

Por otra parte, los usuarios y consumidores de salud y alimentos se encuentran en la seria dificultad inicial de discernir si lo que reciben en esos rubros es ventajoso o perjudicial.

Además, los usuarios de recursos de salud y consumidores de alimentos carecen de la posibilidad de acceder a información científica sobre lo que consumen. En cuanto a la posibilidad de acceder a agua potable y sistemas de eliminación de excretas y otros residuos, las falencias que afectan a la población son obvias y su satisfacción puede ser comparativamente poco costosa.

En otro aspecto, la retirada estatal de su rol empresario, no lo exime de intervenir en el nuevo escenario creado, y habida cuenta del carácter público de los servicios transferidos, debe impulsarlo a generar una nueva regulación.

En este sentido, la cuestión de lo estatal y de qué modo interactúa eficazmente con los actores privados para

## Convención Nacional Constituyente

regular la provisión de bienes y servicios públicos, conducen al la creación de nuevos entes estatales encargados de efectuar su fiscalización, dando cuenta tanto del cumplimiento de obligaciones asumidas frente al Estado, como de la defensa y protección de los usuarios y consumidores comprometidos.

El otorgarles carácter federal reconoce la incumbencia indelegable de las provincias como actor específico y se sustenta en el propósito de facilitar la fiscalización y el control en todo el territorio y favoreciendo en la práctica la participación real y efectiva de las organizaciones de usuarios y consumidores implicadas, como principio y como forma de garantizar la búsqueda de eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

La protección de los derechos del consumidor, prevista como garantía frente al libre comercio, adquiere un significado especial en el caso de los servicios públicos, toda vez que los mismos satisfacen necesidades sociales básicas.

En este sentido, es imperativo que la aplicación de esta norma llegue en forma real y concreta a todos los sectores de la población, como declararon las Naciones Unidas en sus Directivas, art. 4º, y muy especialmente, a los más carenciados. Sucede que esta en juego, ante todo, el derecho de acceso mismo al consumo, remover los obstáculos que impiden la obtención de bienes y servicios indispensables para el desenvolvimiento de una vida digna. Esto presupone, también, como derecho previo, la no discriminación en el acceso al mercado, es decir, en el acceso al consumo de bienes y servicios básicos. Y, además, el derecho a un acceso digno, sin que para la obtención de dichos bienes y servicios indispensables, el consumidor deba sacrificar valores inherentes a la persona humana.

No debemos olvidar que, cuando hablamos de consumidor y usuario, invocamos a la totalidad de los ciudadanos en la medida en que todos somos consumidores. Hablemos de garantizar las mejores condiciones a los consumidores y usuarios y, al mismo tiempo, garanticemos la universalidad del consumo básico al conjunto social.

Citamos a Inga Kaul, directora de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD: "los mercados son necesarios para asegurar la eficiencia económica, pero los mercados no garantizan el desarrollo humano. Para explotar los beneficios que los mercados ofrecen es necesario asegurar que la mayoría de la población tenga acceso al mercado. Para los pobres que no tienen poder de compra, ¿de que sirve el mercado? (...) Sólo sirve para comprobar que uno está excluido del mercado de trabajo".

Por último, Sr. Presidente, el Dr. Cafiero expresó en este recinto que, si bien fuimos dando a la palabra participación una referencia en función del ciudadano político, ello se debió, tal vez, a las particularísimas circunstancias por las que atravesó el pueblo argentino hasta lograr el acceso a tal ciudadanía, y ello debido a la sistemática exclusión política que sufrió en su experiencia histórica. Añadió, que el moderno concepto de ciudadanía no se detiene allí, sino que se extiende en sus connotaciones hasta el concepto de ciudadanía social, que remite a las diferentes inserciones en el complejo social, a través de una gran multitud de sociedades intermedias que forman el entramado de la comunidad en que el hombre vive.

El Dr. Cafiero habló de ciudadanía política y ciudadanía social. Mencionó una tercera ciudadanía sobre la cual, dijo "la sociedad moderna, ni aquí, ni en el mundo, ha dado respuesta: es la ciudadanía económica", lo que los sociólogos denominamos la titularidad de los derechos económicos. Señaló, que este era el drama de nuestro tiempo, en la medida en que no todos los ciudadanos pueden concurrir al mercado a vender o a comprar, a demandar o a ofertar bienes económicos: la falta de ciudadanía económica. Diremos nosotros, que en nuestro país estos derechos parecieran estar acotados al límite de dejar, al menos, a un tercio de la población en situación de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Se dijo en ese momento que: "cuando el ciudadano libre, el ciudadano soberano, el ciudadano participativo, ese hombre sujeto de derechos y obligaciones jurídicas pero también sujeto de necesidades básicas fundamentales, se realice, es porque habrá alcanzado las tres soberanías: podrá ser ciudadano de la política, ciudadano de lo social y ciudadano de lo económico". Concluyó su intervención el sr. convencional expresando que: "nuestra reforma constitucional tiene mucho que ver con estos modos de ciudadanizar la actividad del hombre" y que, por esa razón, estamos debatiendo y sancionando la constitucionalización de la democracia. Nosotros, que votamos favorablemente aquel despacho, queremos ahora proponer la constitucionalización de la ciudadanía económica como forma, además, de contribuir al afianzamiento de esa misma democracia.

En cuanto al libre mercado y la competencia, puede afirmarse que más allá de la tan insistente como interesada prédica de moda, en ningún lugar del mundo conocido el preciado mercado se rige por un inocente y prístino entrecruzamiento entre la oferta y la demanda de bienes y servicios. Haber asistido en los últimos años a la virtual omnipresencia de un discurso tal, no convierte dicho aserto en verdad aunque en muchos implante la duda y en otros genere la convicción.

La ilusión de hallarse frente a un mercado libre en el que todo se arregla mediante el mecanismo puro de la oferta y la demanda no deja de ser una ficción de ingenuidad sorprendente, cuando no resulta de la defensa aviesa y enmascarada de poderosos intereses corporativos.

Sin adentrarnos en profundidad en cuestiones epistemológicas, afirmamos que la idea de mercado libre suele

## Convención Nacional Constituyente

aparecer como un tópico de la racionalidad, de la libertad, como si en él se actuara sin presiones. Pero para que esta idea opere debe estar vinculada con la noción de un principio de racionalidad. Este principio de racionalidad, que Popper reconoce explícitamente en su obra, diría que los hombres tienden a actuar siempre de modo de tratar de maximizar la consecución de sus fines. Pero él mismo, reconoce que este principio es infalsable, no es empírico. Porque, pase lo que pase, el economista liberal no puede considerarlo falso, dado que si lo hace se derrumba todo el edificio. Pero sucede, que entonces debemos concluir que el principio se torna metafísico, algo que va en contra de la misma propuesta metodológica popperiana, en la que, para que un principio sea científico, debe ser falsable.

Todo esto, no hace más que poner de relieve, que el edificio teórico relacionado con la idea de un mercado libre requiere de un principio de racionalidad que no responde a los mismos cánones de la propuesta dentro de la cual esta imbricado. La propuesta neoliberal presupone, en consecuencia, ese mismo tipo de principios por los cuales atacaba al marxismo, principios metafísicos, que finalmente, le otorgan el vicio de nulidad.

Porque en los hechos, mientras el paradigma supremo liberal es 'la acción humana libre' y ésta aparecería vivenciada, de alguna manera, en los procedimientos del mercado libre, en la práctica, su funcionamiento lleva a consolidar y profundizar situaciones sociales de injusticia que finalmente se articulan en diferentes formas de protesta y, que llevan a la necesidad de intervención del Estado ya sea en el nivel económico o ya sea en el político. Dicho de otro modo, esta propuesta liberal que se presenta como la afirmación extrema de la libertad, como falta de toda coerción, para ser posible tiene que ejercer coerción por otro lado. Sin ella, es imposible llevar a cabo la idea de mercado libre. Es decir, que la llamada racionalidad científica del neoliberalismo, no es otra cosa que metafísica legitimadora de un orden social perverso e injusto.

En este sentido, la concentración económica es una de las expresiones más acabadas de desequilibrios y distorsiones en el mercado, que se manifiestan en la presencia y actuación de organizaciones monopólicas u oligopólicas.

La gran empresa controla *per se* sus precios y sus productos, debido a que dispone del poder que tiene el vendedor único (monopolio) o un grupo reducido de vendedores (oligopolio) o cuenta a su favor con las características de sus productos o servicios, dado que ésta es una defensa que la protege de la potencial competencia que le pueda disputar el mercado.

En la práctica, la acción monopólica se realiza por medio de la asociación o intercomunicación estrecha de los empresarios, dando por resultado que las empresas no actúan aisladamente, sino que se asocian (muchas veces de modo informal), para lograr una maximización conjunta de sus beneficios. De esta manera, en el proceso de "fijación" de precios se establece una red vinculante que intercomunica a las empresas supuestamente competidoras.

En consecuencia, las llaves maestras del mercado se encuentran en poder de las grandes empresas, las habitualmente denominadas líderes, generando como su contracara, el creciente desvalimiento del consumidor. En otros términos, la presencia siempre agresiva de las corporaciones domina sin sutilezas al mercado, controlando férreamente la oferta, imponiendo los precios y sojuzgando al consumidor con una estructura funcional monopólica o de formas semejantes.

Al controlar el mercado, estos grupos reducen o suprimen la independencia de aquellos a quienes venden (usuarios y consumidores) o compran (otros productores). Hasta podría decirse que se aseguran la demanda de lo que quieren vender. Esta forma moderna de manipulación colectiva conlleva la pérdida en diferente grado de la capacidad de elegir libremente.

Puede afirmarse que en muchos casos, la formación de precios se halla regida por la política de estos grupos, y no por ilusorios movimientos espontáneos de oferta y demanda, sin que el consumidor pueda hacer mucho por modificar esta situación. Los efectos generados por esa política, se propagan luego por todo el mercado a través de las relaciones insumo-producto más diversas y repercuten finalmente sobre los precios últimos que debe abonar el consumidor individual como postrer eslabón de esta cadena.

En esta perspectiva, la Ley de defensa de la competencia (22.262), sostiene que "Están prohibidos y serán sancionados (...), los actos o conductas relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general".

Asimismo, puede leerse en la "Introducción" de la "Exposición de motivos", que "...el Estado no se desentiende de lo que puede ocurrir en los mercados, en la inteligencia que allí se determinan los precios; por esto un adecuado régimen de concurrencia a aquellos es condición indispensable para instaurar la libertad de éstos".

En la Argentina, la primera Ley de Represión al Monopolio (11.210) data de 1919. Fue luego modificada por la 12.906 en 1946, y la que actualmente rige es la 22.262 de Defensa de la Competencia desde 1980.

Respecto a las prácticas monopólicas y sus sanciones, el Instituto Di Tella en enero de 1993, en un informe que contó con el auspicio de las Naciones Unidas, "Propuesta de convergencia en políticas de defensa de la



## Convención Nacional Constituyente

competencia en el MERCOSUR", sostiene que la legislación argentina ha fracasado porque, entre otras razones:

- La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia que fue creada por ley carece de personal necesario.
- No ha gozado de la independencia requerida para dicha función.
- La ley no establece remedios prácticos y efectivos contra las prácticas promonopólicas y anticompetitivas.
- Tampoco prevé un mecanismo de control de los acuerdos y fusiones empresarias.
- No contiene penalidades suficientes para desincentivar acciones desleales.

- Los resultados concretos son muy elocuentes del desamparo legal de la sociedad. En los doce años de existencia, la ley dio lugar a sólo 285 causas judiciales, de las cuales la Justicia dio sanción definitiva a 199. Pero de esas 199, en 129 casos la sanción significó el traslado de 50 procesos, la mayoría de los cuales fueron absolutorios.

En definitiva, el Estado tiene el deber insustituible de proteger a los consumidores y usuarios, interviniendo en el mercado a los efectos de impedir tales concentraciones, estableciendo las correcciones que fuesen pertinentes desde el punto de vista del bienestar general. De no hacerlo, estaría interviniendo por omisión, en beneficio de quienes se aprovechan de las desigualdades implícitas en el sistema de construcción de precios.

"Dicha intervención externa deberá tender, además, a que los actores que sufrieron la veda en su posibilidad de influencia (usuarios y consumidores) reasuman su capacidad de decisión".

Por otra parte, "cuando en cierto campo hay sólo un pequeño número de productores, existe entre ellos un fuerte incentivo para actuar en connivencia y fijar un precio de monopolio, o cercano al mismo".

"Sólo se debe tolerar el monopolio cuando sea un producto tecnológico (monopolio natural), y en este caso, la existencia de una regulación externa será esencial para evitar la apropiación de una renta por el mismo. La regulación externa, en lo que a precio se refiere, debe limitar el beneficio de la empresa monopólica a un rendimiento justo sobre el valor de mercado de sus activos".

El afán de lucro, la especulación siempre desmedida y las políticas que llevan a cabo las empresas monopolistas y oligopólicas, inciden muy negativamente sobre la oferta y la demanda, reducen el consumo, deprimen el mercado interno, dificultan la producción y son una de las causas que dan origen a la distribución inequitativa del ingreso.

Por otra parte, cuando un Estado atraviesa un período de transformación económica estructural, como es nuestro caso, -reforma del estado, privatizaciones y desregulación mediante-, se presenta una ocasión privilegiada para que se produzcan nuevas formas concentradas que es necesario controlar desde un inicio, y donde el interés del usuario de los servicios públicos y de los consumidores de productos elaborados debe preservarse celosamente.

Aún más, según se desprende de la propia historia del capitalismo argentino, sus actores principales frecuentemente se alejaron de los desafíos de la competencia.

Actualmente, en tanto, el repliegue del Estado de gran parte de las actividades y funciones que cumplía ha tenido como consecuencia la transferencia al sector privado de buena parte de la responsabilidad en la tarea de asegurar el desarrollo económico. El mercado, sin embargo, si bien podría asignar los recursos de manera más eficiente que el Estado desde el punto de vista estrictamente macroeconómico, no garantiza la distribución de los mismos con criterios de justicia social.

En nuestro caso, y yendo a los últimas transformaciones estructurales de la economía, nos encontramos que la urgencia financiera en la que se encontraba el Estado y, en consecuencia, su capacidad casi nula de incidencia y arbitraje frente a las acreencias externas e internas, fueron determinando un escenario en el que el financiamiento de las erogaciones corrientes del Tesoro, subordinaran objetivos tales como el mejoramiento en la prestación de servicios a los usuarios, el incremento de la competitividad de las empresas a privatizar, etc., como se desprende de la lectura de las cláusulas contractuales y condiciones de regulación de las empresas privatizadas.

Esa urgencia, por otra parte, determinó que la valoración de las empresas a privatizar se hiciese sin el adecuado saneamiento previo de dichas empresas con el objeto de lograr el óptimo valor de las mismas y exigir mejores condiciones de regulación de los servicios públicos. Al contrario, en la etapa previa a la privatización hubo un profundo deterioro en su desenvolvimiento, con menores niveles de inversión, calidad de los servicios y capacidad de control y gestión de las mismas. Consecuencia de ello, fue un menor precio de venta, una mayor facilidad de adquisición en términos de activos financieros, (capitalización de la deuda externa a valores de los títulos públicos superiores a su a su cotización en los mercados mundiales), una mayor cautividad de los mercados operados (en tanto los servicios públicos entregados constituyen monopolios naturales) y una mayor rentabilidad inmediata a partir de un incremento en términos reales de las tarifas de los servicios.

Todo ello, además, en un contexto de sobreofertas de activos estatales en todo el mundo.

En conclusión, la urgencia financiera en la que se encontraba el Estado, condicionó fuertemente las características del proceso privatizador, de la mano de la subordinación de las políticas del gobierno nacional a los

## Convención Nacional Constituyente

intereses de los grupos económicos.

El proceso de privatizaciones en nuestro país trajo como consecuencias:

- Una gran concentración en la propiedad privada del capital de las empresas privatizadas en pocos consorcios de accionistas.

Además, a juzgar por el dinero pagado en las operaciones concretadas en lo que va de este gobierno, sólo diez (10) grupos económicos se adjudicaron la mitad (50%) del patrimonio público que se privatizó, según datos elaborados en su momento (1993) por la Subsecretaría de Privatizaciones. A ello hay que agregar que la interrelación societaria entre los grandes grupos potencia aún más a cada uno de ellos.

- Por otra parte, la alta integración horizontal y vertical de los grandes consorcios adjudicatarios de las empresas, les confiere una elevada capacidad en la provisión en mercados mayoritariamente asegurados de competencia, lo cual plantea hacia adelante la necesidad de crear sólidos y competentes organismos de control y regulación que regulen los precios y servicios de los bienes ofertados, así como también la capacidad de determinar el carácter y los niveles de inversión agregada en la economía.

En los hechos, la concentración de capitales a que dio lugar el proceso de privatizaciones, convierte hoy en más reducida la posición del Estado en su capacidad de arbitraje y reasignación del excedente económico, como así también en su capacidad de incidir en la desigualdad de precios relativos entre los grandes consorcios adjudicatarios de las empresas estatales y el resto de las empresas productoras de bienes transables.

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que la presencia reguladora del Estado deberá consolidarse en el futuro para garantizar las mínimas condiciones que aseguren los intereses de los usuarios y consumidores, haciendo hincapié en la regulación y control de las empresas privatizadas por sus efectos derivados sociales y políticos.

En este sentido, estimamos importante la mayor intervención posible del Estado en la regulación de las tarifas, en condiciones de financiamiento a la población para acceder a los servicios básicos y en una mayor presión a las empresas adjudicatarias para lograr el adelantamiento de las inversiones que mejoren la prestación en los servicios públicos.

Sabemos que, en situación de monopolios, las empresas no se ven condicionadas a buscar la eficiencia del mismo modo que en un ámbito competitivo. Es más probable, debido a ello, que no se logren en plenitud ciertos efectos deseados en cuanto a crecimiento de la productividad y la eficiencia, así como en lo que respecta a magnitud, clase, y orientación de las inversiones futuras.

Dada la magnitud de las empresas privatizadas, las decisiones que asuman, la calidad de sus servicios, y el nivel de sus tarifas, resultan, a futuro, elementos decisivos del funcionamiento económico del país. Cada una de ellas, interferirá en el resto de las decisiones empresarias así como en la competitividad nacional.

En el nuevo escenario económico, el Estado tiene una vital función que cumplir, en la definición de los límites de la competencia entre empresas, y la protección de los derechos de los ciudadanos en tanto consumidores de bienes y usuarios de servicios.

En este sentido, asegurar la competencia implica un compromiso entre el Estado y la actividad privada donde el Estado debe, necesariamente, cumplir un rol orientador, ordenador y de control de los esfuerzos, mientras que las empresas privadas deben reconvertirse e incorporar pautas de funcionamiento basadas en la competencia y la competitividad.

En otro orden de razonamientos, la presencia y operación del poder económico concentrado constituye para el desarrollo de la democracia política un principio esencialmente antagónico, ya que, debido a su estructura y funcionamiento estos grupos están preparados para trasladar e imponer al Estado sus preferencias políticas al margen de las instancias democráticas de participación y control de la ciudadanía.

Fácticamente, pretenden reproducir en el espacio de la democracia política la concentración de poder social que poseen en la esfera económica. De este modo, con su presencia y actividad, estos grupos concentrados pueden llegar a poner en cuestión la sustancia misma de la concepción de democracia social y política.

Las consecuencias de estas características de concentración de poder económico, plantea cuestiones de poder político y social que pueden afectar a la propia gobernabilidad del sistema ya que, en los hechos, la concentración de poder económico se convierte en un recurso poderosísimo para influir en el mundo del decisionismo político.

Los monopolios y otras formas de poder económico concentrado, se traducen en fuertes lobbies sobre la esfera de la política, conspirando con su actividad contra el óptimo social de desarrollo económico, el interés general y la justicia.

Recordemos nuevamente las palabras de Bobbio, que en algún momento se mencionaron en este recinto, en esta ocasión para reflexionar sobre la estrecha vinculación existente entre el sistema político y la sociedad global, "la ilusión jurídico-institucional del siglo pasado consistía en la creencia de que el sistema político, fuese o no

## Convención Nacional Constituyente

autosuficiente y, por consiguiente, gozase de cierta independencia respecto al sistema social global, o bien fuese él mismo el sistema dominante, y que, por tanto, bastaba buscar remedios idóneos en el control del sistema político para controlar el sistema de poder de la sociedad entera".

Si reconocemos hoy, como bien señalaba Bobbio, el carácter ilusorio y encubridor de dicha sentencia, no podremos menos que reclamar con firmeza avanzar en forma consecuente y seria en la implementación de los necesarios mecanismos de control y fiscalización de las empresas privatizadas en particular, y del capital fuertemente concentrado en general.

Partimos de reconocer que la Reforma del Estado ejecutada y en curso ha abarcado, entre las numerosas privatizaciones y desregulaciones, un amplio programa de ventas de activos que, entre otras cuestiones, generó un novedoso y profundo proceso de redefinición de las esferas de competencia entre el sector público y los actores privados.

Las privatizaciones, como parte del proceso actual de reforma, nos muestran a un Estado que se retira de diversas actividades vinculadas a la producción de bienes y servicios, a los que deja en manos privadas, redefiniendo su rol y transformando las relaciones previamente constituidas (prácticas y simbólicas) entre los usuarios y consumidores de dichos bienes y servicios y los productores resultantes del escenario emergente.

La retirada estatal de su rol empresario, sin embargo, no lo exime de intervenir en el nuevo escenario creado, y habida cuenta del carácter público de los servicios transferidos, debe impulsarlo a generar una nueva regulación.

Debemos señalar, que la tan mentada eficacia de la "desregulación", en relación al objetivo de "destrabar" el funcionamiento de los mercados, pierde su significación cuando dichos mercados no existen como tales, dadas las características de los servicios implicados, como sucede con aquellos constituidos en red (agua, gas energía, etc.). Por lo tanto, en estos casos, al no existir la competencia ni funcionar los mercados para regular una eficiente asignación de recursos y optimizar los niveles de eficiencia en la prestación del servicio, se impone la presencia de un Estado con fuerte capacidad para planificar, coordinar, regular y fiscalizar el desempeño de las empresas prestatarias de tales servicios públicos.

En este sentido, la cuestión de cómo interviene lo estatal y de qué modo interactúa eficazmente con los actores privados para regular la provisión de bienes y servicios públicos, conducen a la creación de nuevos entes estatales encargados de efectuar su fiscalización, dando cuenta tanto del cumplimiento de obligaciones asumidas frente al Estado, como de la defensa y protección de los usuarios y consumidores comprometidos.

En nuestro caso, los entes constituidos a la fecha lo han sido con considerable retraso en su estructuración, con la consecuencia de que los concesionarios no han sido debidamente controlados, lo que ha permitido hechos brutales como los cortes de luz colectivos e indiscriminados que supimos conocer y que acentúan el deterioro social en aquellos sectores más carenciados.

En cuanto a las futuras empresas de servicios a privatizar, los sistemas reguladores (marcos y entes) específicos deberían crearse mucho antes de que este proceso de privatización se inicie, lo cual significa darles real capacidad operativa, so pena de tener que realizar complejas correcciones sobre la marcha que de común desembocan en una conflictiva resolución.

Estos entes hoy constituidos con el carácter de autárquicos (poseen competencia en aspectos técnicos, económico-financieros, legales, etc), tienen por función mediar en la relación entre el prestador del servicio y los usuarios por una parte, y entre el Estado y el prestador del servicio, por otra. Dichos entes, deberían garantizar en los hechos el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el prestador ejerciendo para ello el poder de policía delegado por la autoridad administrativa.

Nosotros pensamos que el/los entes que se prevean, como organismos reguladores deberían ser instituciones públicas autónomas (y no autárquicas), evitando la dependencia de un gobierno contingente, defendiendo su autonomía del poder de turno. En este mismo sentido, afirmamos, que su financiamiento no debe surgir de fondos obtenidos de la empresa/actividad a fiscalizar sino de rentas generales, garantizando su absoluta independencia económica con respecto a la actividad a regular.

En palabras de John Mc Kinnon, director del ente regulador de British Gas en Gran Bretaña, "de no funcionar los entes reguladores de las compañías privatizadas, habrá tales desequilibrios que generarían una inmediata reacción de la opinión pública que obligaría al gobierno a poner remedio a la situación". Y nosotros agregamos, que control efectivo no significa el simulacro del "show - off" publicitario.

En otros términos, debe garantizarse una regulación pública que no permita que los operadores privados "capturen" a la agencia reguladora. Entendámonos, si la separación entre las funciones reglamentarias y de control de las funciones operativas es la base de la existencia de los entes reguladores, la eventual captura del ente por quien o por quienes prestan los respectivos servicios regulados significaría la inversión del sentido de actuación de tales entes o, en el mejor de los casos, su carencia de sentido.

## Convención Nacional Constituyente

En este sentido, es útil recordar que comúnmente se ha advertido, que la privatización de los servicios públicos puede dar lugar a una paradójica situación en donde el ente regula y controla en beneficio de aquellas mismas empresas prestadoras los servicios.

Estas empresas llegan, inclusive, a desplegar una actividad que, aunque nos pueda resultar extraño, tiende a obtener regulaciones más complejas y extensas, pero, y aquí se aclara su razón, con el fin de impedir u obstaculizar el ingreso de nuevos competidores al mercado, que queda, de este modo, repartido entre pocos y fuertes, resultando cautivos los consumidores por parte de estos monopolios privados.

Va de suyo, que al plantear la creación de un ente macro, entendemos que el mismo debería actuar articulando los entes específicos previamente constituidos y otros de eventual constitución, teniendo por misión promover niveles adecuados de competencia y fiscalizar en forma efectiva las estrategias eventualmente arbitrarias de fijación de precios, además de hacerlo en lo referido a normas de calidad y protección al consumidor y usuario en general.

Este ente debería tener la máxima autonomía posible, diferenciándose del poder ejecutivo, siguiendo la experiencia norteamericana que con la creación de las llamadas *independent regulatory commissions o independent agencies*. En éstas sus actos no se hallan sujetos a revisión del ejecutivo y sus funcionarios jerárquicos son designados con acuerdo del senado.

Afirmamos también, que estos entes deberían garantizar la efectiva participación de usuarios y consumidores a través de sus instituciones representativas. Es preciso recordar el Informe 1993 de "Desarrollo humano" del PNUD: "Es necesario adoptar medidas que le permitan (a la gente) participar plenamente en las operaciones de mercado y compartir equitativamente sus beneficios. Los mercados deben estar al servicio de la gente y no a la inversa. Al fin de cuentas, los mercados son el medio, y la gente es el fin".

En cuanto a definirle carácter federal, partimos de reconocer la incumbencia indelegable de las provincias como actor específico, y se sustenta en el propósito de facilitar la fiscalización y el control en todo el territorio, favoreciendo en la práctica la participación real y efectiva de las organizaciones de usuarios y consumidores implicadas (de carácter local) como principio y como forma de garantizar la búsqueda de la eficiencia en el cumplimiento de su labor.

Para constituir un ente verdaderamente operativo y que no se burocratice, y para evitar constituir un instancia sobredimensionada, pero que, a su vez, tenga competencia real en todo el territorio nacional, proponemos, como posible y deseable, el establecimiento de una Red Nacional de Información, que deberían integrar ligas de consumidores, asociaciones de usuarios, casas de altos estudios, u otras instituciones, constituidas en receptoras de las quejas e inquietudes de los usuarios, clientes o consumidores.

Asimismo, para efectuar el monitoreo constante sobre el comportamiento de los operadores privados, podrían contratarse a instituciones que realizaran tal actividad, realizando estudios periódicos de evaluación.

Finalmente, la constitución de un ente de control y regulación resulta indispensable en orden a resguardar el interés de los usuarios y consumidores. La constitucionalización de un ente regulador de tal especie tiene por objeto otorgar la mayor jerarquía institucional a los mismos, considerando como máxima prioridad la protección de los derechos de los usuarios y consumidores de bienes y servicios.

### 5

#### **Solicitada por la señora convencional Melo de la Barba**

##### Defensa del usuario y del consumidor

Este nuevo artículo que se incorpora a esta renovada constitución es sin lugar a dudas uno de los temas que mas le interesa a la ciudadanía en general, no porque los restantes no lo fueran así, sino por que la norma de referencia de defensa al usuario y al consumidor, protege a todos los que habitual y cotidianamente utilizamos servicios públicos y privados y adquirimos bienes y servicios, y al darle status de norma constitucional se garantizara la creación de los mecanismos que atenuen los abusos.

Esta Asamblea General Constituyente nos otorga la gran oportunidad histórica, que implica la reforma de nuestro instrumento básico fundamental, para producir una transformación en el ordenamiento jurídico en todas sus dimensiones incorporando esta nueva norma dedicada a esta problemática, dibujando las pautas desde el punto de vista de la producción, el consumo y las mejores condiciones de vida que deben gozar los habitantes de la República pronto a ingresar al Siglo XXI, con la convicción de la función ordenadora y transformadora que tiene el derecho con respecto a la realidad social actual, tendiendo a la consolidación del sistema democrático y construyendo una sociedad solidaria y participativa. El derecho al consumidor es un derecho colectivo o supraindividual o derecho de tercera generación, que han surgido por la necesidad de encontrar un sistema de protección basado en principios

## Convención Nacional Constituyente

solidarios, humanistas y de sensibilidad social, por sobre la cuestión estrictamente patrimonial, y que ha sido incorporado por las modernas constituciones de otros estados como asimismo por algunas de nuestras provincias en sus recientes reformas de sus respectivas leyes fundamentales y que se suma a los derechos básicos, tradicionalmente reconocidos y amparados.-

Es realmente trascendente que la mencionada norma tenga rango constitucional, porque la defensa del consumidor es una cuestión que atañe a la economía, a la política, al derecho y fundamentalmente a la cultura.- Asimismo se relaciona con el rol regulador que le corresponde al Estado moderno ejercer entre las relaciones de productores y consumidores y por el otro, sosteniendo el principio básico de la correlación que debe existir entre la economía de mercado vigente y el sistema democrático del ejercicio de la libertad con responsabilidad; en donde resulta que la defensa de la competencia y la correspondiente protección del usuario y el consumidor es el objetivo primordial para consolidar el funcionamiento del libre mercado, evitando abusos y monopolios, especialmente en países como el nuestro donde se han producido transformaciones en la economía con la correspondiente desregulaciones y privatizaciones, generando formas concentradas y monopolicas de riquezas a las cuales hay que evitar, para preservar el equilibrio de las leyes del mercado y proteger celosamente a los usuarios y consumidores de bienes y servicios.

El necesario paso de una economía cerrada a una economía abierta, forzó la puesta en marcha de un programa de reforma estructural del Estado que modificó también el esquema de relaciones, costumbres y conductas en que tradicionalmente se movían los demás actores sociales.- Así, el repliegue del Estado, de gran parte de las actividades y funciones que cumplía tuvo como consecuencia la transferencia al sector privado de las correlativas responsabilidades en la tarea de asegurar el desarrollo económico.

El mercado puede asignar los recursos de manera más eficiente que el Estado, ello, desde el punto de vista económico, mas no garantiza necesariamente la distribución de los mismos con criterio de equidad social.

En este nuevo esquema económico, el Estado tiene necesariamente la función de orientar, informar, fomentar las agrupaciones de consumidores, educar; velar por el bien común, definir los límites de la competencia entre las empresas, proteger los derechos de los ciudadanos garantizándole el uso y consumo de bienes y servicios.

La norma ha incorporarse, incluye el derecho a la educación en materia de consumo; muchos de los proyectos que fueron presentados en esta Convención Nacional Constituyente aluden específicamente al tema, considerando que el conocimiento efectivo de los derechos que le asisten al consumidor es en verdad, el primero de los derechos, sin el cual, la vigencia de los demás no serían posible.

En el derecho constitucional comparado, encontramos que la Constitución Española en su Art. 51 expresamente dispone que "...los poderes públicos promoverán la información y educación de los consumidores y usuarios..."; asimismo, el Código de Defensa del Consumidor del Brasil, lo considera como un derecho básico del consumidor "...la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, asegurando la libertad de elección y la igualdad de las contrataciones..."; de igual manera lo reconoce la Ley de Protección al Consumidor de la República de Venezuela entre otras mas.

En realidad, se trata de una idea incorporada a la doctrina constitucional que considera que este es un derecho esencial y prioritario para poder alcanzar con éxito cualquier otro derecho del consumidor y sin el cual carecerían todos los demás de aplicación práctica, quedando como una nueva norma constitucional formal y meramente declarativa.

El rol orientador y formativo del Estado, campea en torno de la necesidad de capacitar al consumidor para que pueda hacer elecciones bien fundadas, instruyéndolo, despertándolo para afrontar la lucha de las situaciones cotidianas, a partir del empleo de los medios de divulgación y comunicación social, generando y motivando la participación social, fuerza motriz decisiva para el desenvolvimiento del régimen democrático.

Este rol básico se canaliza a través de los programas de educación para el consumo en los distintos niveles de enseñanza y abarcando los distintos aspectos atinentes a la protección del consumidor.

El derecho a la educación del consumidor persigue los siguientes objetivos, como es el de otorgar los conocimientos suficientes para actuar sin riesgos en el consumo de bienes y servicios, debiendo establecerse a nivel escolar a través de la enseñanza sistemática y con carácter interdisciplinario y permanente, con la formación de los adultos mediante la educación continuada, con programas que incluyan la difusión pública y tendiendo a la capacitación de la población para que comprenda y utilice la información; tomando conciencia de los derechos y obligaciones; aprendiendo a actuar con sentido crítico frente a las técnicas de publicidad y de comercialización; promoviendo la mayor libertad en la elección de bienes y la utilización de servicios; adecuando las pautas de consumo a una utilización racional de los recursos naturales y fundamentalmente formando educadores en este tema mediante la capacitación especializada a fin de lograr resultados homogéneos.

Es esencialmente un problema de la cultura, que en nuestro grado de evolución de la civilización y la democracia, no tolera un modo de vida social discriminatorio, que margine a grandes sectores de la comunidad del

## Convención Nacional Constituyente

acceso al consumo, que someta a los consumidores carenciados a arbitrariedades en el mercado, ni que atente contra la dignidad de la persona humana.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N° 39/248 del 16-04-1985, estableció en su Artículo N°33 la imperiosa necesidad de que el consumidor se encuentre educado e informado para poder de esta manera elegir lo que considere mas conveniente a sus necesidades; el Art.31 de las Directivas para la Protección del Consumidor, dispone que los gobiernos deben estimular la formulación de programas generales de educación, teniendo en cuenta las tradiciones culturales del pueblo de que se trate. En el caso particular de nuestro país, luego de incorporada la norma constitucional que apoyo con mi voto afirmativo, corresponde se reflexione respecto a la organización de un programa educativo adecuado a las características de nuestro pueblo.

Al formularse una programación deberá prestarse especial atención a las necesidades de los consumidores que se encuentran en situación de desventaja, especialmente los consumidores de bajos ingresos, los desocupados, los analfabetos, los marginados, etc.

Por esta razón es que considero que la educación del consumidor debe hacerse en forma sistemática, formando parte del programa básico del sistema educativo y también en forma asistemática o informal a través de los medios masivos de comunicación.

En cuanto a los planes y programas de educación formal, su inserción no deberá hacerse como una materia separada, sino como parte de asignaturas ya existentes. Los temas fundamentales que contendrán los contenidos curriculares, serian los siguientes: sanidad y nutrición; prevención de enfermedades transmisibles por los alimentos y adulteración de los alimentos; rotulado y publicidad de los productos; fomentar la creación de asociaciones e instituciones de protección al consumidor; procedimientos prácticos para actuar por la defensa de los derechos; entre otros.

Con relación a la educación asistemática, los programas se difundirán por los medios masivos de comunicación y el Estado velara para que la oferta programática se enfoque desde un punto de vista humanista y solidario y no desde un enfoque economicista.- El deber de educar e informar al consumidor deberá ser una obligación indelegable del estado y subsidiariamente de las entidades y organizaciones de consumidores, como así también de los empresarios, quienes deberán efectivizar programas objetivos o participar en ellos.

En este sentido es de hacer notar que en diversos países, inclusive en América Latina, existen programas de difusión masiva muy bien logrados que ayudan a la reflexión y que al mismo tiempo son amenos y motivadores.

Es importante reconocer que, en nuestros días, los medios de información masiva, son instrumentos privilegiados para la educación, sobre todo en beneficio de las capas de población mas desheredadas.- No obstante, conviene mantenerse expectante, si queremos que este instrumento no se transforme en otra forma de dominación de las voluntades de los consumidores, al ser estos medios estrechamente dependientes del juego de la competencia.

Las leyes de la economía del mercado hacen difícil una armonización entre una educación honesta del consumidor y los medios de comunicación.- Por esta razón creo importante incluir el tema de la educación del consumidor en una campaña de alfabetización a través de los medios de comunicación social en la que es preciso que intervenga el Estado en la definición de sus lineamientos generales.

Asimismo las asociaciones que agrupan a usuarios y consumidores tendrán a su cargo campañas masivas de concientización, como así también organizaran junto al Estado, planes de capacitación para educadores y profesionales que ejecutaran los programas de educación al consumidor.

En consonancia con principios humanistas de solidaridad social, con el moderno derecho constitucional plasmado en varias constituciones provinciales, del derecho comparado y a las nuevas reglas vigentes surgidas por la transformación de la sociedad pienso que es una necesidad imperiosa e impostergable la incorporación de este nuevo artículo en nuestra Carta Magna, lo que así propugno con mi voto afirmativo.

### 6

#### **Solicitada por el señor convencional Parente**

Defensa de los derechos del consumidor

##### **I - CONSIDERACIONES**

Desde principios de la década del 60, las desventajas y los daños que sufren los consumidores se han ido agravando, convirtiéndose en un real problema social en todos los países de la tierra.

A partir de allí se hace necesario implementar verdaderos sistemas de protección a los intereses de los consumidores.

Es oportuno, dice Jorge Mosset Iturraspe, comprometer al Estado de Derecho en la protección del

## Convención Nacional Constituyente

consumidor, tal como otrora ocurriera con el ciudadano, y con el trabajador, mas tarde.- Así como ocurrió con los derechos políticos y civiles, y luego con los derechos sociales, en las últimas décadas ha surgido la necesidad de reconocer y tutelar los derechos difusos o colectivos.

Como resulta lógico para que un ordenamiento legal adquiera plena vigencia, es indispensable que exista, como dice Marcelo Taboada, "conciencia social y política de su necesidad y, fundamentalmente, una voluntad colectiva dispuesta a exigir su cumplimiento".

En definitiva, manifestado en nuestra sociedad estos presupuestos, nos vemos en la necesidad de tutelar, no solo a un sector de la sociedad con un interés determinado, sino a la totalidad de los habitantes de la Nación; todos somos consumidores, todos tenemos la necesidad de comer, beber, trabajar, contratar servicios, vestir, etc.- El conjunto de la sociedad reclama cierto grado de protección para equilibrar las relaciones comerciales, a través de una legislación acorde.

### II - DERECHO CIVIL,DERECHO COMERCIAL Y DERECHO DEL CONSUMIDOR

El Derecho Civil contempla a la persona humana en la sociedad civil y regula los actos jurídicos vinculados con el patrimonio en los que priva la autonomía de la voluntad.-

Por su parte el Derecho Comercial -el Derecho de los Comerciantes- es regulador del status personal de éstos y societario, y en particular, de las relaciones entre comerciantes.-

Gran parte del Derecho del Consumidor se nutre de los importantes avances logrados en las últimas décadas por el derecho Civil, con su nueva concepción de protector de los mas débiles de la sociedad civil.-

Pero otra parte de su preceptiva es propia, específica y peculiar de la actividad de satisfacer necesidades del mercado en escasez.-

Tampoco hubiera sido muy feliz transformar al Derecho Comercial -Derecho de los Comerciantes- en el Derecho de los Clientes.-

El Derecho del Consumidor es uno de los aspectos que mas preocupan al hombre de carne y hueso, al ciudadano de la Democracia que cruzamos todos los días en nuestras calles.- Se trata del Capítulo del Derecho mas comprometido con la vida, con la realidad, con las debilidades de la gente.-

### III - DERECHO COMPARADO

En la actualidad varios países del mundo han reconocido el problema social, y han legislado para reforzar la posición de los consumidores y usuarios frente a desequilibrio producido en su relación con los comerciantes.-

#### A) NORMAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

En el orden internacional podemos destacar la existencia de diversos grados de tutelas de los derechos del consumidor y del usuario:

# La normas directrices de la ONU incluidas en la Resolución 39/248 de 1985 establecen cuáles son los derechos de los consumidores;

# La Resolución 543/73 de la Asamblea del Consejo de Europa estableció como derechos fundamentales del consumidor: el derecho a la protección y asistencia; el derecho a la reparación de daños; el derecho a la educación; y el derecho a la representación y consulta.

# El Consejo de la Comunidad Económica Europea, primero en 1975 y luego en 1981, agrupó los derechos de los consumidores en cuatro categorías, a saber : 1) Derecho a la protección de su salud y de su seguridad; 2) Derecho a la protección de sus intereses económicos; 3) Derecho a la información y educación; y 4) Derecho a la representación.-

#### B) NORMAS NACIONALES

Diversos países tomando estas normas supra nacionales, han actualizado su legislación promulgando leyes de defensa o protección de los consumidores y los usuarios pretendiendo restaurar el equilibrio perdido entre los derechos del consumidor y los de los empresarios o comerciantes.-

Así, podemos citar algunos de los países que cuentan con dichas normas:

# España: Ley general Nº 26 para la defensa de los consumidores y usuarios de 1984;

# Méjico: Ley federal de protección al consumidor, de 1975;

# Japón: Por acta del Gobierno nipón de 1970 se sanciona un conjunto de disposiciones canalizadas a través del Centro Japones de Información al Consumidor;

# Comunidad Autónoma del País Vasco: Ley sobre el Estatuto del Consumidor, Ley Nº 10 de 1981;

# Canadá: Ley sobre protección del consumidor de 1982;

# Francia: Ley Roger Nº1193 de 1973;

# Portugal: Ley Nº 29/81 de Defensa al Consumidor;

## Convención Nacional Constituyente

# Comunidad Autónoma de Cataluña: Ley Nº 1 de 1990 sobre disciplina de mercado y defensa de los consumidores y usuarios;

# Corea: Acta de protección al consumidor de 1980;

# Venezuela: Ley de protección al consumidor de 1974;

# Brasil: Ley de protección al consumidor de 1990.

### IV - LEGISLACION NACIONAL (Ley Nº 24.240)

Sancionada el 22 de setiembre de 1993 y promulgada el 13 de octubre del mismo año, define en su art. 1º el concepto de consumidor o usuario como "personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio de su grupo familiar o social: a) la adquisición o locación de cosas muebles; b) la adquisición de inmuebles nuevos destinados a vivienda, incluso los lotes de terreno adquiridos con el mismo fin, cuando la oferta sea pública y dirigida a personas indeterminadas". Regula la información, obligando a quienes produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios, a suministrar información veraz, cierta y objetiva sobre la características de los mismos.-

Protege la salud al normar que las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores.-

Regula las condiciones de la oferta de venta, obligando a quien la emita a publicitar las modalidades de la misma.- Establece los requisitos que debe contener el documento de venta para seguridad del consumidor.-

Establece una garantía legal de seis meses para la venta de cosas muebles de consumo, si las partes no han contratado una mayor, determinando la responsabilidad solidaria de productor, importador, distribuidor y vendedor.-

En lo que hace a la prestación de servicios, obliga a quien lo presta a extender por anticipado un presupuesto del servicio, y a hacerlo con materiales o productos nuevos o acordes a la calidad de la cosa.-

Las empresas prestadoras de servicio públicos domiciliarios están obligadas a entregar al usuario constancia escrita de las condiciones de las prestaciones, de los derechos y obligaciones de ambas partes, y mantener tal información en sus oficinas a disposición del usuario.- Establece una presunción de responsabilidad de la empresa prestadora del servicio por interrupciones en el mismo.-

Regula las operaciones de venta de créditos, la venta domiciliaria por medio postal, de telecomunicación, electrónicos o similares.-

Establece la responsabilidad solidaria por daños que resulten de los vicios o defectos de la cosa o de la prestación del servicio, en las personas del fabricante, el importador, el proveedor, el vendedor y quien haya puesto su marca en la cosa o servicio.-

Determina la Autoridad de aplicación, reconociendo a las provincias y los Municipios sus atribuciones.-

### V - ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

#### A) INTERNACIONALES

España ha sido el primer país en constitucionalizar estas normas en 1978.- La Constitución Española, en su art. 51 dispone que "los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos.- Los poderes públicos promoverán la información y educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar aquellos, en los términos que la ley establezca.- En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales".

También otros países como Brasil han incorporado la defensa de los derechos del consumidor y el usuario a sus textos constitucionales.-

#### B) NACIONALES

En nuestro país algunas provincias que han reformado su constitución recientemente han incorporado la defensa de los derechos del consumidor y del usuario en su texto.-

Podemos citar:

# San Juan: a partir de la reforma de 1986 en su artículo 69 expresa que "los consumidores tienen derecho a organizarse con la finalidad de defender la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos.- La Ley regulará las organizaciones de consumidores que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios.-

# Córdoba: reformada en 1987, dispone en su art. 29 que "los consumidores y usuarios tienen derecho a agruparse en defensa de sus intereses.- El Estado promueve su organización y funcionamiento".-

# Río Negro: desde 1988 en su art.30 establece que "el Estado reconoce a los consumidores el derecho de organizarse en defensa de sus legítimos intereses.- Promueve la correcta información y educación de aquellos,



## Convención Nacional Constituyente

protegiéndolos contra todo acto de deslealtad comercial; vela por la salubridad y calidad de los productos que se expendan".-

### VI) EL DESPACHO EN TRATAMIENTO

Si la Constitución Nacional constituye la norma fundamental que refleja valores y principios básicos que deben tener como referencia todas las demás normas jurídicas que integren el Derecho Positivo de una Nación, es necesario que la tutela de los derechos de usuarios y consumidores sea elevada al rango constitucional como reconocimiento de la valoración social y política de la importancia que tienen para nuestra sociedad.-

El Despacho que hoy nos ocupa, no hace otra cosa que incorporar a nuestra Constitución estas normas de protección y defensa de los derechos del consumidor y del usuario, con un texto moderno y coherente con la realidad de nuestra sociedad.-

7

### Solicitada por la señora convencional Puiggrós

Solicito la incorporación del presente documento a modo de inserción relativo al tema usuarios y consumidores, acotando lo referente a:

Usuarios de la educación

**\*NO SOLAMENTE EDUCAR AL CONSUMIDOR, SINO DERECHOS DEL USUARIO DE LA EDUCACION PUBLICA** gratuidad y calidad **CON RESPECTO A LAS PARTICULARIDADES REGIONALES, LOCALES Y GRUPALES, CULTURALES, LINGÜÍSTICAS Y RELIGIOSAS PRIVADA** calidad, no segmentadora de grupos respecto a la sociedad nacional y universal y que cumpla con los compromisos contractuales contraídos con los consumidores con el estado con los trabajadores de la educación y con la sociedad.\*

En la Argentina, puede señalarse a la Ley 1420 como antecedente de la protección a los usuarios de educación. En ella hay un concepto que cumple una función organizadora del texto y en consecuencia del discurso educacional público argentino que perduró un siglo. Se trata del usuario como un sujeto que es constituido por la educación, a la vez que esta en su naturaleza el derecho a la educación no solamente concebida como servicio, sino como bien social. Tal sujeto se constituye en el espacio público, en primer lugar, y subsidiariamente en espacios privados.

Aquellos últimos fueron definidos claramente por los legisladores de 1884. La iniciativa privada de proporcionar educación es diseñada y aceptada por ellos portando el sentido de bien social que pertenece a todos los habitantes del país y servicio que sectores de la sociedad civil proporcionan a la sociedad, no como una actividad del mercado que tiene como finalidad principal el lucro.

Instituciones educativas privadas existían desde fines de la década de 1850, cuando grupos de inmigrantes fundaban centros de difusión de cultura en el país. El pobre sistema educativo colonial poco había avanzado desde la fundación de la Nación, aunque existían proto- sistemas educativos desarrollados por los caudillos del interior y por el liberalismo porteño. Ante tal carencia y motivados por el deseo de conservar sus culturas originarias, los inmigrantes de las décadas del 60 y 70 fundaron centros educativos. En la década de 1880, cuando el sistema público se extendió, la gran masa de los inmigrantes desplazó a sus hijos hacia el nuevo espacio que podía ayudar a la integración de grupos de origen distinto constituyendo una trama social que integrara a todos. La condición para ello eran la gratuidad y la laicidad que la Ley 1420 implantó. Ello nunca obturó en la Argentina otra posibilidad para los habitantes: recibir o proporcionar educación privada arancelada y/o religiosa, en los marcos establecidos por la legislación correspondiente.

La relación entre educación pública y privada entró en conflicto en nuestro país, cada vez que las corporaciones o las empresas intentaron avanzar por sobre los derechos del usuario. Tal intento se constituye en estrategia política que ataca la educación pública y que organiza un falso antagonismo dado que ambas no son esencialmente incompatibles, sino que la incompatibilidad nace del carácter monopólico que alguna de ellas intenta tomar. Las polémicas públicas se han centrado generalmente en el ataque al monopolio de la educación por parte del Estado, asimilando a esa denominación, erróneamente, el carácter principal del Estado en la provisión de educación pública.

Pero no se han denunciado lo suficiente las intenciones monopólicas de algunos sectores privados. Tales intenciones se manifiestan como negación del derecho a la educación pública gratuita, a la imposición de impuestos dirigidos a la educación por parte del Estado, a la inversión estatal en salarios docentes, equipamiento, etc., así como en la imposición de credos, doctrinas políticas de un sector de la población al conjunto que concurre a las instituciones públicas de enseñanza. Se trata de intentos de un sector- cualquiera sea su tamaño- de monopolizar toda la educación nacional y de anular los derechos de usuarios que pertenecen a otras minorías. O bien, de anular la capacidad del Estado de proporcionar educación pública, atacando de tal manera el derecho a la educación de quienes no tienen

## Convención Nacional Constituyente

capacidad económica para pagarla, o la prefieren por razones sociales o ideológicas. Por lo tanto, debe plantearse el derecho del usuario a impedir los monopolios educacionales públicos y privados. Lo público y lo privado son espacios de constitución de lo social, términos necesarios de la sociedad moderna. La privatización de lo público es la muerte de la sociedad, pues apoyada solamente en lo privado en el penetra la tendencia a la desintegración de los vínculos colectivos. Si además lo privado se identifica con el mercado, en un espacio donde se borran las leyes que organizan la vida colectiva, surge la ley del más fuerte, del más rico, del poseedor de las llaves, las claves y los capitales necesarios para la reproducción, distribución y consumo de los bienes, servicios y cultura.

El sistema educativo moderno es espacio de constitución de lo público, expresado en los valores colectivos, la conciencia social, el lenguaje; responde a la necesidad de producción simbólica en espacios públicos. La escuela, los colegios y las universidades públicas tienen como uno de sus sentidos básicos constituirse en lugar de gestión de un lenguaje que incluya a todos los habitantes del país. El propio discurso pedagógico liberal llega, a través del principio de obligatoriedad, a forzar a los adultos a proporcionar a sus hijos la oportunidad de aprendizaje de la cultura. Es un principio humanista fundamental que todos los hijos de una sociedad tengan las mismas oportunidades de aprender.

El Estado democrático es un sujeto organizador de lo público y el único garante que en nuestras sociedades modernas ha sido capaz y ha tenido genuino interés de organizar, planificar y sostener espacios donde la producción pública de cultura incluya al conjunto, tendiendo a no producir exclusiones, sosteniendo el principio de universalidad de la educación; lo es porque el principio del Estado democrático debe ser precisamente el del común, disponiendo las acciones positivas necesarias para superar las injusticias que se cometan en el ejercicio de los derechos y en el acceso de todos los habitantes del país a los bienes y los servicios sociales, preservando al mismo tiempo la igualdad y el derecho a las diferencias culturales, políticas, sociales e ideológicas.

Solo el Estado ha sido capaz de establecer acciones positivas referidas a la desigual distribución de la cultura y a la protección de la igualdad de derechos de los usuarios. En países con débil sociedad civil como el nuestro, la retirada del Estado dejó a la vista que ningún interés del mercado ha inspirado a sujeto privado alguno a proveer instrucción general; no es negocio educar a los pobres pero además, tomando un viejo enunciado del sentido común, educarlos puede arruinar algunos oscuros negocios. El Estado educador, si es democrático, tiene que partir del principio de igualdad de derechos de los usuarios, en cuyo análisis vale la pena detenerse.

La producción de diferencias es característica de los procesos sociales, culturales y políticos y ha sido tema de preocupación desde la época de la Ilustración. El concepto de "diferencia" ha sido significado por el pensamiento moderno- tanto en su versión liberal como en su versión marxista- como antagónico al de igualdad. Las discusiones actuales reinstalan la relación entre justicia social e igualdad, analizando las modificaciones que introduce el concepto de diferencia.<sup>1</sup>

Deben distinguirse dos tipos de diferencias: aquellas que se erigen sobre una injusta distribución de los bienes y servicios y privilegios en el acceso a la producción, distribución y consumo de la cultura, y aquellas que son producto de la justa diferencia entre grupos sociales proveniente de ideologías, culturas, opiniones políticas y sociales diferentes o preferencias estéticas. Los hombres tienen derecho a educarse y a producir dentro del más amplio espectro de la cultura de su época, limitado solamente por los derechos de los demás hombres; se produce así un proceso de diferenciación cultural. Por ejemplo, los derechos a la propia cultura, diferente de la cultura masiva, que sustentan los grupos indígenas, es también una forma de establecer diferencias que son justas. Pero la distribución desigual de la educación pública, la desigualdad en las posibilidades de acceso a los servicios de salud o la inscripción hegemónica de concepciones ideológicas propias de un sector social sobre el conjunto, constituyen formas de establecer la injusticia como una característica de las diferencias sociales.

La desigualdad intrínseca entre los hombres fue usada como argumento que justifica la injusticia desde los griegos hasta algunos de los más actuales filósofos neoliberales. La argumentación de Aristóteles destinada a privar de los derechos políticos a quienes ejercen profesiones banales, es retomada por uno de los representantes más eminentes del liberalismo moderno Benjamin Constant y sus huellas se encuentran en el neoliberalismo de Fukuyama y en la pedagogía neoliberal de la década de 1990. En todos esos planteos, la igualdad se remite a un plano extra social en tanto se construyen argumentos que justifican la desigualdad en las leyes de la historia o en la cultura.

Una representación es impuesta a los individuos: la institución de la sociedad no depende de ellos, los individuos no pueden establecer ellos mismos su ley- esto es lo quiere decir autonomía-, sino que esta ley ya está dada por un otro o alguna otra entidad. Hay pues autoocultación de la autoinstitución de la sociedad y esto forma parte de la heteronomía de la sociedad. Pero también hay una confusión, que se remonta al siglo XVIII sobre la categoría de

---

<sup>1</sup> ver Laclau, Ernesto. *New Reflections on the Revolution of our Time*. Verso. London.1991; Derrida, Jacques. *De la gramatología*. Siglo XXI.Mex. 1990; Žižek, V. *El sublime objeto de la ideología*. Siglo XXI.MEX. 1992; Puiggrós, Adriana. *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. Alianza Ed. Mex. 1989

## Convención Nacional Constituyente

individuo. El individuo es él mismo creación social. Es una parte total de la institución de la sociedad. El individuo es creación social como forma en general y no se desarrolla por sí solo; si se cría a alguien en una selva salvaje, ese alguien será un niño lobo, un niño salvaje, un loco o lo que se quiera; pero no será un individuo, en el sentido de sujeto.

El sujeto es cada vez y en cada tipo dado de sociedad una fabricación, fabricación de un producto social específico. Pero toda sociedad es también creadora de un tipo histórico de sujeto. Esta fabricación implica siempre la forma abstracta y parcial de la igualdad, porque la institución opera siempre por lo universal y en lo universal por lo que Castoriadis llama lo "conjuntista-identitario": la institución opera atendiendo a clases, propiedades y relaciones. La sociedad, desde que está instituida, crea al comienzo una "igualdad" sobrenatural entre seres humanos, igualdad que no es su semejante biológica, pues la sociedad no puede instituirse sin establecer relaciones de equivalencia. La sociedad debe decir: los hombres; las mujeres; los que tienen dieciocho y veinte años; los que viven en tal aldea; opera necesariamente atendiendo a clases, relaciones, propiedades. Pero esta "igualdad" segmentaria y lógica es compatible con las desigualdades sustantivas más agudas. Hay siempre una equivalencia en cuanto a tal criterio o, como dicen los matemáticos en cuanto a tal módulo. En una sociedad arcaica, los miembros de una clase social dada son "iguales" entre sí o en cuanto miembros de esa clase. En una sociedad con esclavos, los esclavos son "iguales" entre sí, en cuanto esclavos.

Y qué hay más allá de eso? Hay un elemento universal en los seres humanos que se impone a todas las sociedades independientemente de su constitución animal biológica? Según Castoriadis el único elemento universal de los seres humanos es la psique entendida como imaginación radical. Pero esa psique no puede manifestarse y ni siquiera subsistir si no le es impuesta la forma del individuo social; ese individuo está "dotado" de aquello de que lo dota cada vez la institución de la sociedad a la que pertenece.

La exigencia de igualdad es una creación de nuestra historia, de ese segmento de historia al que pertenecemos. Se trata de un hecho histórico que tiende a transformar la historia, incluso la historia de los otros pueblos. Si trato de fundamentar racionalmente la igualdad, solo puedo hacerlo mediante un discurso que ya ha presupuesto la igualdad de los seres humanos como seres racionales. Y esta igualdad es la hipótesis de todo discurso racional puesto que semejante discurso presupone un espacio público del pensamiento y un tiempo públicos del pensamiento abiertos a quienquiera que sea.

Lo mismo que la justicia, lo mismo que la libertad y la autonomía individual y social, la igualdad no es una respuesta, no es una solución que pueda asegurarse ahora y para siempre. No es un a priori natural o culturalmente fijado por fuera o por encima de los conflictos sociales. No es una determinación absoluta, sino discursivamente construida, en el sentido que Laclau le otorga a este último término, es decir, políticamente constituida.<sup>1</sup> Es una significación, una voluntad política que abre preguntas y no deja de suscitar otras. En las sociedades actuales ocurre que puede haber igualdad de los adultos en lo que se refiere al derecho de voto; pero no existir en lo tocante a servicios de salud; o bien hay países en los que ha funcionado con bastante eficacia la proporción igualitaria de seguridad social, pero en los cuales el derecho al voto ha estado restringido en forma manifiesta o bien anulado por el fraude electoral.

El derecho de los usuarios es un aspecto de la cuestión de la igualdad en el problema de la disposición constitutiva de la comunidad política. Quién decide quienes son los iguales? Aquellos que en cada caso se declararon y establecieron como iguales.

No debemos esquivar la importancia de principio que tiene esta cuestión. No hay que olvidar que somos nosotros quienes lo hacemos.

Del mismo modo, no podemos ignorar que lo que son estos individuos iguales está determinado por la institución de la sociedad, por su educación en el sentido más amplio de la palabra. La educación con miras a los asuntos comunes, que Aristóteles consideraba como la dimensión esencial de la justicia. La compensación (asistencialismo) como forma de autocultamiento de la injusticia. Llenar el vacío con acciones de beneficencia o de reparación parcial. La reparación nunca será completa, pero la noción de acciones positivas encierra tal incompletud. Es necesario compensar, dejando a la luz la imposibilidad de cierre<sup>1</sup>.

Tal ley recomendó proteger el derecho a la educación de los niños, adolescentes y adultos que eran atendidos por las sociedades populares de educación, vinculadas al mutualismo, a las nacies organizaciones obreras, promovidas por vecinos, mujeres, inmigrantes, intelectuales y profesionales, y por el espectro político progresista que

---

<sup>1</sup> Cornelius Castoriadis Naturaleza y valor de la Igualdad en "Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto" Gedisa Barcelona, 1988.

## Convención Nacional Constituyente

abarcaba desde el socialismo- pionero en la defensa de los derechos del educando- hasta el liberalismo católico que puede ser representado por las escuelas obreras del padre Grotte.

Las situaciones vigentes operan un equilibrio desfavorable en la relación de consumo en desmedro del consumidor por lo tanto se necesitan de las acciones regulatorias generales a los efectos de nivelar para que ambos sujetos se encuentren en las mismas condiciones para contratar; teniendo en cuenta principalmente la debilidad intrínseca del trabajador para contratar reafirmando y protegiendo los Derechos del trabajador .En el área educativa atender la debilidad intrínseca del consumidor respecto al proveedor; elevar al consumidor al nivel del proveedor ( cogobierno universitario)

calidad incorporada a la relación: educación del consumidor y el consumo de la educación.

### III

### VOTACIONES

#### [Sumario](#)

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente



## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente



## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

## Convención Nacional Constituyente

---