

Consejo Económico, Social y Político

PROYECTO DE LEY

CAPITULO I

Creación y objetivos

Artículo 1° - Créase el Consejo Económico, Social y Político como persona jurídica de derecho público, de carácter colegiado e independiente de los poderes públicos. Actuará en vinculación directa con el Poder Ejecutivo nacional, a través de la Presidencia de la Nación y de sus ministros, y con el Congreso Nacional, por intermedio de los presidentes de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación. Tendrá su sede en la Capital Federal.

Art. 2° - El Consejo Económico, Social y Político es un órgano de carácter consultivo y asesor de los poderes políticos del Estado nacional en todas las áreas del quehacer gubernamental, que institucionaliza la participación permanente de los diversos sectores significativos de la sociedad argentina, teniendo como objetivos:

- a) Afianzar la convivencia y los valores democráticos;
- b) Incrementar la participación social;
- c) Concurrir a la formulación de un proyecto nacional concertado y controlar su implementación y realización;
- d) Afianzar la estabilidad y fortalecer la representatividad de las instituciones de la República; y
- e) Avanzar en la construcción de una democracia social participativa, en el marco de una Nación integrada, independiente y solidaria.

CAPITULO II

Funciones y atribuciones

Art. 3° - Para cumplir sus objetivos, el Consejo tiene las siguientes funciones:

- a) Dictaminar en las consultas que le formulen el presidente de la Nación, sus ministros o cualquiera de las Cámaras del Congreso;

b) Emitir opinión o asesorar, por iniciativa propia, al presidente de la Nación, a sus ministros o a las Cámaras del Congreso, en materia económica o social;

c) Elevar al Poder Ejecutivo o a las Cámaras proyectos de leyes y propiciar reformas o proponer medidas de carácter económico, social o político, remitiendo las propuestas al Poder Ejecutivo o a las Cámaras;

d) Dictar resoluciones y disponer las medidas que sean convenientes para poner en ejercicio las funciones precedentes.

Art. 4° - El Poder Ejecutivo o las Cámaras del Congreso consultarán previa y obligatoriamente al Consejo en lo referente al proyecto de ley de presupuesto de gastos y recursos de la Nación y en materia de plan o programación económica o social. El Consejo dictaminará dentro de los treinta (30) días corridos de formulada la consulta; vencido este plazo sin que el Consejo se expida, los poderes públicos decidirán sin más.

Art. 5° - Los dictámenes u opiniones del Consejo no son vinculantes para los poderes políticos. El Poder Ejecutivo y ambas Cámaras del Congreso informarán anualmente al Consejo, dentro de los tres (3) primeros meses del año, el curso dado a sus dictámenes, opiniones, proyectos o propuestas.

Art. 6°- El Consejo tiene las siguientes atribuciones:

a) Solicitar informes escritos a las entidades públicas y privadas, las que deberán evacuarlos dentro del plazo de diez (10) días, prestando la más amplia colaboración;

b) Efectuar consultas o recabar la colaboración o el asesoramiento de expertos y técnicos;

c) Elaborar anualmente su presupuesto de gastos y recursos y elevarlo al Poder Ejecutivo. Dispondrá de los recursos que le asigna la ley de presupuesto y quedará sujeto, en cuanto a su manejo, a las disposiciones de la ley de contabilidad sobre entidades descentralizadas.

CAPITULO III

Integración

Art. 7° - El Consejo Económico, Social y Político estará integrado por los consejeros representantes de los diversos sectores de la sociedad argentina, de acuerdo con la siguiente distribución:

Inciso 1: Treinta (30) representantes del sector trabajador.

Inciso 2: Treinta (30) representantes del sector empresario, distribuidos del siguiente modo:

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

- a) Agropecuario: ocho (8) representantes;
- b) Industrial: once (11) representantes;
- c) Servicios: nueve (9) representantes, los que se distribuirán: tres (3) por comercio interior y exterior; dos (2) por finanzas y seguros; tres (3) por transporte y uno (1) por otros servicios;
- d) Minería: un (1) representante;
- e) Pesca: un (1) representante.

Inciso 3: Veinte (20) representantes del sector público, distribuidos del siguiente modo:

- a) Cinco (5) funcionarios representantes del Estado nacional, asignando un (1) representante a cada una de las siguientes áreas: economía, salud, educación, trabajo y obras y servicios públicos;
- b) Siete (7) representantes de las empresas del Estado o con participación estatal mayoritaria, cualquiera sea su forma societaria, a saber: uno (1) para el sector energía; uno (1), combustibles; uno (1), petroquímica; uno (1), industrias militares; dos (2), para el sector transportes, y uno (1), para los bancos oficiales, nacionales y provinciales;
- c) Tres (3) representantes de las universidades nacionales;
- d) Cinco (5) representantes de las provincias por regiones, a saber: uno (1) de la región patagónica, uno (1) de Cuyo, uno (1) de la región pampeana, uno (1) del Litoral y región nordeste y uno (1) de la región noroeste y centro.

Inciso 4°: Veinticinco (25) representantes de los intereses diversos, distribuidos del siguiente modo:

- a) Cinco (5) representantes de las cooperativas y mutualidades: tres (3) por las cooperativas de producción y consumo, uno (1) por las de crédito y uno (1) por las mutualidades;
- b) Un (1) representante de las asociaciones culturales y artísticas;
- c) Un (1) representante de las asociaciones deportivas;
- d) Tres (3) representantes de las asociaciones gremiales de profesionales, a saber: uno (1) de la salud, uno (1) de ciencias económicas y sociales y uno (1) de ciencias exactas;
- e) Dos (2) representantes de las organizaciones juveniles;
- f) Un (1) representante del movimiento estudiantil universitario;
- g) Dos (2) representantes del sector pasivo;
- h) Un (1) representante de las entidades de comunicación social;
- i) Un (1) representante de las organizaciones de derechos humanos;
- j) Dos (2) representantes de los usuarios y consumidores;

- k) Un (1) representante de las comunidades indígenas;
- l) Dos (2) representantes de las organizaciones femeninas;
- ll) Un (1) representante de las universidades privadas, academias y centros de estudio;
- m) Dos (2) representantes de las asociaciones o entidades ecologistas o ambientalistas.

Inciso 5º: Un (1) representante por cada partido político nacional o alianza electoral nacional con representación parlamentaria a nivel nacional y uno (1) por cada partido político de distrito o alianza electoral de distrito que gobierne su provincia.

Todos los sectores tendrán igual número de consejeros suplentes.

Art. 8º - Los miembros del Consejo durante cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos. Las vacantes que se produzcan serán ocupadas por los suplentes hasta completar el período.

Art. 9º - Para ser miembro del Consejo se requiere ser mayor de veintiún (21) años y contar con cinco (5) años de antigüedad en la pertenencia al sector que se representa, con excepción de los consejeros previstos en el artículo 7º, inciso 4º, apartados e) y f) quienes deberán ser mayores de dieciocho (18) años y contar con dos (2) años de pertenencia a su sector. Los extranjeros deberán tener diez (10) años de residencia ininterrumpida en el país, con excepción de los latinoamericanos, españoles e italianos que deberán contar con cinco (5) años de residencia ininterrumpida.

Art. 10. - Es incompatible el cargo de consejero con el ejercicio de la función pública a nivel nacional, provincial o municipal, con excepción de los consejeros previstos en el artículo 7º, inciso 3º, apartados a), b) y d).

Art. 11. - Los consejeros son delegados de la organización, entidad o institución que representan. Los cargos pertenecen a la entidad representada y no a la persona, y cada entidad podrá revocar, en cualquier momento y sin expresión de causa, la representación de sus consejeros y designar, en su caso, otro u otros en su reemplazo. Los consejeros que, durante su mandato, dejaran de pertenecer a la organización o al sector que representan, cesan automáticamente en su calidad de miembros del Consejo.

CAPITULO IV

Designación de los miembros

Art. 12. - Los consejeros representantes del sector trabajador serán elegidos por la Confederación General del Trabajo (CGT), de conformidad con las normas de la entidad que rigen la elección de sus máximas autoridades de

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

conducción, asegurando que la nómina de representantes contemple adecuadamente la participación de los sindicatos grandes, medianos y pequeños, las diversas ramas de la producción, el comercio, los servicios y la actividad pública, y las distintas regiones del país.

Art. 13. - Los consejeros representantes del sector empresario serán elegidos por las organizaciones más representativas de cada sector, de conformidad a las previsiones de su normativa interna para la elección de sus máximas autoridades y asegurando que cada representación contemple adecuadamente la participación de las empresas grandes, medianas y pequeñas, las diversas ramas de actividad que comprende cada sector y las distintas regiones del país. No podrán integrar el sector empresario consejeros que pertenezcan o representen a empresas de capital extranjero.

Art. 14. - Los consejeros representantes del sector público serán elegidos del siguiente modo:

Inciso 1º: Los consejeros que representan al Estado nacional serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del ministro del área.

Inciso 2º: Los consejeros que representan a las empresas del Estado o con participación estatal mayoritaria, cualquiera sea su forma societaria, serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los consejos de administración o directorios de las empresas de cada sector, por simple mayoría de votos.

Inciso 3º: Los consejeros que representan a las universidades nacionales serán elegidos por el Consejo Nacional Interuniversitario de Rectores de Universidades Nacionales y deberán pertenecer a universidades de distintas regiones del país.

Inciso 4º: Los consejeros representantes de las diversas regiones del país serán elegidos por los gobiernos de las provincias que componen cada región, de conformidad a la reglamentación.

Art. 15. - Los consejeros representantes de los intereses diversos serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones o entidades más representativas de cada sector, salvo el consejero representante del movimiento estudiantil universitario que será elegido por la Federación Universitaria Argentina (FUA), de conformidad con las normas de la entidad que rigen la elección de sus máximas autoridades de conducción. Cuando a un sector de los previstos en este artículo le corresponda más de un (1) consejero, éstos deberán pertenecer a distintas regiones del país.

Art. 16. - Los consejeros representantes de los partidos políticos o alianzas electorales serán elegidos por los mismos, de conformidad a las normas de sus respectivas cartas orgánicas para la elección de sus máximas autoridades de conducción a nivel nacional.

Art. 17. - El Poder Ejecutivo, por vía de reglamentación de la presente ley, determinará cuáles son la o las organizaciones más representativas de cada sector a que se refieren los artículos 13 y 15, con excepción del sector previsto en el artículo 7º, inciso 4º, apartado f). Las entidades o asociaciones que se consideren

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

afectadas por las determinaciones efectuadas por el Poder Ejecutivo, podrán disponer contra el acto administrativo de un recurso contencioso-administrativo por ante el Juzgado Federal en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal. El recurso se concederá en efectivo devolutivo.

Cuando el Poder Ejecutivo reconociere en tal carácter a dos o más organizaciones, establecerá en el mismo decreto reglamentario la cantidad de consejeros del sector que se asigna a cada una. Cuando un sector deba nominar un representante, fueren dos o más las organizaciones reconocidas y éstas no acordaren una representación unificada, el Poder Ejecutivo optará por uno de los que le propusieren. Estas decisiones son irreductibles.

Art. 18. - Respecto de la elección de los consejeros a que se refieren los artículos 12, 13 y 14, incisos 3º y 4º, 15 - respecto del consejero del movimiento estudiantil universitario - y 16, el Poder Ejecutivo constatará que las designaciones efectuadas por las organizaciones, entidades o instituciones hayan sido realizadas en debida forma, que los consejeros reúnan los requisitos establecidos en el artículo 9º y no estén sujetos a las incompatibilidades del artículo 10. Transcurridos diez (10) días desde que las designaciones fueran notificadas al Poder Ejecutivo sin que el mismo se expida, quedarán conformadas de pleno derecho.

Art. 19. - Respecto de la elección de los consejeros a que se refieren los artículos 14, inciso 2º, y 15, el Poder Ejecutivo designará aquellos que le sean propuestos, salvo que no reúnan los requisitos exigidos por la presente ley.

Art. 20. - El Poder Ejecutivo determinará por vía reglamentaria de la presente ley, qué provincias integran las regiones del país a que se refiere el artículo 7º, inciso 3º, apartado *d*) y el modo de elección de los consejeros que prevé el artículo 14, inciso 4º.

CAPITULO V

Autoridades y funcionamiento

Art. 21. - El Consejo tendrá una mesa directiva integrada por un presidente, dos vicepresidentes, un secretario general y cuatro secretarios, los que serán elegidos en la reunión constitutiva del cuerpo, con excepción del presidente.

Art. 22. - El presidente del Consejo será elegido por el presidente de la Nación, con acuerdo del Senado, a propuesta del Consejo de fuera de su seno. El cargo de presidente del Consejo es incompatible con la función pública.

Art. 23. - Los vicepresidentes 1º y 2º corresponderán, respectivamente, al sector trabajador y empresario, los que serán elegidos, del seno de cada sector, por la mayoría absoluta de votos de los miembros del Consejo.

Art. 24. - El secretario general será un consejero del sector público - artículo 7º, inciso 3º, apartados *b*), *c*) o *d*) - el que será elegido por la mayoría absoluta de

votos de los miembros del Consejo.

Art. 25. - Los cuatro (4) secretarios serán consejeros representantes, dos (2) del sector intereses diversos y dos (2) del sector partidos políticos, elegidos del seno de cada sector, por la mayoría absoluta de votos de los miembros del Consejo.

Art. 26. - La mesa directiva tendrá a su cargo la coordinación del trabajo de las comisiones y presidirá las deliberaciones del cuerpo. El presidente tendrá voto en caso de empate.

Art. 27. - Dentro de los treinta (30) días de su constitución, el Consejo aprobará su reglamento interno, asegurando una modalidad de trabajo dinámica y la celeridad de sus resoluciones. Hasta tanto se apruebe el mismo, la mesa directiva queda facultada para dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

Art. 28. - Con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros del cuerpo, el Consejo puede remover de su seno a uno o más consejeros por faltas cometidas por ellos con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones.

Art. 29. - Las sesiones del Consejo serán públicas, salvo que el cuerpo resuelva por mayoría absoluta de votos que la sesión sea secreta. En todos los casos se asegurará la publicidad de sus resoluciones. Podrán asistir a las sesiones, con voz y sin voto, el presidente de la Nación, sus ministros, los presidentes de ambas Cámaras del Congreso y los presidentes de sus comisiones.

Art. 30. - Cada consejero tendrá un voto. El quórum para sesionar lo constituye la presencia de la mitad más uno de sus miembros, individualmente considerados. Las decisiones serán tomadas por la mayoría absoluta de votos de los miembros presentes.

Art. 31. - Los dictámenes, opiniones, proyectos o propuestas que emita el Consejo en ejercicio de sus funciones serán adoptados en sesión plenaria del cuerpo.

Art. 32. - El Consejo, por vía de su reglamento interno, creará las comisiones permanentes de trabajo que crea convenientes, delimitará sus competencias con arreglo a esta ley, establecerá sus autoridades, determinará las normas para su funcionamiento y el número de consejeros que las integrarán, procurando que estén representados los diversos sectores que componen el Consejo. Cada sector designará los consejeros que los representarán en las diversas comisiones. Cada consejero integrará, al menos, una comisión.

Art. 33. - El Consejo podrá crear comisiones de trabajo *ad hoc*, de carácter temporario para el estudio o tratamiento de determinados temas.

Art. 34. - Las comisiones podrán convocar a audiencia pública, de carácter consultivo, de oficio o a instancia de los ciudadanos, las entidades sociales o los partidos políticos, para el tratamiento de temas económicos o sociales de orden nacional que revistan especial importancia, con el fin de informar a la comunidad o informarse, o efectuar o recibir propuestas. El Consejo, en su reglamento interno, establecerá los requisitos y condiciones que deberán cumplimentarse para que

proceda la convocatoria a audiencia pública, así como las normas para su funcionamiento.

Art. 35. - Los miembros de la mesa directiva del Consejo gozarán de la remuneración que se fije en la ley de presupuesto, la que no podrá ser superior a la mitad de la dieta de los diputados nacionales. Los restantes consejeros no percibirán remuneración alguna, siendo los gastos que les demande el ejercicio de sus funciones a cargo de las organizaciones, entidades o instituciones que representan.

Art. 36. - El Consejo puede designar a uno o varios de sus miembros para que expongan las opiniones del cuerpo ante las Cámaras del Congreso, ante sus comisiones o ante el presidente de la Nación o sus ministros. Presentará a los poderes públicos una memoria anual de lo actuado, conteniendo un resumen de sus dictámenes, opiniones, proyectos y propuestas.

Art. 37. - El Consejo se reunirá en sesión plenaria al menos una vez al mes y determinará en su reglamento su período de receso, el que no podrá ser superior a un mes por año calendario. Durante el receso, el cuerpo podrá ser convocado por su presidente, por sí o a pedido de quince (15) consejeros, o por el Poder Ejecutivo o cualquiera de las Cámaras.

Art. 38. - La presente ley será reglamentada dentro de los treinta (30) días y el Consejo comenzará a funcionar dentro de los ciento ochenta (180) días, ambos contados a partir de la promulgación de la presente.

Art. 39. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Guillermo E. Estévez Boero

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

I. Introducción

El proyecto de ley de creación del Consejo Económico, Social y Político que hoy presento a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados de la Nación, más allá del valor de la concreción de un ámbito institucional para el consenso, apunta a formular - desde la perspectiva del socialismo que jerarquiza la consolidación democrática - un diseño institucional que articule la totalidad de los sectores sociales y políticos que componen nuestra realidad.

La crisis económica que vivimos los argentinos, que se proyecta como crisis social e institucional y que, con el tiempo, se ha transformado en crisis moral, actúa como una fuerza con sentido desintegrador de nuestra sociedad; este proyecto tiende a posibilitar el diálogo, la participación de los diversos sectores de los argentinos, condición indispensable para reformular el camino de la necesaria unidad nacional.

La concepción institucional ortodoxa del liberalismo - que impregna la Constitución que nos rige - es unilateral, porque se halla preñada de las circunstancias históricas de su nacimiento, muy diferentes de las actuales. Ella irrumpe contra un sistema fuertemente comprometido y arrastra a través de los siglos su animadversión y profunda desconfianza hacia las organizaciones representativas de los grupos sociales, lo que determina que sus seguidores carezcan de la objetividad necesaria para dar respuesta - desde la ciencia política o desde el derecho político - a las exigencias que la realidad de nuestra sociedad y de nuestros Estados formulan imperiosamente a estas esferas del conocimiento.

A sólo un año de cumplirse dos siglos del movimiento revolucionario francés de 1789-que diera fundamento doctrinario a las instituciones políticas vigentes- se hace necesario aún atravesar una densa madeja de preconceptos para plantarse, sin prejuicios, ante la realidad y proponer las reformas institucionales que posibiliten la articulación de las organizaciones políticas y sociales existentes. Esta vigencia obstinada de prejuicios altamente ideologizados, que procuran el mantenimiento de unas instituciones que la realidad ha evidenciado como insuficientes, frágiles e inestables, ha determinado la quizás inusual extensión de la presente fundamentación.

"O creamos, o erramos", nos dijo hace ya mucho tiempo, con sabiduría, el preceptor de Bolívar, Simón Rodríguez. Siguiendo esta enseñanza, el Consejo que propicio no es más que el intento audaz de comenzar a transitar la necesaria síntesis institucional, política y cultural que los argentinos aún no hemos logrado.

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

1. Fortalecer y reformar las instituciones para consolidar la democracia

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

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

Una sociedad como la argentina, conmovida primero por las luchas internas que precedieron a la organización nacional y luego en su base social por el afluente

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

inmigratorio, comenzó el presente siglo conmovida por las demandas populares de acceso efectivo a la ciudadanía política y a la participación en la renta nacional.

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

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

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

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

Las instituciones representaban así a los intereses que estaban en pugna con el privilegio económico y social vigente en el país, que seguía actuando con todas sus fuerzas. Esta confrontación entre los intereses de una minoría y las instituciones políticas elegidas por las mayorías -hecho que se concretó en 1916- marcó el inicio de las fracturas institucionales de nuestro país. Es que mientras la efectiva participación ciudadana estuvo ausente de nuestra estructura institucional, la Constitución rigió sin interferencias y no se quebró el orden constitucional.

Con Hipólito Yrigoyen -nos dice José Luis Romero² "se inició la era cuya misión histórica hubiera debido ser el ajuste del sistema institucional a la nueva realidad social que representaba: perfección formal de la democracia para todos, legislación y política social para los sectores populares. Las reformas no se realizaron y los problemas quedaron en pie, madurando y recortando su perfil progresivamente".

En la puja, caen las instituciones y se yergue sobre ellas el privilegio de adentro asociado al interés extranjero. Desde entonces -1930- y hasta el presente, la puja continúa y se da una situación indefinida, donde las aspiraciones populares

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

² Romero, José Luis: *Argentina: imágenes y perspectivas*, editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, página 52.

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

no pueden plasmarse orgánica y progresivamente en la medida en que no se logra someter a las fuerzas del privilegio y de los intereses extranjeros al imperio de la ley.

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

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

"Los atentados contra las instituciones que se observan a lo largo de nuestra historia -nos dice José Luis Romero⁴ - son, unas veces, ataques más o menos vigorosos contra algunas instituciones en que la democracia se realiza... y otras, intentos facciosos para contener los esfuerzos destinados a lograr esa deseada acomodación, realizados por quienes temen perder los privilegios que el funcionamiento de ciertas instituciones les proporcionan."

Ello nos coloca ante la tarea nunca asumida de reforzar las instituciones de nuestra democracia representativa a fin de dar cabida adecuada en ellas al rico contenido de nuestra realidad social. "Este esfuerzo por llegar a una acomodación de las instituciones preestablecidas con respecto a las nuevas formas que adopta la realidad social, constituye, a mi juicio -nos sigue diciendo José Luis Romero - una de las características más importante del drama de la democracia argentina."

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

³ Prebisch, Raúl: *El nuevo orden económico internacional*, Instituto de cooperación Intercontinental, Imprenta Pablo López, Madrid, 1979, página 17.

⁴ Romero, José Luis, *op.cit.*, página 42.

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

Estado atribuyen las reformas de la parte dogmática" y exalta los aciertos que contiene,⁵ los que constituyen, según sus palabras, "el secreto de su perduración secular".

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

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

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

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

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

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

Los actores políticos y sociales que nutren nuestras instituciones no están al margen de esta realidad. Los partidos políticos son parte de esta crisis, la que se expresa en ellos en el agotamiento de sus contenidos programáticos. Sin propuestas superadoras para los problemas reales, sin confianza en sus propias fuerzas para cortar el nudo gordiano de la contradicción existente entre las fuerzas del privilegio y las instituciones constitucionales, no responden cabalmente a la

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

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

exigencia que la actual etapa representa. Sus contenidos programáticos se diluyen a tal punto que el programa de Avellaneda, por un lado, y los postulados de la Constitución de 1949, por el otro -ausentes hoy de sus respectivas plataformas- parecieran pertenecer a un pasado que hoy, quienes debieran sustentarlos, piensan de utópica vigencia.

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

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

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

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

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

de la primera especie, son de tiempos excepcionales"⁶.

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

«Los que han estudiado sociología saben -expresa José Ingenieros⁷ ¿-que no se conoce una sola sociedad humana cuyas instituciones políticas hayan permanecido fijas: ninguna asamblea de legisladores ilustrados ha compuesto jamás una Constitución suponiendo que sería imperfectible o eterna. Las instituciones sirven los intereses sociales en un momento dado; cuando dejan de servir, son reemplazadas por otras mejor adaptadas al nuevo ritmo de las funciones. No podría afirmarse su invariabilidad sin negar a las sociedades toda posibilidad de perfeccionamiento interno y externo.»

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

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

En este sentido, José Ingenieros sostenía que "el perfeccionamiento de la vida política consistirá en marchar hacia formas cada vez más eficaces del sistema representativo en los cuerpos deliberativos".⁸

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

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

⁶ Alberdi, Juan Bautista: *Obras selectas*, tomo X, Buenos Aires, 1920, página 22.

⁷ Ingenieros, José: "*Los tiempos nuevos*" en *Obras completas*, tomo VI, Ediciones Mar Océano, Buenos Aires, 1961, página 482.

⁸ *Ibidem*, página 490.

⁹ Palacios, Alfredo L.: *La represión del fraude electoral*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1936, página 68.

¹⁰ Ghioldi, Américo: en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 18-3-1964, páginas

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

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

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

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

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

Vivimos aún, a casi 5 años de instalación del Estado de derecho, una etapa de transición hacia la democracia. Tenemos un gobierno democrático, pero nos falta mucho aún para tener un régimen democrático: falta de institucionalización, la práctica y el aprendizaje que llevan a un régimen democrático.

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

Hace décadas que pensadores de las más diversas tendencias e ideologías vienen desarrollando el tema de la unilateralidad de las instituciones liberales, basadas exclusivamente en la concepción del hombre sólo como ciudadano.

Fortalecer las instituciones democráticas y representativas, en orden a

asegurar su estabilidad, es propender a que sean expresión del país real: un país que no es solamente el de los ciudadanos de la democracia política, sino de hombres concretos insertos en la realidad, de movimientos sociales organizados y de grupos socioeconómicos sólidamente arraigados, en un régimen democrático que exige hoy ser social y participativo.

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

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

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

Dejo, en palabras del primer diputado socialista de América, Alfredo Palacios, la mejor síntesis de mis más profundas convicciones y de la intención política que nos anima en la presentación de este proyecto, convencido de que la "democracia es la aceptación consciente y voluntaria de la colaboración social, del ejercicio alterno de las fuerzas colectivas. Ser demócrata consiste en profesar la propia verdad y resignarse a que sea desconocida y negada, defendiéndola, no obstante, hasta que llegue la oportunidad de su reconocimiento. No hay comunidad organizada sin acatamiento a este sentimiento democrático. Para cumplir nuestro destino histórico de ser síntesis de esperanzas humanas y fraternidad efectiva, debemos consolidar la democracia."¹¹

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

La disminución de la representatividad de las instituciones políticas incide negativamente en la legitimidad del sistema y, en consecuencia, del gobierno. Legitimidad no es sinónimo de legalidad; aquélla engloba el proceso a través del cual los ciudadanos llegan a estar convencidos de la necesidad de obedecer las leyes emanadas del Estado, a aceptarlas como justas y vinculantes y a sentirse parte de la comunidad política.¹²

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

¹² Pasquino, Gianfranco: *Voz "Modernización"*, en *Diccionario de Política dirigido por N. Bobbio y N. Matteucci*, tomo II, Siglo XXI Editores, Madrid, 1982, página 1040.

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

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

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

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

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

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

Esta crisis de distribución provoca en nuestro país otra crisis no menos significativa, que es la profunda crisis de integración social y regional que vivimos, que compromete seriamente la integración misma de la Nación, afectada también por una adicional crisis de identidad cultural provocada por la transnacionalización de la sociedad consumista.

Ello ha determinado una multiplicación de actores, la formación de identidades diversas y diferenciadas, así como la atomización del espacio social como consecuencia de la pluralidad de intereses divergentes, de demandas y modos de

¹³ Burdeau, Georges: *Traité de science politique*, tome X Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1977, páginas 18/19.

¹⁴ La eficacia se refiere ante todo a la capacidad del régimen para encontrar soluciones a problemas básicos y dar satisfacción, en consecuencia, a las demandas sociales. Por su lado, la efectividad -dimensión distinta pero subordinada a la anterior- se refiere más a la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, para la solución de aquellos problemas básicos con el resultado deseado. cfr., Linz, Juan J.; *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987, páginas 46/49.

vida distintos introducidos por estos actores. Este pluralismo fragmentario de nuestra sociedad parcelada, va transformando una dinámica social y política caracterizada – en medio de la crisis de distribución a la que aludimos – por las pujas sectoriales y regionales, que caracterizan nuestra realidad diaria constituyendo una amenaza cierta de desintegración nacional.

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

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

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

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

La concertación se traduce en la práctica de la negociación del compromiso, de la participación, entre los actores sociales y políticos. Se trata, en definitiva, de un intercambio donde se procesan las diferencias en cuanto a proyectos sociales, poder e intereses, sin abandonar la difícil vía de la paz que, según N. Bobbio, es la vía de la democracia.

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

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

¹⁵Dos Santos, Mario: *Concertación social en procesos de democratización, subprograma del proyecto regional PNUD, UNESCO, CLACSO, RLA, 78/004, Buenos Aires. 1987, página 13*

¹⁶ Mannheim, Karl: *Diagnóstico de nuestro tiempo, FCE, México, 1944, página 97.*

¹⁷Dos Santos, Mario: *op. cit., página 29.*

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

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

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

El término consenso denota -según N. Bobbio- la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada, relativo a principios, valores, normas, también respecto de la desiderabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos.¹⁸ Este concepto alude fundamentalmente al aspecto político de la concertación, remitiéndose preferentemente a la dimensión ideológica, a la creación de valores y menos a prácticas sociales concretas y al funcionamiento del sistema de toma de decisiones.

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

Este acuerdo básico, este gran pacto de coincidencia nacional que propiciamos, se enlaza al tema de "producción de consenso y de solidaridades, al de movilización y reconstrucción de identidades sociales, al de la organización de los sectores sociales y a la asunción de responsabilidades de los mismos en la toma de decisiones, al de ampliación del ámbito de lo público y de la soberanía popular, al de una actividad de reconstitución y/o constitución del sistema político... al de los compromisos históricos, al de renovación del marco institucional, entre otros, que podrían agregarse también con resonancias superpuestas y múltiples"¹⁹

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

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

En un país inmerso en una crisis económica profunda resulta, es cierto,

¹⁸ Bobbio, Norberto: *Voz "Consenso"*, en *Diccionario de Política*, dirigido por N Bobbio y N. Matteucci, tomo 1, Siglo XXI Editores, Madrid, 1982, página 365.

¹⁹ Dos Santos, Mario: *op. cit.*, página 13.

²⁰ Mannheim, Karl: *op. cit.*, página.

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

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

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

Como lo dice Mario Dos Santos "sólo a partir de una «politización» de las relaciones entre los sectores sociales organizados y de una acción partidaria y parlamentaria consiguientemente activa en torno de la regulación socioeconómica puede llegarse a procesos efectivos de concertación social. En este sentido, no debería pensarse que la concertación permite una autonomización de la representación de intereses sectoriales y su creciente predominio sobre la representación política partidaria. Se trata más bien de lo contrario, de la ampliación del dominio de la política y no de su declinación"²¹

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

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

Entonces el gobierno tiende a manejarse con ellos como grupos de presión,

²¹ Dos Santos, Mario: *op. cit.*, página 15.

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

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

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

Estos argumentos que hacen a la eficacia y funcionalidad de la acción estatal, se acrecientan en nuestra realidad, dada la necesidad de la vía del consenso y de la concertación para salir de la crisis y consolidar la democracia. "Si aspiramos a constituir sociedades en que se reconcilien las libertades políticas con la justicia social, la concertación casi no debería considerarse como una opción sino como un imperativo", esto es, "si queremos una democracia operante, una democracia que no esté solamente en la letra de la Constitución, ésta debe pasar por la concertación social."²³

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

²² Grossi, María y Dos Santos, Mario : *La concertación social ; una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico – social en procesos de democratización*; en "Crítica y Utopía" N° 9, El Cid Editor, Buenos Aires, mayo de 1983, página 131.

²³ Grados Bertorini, Alfonso : *Democracia y solidaridad en un país en desarrollo*, Colección Trabajo N° 11, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Lima, 1982, página 29.

constitucionalismo liberal clásico".²⁴

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

III La evolución de la democracia

1. Democracia política y participación ciudadana

1.1. Individualismo y liberalismo

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

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

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

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

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

Fue éste el período histórico del Estado-gendarme, al que sólo competían los servicios de defensa, policía y justicia, a fin de garantizar la seguridad de los

²⁴ Aricó, José : *Una oportunidad de ponernos al día, en "La ciudad futura" N° 2, octubre de 1986, página 36.*

²⁵ Duverger, Maurice : *Las dos caras de Occidente, Ediciones Ariel, Barcelona, 1973, página 154.*

individuos contra el enemigo exterior y asegurar la tranquilidad en el interior.

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

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

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

Ya lo había expresado Rousseau en su *Contrato Social*, quien sostenía que para que la soberanía nacional pudiera expresarse era preciso que no hubiera en la Nación más que individuos, no grupos de individuos, porque la voluntad general no puede, según él, deducirse sino del cálculo de las opiniones individuales.

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

1.2. *Liberalismo y democracia*

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

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

¹Duguit, León: *Soberanía y Libertad*, Francisco Beltrán Librería, Madrid, 1924, páginas 258/9.

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

Plantation Covenant (1620) de los puritanos ingleses de Mayflower. Estas "fórmulas expresan -según Burdeau- la desconfianza respecto del poder" desde que se entiende que "los derechos del hombre se concretan en las interdicciones dirigidas contra los gobernantes"².

Esta hostilidad hacia el despotismo pertenece a la esencia del liberalismo, pero ella no siempre constituyó la expresión de una tendencia democrática. El liberalismo precedió cronológicamente a la democracia; el Estado liberal fue el presupuesto histórico del Estado democrático³.

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

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

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

Afirma Fernando de los Ríos⁶ que el siglo XVIII, no satisfecho con proseguir defendiendo la tesis doctrinal de la soberanía popular, continúa la labor iniciada en la revolución inglesa, con el *Agreement of the People* (1647), y aboga por el efectivo ejercicio del poder supremo por el pueblo. La soberanía popular va a ser así introducida en los mecanismos estatales. "Convertida en fundamento del poder, la soberanía de la Nación no es ya un poder exterior destinado a obstaculizar eventualmente las pretensiones de los gobernantes, es la fuerza misma que dirige la acción de éstos. Se convierte de freno en motor... La proclamación de la soberanía del pueblo inauguraba la era de la democracia."⁷

El pueblo -titular de la soberanía-, cuyo advenimiento consagra la revolución -nos dice Burdeau- es un pueblo de ciudadanos. El ciudadano -construcción doctrinaria de los ideólogos de la burguesía revolucionaria- es un ser abstracto, intemporal y universal, no es un ser de carne y hueso, es un ser que sólo escucha las enseñanzas de la razón, desembarazado de los prejuicios e intereses inherentes a su condición socioeconómica y dotado por la naturaleza de una libertad indiferente a las contingencias.⁸ Según esta elaboración doctrinaria, el

² Burdeau, Georges: *El liberalismo político*, EUDEBA, 1983, página 150.

³ Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*, Plaza y Janes, Barcelona, 1985, página 23.

⁴ Burdeau, Georges : *op. cit.* página 151.

⁵ Palacios, Alfredo L. : *Esteban Echeverría*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1951, páginas 84/85.

⁶ De los Ríos, Fernando : *Escritos sobre democracia y socialismo*, Ediciones Taurus, Madrid, 1974, página 237.

⁷ Burdeau, Georges : *op. cit.*, página 154.

⁸ Burdeau, Georges : *La democracia*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, página 41.

pueblo soberano es, entonces, ese conjunto de individuos que, por haber recobrado su pureza originaria liberándose de su condicionamiento social, han merecido ser ciudadanos y en cuanto tales, participan en la formación de la voluntad general que, en el Estado, es la ley suprema.

Pero en una sociedad no igualitaria, estructurada de modo completamente jerárquico, el pueblo de los ciudadanos coincidía con el de los estamentos o clases superiores, a quienes se confiaba -por medio del sufragio- la formación de la voluntad política. Es así que la base social de la democracia quedaba reducida a los hombres propietarios, estando excluidos del derecho al voto, de igual modo, tanto las clases desposeídas, los trabajadores, como las mujeres. Es que "el Estado liberal, constitucional y de derecho, proclamaba la idea de la democracia y, en cierta medida, también la institucionalizaba, pero de hecho llevaba a cabo una democracia de minorías sobre la base de una jerarquía social."⁹

1.3. *Democracia y representación política*

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

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

Los electores participan en la designación de sus representantes a título de "ciudadanos", esto es, desprovistos de sus particulares intereses como hombres concretos y con una aptitud ideada sólo para querer en función del interés general. Por lo tanto, la función de los representantes es ocuparse de los asuntos de todos, velar por ese interés general, y ello con prescindencia de los deseos o intereses individuales o grupales; el papel de los representantes es "querer por la Nación". Así entendido, el liberalismo introduce una división rígida entre lo político y lo social. "Uno de los debates más famosos e históricamente más significativos -nos dice Bobbio¹⁰ - que se desarrolló en la Asamblea Constituyente Francesa de 1791, fue aquél que contempló el triunfo de quienes sostuvieron que el diputado, una vez elegido, se convertía en representante de la Nación y, por lo tanto, dejaba de ser el representante de los electores y, como tal, no quedaba vinculado a ningún

⁹ Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt : *Introducción a la ciencia política*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, página 92.

¹⁰ Bobbio, Norberto: *op. cit.*, página 28.

mandato."

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

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

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

Además, la prohibición del mandato imperativo es una regla constante en los textos constitucionales de la democracia representativa. Pero ella, en virtud de la mediación de los partidos políticos como canales de expresión de la voluntad general, se ha convertido en la práctica en una regla sin sanción, violada sistemáticamente por los mecanismos de disciplina partidaria¹³

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

2. *Democracia social y participación social*

2.1. *La cuestión social y las libertades*

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

Los descubrimientos científicos, aplicados al campo y a la industria, al par que produjeron un inusitado crecimiento material, generaron una situación social de los hombres concretos en abierta contradicción con aquellos principios de la dignidad humana. Mientras el humanismo y la cultura política de la Revolución le daban al hombre la "libertad", como una reivindicación esencial de la dignidad humana, el capitalismo naciente compraba al hombre como trabajador-mercancía en el mercado de trabajo y a tanto más bajo precio cuanto mayores fueran sus necesidades¹⁴

¹¹ Burdeau, Georges: *El liberalismo político*, EUDEBA, 1983, página 170.

¹² Citado por Bobbio, Norberto, *op. cit.*, página 181 y por Burdeau, Georges, *op. Cit.*, página 170.

¹³ Precisamente, para evitarlo, el artículo 27 de la Constitución de Francia de 1958, establece expresamente que cualquier mandato imperativo es nulo.

¹⁴ Cfr. De los Ríos, Fernando, *op. cit.*, página 172/3.

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

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

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

Se fue poniendo así de relieve la disparidad existente entre la "noble estatura" del ciudadano y la situación del hombre concreto, esclavo de sus condicionamientos socioeconómicos. Aparece en escena lo que se ha dado en llamar el "hombre situado", definido no por su esencia o por su parentesco con un tipo ideal -el ciudadano- sino por las particularidades que debe a la situación contingente en que está inmerso¹⁶.

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

Los utopistas del siglo XIX -Fourier, Owen, Saint -Simon, Enfantin, Considerant, Leroux- advirtieron el contraste entre el paraíso prometido por el reinado de la razón y la miserable realidad social de Francia e Inglaterra a principios de ese siglo, y construyeron, en teorías, sociedades a las que cubrieron de perfección.

"La visión de la historia --nos dice -Fernando de los Ríos- como un camino que tiene una meta alcanzable, se desvanece porque se dilata su horizonte; a la teoría del progreso se adapta la de la evolución. Sus creadores fueron los románticos: Schelling, Hegel y Krause..."¹⁷ Burke y Savigny, desde el historicismo amplían el planteo.

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

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

Aquella libertad expresada en una fórmula negativa la libertad del liberalismo abstencionista, la libertad-abstención como facultad innata que sólo necesita ser protegida, ya no basta en vista de los resultados a los que se ha arribado. Para el hombre real, concreto, "situado", la libertad, a más de todo eso, es

¹⁵ Arrate, Jorge: *La fuerza democrática de las ideas socialistas*. Editorial El Ornitórrinco, Santiago de Chile, 1985, página 235.

¹⁶ Burdeau, Georges: *La democracia*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, página 34.

¹⁷ De los Ríos, Fernando: *op.cit.*, página 227/8.

una libertad-exigencia, es la medida de una necesidad que deviene en crédito del individuo contra la sociedad que es un principio dinámico llamado a humanizar la sociedad y el Estado. En esta orientación, es que Hegel -en su *Filosofía del Derecho* publicada en 1820- identifica el problema del derecho con el de la realización de la libertad.

Junto a la evidencia de la insuficiencia de aquel concepto estático de libertad, la realidad desploma también del edificio conceptual del liberalismo una prohibición: la de asociación. Paralelamente al incremento del ejército de reserva industrial cada día se ensancha más la base social arrojada a un proceso creciente de proletarianización. Y estos hombres, colocados por el liberalismo individualista como una masa de individuos aislados, separados unos de otros, a quienes se prohibía asociarse para perseguir en común la defensa de sus intereses comunes, comienzan a formar -por todos lados- asociaciones profesionales, como los *trade-unions* en Inglaterra y los sindicatos profesionales en Francia. "El movimiento asociacionista ha sido tan fuerte, que ha hecho preciso que el legislador francés reconozca y reglamente la libertad de asociación", nos dice León Duguit, llegando a comprender que "lejos de ser contraria al principio de la libertad individual, es consecuencia de ella, directa e indispensable... La individualidad del hombre llega a ser tanto más activa y comprensiva cuanto que forma parte del mayor número de grupos sociales. Es individuo-ciudadano como miembro de la nación; es individuo-trabajador, patrón u obrero, como miembro de una corporación profesional, artista o sabio, como miembro de una corporación artística o científica."¹⁸

Todas estas transformaciones condujeron necesariamente a la organización de las fuerzas sociales, por un lado y a la reorganización, al menos parcial, del poder público del Estado, por el otro.

Así, como producto de la revolución de 1848 -"mucho menos conocida que la Francesa de 1789, pero infinitamente más fecunda en sugerencias de tipo social"¹⁹ - la Constitución de ese año, en su artículo 8º reconocía expresamente a los ciudadanos la libertad de asociación, abriendo el camino de la tolerancia, de hecho hacia los sindicatos que recién adquirirían su reconocimiento legal con la ley Waldek-Rousseau de 1884, mientras que la libertad de asociación no recibiría su carta de ciudadanía sino hasta 1901.²⁰

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

Pero es preciso señalar que los sindicatos tolerados después de 1848 y reconocidos recién en 1884, se fueron desarrollando en esta época con un carácter preponderantemente mutualista, basado en la confraternidad de sus miembros y la ayuda mutua. Es recién a fines del siglo XIX y principios del XX, cuando el sindicato principia a influir poderosamente en la vida política y a querer conformar la vida civil

¹⁸ Duguit, León: *op.cit.*, página 267.

¹⁹ De los Ríos, Fernando: *op.cit.*, página 169.

²⁰ Lyon Caen, G.: *Derecho del trabajo*, edición Aguilar, Madrid, 1974, página 352.

a sus aspiraciones. Está entonces allí, a las puertas, un nuevo derecho esperando que se le otorgue validez: el derecho del trabajo.

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

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

2.2. *Derechos sociales y democracia. Sociedad y Estado*

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

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

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

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

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

²¹ Cfr. De los Ríos, Fernando: *op. cit.*, página 267.

a sus propias fuerzas, sino que es menester la acción social del Estado, para garantizar el bienestar.

Ya no se entiende a la sociedad y al Estado como dos sistemas autónomos y autorregulados, tal como los concebía el liberalismo. Porque la realidad fue evidenciando que sociedad y Estado son dos sistemas completamente vinculados, interdependientes y condicionados por un número creciente de interrelaciones, "de modo que, como consecuencia de las recientes demandas y estímulos por parte de la sociedad, asistimos a una transformación de la estructura y función del Estado y, como consecuencia de las constantes acciones e intervenciones del Estado, asistimos no menos a una transformación estructural de la sociedad".²² Proceso éste de estabilización de la sociedad y, al mismo tiempo, de socialización del Estado.

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

El final del siglo XIX y las primeras décadas del XX asistieron a acontecimientos y procesos que transformaron hondamente los presupuestos sociales sobre los que debía funcionar el Estado liberal democrático. La realidad de injusticia social generada por el capitalismo, el imperialismo agresivo y las guerras, por un lado, así como el desarrollo del sindicalismo y del socialismo, y la Revolución Soviética, por el otro, dieron origen a una nueva estructura social y a una renovación y ampliación de las demandas sociales. Esta nueva realidad amplió enormemente las dimensiones de la actividad estatal, y el Estado meramente asistencial -destinado a cubrir tan sólo las situaciones de menesterosidad social- se fue transformando en el presente siglo, en un Estado demandado como árbitro de los conflictos sociales, y asimismo en un Estado de prestaciones, llamado Estado de bienestar o, más propiamente hoy, Estado social.

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

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

Bajo la preocupación del fin se rectifica, ahondando, el punto de vista formalista, predominante en la política y en el período del constitucionalismo liberal, transformándose la concepción mecánica y abstracta del Estado en una concepción social del Estado que se aboca a la elaboración de una política de contenido, en el

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

sentido de lo que el Estado debe hacer, protagonicamente, en relación con las exigencias estimadas como esenciales para una vida plenamente humana.

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

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

El Estado democrático social busca, así, la síntesis de los elementos que vio como opuestos el liberalismo: el poder y la libertad, lo político y lo social. Y esta síntesis, lograda en parte por la consagración de los derechos sociales del hombre, es aún una -tarea inconclusa, pues no se ha acertado todavía a diseñar las instituciones políticas democráticas que den efectiva cabida a la energía de la sociedad que el liberalismo expulsó de la estructura estatal y, en esta obtención - estamos convencidos- se juega la suerte de la democracia.

2.3. *Democracia y representación social*

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

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

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

²³ Posada, Adolfo: *El régimen constitucional*, Librería General de V. Suárez, Madrid, 1930,

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

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

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

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

La titularidad del proceso del poder político está confiada, constitucionalmente, en consecuencia, a los cuerpos o poderes instituidos por la propia Constitución, a los representantes políticos de la sociedad, de los que -doctrinariamente- se espera que, a través de sus decisiones, armonicen los intereses contrapuestos de los diversos grupos en beneficio común de la sociedad. Desde que un interés o necesidad se hace valer si tiene la capacidad de hacerse presente en el centro de los grupos u organizaciones -con reconocimiento normativo o no, según los países, sean éstos grupos de interés de presión o factores de poder- influyen permanentemente en las decisiones políticas que toman los órganos de gobierno y, en consecuencia, en el proceso de poder, llegando a funcionar como detentadores oficiosos o invisibles del mismo.

"De ello resulta que el poder deserta de los controles oficiales para instalarse en organismos que, no teniendo ninguna de las responsabilidades del Estado, ejercen sin embargo, todas sus prerrogativas"²⁶ En otras palabras, el Estado está obligado -por imperio de la realidad- a compartir su poder con las fuerzas sociales organizadas. "Lo significativo -afirma Karl Loewenstein²⁷ - es que los grupos pluralistas siguen careciendo, sin embargo, de una institucionalización legal que correspondiese a su enorme importancia en el proceso sociopolítico y, mucho

página 51.

²⁴ Bobbio, Norberto: *op. cit.*, página 27.

²⁵ De los Ríos, Fernando: *op. cit.*, páginas 282/3.

²⁶ Burdeau, Georges: *op. cit.*, página 101.

²⁷ Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1982, página 424.

menos, de una incorporación a la Constitución. En ningún otro aspecto se ha mantenido tan viva la ideología del *laissez faire* clásico, con una anacrónica tenacidad, como en la relación entre los detentadores oficiales del poder y las fuerzas pluralistas extraconstitucionales, que guían y moldean a los propios detentadores del poder."

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

El Estado, si es un régimen jurídico, debe regular los intereses parciales para que éstos, actuando de hecho e imponiéndose, no ahoguen el interés común. El Estado debe evitar el proceso de factorialización a que se condena si no da cabida institucional a la expresión y representación de los intereses, preservando así la unidad institucional estatal a través de la articulación del pluralismo social. "Lo leal -afirma Adolfo Posada²⁹- es oír a los intereses; más aún, debe obligárseles a hablar su lenguaje públicamente; intereses de profesión, de gremio, de clase, de empresas... y, además, a hablar por sus propios representantes no a través de representaciones individuales, hipócritamente disimuladas tras la máscara de los órganos imparciales de la opinión o del bien común." Continúa afirmando: "La realización legal, pura, de un Estado constitucional propio de los tiempos que corren... si presupone el advenimiento a la vida política de todos los hombres, pide la incorporación de todos los elementos sociales organizados... construyendo así una democracia, no gregaria, sino orgánica".

El pluralismo social y organizacional de nuestra época es una realidad innegable. Dice Bobbio que "el modelo ideal de la sociedad democrática era el de una sociedad centripeta. La realidad que tenemos ante nuestros ojos es la de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder (la voluntad general de Rousseau), sino muchos y que merece el nombre de sociedad policéntrica o poliárquica. El modelo del Estado democrático fundado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, era el modelo de una sociedad monística. La sociedad real, subyacente a los gobiernos democráticos, es pluralista".³⁰

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

La democracia se reduce, mengua, cuando la voluntad de los hombres no resulta expresada sino que se agota en un mecanismo de delegación; cuando los grupos no se sienten cabalmente interpretados y, por ende, representados por

²⁸ García Pelayo, Manuel: *op.cit.*, página 122.

²⁹ Posada, Adolfo: *op. cit.*, página 58.

³⁰ Bobbio, Norberto: *op.cit.*, páginas 27/8.

quienes ejercen el poder, destruyéndose así la credibilidad indispensable en las instituciones de gobierno, afectando, con ello, la legitimidad democrática.

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

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

3. Pluralismo y democracia social participativa

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

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

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

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

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

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

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

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

La filosofía alemana, con Krause (1781-1832), Ahrens (1808-1874) y Mohí, expresó una vertiente diversa al hegelianismo que rectificaba el liberalismo tradicional mediante una concepción organicista de la sociedad. La filosofía política liberal krausista critica los rígidos principios abstencionistas que el liberalismo económico predica respecto del Estado y acepta la intervención de los grupos sociales intermedios; concierta los elementos extremos de la libertad individual y el poder estatal sosteniendo que la organización social "consiste en la distribución de todas las fuerzas sociales en esferas distintas, independientes unas de otras, y cada una con su propia actividad, con una misión especial que cumplir, aunque ligadas entre sí y concurrentes a un mismo fin general, como funciones de un mismo organismo".³⁵ Esta noción del Estado -sustentada en una concepción organicista de la sociedad- pretende constituirse como superación del individualismo, por un lado, y del estatismo o colectivismo, por el otro.

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

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

³² Cole, G. D. H.: *Historia del pensamiento socialista*, FCE, tomo I, México, 1974, página 11.

³³ Bobbio, Norberto: voz "Pluralismo", en *op. cit.*, página 1212.

³⁴ De Tocqueville, Alexis: *La democracia en América*, Daniel Jorro Editor, Madrid, 1911, 2 tomos.

³⁵ Sanz del Río, Julián, citado por Díaz Elías: *La filosofía social del krausismo español*, Edicusa, Madrid, 1973, páginas 60/61.

³⁶ Ahrens, Enrique; *Enciclopedia Jurídica o exposición orgánica de la ciencia del derecho y del Estado*, Librería de V. Juárez, Madrid, 1880, páginas 313/339.

³⁷ *Ibidem*, página 337.

³⁸ Ahrens, Enrique: *op. cit.*, páginas 335/6.

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

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

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

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

Gumersindo de Azcárate llega a plantear una representación política corporativa. Sostiene, en lo fundamental, una solución armónica que concilie los diversos centros de acción -individual, social y estatal- y los postulados de libertad y organización, propios del individualismo y del socialismo³⁹.

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

El socialista Fernando de los Ríos -que fuera ministro de Instrucción Pública de la República Española- propugna en 1917/8 que "las dos facetas del individuo, la profesional y la del hombre, deben reflejarse en la organización del Estado"⁴⁰ y propicia que la función legislativa sea desempeñada por dos cámaras: la cámara profesional o sindical donde estarán representados los intereses profesionales en su multiplicidad y heterogeneidad y donde el hombre encuentre su representación en su aspecto concreto, como sujeto productor y la cámara política en que estarán representados los partidos políticos, esto es, donde el hombre esté representado como tal, en su aspecto genético y universal. Asimismo, De los Ríos avanza en su concepción pluralista al plantear la democratización de la función administrativa a través de la descentralización, esto es otorgando a los grupos profesionales organizados la gestión de los servicios⁴¹.

³⁹ Díaz, Elías: *op. cit.*, páginas 248/9.

⁴⁰ De los Ríos, Fernando: *op. cit.*, página 249-

⁴¹ Discurso La crisis actual de la democracia, al inaugurarse el curso de 1917/18 EN LA universidad de Granada en *op. cit.*, páginas 218/262.

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevzboero.com.ar

En 1925, Fernando de los Ríos⁴² afirma que, así como el hombre como hombre tiene su parlamento en los que se llaman congresos, el hombre profesional tiene su parlamento de tipo profesional en los llamados "Consejos Económicos", que son la expresión del reconocimiento al sindicato, de su cualidad de órgano constitucional, en un nuevo tipo de Estado. En el momento en que pronuncia esta conferencia, Fernando de los Ríos señala que sólo existe dos parlamentos profesionales en Europa: El Consejo Económico Nacional Alemán (se refiere al de la República de Weimar) y el Consejo Económico del Trabajo creado en Francia en enero de 1925, bajo la presión de la CGT.

Finalmente, Fernando de los Ríos, en 1929 propone, en lugar del parlamento profesional, los consejos técnicos – órganos en que desembocarían, de una parte, el sindicato y, de otra, el técnico -, tesis que sostendrá en la Convención Constituyente de la Segunda República en 1931 y que logrará plasmar en el Art. 93 de la Constitución española. Estos consejos técnicos – susceptibles, según él, de ser coordinados en un consejo económico o en un consejo general de la cultura según los temas – son órganos de asesoramiento del parlamento o del gobierno, especializados por materias, llamados a dotar a la democracia de eficacia y competencia.

Adolfo Posadas – que fuera presidente de la Comisión Jurídica Asesora del Congreso Constituyente de España, de 1931⁴³ – afirma que "el gran problema hoy de una Constitución política consiste precisamente en encontrar las fórmulas adecuadas para ordenar las representaciones específicas, positivas, que han de llevarse, sobre todo, al poder representativo e impulsar por excelencia, esto es, al legislativo... representaciones que, en efecto, sinteticen o expresen fielmente la realidad social positiva de los elementos que integran la Nación de que se trate, considerada entonces como un verdadero organismo social". Explica que "no cabe ya hablar de un Estado representativo... si en las instituciones de gobierno no se logra sintetizar la acción dispersa o concentrada de los elementos individuales y de los elementos sociales".

El profesor de la Universidad de Burdeos León Duguit, sostenedor de la doctrina solidarista fundada en el sindicalismo y el asociacionismo, propugna una transformación profunda de la organización de la representación política, que habrá de conciliar en las dos Cámaras que componen el Parlamento, por un lado, la representación proporcional de los partidos políticos, y por el otro la representación de los grupos sociales o representación profesional⁴⁴.

En 1919, el socialista Otto Baüer, en Austria, inspirado por el guildismo inglés, idea un régimen de empresa pública en el que el capital esté aportado por el Estado, los municipios y las corporaciones públicas, las que han de ser administradas por representantes del Estado, de las corporaciones, de los trabajadores de la empresa y de los consumidores. Esta idea -llevada a la práctica en Viena en 1922- y a la que se ha denominado "economía común" es la pauta

⁴² De los Ríos, Fernando: *en la Conferencia pronunciada en la Casa del pueblo en Madrid, el 23 de junio de 1925, en op. cit., páginas 265/280.*

⁴³ Posada, Adolfo: *op. cit., página 54.*

⁴⁴ Duguit, León: *op. cit., páginas 285/8.*

seguida para la organización de diversas empresas alemanas, inglesas y francesas. Si bien no se trata aquí de un diseño de gobierno para el Estado, es sin duda un diseño participativo de administración y gestión de la organización económica estatal, cuyo influjo llega hasta nuestros días.

En la misma línea, Jean Jaurés⁴⁵ promueve la creación de formas colectivas de organización económica a través de una "propiedad infinitamente compleja, en que el derecho social de la Nación servirá para asegurar, por la intervención de grupos múltiples, locales o profesionales, el derecho esencial de toda persona humana".

Una de las corrientes más significativas del pluralismo socialista, está representada por los socialistas ingleses fabianos del llamado *guild-socialism* que, con G. D. H. Cole y S. G. Hobson, han elaborado una completa teoría del Estado pluralista. La nota distintiva de este tipo de Estado pluralista es la conjugación de la descentralización funcional con la territorial, que combine así la representación de los intereses con la representación política. Cole - convencido de que la función política del Estado no puede absorber la función económica, que debe confiarse a asociaciones representativas de los intereses económicos, autónomas del poder estatal- habla del equilibrio funcional de la política y la economía y distingue tres series de organizaciones: las que vinculan a productores, las de consumidores y las que tienen objetivos culturales y civiles, todas comprendidas en la superior organización política del Estado⁴⁶.

Por su parte, el sociólogo Georges Gurvitch contrapone el derecho social al derecho del Estado y entiende que la sociedad nacional es suprafuncional y deberá coordinar, y no dominar, las diversas asociaciones funcionales que se desenvuelvan en su interior y de las que el hombre participa en tanto productor, consumidor y ciudadano⁴⁷.

El norteamericano Robert Dahl⁴⁸ sostiene que "la teoría y la práctica del pluralismo norteamericano tienden a afirmar que la existencia de una multiplicidad de centros de poder, sin ser ninguno de ellos completamente soberano, ayudará a controlar el poder, a asegurar el consenso de todos y a resolver pacíficamente los conflictos".

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

Pierre Mendes-France⁴⁹ sostiene que en los regímenes democráticos de nuestro tiempo es necesaria -junto a una primera cámara representativa de las corrientes ideológicas y de los partidos políticos, necesarios éstos para una

⁴⁵ Jaurés, Jean: *Estudios socialistas*, Biblioteca Promoción del Pueblo, ediciones Zero S.A., Madrid, 1970, páginas 120/132.

⁴⁶ Bobbio, Norberto: *op. cit.*, página 1213.

⁴⁷ *Ibíd.*, página 1212.

⁴⁸ Dahl, Robert: *Pluralist Democracy in the United States, Conflicts and Consent*, Chicago, 1967, página 24.

⁴⁹ Mendes-France, Pierre: *La République Moderne*, edición Gallimard, París 1962, página 93.

verdadera democracia- una segunda cámara corporativa, representativa de los grupos sociales y de los intereses profesionales. Fue similar la idea del general Charles de Gaulle, uno de los convencedores del fascismo, quien propuso en 1946 en su célebre discurso pronunciado en Bayeux, un senado tripartito, con representantes de las autoridades locales, de las asociaciones y de los territorios de ultramar. Después de la pérdida de las colonias, quedaba abierto el camino para el senado bipartito en el que la representación de los intereses ganaría más significación. En 1968 De Gaulle propone la creación de una institución de este carácter, la que sustituiría al Senado, intento en el que fracasa con el referéndum del 27 de abril de 1969 y que termina con su mandato presidencial⁵⁰.

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

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

Todos coinciden, en definitiva, en que la democracia del Estado actual debe ser una democracia pluralista. Ambas, la teoría democrática y la teoría pluralista, son dos propuestas distintas contra el abuso de poder, pero compatibles y complementarias. La teoría democrática combate el poder autocrático, el que viene de arriba, oponiéndole el poder que viene de abajo. Por su lado, la teoría pluralista combate el poder monocrático, es decir el poder concentrado, y le opone el poder distribuido. La democracia pluralista viene, así, a conciliar satisfactoriamente la doble lucha contra el poder autocrático y concentrado, mediante la participación social y la desconcentración o distribución del poder⁵¹.

Todos coinciden también en que el pluralismo social debe ser receptado por la estructura estatal. Pero en lo que estos exponentes del pensamiento pluralista democrático difieren es en sus propuestas concretas de reforma político-institucional para dar cabida a la representación funcional o de los intereses. Abogan unos por la creación, junto a la cámara de representación política, de una cámara de representación corporativa, ubicando así a los grupos sociales o intermedios en la estructura estatal con facultades de decisión. Abogan otros por el mantenimiento de la representación política exclusiva en los órganos gubernamentales decisorios, pero ubicando, al lado de ellos, consejos económico-sociales de carácter consultivo en los que estén representados los cuerpos intermedios. Esta última postura expresa la opción institucional que se formula con el proyecto de ley de creación del Consejo Económico, Social y Político que pongo a consideración de esta Honorable Cámara.

V. La evolución democrática argentina

⁵⁰ Cfr. Von Beyme, Klaus: *en Los grupos de presión en la democracia*, editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1986, páginas 293/4.

⁵¹ Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*, Plaza y Janes, Barcelona, 1985, página 76.

1. *La recepción de la doctrina liberal*

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

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

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

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

En las áreas rurales perduraban, junto a formas económicas más primitivas, formas sociales más ligadas a los valores tradicionales en las que no habían ingresado las nuevas ideas. Esta situación desencadenaría luego en lo que José Luis Romero califica como el primer acto del drama de la democracia argentina³.

2. *La idea democrática en nuestros orígenes*

"El germen de la democracia argentina está en la Colonia", nos dice Alfredo Palacios⁴. El contenido democrático -aunque inorgánico y sin clara orientación doctrinaria- fue un ingrediente decisivo en el protagonismo popular de los movimientos de emancipación de América, así como fue democrático el contenido de la práctica política llevada a cabo por una vieja institución española traída a estas tierras: el Cabildo.. autónomo, será después registro de las circunstancias que

¹ Romero, José Luis: *Las ideas políticas en Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1983, página 55.

² Romero, José Luis: *Latinoamérica: situaciones e ideologías*, Editorial del Candil, Buenos Aires, 1967, paginas 45/46.

³ Cfr. Romero, José Luis: *Argentina: imágenes y perspectivas*, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, página 45.

⁴ Palacios, Alfredo L.: *La represión del fraude electoral*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1936, página 23.

van formando y definiendo la nueva clase de los propietarios criollos en la Colonia."⁵

La primera rebelión criolla en el Río de la Plata -la Revolución de los Siete Jefes- de 1580, en Santa Fe, ya consagró la elección en asamblea del gobierno civil y militar⁶ "Los mancebos nacidos en esta tierra son amigos de cosas nuevas" escribía Heraldo de Montalvo al rey, con motivo de estos acontecimientos⁷.

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

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

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

Durante la primera gran crisis política del Virreinato del Río de la Plata, a comienzos del siglo XIX, al ocurrir las invasiones inglesas, aquella vieja institución española, el Cabildo, adquiere una gran importancia institucional. "El Cabildo fue el conducto de la insurrección", nos dice Julio V. González⁹.

Es el pueblo de Buenos Aires, reunido en Cabildo Abierto, quien el 14 de agosto de 1806 nombró a Liniers comandante de armas y el 10 de febrero de 1807 depuso al virrey Sobremonte, en flagrante violación de la legalidad vigente.

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

El Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 consagra el principio de la soberanía popular, la que se expresa en la teoría formulada allí por Castelli sobre retroversión de la soberanía al pueblo o reasunción de la soberanía por el pueblo

⁵ Cúneo Dardo: *Breve historia de América Latina*, Editorial Siglo XX, Buenos Aires, 1968, página 157.

⁶ Zapata Gollán, Agustín: *Los siete Jefes*, Editorial Colmegna, Santa Fe, 1972, páginas 43/4.

⁷ Palacios, Alfredo L.: *El pueblo de la Revolución de Mayo*, Editorial de la Comisión Popular de Homenaje a la Revolución de Mayo, Buenos Aires, 1959, página 7.

⁸ Cúneo, Dardo: *op. cit.*, página 158.

⁹ González, Julio V.: *Filiación histórica del gobierno representativo argentino*, tomo II, editorial La Vanguardia, Buenos Aires, 1938, página 13.

mismo, la que quedó consagrada como "fundamento doctrinal de la revolución y como justificación jurídica de la independencia", sostiene Sánchez Viamonte.¹⁰ Con estos fundamentos, el Cabildo, en el ejercicio de una autoridad delegada y cuya fuente originaria era la soberanía popular, procedió a constituir la Junta de Gobierno, imitando y complementando las formas institucionales del movimiento de emancipación peninsular.

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

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

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

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

3. *La recepción de la democracia como sistema institucional*

La idea democrática como dijimos- fue un contenido ineludible de nuestro movimiento emancipatorio. La progresiva incorporación del pueblo a la vida política en la época de la independencia y su choque con los cuadros institucionales diseñados por el grupo revolucionario de Buenos Aires, constituye -según José Luis Romero¹⁵- un hecho fundamental y decisivo en la estructuración de nuestra

¹⁰ Sánchez Viamonte, Carlos: *historia institucional argentina*, FCE, México, 1948, página 75.

¹¹ González Julio V.: *op. cit.*, página 30.

¹² *Ibíd.*, página 34.

¹³ Palacios, Alfredo L.: *op. cit.*, página 12.

¹⁴ Brovelli, Ángel A.: *Los factores de poder en la concepción justicialista*, en *Reflexiones sobre la Nación Argentina*, Editorial Temática S.R.L., Buenos Aires, 1982, página 41.

¹⁵ Romero, José Luis: *op. cit.*, página 43.

nacionalidad.

Con la circular del 27 de mayo de 1810, la Junta de Gobierno convoca a los pueblos del interior a enviar sus diputados para incorporarse a ella. Moreno y Paso se opusieron a dicha incorporación entendiendo que esos diputados debían concurrir a la formación de un congreso que establecería la forma de gobierno que se considerara más conveniente. Comienza así una etapa de desencuentros entre los núcleos criollos ilustrados que declararon la revolución y los grupos criollos del interior. Estos respondieron al llamado y acudieron a incorporarse al movimiento revolucionario, mas ya para entonces el grupo porteño había sentado los principios fundamentales del régimen político social y el esquema institucional, y los pueblos que acudieron no se sintieron fielmente interpretados por ese sistema que, como era natural, otorgaba la hegemonía a los grupos cultos de formación europea liberal, iniciándose el conflicto entre dos formas diversas de democracia.¹⁶

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

¹⁶ Cfr. Romero, José Luis: *Las ideas políticas en Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1956, página 45.

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

sociales radicalmente diferentes, quienes operaron la <recepción> de la democracia desencadenaron un torrente de conflictos".

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

Desconcertados ante el protagonismo del interior que exigía a la revolución un contenido económico, social y político distinto del que pretendían imprimirle los grupos porteños, éstos -viendo en la realidad lo que sólo alcanzaron a interpretar como anarquía y desorden- pensaron en la necesidad de un trono; pero el instinto de libertad y la primitivismo de ese pueblo, "de esas masas que daban carácter social a la Revolución" -al decir de Alfredo Palacios- desbarataron esos planes, "impidieron el establecimiento de una monarquía con príncipes extranjeros, salvando así la República y la Revolución".¹⁸

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

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

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

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

¹⁸ Palacios, Alfredo L.: *Esteban Echeverría, albacea del pensamiento de Mayo*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1951, página 245.

¹⁹ Romero, José Luis: *Argentina: imágenes y perspectivas*, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, páginas 45/6.

entrañas de nuestra sociedad."²⁰

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

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

Las ideas fundamentales de esta política realista y conciliatoria aparecen desarrolladas en obras decisivas para la evolución del pensamiento argentino. Juan Bautista Alberdi las desarrolló en el *Fragmento preliminar al estudio del derecho* y en las *Bases*; Esteban Echeverría en el *Dogma Socialista*; Sarmiento en *Facundo y Argirópolis*. "Su punto de partida era claro -nos dice José Luis Romero-: mi mera restauración de viejos idearios fracasados, ni exageradas concesiones a la realidad espontánea; la tarea debía ser lograr el triunfo de las ideas de progreso, sobre la base de la transformación previa a la realidad."²¹

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

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

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

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

²⁰ Palacios, Alfredo L.: *op. cit.*, página 384.

²¹ Romero, José Luis: *Las ideas políticas en Argentina, FCE, Buenos Aires, 1983, página 144.*

²² Echeverría, Esteban: *Dogma Socialista, Ed. La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1915,*

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

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

4. *La democracia política restringida y la cuestión social*

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

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

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

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

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

páginas 222/3.

²³ Korn, Alejandro: *El pensamiento argentino*, Editorial Nova, Buenos Aires, 1961, página 170.

²⁴ Romero, José Luis: *op. cit.*, página 181.

²⁵ Korn, Alejandro: *op. cit.*, página 172.

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ Cfr. Palacios, Alfredo L.: *La justicia social*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1954, página 107.

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

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

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

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

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

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

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

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

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

El retorno a este sistema, intensificó la corrupción, el fraude, provocando la reacción de los demócratas de la época, entre ellos, de José Manuel Estrada, quien sostenía: "Si se considera que las mayorías tienen derecho exclusivo a gobernar,

²⁷ Romero, José Luis: *La experiencia argentina y otros ensayos*, Ediciones de Belgrano, Buenos Aires, 1980, página 513, y *Las ideas políticas en Argentina*, FCE, Buenos Aires, 1975, página 213.

²⁸ Cit. Por Palacios, Alfredo L.: *en op. cit.*, páginas 130/1.

²⁹ Palacios, Alfredo L.: *op. cit.*, página 130.

no podría ese derecho ser reconocido sino a favor de las mayorías absolutas y no de las relativas. Y lo grave es que ni siquiera son auténticas; son apócrifas". Es que Estrada aspiraba al perfeccionamiento de la democracia y por eso quería que todas las opiniones, todos los intereses, todas las voluntades, condensadas en un número suficiente para tener una fuerza real, tuvieran una representación proporcional. Y el estadista -nos dice Alfredo L. Palacios- esboza así una conciliación entre la representación puramente política y la representación de los intereses. Dice Estrada: "La proporcionalidad cualitativa de la representación garantiza su derecho a todas las clases y gremios de la sociedad y la proporcionalidad numérica garantiza sus derechos a todos los partidos".³⁰

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

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

Habían pasado 26 años desde la Revolución de 1890, de aquella irrupción de las mayorías que fue derrotada por la fuerza de las armas, pero cuyos principios, y cuya presencia no quedaron relegados en el proceso histórico, y que emergió en 1916 con el triunfo del radicalismo.

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

5. *La inestabilidad de la democracia*

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

³⁰ Cit. Por Palacios, Alfredo L.: *La represión del fraude electoral*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1936, páginas 58/59.

³¹ *Ibíd*em, página 34.

actitudes afirmativas."³²

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

Esta actitud no era circunstancial sino que estaba arraigada en la convicción acerca de la necesidad de acrecentar la injerencia del Estado en la vida económica, convicción que expuso Yrigoyen categóricamente en el mensaje al Congreso del 16 de octubre de 1929. Decía: "El Estado debe adquirir una posición cada día más preponderante en las actividades industriales que respondan principalmente a la realización de los servicios públicos, y si en alguna parte de esas actividades deben sustituirse en lo posible a las aplicaciones del capital privado, es en los países en desarrollo constante y progresivo como el nuestro, donde el servicio público ha de considerarse principalmente como instrumento de gobierno".³³

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

Durante la segunda presidencia de Yrigoyen, la obstrucción encarada desde el Senado del "régimen" malogró sus proyectos, y a la antigua y sorda oposición de los grupos oligárquicos se unió el descontento popular. Esto produjo la coalición de fuerzas que desembocó en el golpe de 1930, encabezado por Uriburu.

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

³² Luna, Félix: *Hipólito Yrigoyen, Pueblo y gobierno, tomo I, Su vida, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, páginas 58/9.*

³³ Del Mazo, Gabriel: *El pensamiento escrito de Yrigoyen, Buenos Aires, 2ª edición, 1945, página 95.*

³⁴ Romero, José Luis: *Argentina: imágenes y perspectivas, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, página 52.*

³⁵ Estévez Boero, Guillermo: *Realidad Política argentina, Rosario, 1971, página 8.*

³⁶ Matienzo, José Nicolás: *Nuevos temas políticos e históricos, Editorial La Facultad, Buenos Aires, 1956, página 10.*

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

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

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

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

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

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

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

Con el golpe de 1930 la oligarquía pasó a recuperar las posiciones perdidas 14 años antes y desde entonces ejerció el poder con prepotencia, socavando el régimen institucional con torpes maniobras mientras destruía, en los hechos, las conquistas sociales que habían logrado los sectores populares.

En 1930 se escucha por primera vez en nuestro país que los partidos políticos están perimidos; en ciertos círculos minoritarios y aristocratizantes, bajo la influencia de las ideas de Barrés y Maurras y sobre todo, por las del fascismo

Aires, 1928, página 148.

³⁷ Rojas, Ricardo: *El radicalismo de mañana*, L. J. Rosso Editor, Buenos Aires, 1932, página 119.

³⁸ Ingenieros, José: *Obras completas*, tomo VI, Editorial Mar Océano, Buenos Aires, 1961, página 490.

³⁹ Del Valle Iberlucea, Enrique: *La doctrina socialista y los consejos de obreros*, Ag. Sudamericana de Libros, Buenos Aires, 1920, página 5.

italiano, se habla de la necesidad de gobiernos de fuerza que mantuvieran el orden social, las jerarquías y la disciplina.

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

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

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

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

A la crisis económica se sumó el espectáculo de la democracia pervertida, lo que desató el escepticismo generalizado que caracterizó el período 1930-1945⁴¹.

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

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

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

El movimiento del 17 de octubre se concretó institucionalmente en 1946, con el ascenso al gobierno de Perón, proyectándose con la reforma constitucional

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

⁴¹ Cfr. *Ibidem*, página 514.

de 1949, que recibió los principios del constitucionalismo social.

La reforma de 1949 incorporó, como derechos especiales, los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura, consagró la función de la propiedad, a la par que amplió las funciones del Estado, en contraposición a las del Estado neutral de 1853⁴².

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

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

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

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

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

Fue durante su tercera presidencia constitucional cuando Perón dejó formuladas instancias institucionales superadoras, las que, no obstante, no llegaron entonces a concretarse. En su discurso ante la Asamblea Legislativa, el 1 de mayo de 1974, afirmó: "Quiero referirme a la participación dentro de nuestra democracia plena de justicia social. El ciudadano como tal se expresa través de los partidos políticos, cuyo eficiente funcionamiento ha dado a este recinto su capacidad de elaborar historia. Pero también el hombre se expresa a través de su condición de trabajador, de intelectual, empresario, militar, sacerdote, etcétera. Como tal, tiene que participar en otro tipo de recinto: el Consejo para el proyecto nacional que

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

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

habremos de crear enfocando su tarea sólo hacia esa gran obra en la que todo el país tiene que empeñarse. Ningún partícipe de este Consejo -agregaba- ha de ser un emisario que vaya a exponer la posición del Poder Ejecutivo o de cualquier otra autoridad que no sea el grupo social que represente". Con idéntico sentido y orientación, ese mismo día anunciaba a los legisladores la propuesta al país de encarar la reforma de la Constitución Nacional ⁴⁴.

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

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

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

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

Cada ruptura institucional, producida desde 1930 hasta 1976, ha significado un retroceso cada vez más profundo para el país y para la vida de los argentinos. Ello se evidencia crudamente en el paulatino incremento de la represión y la creciente violación de los derechos humanos, pero ha significado también una profunda involución de la cultura jurídico-institucional de los argentinos, la que se expresa en el reconocimiento de la legitimidad de la normativa emanada de los gobiernos de facto, al consentirse en su vigencia ulterior en la consiguiente necesidad de que la misma sea expresamente derogada por la ley del Congreso,

⁴⁴ Perón, Juan Domingo: *Modelo argentino para el proyecto nacional*, Ediciones Modelo Argentino, Buenos Aires, febrero 1978, páginas 25/6.

así como en el reconocimiento de la Corte Suprema a todos los gobiernos usurpadores, creando a tal fin la denominada "doctrina de los gobiernos de facto", violatoria de los más elementales principios del derecho constitucional, como lo ha demostrado Carlos Sánchez Viamonte ⁴⁵.

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

6. *El desafío democrático*

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

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

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

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

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

⁴⁵ Sánchez Viamonte, Carlos: *Revolución y doctrina de ipso*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946.

⁴⁶ Romero, José Luis: *Latinoamérica: situaciones e ideologías*, Editorial del Candil, Buenos Aires, página 81.

Fundación ESTEVEZ BOERO
www.fundestevezboero.com.ar

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

Como culminación de su brillante análisis del desarrollo de la democracia argentina y de los peligros que la acechan, tan vigentes hoy, el profesor José Luis Romero expresaba que "sólo una vigorosa política de cambio, en la que haya sitio para todos los grupos e individuos que componen nuestra sociedad, podrá devolverle a todos la confianza en el país. Faltan caminos para que se expresen y realicen los grupos y los individuos. Faltan proyectos y sobran temores", nos advertía. "Falta imaginación y sobran cautelosas premoniciones acerca de los riesgos que correría la sociedad -en rigor, la vieja sociedad-si se ofrecieran cauces abiertos a la capacidad creadora y realizadora de todos. Pero esta política positiva de cambio tiene que ser formulada y puesta en marcha pronto, antes que nos disgreguemos. Tiene que producir cuanto antes hechos fundamentales y decisivos, que abran nuevas perspectivas y esperanzas."⁴⁷

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

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

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