

REVISTA

HORIZ **del sur** NTES

ISSN 2408-4069

5

Una nueva Constitución

ESCRIBEN

Ricardo Aronskind / Eduardo Barcesat / Daniel Catalano y Emiliano Bisaro / Jorge Cholvis / Ariel Colombo / Marisa Duarte / María Laura Garrigós de Rébora / Mempo Giardinelli / Marcelo Koenig / Antolín Magallanes / Julio Maier / José Massoni / Cecilia Merchán / Leopoldo Moreau / Jorge Rachid / Daniel Rosso / Carlos Vilas / Raúl Zaffaroni

DIRECTOR

Edgardo Mocca

MAYO DE 2019

5

Una nueva Constitución



Sumario



COORDENADAS Una Constitución en discusión.

- 5 **Editorial. Tiempos constitucionales,**
por Edgardo Mocca
- 12 **El orden político y la nueva Constitución,**
por Carlos M. Vilas
- 19 **Nueva Constitución y corrupción. Panorama y algunas propuestas,**
por José Massoni
- 27 **Recuperar soberanía y fortalecer la nación,**
por Ricardo Aronskind
- 36 **Soberanía y Constitución,**
por Jorge Francisco Cholvis
- 45 **Violencia y nueva Constitución,**
por Eugenio Raúl Zaffaroni
- 53 **El Estado: una reflexión necesaria,**
por Daniel Catalano y Emiliano Bisaro
- 59 **Modelos democráticos y reforma constitucional,**
por Ariel Colombo
- 67 **Una nueva Constitución para la democracia,**
por Leopoldo Moreau
- 71 **Medios concentrados y reforma constitucional. Lobos sueltos,**
por Daniel Rosso
- 79 **El árbol de las tres raíces o la Constitución de la patria que soñamos,**
por Marcelo Koenig
- 88 **La nueva Constitución, herramienta del pueblo,**
por Jorge Rachid
- 95 **El poder judicial en la nueva Constitución,**
por María Laura Garrigós de Rébora
- 102 **¿Son punibles las decisiones de los jueces (y por extensión: las de los funcionarios judiciales)?**
por Julio Maier
- 110 **El cooperativismo y la nueva Constitución,**
por Marisa Duarte

- 118 **Una Constitución emancipadora será feminista y popular,**
por Cecilia Merchán
- 122 **Nueva Constitución, riquezas y recursos naturales.
Las formas jurídicas de la propiedad,**
por Eduardo S. Barcesat
- 129 **La cuestión agraria en la nueva Constitución Nacional,**
por Mempo Giardinelli
- 138 **Los desafíos de cuidar nuestro ambiente,**
por Antolín Magallanes

Director

Edgardo Mocca

Consejo editorial

Ricardo Aronskind

Ariel Colombo

Max Fernández

Antolín Magallanes

José Massoni

Sebastián Mauro

Silvina Mohnen

Federico Montero

Eliana Persky

Juan Vallerga

Juan Videla

Mario Toer

Diseño original

Carlos Fernández

**Edición general
y diagramación**

Gabriela Mocca

REVISTA

HORIZ **del** **sur** **NTES**

Nro. 5

Mayo de 2019

Mail

contacto.horizontesdelsur@gmail.com

Sitio web

www.horizontesdelsur.com.ar

ISSN: 2408-4069





Tiempos constitucionales

por **Edgardo Mocca**

¿Son los que vivimos tiempos adecuados para abrir un debate sobre la necesidad de una nueva Constitución Nacional?

Horizontes del Sur no es una revista académica ni habla desde una perspectiva neutral: lo que consideramos la tarea militante principal de estos días es construir la más amplia y plural unidad del pueblo argentino para desalojar al macrismo del gobierno en las elecciones de este año y reencauzar al país en una senda democrática, de soberanía, de paz y de justicia social. Es decir, no nos preocupa discutir con los que oyen hablar de Constitución y después de santiguarse empiezan a perorar sobre la libertad, la propiedad y las garantías individuales para concluir que la propuesta de una nueva ley fundamental es la convocatoria a los demonios del populismo y el autoritarismo. Decididamente no son esos nuestros interlocutores.

Queremos conversar con los amigos y compañeros, así como con todas las personas democráticas que puedan pensar en lo extemporáneo de la iniciativa, cuando la coyuntura está atravesada por una de las más graves situaciones sociales y políticas por las que ha pasado nuestro país. Enmarcada como está la actual crisis en la proximidad de una elección decisiva, hay quien piensa que una discusión como la que estas páginas proponen resulta extemporánea y perjudicial. ¿No produce esto una falsa división alrededor de un tema que no forma parte de la agenda de nuestras urgentes preocupaciones cotidianas? ¿No distrae fuerzas, no facilita las divisiones, no nos aparta de la tarea esencial? ¿Para qué hablar de una nueva Constitución si aun en la mejor de las hipótesis sobre el resultado electoral, parece una quimera pensar en las duras mayorías legislativas que se necesitan para declarar con fuerza legal la convocatoria a una Asamblea Constituyente? ¿No puede hacerse en el país lo que hace falta hacer después de la catástrofe generada por la gestión de Cambiemos sin necesidad de modificar la letra de la Constitución? ¿No hubo experiencias recientes en nuestra región que muestran que una Constitución popular-democrática y avanzada en materia de derechos

humanos, sociales y políticos no alcanza para asegurar la sustentabilidad de un proceso transformador?

Lo cierto es que detrás de todos estos interrogantes suele campear una actitud defensiva. Se sabe que cuando la oligarquía argentina oye hablar de constituyentes y de reformas desenfunda sus pistolas. Y en tiempos electorales como estos, rápidamente la parafernalia mediática montaría un escándalo cuyas líneas rectoras son fáciles de imaginar. Y ni siquiera hace falta imaginarlas, porque el diario *La Nación*, vocero histórico del privilegio, ya ha lanzado la campaña preventiva contra cualquier discusión de esta naturaleza. Se intenta crear la idea de una maniobra urdida por Cristina para, en caso de su triunfo electoral, destruir la Constitución liberal y reemplazarla por un engendro populista. Sería la renovación de la ruta que nos lleva a convertirnos en “Venezuela”. Entonces, cierta prudencia —mal entendida, según nuestro punto de vista— lleva a silenciar cualquier debate, a permanecer a la defensiva en cuestiones que más temprano que tarde habrá que poner en el centro de la escena porque de ellas depende el futuro de Argentina como comunidad política unida.

En el centro de la alarma oligárquica suele aparecer la apelación al “liberalismo”. Y como santo y seña de su defensa se esgrime el carácter intocable, “pétreo” de la llamada parte “dogmática” de la Constitución, la que establece y organiza jerárquicamente los derechos, las garantías y, en última instancia, los valores que han de regir nuestra vida en común. Es necesario que no dejemos que se apropien de una noble tradición de discurso político, como es el liberalismo, aquellos que han infectado la historia argentina de odios revanchistas y llevado a nuestra sociedad a la barbarie del terrorismo de Estado. Aquellos que hoy justifican la represión violenta contra la protesta social, fundamentan la persecución, el escarnio y la prisión arbitraria contra todo lo que huelva a la experiencia popular de los años anteriores al triunfo electoral de Cambiemos no pueden llamarse liberales. No es liberal la maquinaria judicial de Comodoro Py —envuelta en estos días en el fango de las denuncias más importantes de la historia sobre su colusión con el espionaje, incluyendo la vertiente de este que lleva al gobierno de Estados Unidos—. No es liberal la mentira organizada, incluida especialmente la que se pronuncia en las campañas electorales, ni las maniobras orientadas a la proscripción de los adversarios políticos. En síntesis, no estamos en contra del liberalismo como tradición política, sino en contra de la histórica apropiación de ese término por parte de las oligarquías. Sería muy importante que en

Argentina pudiese reconstruirse una práctica liberal que, sin compartir un proyecto nacional-popular-democrático pudiese levantar la voz contra el atropello que estamos sufriendo. En muchos sentidos, el liberalismo (el de Locke, el de Montesquieu, el de muchos de los combatientes por nuestra independencia y la de la Patria Grande) sufre la deriva neoliberal que justifica cualquier cosa, a título de defender la propiedad privada contra el mínimo condicionamiento que la libertad, la dignidad y la justicia pudieran imponerle.

Quienes hacemos esta revista pensamos, sin embargo, que el país vive tiempos constitucionales. Y que esos tiempos constitucionales no refieren solamente a la etapa que atravesamos dentro de nuestras fronteras, sino que concierne a la etapa que transita el mundo y las consecuencias y advertencias que entraña para la vida de los argentinos y argentinas. La experiencia que estamos haciendo no es solamente la de un mal gobierno (sin duda el peor desde la recuperación de la democracia). Eso es así, pero no se limita a eso nuestra situación. Estamos viviendo el tiempo de una nueva ofensiva imperial y de las grandes corporaciones económicas y financieras globales para consumir un nuevo orden neocolonial en el campo de influencia de Estados Unidos. Es una ofensiva para afrontar el desafío de una nueva balanza de fuerzas geopolíticas, en las que emergen potencias mundiales como China y Rusia y en las que se desarrolla una crisis general del modo de dominación neoliberal que recorre el mundo. Por más que hoy Nuestra América vive un momento de retroceso respecto del rumbo asumido por muchos de nuestros países a comienzos de este siglo, la región sigue formando parte de los espacios más dinámicos en la lucha por una democracia profunda, sostenida por cambios en las formas de propiedad, la distribución de los recursos, el valor del trabajo de hombres y mujeres, los derechos básicos del buen vivir humano y la defensa de nuestro hábitat terrestre. Y a ese rumbo se han sumado los pueblos de muchos países en todos los continentes, en la dirección de rechazar y resistir unos sistemas democráticos devenidos en máquinas de conservación de poderes oligárquicos y distribución de prebendas entre políticos sometidos a ese designio. Lo que ha dado en llamarse “crisis de las democracias liberales” es eso: la señal de agotamiento de un modo de dominación política. Un modo, claro está, que no surgió de la nada. Que es producto del triunfo a escala mundial de los sectores más concentrados del capital, con su fracción financiera global a la vanguardia.

No estamos, entonces, solamente ante la necesidad de sacarnos de encima un gobierno fracasado. Es un régimen el que está en entredicho. Y ese régimen es la deriva de un largo proceso de descomposición de la democracia argentina recuperada en 1983. Los tutores y beneficiarios de ese régimen retrocedieron después de la crisis terminal de 2001, resistieron el proceso de transformaciones iniciado en 2003 sin reparar en recursos desestabilizadores violentos e ilegales y retomaron el control con el triunfo de Cambiemos en 2015. Se trata de un régimen sostenido sobre la base de la concentración inaudita del ingreso, la injusticia social, la servidumbre colonial ante Estados Unidos, la persecución, la violencia y la mentira. Y terminar con esta experiencia es inseparable de la construcción de nuevos cimientos institucionales para nuestra patria. Estamos ante el tiempo histórico de un nuevo “Nunca más”. Ya no solamente nunca más al terrorismo de Estado y al genocidio. También al incumplimiento grosero de las promesas electorales, a la entrega del patrimonio nacional, el enriquecimiento fabuloso e ilegal de un sector ultraminoritario de la población, la fiesta de la especulación desenfrenada, el abandono del cuidado y la protección de los sectores más débiles y el derrumbe de la industria nacional, entre muchas otras aberraciones.

Claro que no se nos escapa la importancia central de la campaña electoral. Claro que tampoco ignoramos que una nueva Constitución solamente es posible bajo el imperio de una nueva relación de fuerzas, políticas, culturales y parlamentarias. Pero quedarnos en esa evidencia dejaría otro aspecto en la oscuridad: la discusión constitucional forma parte de la lucha por ese cambio; abrir la discusión sobre el régimen político es la condición fundamental para que el triunfo electoral sea el punto de partida para una profunda y sólida recuperación nacional y no un momento del péndulo, del “empate” histórico que atraviesa nuestra historia entre el proyecto de valorización financiera y el del desarrollo justo, democrático e independiente. De otra manera, el horizonte de las transformaciones profundas se diluye frente a las tareas urgentes. Hoy es urgente ganar las elecciones. Después será urgente fortalecer la confianza del pueblo, hacer un buen gobierno, resistir los descontables intentos por llevarnos al fracaso... Pero hay que evitar que las urgencias sean el argumento para no avanzar en la transformación que necesita nuestro tejido institucional para darle sostén a un régimen de libertad, igualdad y justicia.

Claro que tampoco cambiar la letra de la Constitución es un reaseguro definitivo para el rumbo que nos proponemos. Y que incluso una

parte del camino en esa dirección puede recorrerse sin cambios constitucionales. Pero otra vez: la cuestión es que en algún momento tenemos que proponernos abrir el debate sobre el orden político. Eso es lo que significa una nueva Constitución: un proyecto de poder democrático avanzado; un nuevo marco de valores y de normas que den estabilidad y previsibilidad a un rumbo orientado a avanzar hacia la plena inclusión social, a la afirmación de un proyecto de reindustrialización y de independencia del país en el contexto de la integración con los países de nuestra región y a la colaboración sobre la base del mutuo beneficio con todos los países del mundo que quieran hacerlo respetando nuestra dignidad nacional, defendiendo la paz en la región y en todo el mundo y trabajando para la defensa de las condiciones de habitabilidad humana en el planeta.

En este número de la revista participan un conjunto de juristas y constitucionalistas que forman parte del pensamiento más avanzado y reconocido en la materia. También hacen su aporte dirigentes sociales, intelectuales, políticos, hombres y mujeres que trabajan en el mundo de la cultura y la comunicación. Creemos en un debate constitucional que no se limite a los especialistas, porque una Constitución no es solamente un texto jurídico sino el fruto de una discusión política planteada desde el presente y proyectada hacia el futuro. Una discusión dentro de la coyuntura política y no un debate abstracto, una actividad que parte de los sufrimientos y de las luchas con las que distintos sectores de nuestro pueblo resisten la ofensiva oligárquica contra sus derechos. La nueva Constitución es, en suma, una creación del pueblo y sus organizaciones. La grave situación política, económica y social no es, por lo tanto y en nuestra opinión, un obstáculo que aconseje postergar esta discusión para tiempos más estables y promisorios. Por el contrario, estamos convencidos de que no se sale del atolladero del neoliberalismo y del neocolonialismo sin plantearnos seriamente la cuestión de las formas y el contenido del poder político capaz de abordar la tarea de reconstrucción nacional que nos espera.

Confiamos en que el contenido de este número pueda ser una contribución a un proceso de discusión en la sociedad argentina. En sus organizaciones sindicales, sociales y culturales. Es un proceso que ya lleva un tiempo de avances a través de una serie de iniciativas y de organizaciones ya existentes y en las cuales participamos muchos de los firmantes de las notas en esta revista. Lejos de superponerse o contraponerse a esa rica y prolongada acumulación, *Horizontes del Sur* quiere darle su aporte y su compromiso militante.



Una Constitución en discusión

En este número especial de la revista *Horizontes del Sur* nos proponemos pensar las condiciones de posibilidad y las distintas dimensiones desde las cuales puede abordarse la necesidad y el aporte de una nueva Constitución Nacional.

El medioambiente, la libertad de expresión, el orden político y democrático, la soberanía, las economías alternativas, el rol del Estado y el poder judicial son algunos de los ejes que guían estas contribuciones de especialistas y referentes sociales a una discusión que, consideramos, debe involucrar a amplios sectores de nuestra sociedad si queremos que sus alcances signifiquen una irreversible transformación.



El orden político y la nueva Constitución

Por **Carlos M. Vilas**

Para el sociólogo Carlos Vilas, “el cambio constitucional demanda, como condición de posibilidad, una vigorosa construcción de poder que dé pelea a los poderes fácticos que bloquean las posibilidades nacionales de desarrollo”. De la solidez y transversalidad de esta construcción dependerá que una nueva Constitución represente un verdadero cambio de rumbo y no una norma jurídica sin traducción en las tramas sociales y políticas reales.

I

Todo orden político es un orden de poder. Se objetiva en órganos y procedimientos; establece quién o quiénes tienen derecho a ejercer el gobierno, cómo lo hacen, y los deberes, obligaciones y responsabilidades que vinculan al Estado, en tanto institucionalización suprema de ese poder en un territorio, con su población y con otros Estados, todo ello legitimado por alguna idea de justicia, bien común o interés general. Es lo que usualmente se conoce como *régimen político*: la *politeia* de la Grecia clásica, vocablo que fue traducido al latín como *constitutio*, es decir *Constitución*.

Una Constitución es más que el reflejo de la realidad sociológica o económica. Es expresión de trayectorias históricas, concepciones normativas, propuestas de futuro. Es la organización política efectiva del Estado y el modo en que las personas y las fuerzas sociales y políticas viven material y espiritualmente esa organización; no solo el documento en el que ella se formaliza (la Constitución *jurídica* o *formal*).

La inclusión en tal documento de los aspectos fundamentales de la organización política y los fines hacia los que se orienta establece los parámetros de variabilidad del régimen político y el espacio de legitimidad para posteriores modificaciones, producto del empuje de las fuerzas sociales y los cambiantes escenarios internacionales. Aspira de esta manera a acotar el impacto del cambio en la estabilidad política del régimen:

asegurar su continuidad a través del cambio y reducir el potencial disruptivo de este, preservando la estabilidad de aquel.

Esto se expresa como supremacía de la Constitución respecto de cualquier otra norma o comportamiento humano. La facticidad del poder se transfigura en normatividad; recíprocamente la norma formal deviene fuerza material que sanciona un mandato de acción colectiva y delimita y reglamenta la libertad de decisión de los actores de la vida política y socioeconómica. Se distingue así entre el poder constituyente originario, de naturaleza prejurídica, y el poder constituyente derivado, que debe someterse a las reglas de cambio constitucional establecidas en la Constitución jurídica que se busca reformar.

La vigencia efectiva de una Constitución, el desenvolvimiento del mandato sustantivo, organizacional y procedimental que ella comporta, se asienta tanto en el texto como en su interpretación, resultado de la praxis de las fuerzas políticas y sociales. Esas interpretaciones se manifiestan a través de discursos normativos que remiten directa o indirectamente a visiones y posiciones de poder mediadas por órganos, instituciones e individuos: facultades de derecho, profesionales egresados de ellas, grandes estudios jurídicos que ocupan a esos profesionales, empresas y corporaciones asistidas por esos estudios, medios de comunicación que las diseminan en el público lego y que son ellos mismos corporaciones de negocios, organismos financieros multilaterales erigidos en agencias de producción normativa supraestatal, legisladores, jueces y burócratas que ponen en práctica esas interpretaciones dotándolas de imperatividad merced a sus específicos desempeños en el aparato del Estado.

Todo esto indica que el *régimen constitucional* es más que los textos en los que se codifica su formalización normativa. Lo que algunos autores denominan *Constitución real* o *Constitución material* remite la normatividad constitucional a ese conjunto de factores político-ideológicos y culturales, a sus interrelaciones y a sus efectos prácticos y doctrinarios.

El cambio constitucional se apoya en un cambio en las relaciones de poder que son el soporte material de la norma. Sin embargo ambas dimensiones, la fáctica y la normativa, no van necesariamente de la mano ni la una implica indefectiblemente a la otra. [...] Tan importante como el texto es su interpretación socialmente aceptada: un asunto de técnica jurídica tanto como de hegemonía política.



De ello se infiere que el cambio constitucional es asunto más complejo que lo que usualmente se piensa. Siempre se apoya en un cambio en las relaciones de poder que son el soporte material de la norma. Sin embargo ambas dimensiones, la fáctica y la normativa, no van necesariamente de la mano ni la una implica indefectiblemente a la otra. Hitler gobernó Alemania sin modificar la Constitución socialdemócrata de 1919; el drástico cambio de régimen político produjo una transformación en el régimen constitucional sin modificar el texto de Weimar y en realidad apoyándose en él. A la inversa, cambios en la Constitución jurídica pueden ser irrelevantes respecto del modo efectivo de configuración del orden político: las muchas constituciones sancionadas en Bolivia durante la segunda mitad del siglo XX hasta la revolución de 1952 no fueron obstáculo para la continuidad de la dominación política de la oligarquía minera. Tan importante como el texto es la interpretación socialmente aceptada del texto: un asunto de técnica jurídica tanto como de hegemonía política.

II

El cambio constitucional puede ser resultado de la instalación de un nuevo régimen político, o bien efecto de la propia dinámica de este por adaptación de las fórmulas normativas a las nuevas realidades de poder.

En el primer caso, la nueva Constitución formaliza la resolución de conflictos de muy alta intensidad: guerras civiles o internacionales, revoluciones sociales, crisis socioeconómicas que arrastran al anterior orden y dan lugar a una nueva definición de ganadores y perdedores. Tales los casos de la Constitución de México de 1917, de la Unión Soviética de 1918, de Alemania de 1919, de Italia de 1948: tratados de paz que los vencedores ofrecen a los vencidos. Por encima de sus diferencias específicas, cada una de ellas es expresión jurídica de una nueva estructura de poder y punto de partida de ulteriores desenvolvimientos. El poder constituyente que les da nacimiento y contenido es un poder prejurídico que convierte el *ser* de las cosas —el poder político en su pura facticidad— en *deber ser*. Por eso se habla en estos casos de un poder constituyente *originario*, que no encuentra más limitaciones que las que derivan de su propia existencia.

Caseros fue el hecho constituyente de la norma de 1853, tal como Pavón lo fue de la reforma de 1860. El conflictivo tránsito de la Confederación al Estado federal y las cambiantes relaciones de poder que lo impulsaron



—entre fuerzas político-económicas e ideológicas manifestadas como conflictos entre provincias o regiones con diferentes propuestas de organización nacional— culminaría recién hacia 1880, cuando el capitalismo de libre concurrencia que enmarcó los debates constitucionales ya había dado paso en Europa y Estados Unidos al capitalismo monopolista y a la nueva geopolítica del imperialismo económico. La hegemonía de la oligarquía porteña sobre los poderes provinciales le permitió insertarse de manera privilegiada en el nuevo sistema mundial, del mismo modo que esa inserción potenció su primacía en el régimen político nacional. La flexibilidad de las normas constitucionales y su interpretación por la cultura jurídica dominante acompañaron la adaptación de las fuerzas hegemónicas a los nuevos contextos.

En el segundo caso, el cambio constitucional ocurre como *reforma*, resultado de transformaciones en la matriz socioeconómica y cultural de la sociedad —surgimiento y desarrollo de nuevas fuerzas sociales, cambios en los escenarios externos, reconfiguración de las formas de involucramiento del Estado en la gestión del conjunto, teorías y doctrinas que intentan dar cuenta de los nuevos desarrollos— que el régimen constitucional no recepta o lo hace al costo de conflictos y rupturas de su propia legalidad, con un progresivo desencaje con la realidad material y cultural. Se plantea en consecuencia la necesidad, por quienes ya no se sienten representados por las cosas como son, de encarar un cambio de Constitución jurídica que haga juego con esas transformaciones y visiones: un nuevo *deber ser* que choca contra las rigideces del *ser*.

Es este un cambio que ocurre dentro del margen de variabilidad señalado más arriba. No está en cuestión la estructura de poder en sí misma sino algunas de sus dimensiones o aspectos en que se manifiesta: disputas entre fracciones del capital por la hegemonía en el Estado y las consiguientes articulaciones externas; formas y alcances de la intervención estatal; espacios institucionales reconocidos a grupos o clases subalternas; resignificación de los derechos individuales. Por eso se habla en estas situaciones de un poder constituyente *derivado*, que actúa dentro de las limitaciones formales y materiales establecidas por la Constitución que se pretende reformar: es decir, por la delimitación paramétrica del propio ordenamiento de poder.

Aparece aquí la posibilidad de que la legitimidad de la transformación constitucional sea evaluada a través de la óptica del sistema jurídico preexistente, por quienes se oponen a las reformas. Frecuentemente los



argumentos formales o doctrinarios disimulan el juicio sobre los cambios sustantivos. Recuérdese que los Estados esclavistas del sur de Estados Unidos no fueron a la guerra en defensa de la esclavitud sino de la alegada soberanía de esos Estados, que el Congreso de la Unión habría violentado al intervenir en un asunto de incumbencia exclusiva de ellos. En rescate de esa pretendida soberanía, que aceptaba la esclavitud como forma específica del derecho de propiedad, intentaron separarse de la Unión, con el resultado conocido. Algo parecido se observa en las objeciones planteadas en la Convención Constituyente de 1949 por el bloque opositor: el argumento de la supuesta ilegalidad de la Convención no tuvo otra finalidad que justificar con cuestionables alegaciones formales el rechazo, por intereses funcionales y de clase, del contenido de la reforma. Perdido el debate, se retiraron de las sesiones para minar su legitimidad. En ambos casos fueron discusiones e interpretaciones jurídico-constitucionales que enmascaraban concepciones antagónicas del país y del mundo.

La reforma de 1994 puso en evidencia las limitaciones de un texto jurídico para resolver o al menos encauzar las contradicciones que el propio régimen de poder genera: lo que la política no da, el derecho constitucional no aporta.

La Constitución de 1949 fue resultado de la nueva correlación de fuerzas políticas y sociales que, cada una a su manera y por particulares motivos, encontraban obstáculos a su desarrollo en el régimen de 1853-60; fue también producto de las nuevas doctrinas que dieron andamiaje jurídico a los reclamos. Sin la violencia de Caseros y Pavón, el 17 de octubre de 1945 fue la eclosión de un nuevo régimen político, con fuerte protagonismo de las clases trabajadoras y el Estado como articulador de los nuevos acuerdos y conflictos

de poder, merced a las capacidades y competencias que habrían de serle asignadas. Sobre esta base se promovieron importantes transformaciones socioeconómicas y se desarrollaron nuevas modalidades de inserción nacional en los escenarios externos, a tono con coincidentes esfuerzos en otras partes del mundo.

La historia que siguió es conocida. El bombardeo a la Plaza de Mayo y el alzamiento militar posterior fueron los hechos constituyentes de un nuevo régimen constitucional. Mediante una simple proclama, la revolución de 1955 declaró vigente la Constitución de 1853 y reformas posteriores “con exclusión de la de 1949”. En 1956 se dispuso el ingreso



de Argentina al FMI, internalizando el régimen supranacional de poder delineado por las grandes potencias. Las fuerzas políticas que habían cuestionado la legalidad de la Convención de 1949 se integraron sin objeciones a la convocada en 1957 por el gobierno de facto; con entusiasmo regresaron el texto constitucional un siglo atrás —con excepción de un artículo “14 bis”: la clase obrera ni siquiera consiguió como compensación un número propio—. La vuelta a 1853-60 erigió el marco jurídico para la subordinación de la sociedad y la economía argentinas a los nuevos términos del capitalismo transnacional. La Constitución que a mediados del siglo XIX había favorecido la formación del régimen oligárquico y su agresiva inserción en el sistema mundial, resucitada a mediados del XX fue herramienta para la modernización de un régimen de poder que aceptaba con alborozo su rol de comparsa en el nuevo sistema global.

Las décadas siguientes mostraron la ineficacia del régimen constitucional así diseñado para encauzar la dinámica conflictiva de la realidad nacional: limitaciones al ejercicio de las libertades cívicas y derechos individuales, frágil vigencia del “14 bis”, inestabilidad política, asonadas castrenses y golpes cívico-militares mediante los que el capitalismo criollo —un bloque de poder fragmentado por arriba pero unificado por abajo en la explotación de clase— trataba de dirimir sus disputas por la hegemonía.

III

La reforma de 1994 puso en evidencia las limitaciones de un texto jurídico para resolver o al menos encauzar las contradicciones que el propio régimen de poder genera: lo que la política no da, el derecho constitucional no aporta. La reforma institucionalizó la dualidad que caracterizó a la recomposición democrática posdictatorial: por un lado modernas instituciones políticas, por otro el poder económico que había sostenido a la dictadura, había lucrado con ella, le había sobrevivido y, en el nuevo escenario, quedaba al margen de la reforma. Hubo razones para que esto resultara así, pero ellas no diluyen la contundencia de los hechos ni sus consecuencias. De acuerdo al más prístino liberalismo, los frenos y contrapesos de la teoría constitucional dejaron al margen al poder del dinero.

El “Núcleo de coincidencias básicas” y el Pacto de Olivos fijaron el piso y el techo de la reforma: fueron su pacto constituyente, su fuente de legitimidad. El énfasis en las salvaguardas institucionales del régimen republicano de gobierno en prevención de manipulaciones del emparchado



texto de 1853-60-1957 no dejó ver, por convicciones ideológicas o intereses materiales, que detrás de ellas estaban los poderes fácticos y los intereses que las habían prolijado, y que la reforma dejaba incólumes.

El neoliberalismo, que ya había asomado durante la dictadura, encontró en esta dualidad terreno fértil para un más firme desarrollo, liberado ahora del baldón dictatorial y de las sorpresas siempre posibles en la alternancia electoral; el “nuevo federalismo” que se intentó promover debilitó las capacidades de gestión y regulación del Estado federal sin por ello fortalecer las de las provincias. 1994 fue así la enunciación de una nueva generación de derechos cívicos y sociales, la sanción de innovaciones institucionales, y también el portal jurídico de ingreso a la hegemonía transnacional del capital financiero. Si su dualidad brinda testimonio de su matriz liberal, su ambigüedad no es otra que la del orden de poder que le da sustento.

Como todo cambio constitucional, el que hoy se plantea implica como condición de posibilidad una vigorosa construcción de poder que dé pelea a los poderes fácticos que bloquean las posibilidades nacionales de desarrollo y bien común, porque los pueblos y las naciones gozan de tantos derechos como poder poseen. Si esa construcción no existe o es frágil o sectaria, poco puede esperarse de un cambio de rumbo y de una nueva Constitución.





Nueva Constitución y corrupción. Panorama y algunas propuestas

Por **José Massoni**

La vulgata mediática reduce la corrupción a la conducta —reprochable y necesitada de la punición legal— de los funcionarios de turno. Sin embargo, el capitalismo ha sido históricamente una fuente de corrupción política. En la etapa financiarizada, neocolonialista y concentradora al extremo de los recursos y las riquezas, se hace necesario abrir un capítulo de la norma fundamental del país dirigido a establecer bases sólidas —y no meramente “programáticas”— para combatir estas prácticas que debilitan la posición de la nación y afectan recursos que son de todos los habitantes de nuestro suelo a favor de una minoría cada vez más pequeña y rapaz.

I

Que nuestra Constitución atrase es una percepción notoria en la sociedad argentina. La mayoría, con sentido democrático, nacional y popular, lo sostiene como verdad revelada. También los que, fuera de una tal postura política, y decepcionados con el sistema político en general, son miembros del espacio integrado por quienes se mantienen con salarios, jubilaciones, asignaciones, subsidios, ganancias producidas por sus comercios o empresas —urbanas o rurales— pequeñas y medianas, con igual intensidad intuyen la imperiosidad de una severa renovación. En sus casos la fuente de esa imprecisa pero fuerte percepción es el padecimiento cruel y despiadado de una catastrófica pérdida de derechos, para los que no hallaron protección en el sistema jurídico que tiene como cima a aquella norma fundamental. Los juristas académicos lo reafirman con el análisis concienzudo de sus normas decimonónicas pretendiendo regir conductas del siglo XXI. Como prueba final, la derecha capitalista neoliberal y sus voceros callan con

estruendo, procurando que, mediante sustracción, no se menea el tema (hizo excepción el patético y paupérrimo editorial de *La Nación* del domingo 21 de enero de 2019).

La reforma reclama un análisis de todos sus ejes esenciales, pero empezaré por uno aparentemente secundario, que no por casualidad se halla en el centro de la preocupación de los pueblos de aquí y de todo el mundo, porque a un tiempo es barro que moldea los factores de poder y sus aparatos formadores de opinión: la corrupción.

Ante todo, algunas precisiones. En primer lugar, pero no el más importante, encontramos que el aparato mediático ha logrado con éxito significar la corrupción como la cometida por funcionarios públicos, es decir la corrupción pasiva, la de quien recibe dinero o ventajas utilizando el lugar de poder que ocupa, bien que ayudado por los casos de burócratas comprados que efectivamente acontecen en el mundo entero, con modalidades específicas —que no nos interesan ahora—, según se trate de países pobres, emergentes, o desarrollados. Como el vocerío apunta con exclusividad a los integrantes del Estado, de paso que se debilita a éste como institución, se opaca y hasta se hace invisible al otro prota-

El aparato mediático ha logrado con éxito significar la corrupción como la cometida por funcionarios públicos [...]. Como el vocerío apunta con exclusividad a los integrantes del Estado, de paso que se debilita a este como institución se opaca y hasta se hace invisible al otro protagonista coautor del acto corrompido, esto es, a quien paga al funcionario.

gonista coautor del acto corrompido, esto es, a quien paga al funcionario, ya sea aceptando su requerimiento, o más frecuentemente, tentándolo para que se desvíe de su deber legal perpetrando la corrupción activa. Este binomio de actores públicos y privados —nacionales o internacionales— ocurrido en cada caso corrupto específico en última instancia deriva directamente de las reglas de producción capitalista, ya sea en Argentina, Burundi, Estados Unidos o China. Por el lado del capitalista corruptor activo, la regla económica ineludible que le impone obtener la ganancia máxima en el menor tiempo posible lo empuja a no perder un emprendimiento por el prurito de actuar con corrección, porque lo más probable es que si así lo hace pierda el negocio ante un competidor que sí corrompe (por eso egregios países de la Unión Europea permitían a sus nacionales, hasta poco hace, descontar de los impuestos, como



inversión, lo abonado en coimas en el extranjero). Por el lado del delincuente pasivo, un funcionario común de cualquier jerarquía, si no es un ciudadano moralmente sólido, un político convencido de sus objetivos al servicio del pueblo e inmovible en sus principios, compárese en su insignificancia relativa con una multinacional que está pugnando por una decisión administrativa que supone millones de dólares, siendo que en su ínfima condición está inmerso por entero, sin escape, en la cultura creada por el capitalismo, donde el valor supremo es la riqueza, camino a todos los bienes materiales e inmateriales imaginables, casi siempre simbolizados por dinero, que en sumas relativamente nimias irán a su patrimonio personal o la actividad política que desarrolla en su carrera de méritos en las estructuras administradoras locales del imperio.

En segundo lugar, de nivel harto superior y relevancia extrema, es que actualmente el sistema *íntegro* es la corrupción. En su origen consistía en la “mera” inmoralidad de apropiarse del trabajo humano ajeno, no pagándole al trabajador todo lo que había producido para, convertido en capital, ampliar la rueda productiva con explotación más extendida. Luego, sin abandonar esa práctica hacia adentro de sus países, los capitalistas de los países más poderosos se dedicaron a explotar a los trabajadores y productores de las naciones más débiles donde, además, los capitalistas vernáculos no dejaban de expoliar a sus compatriotas asalariados. Luego de sortear la anomalía de setenta años que mostraran que no eran imprescindibles o cuando menos no contaban con el poder total, a partir de la última década del siglo XX los capitalistas —ahora conocidos como neoliberales— reunidos en enormes corporaciones multinacionales ocupadas en absolutamente todos los aspectos del quehacer humano, apalancados en los aparatos estatales de los países más poderosos —como ejemplos, EE. UU. a la cabeza, el Reino Unido, Alemania, Japón, Francia— se lanzaron a la toma del poder absoluto sobre las masas del mundo, explotándolas de modo inimaginado, destruyendo el planeta sin miramientos pero al mismo tiempo transformándose a sí mismos, por el dominio del capital financiero, hacia adentro del sistema. El desarrollo de los mercados de finanzas, valores y grandes inversiones predomina y domina la economía real, productiva, generadora de empleo y riqueza en la agricultura y la industria, que fundaba un tejido productivo sólido. Este complejo expoliador pero fértil se encuentra ahora subordinado al capital financiero, que se dedica a producir dinero con dinero, a la velocidad de la luz, durante las 24 horas del día, entre los mercados de todo el mundo conectados informáticamente



en tiempo real, con la especulación como norte y la desregulación como escenario. Desde Reagan y Thatcher en adelante, los países centrales apoyando con sus estructuras la actuación interdependiente entre el capitalismo financiero y la economía real —con el mando de la primera— consiguió un vertiginoso aumento de la apropiación de bienes por parte de una ínfima minoría: hacia 2010 un milésimo de adultos del mundo poseían un quinto de la riqueza total; un centésimo tenía nueve décimos; la mitad de la población mundial detentaba el cinco por ciento de la suma completa. En 2017, como se había vaticinado con estadísticas irrefutadas, aunque pareciera imposible, la situación fue mucho peor: el 82% de la riqueza mundial generada durante ese año fue hacia manos del 1% más rico, mientras el 50% más pobre —3.700 millones de personas— no se benefició en nada (0%) de dicho crecimiento. En 2018 siguió la tendencia rumbo catástrofe: solo 26 personas —las más ricas del planeta— acumularon lo mismo que las 3.800 millones más pobres. Pero el entramado productivo económico financiero es perverso al extremo: la producción de dinero mediante dinero y derivados financieros y lavado de dinero, los delitos de tráfico de drogas y de armas, los resultados de la economía real mediante súper explotación humana e inconmensurables ejércitos de desocupados, extractivismo suicida de bienes naturales y monopolios privados sobre bienes comunes o de servicios de demanda inelástica ¿pueden llegar a los Estados, a sus pueblos, siquiera en la medida de impuestos? No, va a los paraísos fiscales con asientos principales en la *City* de Londres, Hong Kong, Delaware, Panamá, Bahamas e interconectados, cuevas de ladrones de opacidad extrema y de acceso casi inexpugnable. “Detalle”: el 97% de las ganancias y rentas anuales socialmente producidas se deposita en estas cuevas, mientras en la contabilidad de los gobiernos nacionales entra el 3% de las ganancias y rentas, más el 100% de los costos a cargo de sus pueblos. El 83% de las corporaciones más grandes de EE. UU. tienen filiales en “paraísos fiscales”, y el 99% de las de Europa también, con los bancos como usuarios. Es un sistema grandioso de esquilmar por segunda vez a los pueblos eludiendo las obligaciones fiscales de los Estados que deben sostener solo con los impuestos a sus pueblos, su educación, salud, transportes y toda su vida social, además de las fuerzas armadas para sostener el orden inicuo y defender a los más grandes ladrones que haya tenido la humanidad.

Reitero la conclusión de esta síntesis de brocha gorda. La corrupción es el meollo del sistema entero y es la ínfima minoría más rica quien la construye y conduce.



II

En ese marco impuesto por el mundo será construida una nueva Constitución Nacional. Salvo la necesidad de atención a los derechos humanos ya incorporados en 1994, nada es igual que el tiempo signado por los estertores del Estado de Bienestar.

Para el formidable problema de la corrupción, se impone incluir un capítulo especial cuyas normas, como todas las normas constitucionales, sean operativas y no meramente programáticas (perverso invento hermenéutico pseudojurídico por el cual una ley máxima rige, o no, según la ocurrencia de académicos o jueces que nadie eligió ni mucho menos les dio esa facultad legislativa súper suprema).

Para combatir la corrupción del primer aspecto que vimos, la CN deberá establecer la existencia de una Agencia Anticorrupción independiente de los poderes del Estado, designada por el poder parlamentario popular que la nueva Constitución diseñe. Este será el cuerpo vigilante, de control y receptor de los informes de gestión anuales de aquella. La Agencia tendrá competencia federal, que ejercerá directamente sobre los actos de gobierno en los que tengan participación empleados nacionales de todos los poderes en todas sus jerarquías y según acuerdos marcos de dictado obligatorio en los siguientes ciento veinte días posteriores a la entrada en vigencia de la Constitución, en regiones, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios, cuyos actos siempre podrán ser revisados en el plano federal (esto implica una federación de nuevo tipo, que también establecerá la nueva Constitución, acorde a la necesidades de un Estado Nación con poder imprescindible para ejercer la soberanía en el contexto de un planeta gobernado por corporaciones en un mundo capitalista financiarizado global; también contempla la imperiosa necesidad de penetrar en los nichos de corrupción crecidos en los feudos oligárquicos provinciales). La CN también debería ordenar que la Agencia estuviera integrada por veinte miembros, ciudadanos de reconocidos antecedentes y prestigio ético, con mandatos por cinco años, pudiendo ser reelegidos por un período, designados por el órgano parlamentario popular por resolución adoptada por dos tercios de sus miembros. La ley reglamentaria establecerá que decidirá por mayoría simple. El órgano parlamentario en el plazo de sesenta días dictará una nueva ley de ética pública (su base, con

La corrupción es el meollo del sistema entero y es la ínfima minoría más rica quien la construye y conduce.



las modificaciones necesarias, puede ser la actual 25.188 y sus reformas, que en abstracto y en general, presenta una redacción aceptable. Cabe apuntar que entre sus normas se halla el “olvidado” artículo 17, por el que, sin perjuicio de terceros de buena fe, los actos emitidos en conflicto de intereses o incompatibilidad para la gestión son nulos de nulidad absoluta y las firmas contratantes son solidariamente responsables de los daños y perjuicios que por ellos se produzcan al Estado: numerosas decisiones y actos fundamentales del macrismo y sus socios privados cuentan con la máxima precariedad jurídica de entrar en esta categoría). Importante: una tal Agencia solo tendrá posibilidades de éxito con un poder judicial sustancialmente distinto al actual, diseño de la nueva CN, impregnado de principios democráticos, nacionales y populares. La actividad de la Oficina Anticorrupción, cuando funcionó con alta eficacia y resultados nulos por obra destructora de los jueces federales, a comienzo del siglo, permite afirmar con experiencia fáctica que ese nuevo diseño de administración de justicia es requisito para la aptitud de la Agencia.

En cuanto al segundo y principal aspecto de la corrupción, debe encararse con normas actualizadas de jerarquía máxima la literalmente vital necesidad del país de enfrentar el núcleo del orden económico mundial capitalista concentrado financierizado —y contribuir a su reestructuración junto a los países emergentes que, por ejemplo, integran el BRICS—, lo que implica revertir el desmantelamiento del Estado que comenzó en las última décadas del siglo XX para sortear el bache y seguir camino adelante en la ampliación de derechos de la mayoría. A ese fin debe dictarse una Constitución que, como todas, organice el poder y enuncie derechos, pero que también contenga una Constitución Financiera —tan esencial como las otras partes— que regule la manera de financiar las instituciones establecidas, con un conjunto de principios y de reglas de valor constitucional aplicable al régimen financiero de las diferentes personas y organismos públicos: normas ubicadas en la cima de la jerarquía con respeto impuesto a todas las autoridades públicas. Por ejemplo, las decisiones o disposiciones que las desconozcan podrán ser acusadas de inconstitucionalidad, lo que obstaría su aplicación. Se trata de la proyección obvia de que toda Constitución —como máxima norma suprema producto de la voluntad popular— contiene la pretensión de realización actuante en la sociedad, con la condición ineludible de su financiación, por lo que si aspira a ser viviente y efectiva debe prever cómo se financia y por ello debe establecer las condiciones necesarias para lograrlo.



No lo hemos hecho a lo largo de nuestra historia, desoyendo a Alberdi cuando dijo que

el gasto nacional argentino se compone de todo lo que cuesta conservar su Constitución y reducir a verdades de hecho los objetos que ha tenido en mira al sancionarse como lo declara su Preámbulo.

También escribió (con vigencia lacerante para este tiempo de gobierno corrupto hasta la médula, capitalista extremo y cipayo):

El Tesoro y el gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente. El país que no puede costear su gobierno no puede existir como nación independiente, porque no es más el gobierno que el ejercicio de su soberanía por sí mismo. No poder costear su gobierno es exactamente no tener medios de ejercer su soberanía; es decir, no poder existir independiente, no poder ser libre. Todo país que proclama su independencia a la faz de las naciones y asume el ejercicio de su propia soberanía, admite la condición de estos hechos, que es tener un gobierno costeadado por él y tenerlo a todo trance, es decir, sin limitaciones de medios para costearlo y sostenerlo; por la razón arriba dicha, de que el gobierno es la condición que hace existir el doble hecho de la independencia nacional y el ejercicio de la soberanía delegada en los poderes políticos. Desconocer este deber es hollar el juramento de ser independiente y libres, es abdicar la libertad y entregar el gobierno del país al extranjero, o a cualquiera que tenga dinero para costearlo.

Estos principios alberdianos deben recogerse en normas constitucionales de vigencia asegurada.

Deben integrar el título de la Constitución Financiera los puntos esenciales del proyecto de ley sobre regulación de la actividad financiera presentado en 2012 y de nueva elevación en marzo de 2017, que la califica como de “interés público” y pone en cabeza del Banco Central su superintendencia y responsabilidad de aplicación. Los fundamentos del proyecto de ley deberán ser tenidos en cuenta como guía del diseño de esta



sección financiera constitucional. Lo mismo la estructura, autoridades, designación y remoción de la Unidad de Investigación Financiera (UIF).

En cuanto al rol del Banco Central —también integrado a este título constitucional nuevo— deberá cuidarse, dentro del nuevo esquema de ejercicio del gobierno que la nueva Constitución establezca, que manteniendo su autonomía, la designación y remoción de su directorio no quede en manos de un poder como el que ahora tienen el Presidente con acuerdo del Senado, pues este último garantiza una fuerte influencia de minorías conservadoras proveniente de los feudos provinciales, creo, no erradicables en el corto plazo.

Tales las primeras ideas para el comienzo del abordaje del tema de la corrupción en la nueva Constitución Nacional.



Recuperar soberanía y fortalecer la nación



Por **Ricardo Aronskind**

El economista e investigador Ricardo Aronskind analiza en este artículo la trayectoria histórica argentina en el contexto de la transformación mundial operada en las últimas décadas y propone líneas rectoras para una nueva institucionalidad orientada a recuperar soberanía.

“La globalización opera en beneficio de los que comandan la vanguardia tecnológica y explotan los desniveles de desarrollo entre países. Esto nos lleva a concluir que países con gran potencial de recursos naturales y acentuadas disparidades sociales —el caso de Brasil— son los que más sufrirán con la globalización. Esto porque pueden desintegrarse o deslizarse hacia regímenes autoritarios de tipo fascista como respuesta a las tensiones sociales crecientes. Para escapar a esa disyuntiva tenemos que volver a la idea de proyecto nacional, recuperando para el mercado interno el centro dinámico de la economía. La mayor dificultad está en revertir el proceso de concentración de la renta, lo que solo se hará mediante una gran movilización social”. Celso Furtado, en reflexiones sobre la crisis brasileña, año 2000.

Una reforma constitucional presupone una nación

Un tema tan importante como una reforma constitucional requiere, en el momento actual, volver a pensar qué somos en la globalización, qué significan hoy las unidades nacionales periféricas y qué espacio deja hoy el orden mundial a las particularidades nacionales. No se trata simplemente de contar con una visión actualizada del mundo, que sirva de telón de fondo de lo que localmente deseamos. Hoy, nuestra sociedad

está absolutamente permeada y penetrada por el orden global, a pesar de ser una de las naciones que muestran reiteradas “inadaptaciones” al mundo neoliberal, sus instituciones y sus sensibilidades.

Una reforma constitucional supone varias cuestiones que en el mundo actual, y más aún, en la periferia latinoamericana, no deben darse por sentadas.

Una Constitución supone, ante todo, una unidad política (nación) que establece para un territorio determinado un conjunto de disposiciones básicas, de cumplimiento obligatorio, para todos sus habitantes.

Supone también una unidad política, el Estado, con capacidad para garantizar el cumplimiento de dichas disposiciones en ese territorio, con suficiente capacidad de coacción para que las leyes se apliquen efectivamente.

Supone además, cierta capacidad de autogobernarse, es decir, de definir localmente el ordenamiento económico, social, que se desea. O en otros términos, que la comunidad local tenga libertad para definir su estilo de vida y organización social, pero que además esté en condiciones de soportar las presiones de su entorno que puedan querer torcer esa voluntad.

¿Cuántos de estos supuestos son válidos en el mundo actual, en el siglo XXI, en el contexto de la globalización?

Realidad global

Partamos del supuesto de que la etapa por la cual atraviesa el capitalismo en las últimas cuatro décadas se ha caracterizado no solo por la desaparición de una contestación fuerte al sistema capitalista y por una fuerte primacía norteamericana, ahora menguante, sino por el creciente predominio en el espacio global del capital multinacional incluso sobre los Estados nacionales. Si bien el cuadro es de enorme complejidad, la “novedad” reciente es la creciente autonomía de las corporaciones transnacionales en relación a los Estados nacionales, tomando al planeta como un territorio unificado para maximizar sus beneficios.

Nada de esto pudo haberse hecho sin la construcción de un entorno institucional global, que fue liderado por los Estados Unidos, con acompañamiento europeo y japonés. Ese “acondicionamiento” fue creando las condiciones para que el capital se moviera ampliamente por el espacio internacional sin sufrir presiones ni amenazas. La irrupción china en ese entorno hegemónico, genera tensiones por espacios de poder, pero dentro de las reglas de juego definidas por el capitalismo global.



El paulatino acondicionamiento del mundo para que se transformara en un lugar “friendly” para las multinacionales en las últimas décadas, implicó, para cada una de las unidades nacionales que conforman el globo, un acomodamiento de su legislación local a las demandas de las multinacionales y de los países centrales. Pero la adaptación de las legislaciones nacionales a las necesidades de expansión del capital multinacional fue el último paso luego de otras transformaciones, políticas y culturales, que crearon el contexto institucional para la adaptación a la globalización.

Impactos diferenciados de la globalización

Hay que decir con claridad que el proceso por el cual los países centrales apostaron a la proyección mundial de sus empresas no tuvo necesariamente un resultado feliz para ellos mismos. Estados Unidos se benefició extraordinariamente de la globalización al lograr que sus industrias tecnológicas de punta encontraran un mercado mundial para sus nuevos productos, pero en cambio sintió la competencia global en sus industrias más tradicionales. Muchas firmas estadounidenses hace décadas que están relocalizando sus plantas y sus casas matrices aprovechando las oportunidades que les brinda la mano de obra barata, las rebajas impositivas y las regulaciones más laxas que encuentran en otros países. La popularidad de Trump, entre otras cuestiones, tiene que ver con representar una reacción social frente a la internacionalización del capital norteamericano, que ha dejado con muy malas perspectivas de progreso a una parte de la sociedad.

Se podría decir que China ha sido uno de los espacios nacionales que más aprovechó la movilidad global de capital para industrializarse y sobre todo para absorber conocimientos en su propio entramado productivo, además de mejorar los estándares de vida de una parte mayoritaria de la población.

El mundo periférico sudamericano tendió a desindustrializarse, siendo perdedor neto del proceso de globalización, ya que no supo ni capturar mercados con sus industrias viejas ni incorporarse a la nueva camada tecnológica, que le resulta totalmente externa. No es casual que en nuestra región se naturalice la exclusión de porciones significativas de la población, y que sus élites ya no hablen más ni en términos de desarrollo ni de crecimiento económico. La CEPAL, en sus trabajos recientes, contabiliza en América Latina y el Caribe un 25% de población abiertamente pobre, pero al que se debe agregar otro 35% de población con una inserción endeble en el sistema productivo, con condiciones de vida y de trabajo precario.



Los verdaderos ganadores de la globalización son, sin ninguna duda, las firmas multinacionales productivas y financieras, que han logrado una gigantesca concentración de producción e ingresos, al tiempo que se naturalizaban sus características monopólicas y su poder sobre las estructuras estatales.

Las grandes transformaciones tendenciales que promovió la globalización neoliberal

En los últimos cuarenta años, entre muchos otros, se sucedieron universalmente cuatro grandes cambios que tienen mucha importancia para la Argentina:

- 1) El trabajo se debilitó frente al capital.
- 2) El Estado se debilitó frente a las corporaciones.
- 3) El capital productivo se debilitó frente a los actores financieros.
- 4) Los Estados periféricos se debilitaron frente a los Estados centrales.

Todo esto pasó al mismo tiempo, como tendencias universales, con peculiaridades en cada país y región. En nuestro caso, todas estas tendencias se verificaron a partir de la dictadura cívico-militar de 1976, resultando en un país más pobre y subdesarrollado.

Pero es importante entender que estas tendencias no ocurren en forma “automática” ni son producto de transformaciones “objetivas” generadas por la dinámica tecnológica, sino que son consecuencia de políticas que se impulsan desde el Estado, y fundamentalmente desde los Estados más desarrollados, encabezados por Estados Unidos.

El impulso al desmantelamiento global de la regulación keynesiana estuvo estrechamente relacionado con atacar el poder relativo de los trabajadores y bajar los costos impositivos. En ese cambio de correlación de fuerzas, los Estados tendieron crecientemente a legislar a favor del capital, y en la periferia, a incorporar en la legislación las demandas de las multinacionales y los grandes Estados. La desregulación internacional favoreció especialmente al capital financiero, cuya movilidad fue conquistada gracias a las presiones de los países centrales, a través del FMI o de “consensos” producidos en Washington, sobre el mundo periférico. El mantra del Estado pequeño solo se hizo realidad en algunas zonas de la periferia que no contaban con una élite dirigente con algún proyecto propio. El caso argentino es paradigmático en ese sentido: aquí se verifica la acertada expresión de Aldo Ferrer, sobre la escasa “densidad nacional” que mostraba la Argentina en todas sus relaciones externas, económicas, financieras, diplomáticas, culturales.



La adaptación de Argentina a las necesidades del capital global

Todos los experimentos neoliberales en nuestra región —desde el golpe militar en Chile en 1973 hasta los gobiernos elegidos por vía electoral— tendieron a adaptarse a las necesidades de la economía global, siendo en la mayoría de los casos experimentos con claros beneficiarios externos, tanto en materia de destrucción de capacidades industriales y tecnológicas locales a favor de las empresas externas, como de la disposición de los bienes y recursos naturales para su compra por los actores multinacionales. Las élites locales tendieron a asociarse pasivamente a los negocios que proponía la globalización y asumieron el papel local de difusores del “orden” global en sus propios territorios.

El proceso de transformación económica de Argentina se inició violentamente con la dictadura cívico-militar de 1976, que comenzó con el proceso de demolición de los logros industriales argentinos y de una sociedad bastante igualitaria en términos regionales. Para reforzar el experimento, generó un fuerte endeudamiento externo que implicó la presencia permanente del capital financiero y del FMI en las principales decisiones del país. La dictadura hizo falta, no solo para vencer la capacidad de resistencia de los actores locales a ese experimento, sino porque aún no se había realizado el proceso de transformación cultural en la sociedad, y no se había construido una dirigencia que aceptara el neoliberalismo —y por lo tanto el subdesarrollo y la dependencia— como un destino natural del país. El fracaso del alfonsinismo, que aún creía en la autonomía de la política en relación a los poderes fácticos y a la embajada norteamericana, abrió las compuertas a un segundo ciclo de acondicionamiento del país a las apetencias del capital global —que se asoció a sus socios menores locales— para protagonizar otra vuelta de tuerca en materia de retroceso nacional.

En nuestro país, la anterior reforma constitucional se hizo en pleno contexto de extremismo neoliberal, y de plena euforia globalizadora del capital multinacional. No

El mantra del Estado pequeño solo se hizo realidad en algunas zonas de la periferia que no contaban con una élite dirigente con algún proyecto propio. El caso argentino es paradigmático en ese sentido: aquí se verifica la acertada expresión de Aldo Ferrer, sobre la escasa “densidad nacional” que mostraba la Argentina en todas sus relaciones externas, económicas, financieras, diplomáticas, culturales.



es casual que en esa reforma se hayan transferido, en nombre del federalismo, los recursos naturales estratégicos a las provincias en reemplazo del Estado nacional.

Es absolutamente claro que ese cambio, supuestamente federalizante, estaba en línea con las principales tendencias de la globalización para el tercer mundo: debilitamiento del Estado central, transferencia a unidades subnacionales de decisiones estratégicas, lenta disolución de los elementos que construyen nacionalidad y unidad a favor de una progresiva fragmentación regional, para reconectar luego, cómodamente, esas mini regiones a poderes globales.

Todo el menemismo puede leerse en esa clave: también la transferencia de las responsabilidades educativas a las provincias, nuevamente con la excusa del federalismo, tuvo el sentido de profundizar las diferencias provinciales y avanzar en el proceso de fragmentación cultural y regional.

Recordemos que como corolario de la desastrosa política económica del menemismo, se produjo la crisis de 2001-2002, en la cual se rumoreó que la zona patagónica con más recursos energéticos podía eventualmente considerar su “separación” del resto del país, y se propuso desde el exterior un “tutelaje” sobre la política económica argentina.

Claro, esa reforma constitucional llegó luego de un debilitamiento económico profundo del país y bajo el peso de una deuda externa inmanejable sobre el Estado y las empresas públicas que generó una situación de estancamiento y elevada inflación. Pero también fue posible por la educación ideológica de toda una camada de políticos en la inevitabilidad de seguir los lineamientos de los organismos internacionales y los principales centros de poder. La aparición de un “público liberal” numeroso, partidario de políticas que objetivamente impiden que Argentina se desarrolle, tampoco puede separarse del progresivo deterioro del valor de lo público y de la construcción de un escepticismo colectivo sobre las capacidades públicas para realizar políticas eficaces.

La dependencia promovida por los experimentos neoliberales no es gratuita ni fácilmente reversible, porque genera un conjunto de hechos consumados (retraso tecnológico, pérdida de capacidades, desaliento de productores y científicos) que solo pueden ser revertidos con un uso muy inteligente de los recursos disponibles y tiempo para que las apuestas al desarrollo nacional se consoliden.



Se entiende así mejor la década del noventa, la relativa facilidad de implementación del Consenso de Washington y, en general, la postración frente al desguace estatal y el nuevo ciclo de extranjerización económica y cultural. Ese fue el contexto político-cultural de la reforma constitucional de 1994.

El rumbo neoliberal hacia el desmantelamiento nacional

Las dirigencias locales formateadas en el pensamiento neoliberal globalizador eran la exacta contrapartida para las necesidades expansivas de los países centrales, tanto norteamericanos como europeos, en nuestra región.

Según lo que sostiene aquella ideología, muy vigente en el mundo subdesarrollado, el Estado debe retirarse para favorecer la expansión de lo que sería una pujante actividad privada. Eso no solo no se verifica, sino que en el caso argentino, cuando el Estado nacional fue apartado de la orientación estratégica de la economía, el país no cesó de caer.

Esta operación se realizó desde la dictadura, pero se garantizó su continuidad en democracia bajo la forma de un gigantesco endeudamiento externo que impidió que el Estado pudiera reasumir su rol histórico en el desarrollo. Transformó al Estado en un extractor de excedentes para ser enviados al exterior bajo la forma de servicios de la deuda externa.

La posterior irrupción de la segunda oleada neoliberal, comandada por el justicialismo a través del presidente Menem, procedió al desmantelamiento del Estado productor de bienes y servicios, y promovió la extranjerización de parte del aparato productivo público y privado. El avance del capital extranjero sobre los activos nacionales fue imparable. Pero no fue un proceso espontáneo, producto de una “globalización” presentada como una máquina sin cerebro, sino el proyecto de sectores concentrados locales asociados a los acreedores externos. El efecto fue una fuerte profundización de la dependencia estructural del país y, por lo tanto, un socavamiento pleno de la soberanía nacional.

En el camino, la reforma constitucional de 1994 convalidó, en términos jurídicos, ese proceso de transformación de un país en un satélite del orden global.

Panorama complejo

No puede dejar de decirse que el capitalismo mundial ha venido profundizando, especialmente desde los noventa, sus pretensiones de establecer un ordenamiento económico global compulsivo sobre las regiones



periféricas, que contemple básicamente las necesidades de expansión de las corporaciones provenientes del núcleo capitalista más desarrollado.

Para países como el nuestro, es extremadamente complejo rebelarse aisladamente contra dicho ordenamiento, ya que implica todo un conjunto de sanciones o un eventual aislamiento económico muy difícil de sostener dada la complejidad de la tecnología actual incorporada en nuestros procesos productivos —muchos de cuyos tramos nos resultan hoy ajenos— y de los daños eventuales que podría sufrir la economía productiva y servicios necesarios, como salud, comunicaciones y otros.

La dependencia promovida por los experimentos neoliberales no es gratuita ni fácilmente reversible, porque genera un conjunto de hechos consumados (retraso tecnológico, pérdida de capacidades, desaliento de productores y científicos) que solo pueden ser revertidos con un uso muy inteligente de los recursos disponibles y tiempo para que las apuestas al desarrollo nacional se consoliden. Además está acompañada por elementos culturales e ideológicos que deben ser revertidos en sus terrenos específicos.

Un proyecto de reconstrucción soberana de las capacidades nacionales requiere del acompañamiento de un ordenamiento jurídico que favorezca los esfuerzos públicos para movilizar los recursos de la nación y los proteja de las restricciones que el orden internacional pretende establecer para maniar las posibilidades expansivas de ciertas regiones periféricas.

Conclusiones/propuestas

Sería muy bueno que quienes se reúnan a pensar un orden jurídico para los próximos tiempos de nuestro país, consideren este cuadro histórico contemporáneo, tomando en cuenta que lo jurídico es solo una parte del todo, y que si bien no puede, por sí solo, “generar soberanía”, tiene la capacidad de crear las mejores condiciones para recuperar capacidad de decisión nacional.

Entre las líneas directrices que deberían pensarse para aportar a una tarea de reconstrucción nacional en el actual momento global, debería contarse:

- Construir mecanismos para evitar por todos los medios atomizar poder y sumir a las autoridades nacionales en la impotencia y en la ineffectividad.
- Consolidar la unidad política-económica-territorial del país, evitando tanto un centralismo como un federalismo a favor del capital multinacional.



· Restituir a la soberanía nacional recursos naturales, además de definir áreas de producción —como tienen los países soberanos— que se reservan al control nacional.

· Revisar todo el sistema de tratados internacionales que restringen o limiten las capacidades del Estado nacional para hacer políticas por el desarrollo nacional, así como la pertenencia a instituciones o mecanismos supranacionales que pongan al país en situación de vasallaje.

La reforma tiene que apuntar a fortalecer y agilizar las capacidades estatales para promover la expansión productiva y las capacidades tecnológicas. Tiene que dotar al Estado de instrumentos para que el excedente económico se canalice productivamente, y no hacia la fuga de capitales como viene ocurriendo, con matices, desde la reforma financiera de 1977.

La economía argentina tiene una notable capacidad de generar recursos, pero su utilización social es extremadamente defectuosa desde la implantación del modelo rentístico-financiero. La reversión de esa tendencia, promovida y reforzada desde el orden global, no es sencilla, y depende de una vigorosa y esclarecida decisión política. Y nuestro orden legal deberá sostener ese viraje estratégico.

No cabe duda de que estamos profundamente imbricados con un proceso global del cual nos podemos “desvincular” solo parcialmente. Pero seguir aceptando pasivamente las demandas de la “globalización” y seguir adaptando nuestra sociedad a sus requerimientos solo puede derivar —como lo advertía Furtado visionariamente para el Brasil— en un creciente debilitamiento económico, fragmentación social y desintegración nacional.

Si Argentina va a hacer la patriada de retomar un rumbo nacional, será fundamental contar con un nuevo ordenamiento jurídico que la libere de sus propias ataduras.





Soberanía y Constitución

Por **Jorge Francisco Cholvis**

El autor recupera en este texto la mejor tradición constitucional argentina, representada por el maestro Arturo Sampay y cristalizada en la reforma constitucional de 1949, documento fundamental para cualquier proyecto de reconstrucción del tejido institucional del país en un sentido verdaderamente democrático.

1.

Consolidar la soberanía es, simultáneamente, *condición y objetivo* del Estado nacional. La etapa que transitamos con subordinación externa confronta con tan elevado propósito. Por ende, en estas épocas más aún corresponde hablar de soberanía, teoría del Estado y Constitución. Bien se puede expresar que el derecho es el lenguaje del poder, cuya palabra clave es la Constitución. En su integridad la Constitución es, ciertamente, una estructura multidimensional: cultural-económica en la base (Constitucional *real*) y jurídico-institucional en el vértice (Constitución *jurídico-formal*). Desde el momento en que se recuperó la noción de la realidad conceptual de la Constitución, frente a la ideología que presentaba a la Constitución escrita abarcando la realidad global de la Constitución, quedaron claramente conceptuadas su infraestructura sociológica y la sobreestructura jurídica. Y como a estos dos aspectos de una misma realidad se los llamó Constitución, hubo que diferenciarlos con nombres complementarios: al primero se lo llamó Constitución real y al segundo Constitución escrita o jurídico-formal. Este concepto comprende un conjunto de normas jurídicas que regulan los poderes u órganos del Estado y establecen las obligaciones y derechos de los habitantes disponiendo el contenido social y político que debe animarla. En ella se determinan los objetivos y medios para lograr la justicia política o social como finalidad de la Constitución. La definición de los temas de alta política del Estado se debe encontrar en el texto de la Carta Magna. Esta no es simplemente un documento jurídico, sino que

es el más elevado documento político. Es la institucionalización al más alto rango normativo de un proyecto de nación definido, compartido y apoyado por los más amplios sectores de la población.

2.

El desarrollo político comprende el conjunto de cuestiones relativas a la instauración de una Constitución justa. Por ende, es imprescindible tener presente la correlación que existe entre la Constitución real y la jurídico-formal; y, por otra parte, observar la afirmación de la justicia que debe contener la Constitución real atento a las condiciones sociales de producción y cultura. La adecuación a tales condiciones sociales conforma los criterios para valorar la Constitución real y a la Constitución escrita y, en consecuencia, esos criterios vienen a servir de ideales para animar la lucha del pueblo por una Constitución mejor. Señalaba Sampay que la expresión elíptica *desarrollo político*, tiene como significado la búsqueda del régimen político más apropiado para impulsar el desarrollo económico de un país en cierta etapa de su evolución histórica. En esencia, pues, el desarrollo político establecerá las estructuras político-institucionales más adecuadas para un acelerado desarrollo económico. Y el desarrollo económico consiste en instituir las estructuras socio-económicas más aptas para explotar con procedimientos modernos los recursos con que cuenta la comunidad política a fin de multiplicar la productividad del trabajo social, para que todos y cada uno de sus miembros gocen de los bienes materiales y culturales de la civilización.

3.

Es deber de los juristas comprometidos con los intereses populares explicar la veracidad de los conceptos y las tendencias dominantes que sobre ellos se exponen, y ayudar así a la toma de conciencia por las mayorías sobre los hechos y la situación imperante tanto en el acontecer cotidiano, como las etapas precedentes en el tiempo histórico. Señalaba Sampay en 1972 que “el uso clínico del conocimiento debe conjugarse con el *patriotismo constitucional* que, en una sociedad dependiente, requiere órganos y estudiosos compenetrados con la idea de la Justicia Política, estrella directriz que debe orientar la interpretación y valorización de las normas de derechos público”. Anticipándose a la triste historia de años posteriores, denunciaba que durante años esa situación a



la que se llevó al país se la propiciaba alabando las presuntas bondades de “la libre inversión extranjera”. Y explicaba que este embaucamiento es presentado del siguiente modo: como nosotros no generamos ahorro social bastante para invertir en desarrollo, ni poseemos la tecnología moderna que para promover el desarrollo es menester, estamos forzados a recibir de afuera ambas cosas; así acrecentaremos la producción a un punto tal que utilizando la parte de esa producción para amortizar las inversiones de capital, remitir al extranjero las ganancias que este engendra y las regalías por el uso de los artefactos tecnológicos, aún quedaría mayor cantidad de bienes que los existentes antes para distribuir entre los argentinos. Así cierran el engaño. Es lo que años después y todavía hoy pregonan con la teoría “del derrame”, que, cual panacea, favorecería a todos aplicando la teoría económica “neoliberal”.

4.

Así es que las políticas económicas neoliberales que se fueron ejecutando dejaron como resultado el estancamiento económico, la extranjerización de bienes y recursos naturales, la desocupación y las enormes carencias que actualmente padecemos. Pero debemos señalar también que, desde el punto de vista del neoliberalismo, la soberanía es un concepto anacrónico. Hay que poner las cosas en su lugar. Para los países subdesarrollados la pérdida del dominio real sobre los comandos de la vida económica hace que el concepto de autogobierno quede subvertido. El concepto de soberanía como atributo de un Estado solo se puede analizar teniendo presente que su esencia está determinada en última instancia por su estructura económico-social. El contenido de la soberanía está regido por las condiciones concretas en que un Estado determinado se exterioriza como tal, y en las actuales condiciones del mundo la noción de independencia económica surge como un dato indispensable para integrar el concepto de soberanía. Se debe insistir en la íntima vinculación que existe entre el desarrollo económico de los países y la defensa del principio de independencia económica. Es un objetivo esencial. Los problemas que crea la dependencia exterior no son errores o deficiencias en la aplicación de la política neoliberal, pues son factores estructurales muy conocidos que esta no puede resolver. Urge erradicar las causas que frenan el progreso económico y el bienestar social.



5.

Para el perfeccionamiento físico y espiritual del pueblo argentino es necesario promover el desarrollo autónomo de la economía nacional, y el mismo solo puede realizarse si el pueblo argentino, modelado como entidad político-jurídica realmente soberana, administra sus propios recursos y medios fundamentales de producción y recupera los que están en poder de fuerzas que no los utilizan con ese fin. Para vertebrar un desarrollo económico autónomo, la pieza maestra consiste en el pleno ejercicio de la soberanía nacional. La ecuación independencia política formal-dependencia económica real, por más que se la quiera marginar, expresa la contradicción polar, característica de la sociedad internacional contemporánea. La misma subraya la situación de la mayoría de los países subdesarrollados y define los rasgos esenciales del neocolonialismo. El primero de esos elementos apunta a los datos jurídico-institucionales que conforman al concepto de soberanía estatal; el segundo, en cambio, traspasa los velos de la estructura institucional y muestra una situación de subordinación, de falta de verdadera

autonomía que se contraponen al concepto legítimo de soberanía. La falta de independencia económica lleva a la pérdida de la independencia política, pues como actualmente se observa, quien controla la economía de un Estado domina también su política nacional e internacional. Dependencia económica y dependencia política son dos expresiones o facetas de un mismo fenómeno, y una gravita sobre la otra merced a un incesante proceso de flujo y reflujo. Dependencia económica y subdesarrollo operan como factores en directa interacción y aseguran la subsistencia de las estructuras que impiden una efectiva vigencia de la soberanía. Ello incide directamente en el condicionamiento socioeconómico que ocasiona la falta de vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que afecta a la mayoría de la población. La independencia económica debe ser objetivo primordial para terminar con esta situación.

Para el perfeccionamiento físico y espiritual del pueblo argentino es necesario promover el desarrollo autónomo de la economía nacional, y el mismo solo puede realizarse si el pueblo argentino, modelado como entidad político-jurídica realmente soberana, administra sus propios recursos y medios fundamentales de producción y recupera los que están en poder de fuerzas que no los utilizan con ese fin.



6.

El modelo correspondiente a la concepción tradicional de la soberanía es el Estado integrado en lo político y en lo económico. Allí la estructura político-jurídica y la economía convergen en el plano de la nación. El modelo de los países que no han logrado aún o no gozan de la independencia económica, es el del Estado no integrado. En este caso, la estructura política aparece formalmente realizada en el marco nacional, pero la estructura económica se encuentra integrada con la de la economía de los Estados de alto desarrollo que efectivizan su esquema dominante, que también componen distintos organismos internacionales (financieros, comerciales, culturales, etc.) que coadyuvan a ejercer su predominio. El Estado subdesarrollado conserva los atributos formales del autogobierno, pero las decisiones efectivas le son dictadas desde el exterior. Incorporar el concepto de independencia económica al campo de una teoría del Estado que interprete las circunstancias propias de nuestros países, enriquecerá con una nueva dimensión la concepción tradicional de soberanía. Por lo contrario, para los países de alto desarrollo fue una cuestión superflua adoptar una individualización del atributo de la independencia económica. Para ellos, independencia política e independencia económica fueron conceptos equivalentes que conforman el autogobierno. Son dichos países los que ejercen el control político y económico de los pueblos sometidos. Por ello, dentro de la concepción tradicional de soberanía predominan sus elementos político-

institucionales. Confrontando ese concepto con la realidad de los países que padecen la antinomia independencia política formal-dependencia económica real, la definición tradicional revela inmediatamente su carácter abstracto y su falta de adecuación para reflejar una concreta relación entre la forma jurídica de la soberanía y el contenido económico-social en que ella se expresa.

7.

Se debe concluir con las políticas que llevaron a la profunda crisis que nos ocasionó el neoliberalismo “salvaje” en el 2001, y que se restauran ahora en Argentina. El



desmantelamiento del patrimonio y de las capacidades estatales de decisión soberana fue paralelo a la creación de un entramado jurídico internacional orientado a recortar adicionalmente la capacidad de decisión soberana de los Estados dominados. No se puede dejar de tener presente que el país, durante largos períodos y en especial en la década del noventa del siglo pasado, funcionó de manera prácticamente continua bajo las directivas y el estrecho seguimiento de un programa respaldado por el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales; y con el auspicio y apoyo de los países de alto desarrollo, como también de los enormes conglomerados del capital financiero internacional y la connivencia de grandes grupos económicos-financieros nacionales (la “patria financiera”). No cabe discusión de que esas instituciones financieras por distintos caminos intervinieron en la formulación de las políticas económicas que durante muchos años se aplicaron, en particular con los acuerdos stand-by, las misiones especiales, los créditos condicionados y los programas de “ajuste”. Estos documentos se transformaron de tal modo en un soporte de máximo rango en la conformación de la Constitución real, que somete y condiciona a la Constitución jurídica. Sobre la base de dichos instrumentos, el FMI y el Banco Mundial asumieron una disimulada función de corredacción y vigilancia del cumplimiento de los programas económicos de “ajuste”. Por esas vías se ocasionó un desmedro sustancial en el ejercicio de nuestra soberanía. La dependencia se manifiesta así en la transferencia de la decisión nacional en la confección de los programas económicos. Su consecuencia es el atraso económico, la desocupación y las enormes carencias que dejó en el pueblo.

8.

La libre inversión de capitales extranjeros con la finalidad de máximas ganancias, el manejo del ahorro social a través de los bancos y compañías de seguros extranjeras, la “deuda externa”, la administración foránea de las fuentes energéticas, la dirección del comercio exterior por los monopolios internacionales configuran un país dependiente, porque arman una estructura económica que engrana como pieza auxiliar con la estructura económica de los países dominantes de alto desarrollo. Los resultados del Estado neoliberal en la Argentina configuran el peor período de nuestra historia económica y social. Es menester resaltar que en los países dependientes existe un grupo



privilegiado de nativos, una clase herodiana, que apoderándose de los resortes del gobierno y manejando los recursos económicos del país, conservan esa dependencia. Son quienes se benefician de las estructuras de producción y distribución de la riqueza social mediante las cuales los países dominantes expolían a los sectores populares de los países dominados, al no permitir que los recursos naturales, financieros y humanos se desarrollen plenamente con miras a lograr que el pueblo entero participe de los bienes de la civilización, sino que solo se desarrollen parcialmente y en la medida que secunden a las economías de los países dominantes. Así es que uno de los medios más notorios del imperialismo para lograr su dominio de las naciones dependientes es la implementación de las relaciones de alianza y complementación que llevan a cabo sus gobiernos y grandes conglomerados monopólicos transnacionales con los grupos dominantes en las naciones periféricas; grupos que controlan el gobierno de estas naciones y que por ejercerlo con miras a sus propios intereses y no en la promoción del bienestar general reciben justamente el nombre de oligarquías.

9.

Es claro que la soberanía es un elemento determinante del Estado y su ejercicio efectivo un requisito esencial para dar respuestas propias en el escenario global. El orden jurídico impera en función de la soberanía, y esta sigue siendo una cualidad del poder y un elemento modal del Estado moderno. Los cambios operados en el ámbito funcional del Estado no han modificado su esencia. La realidad sociológica del presente indica todavía que para haya progreso social en nuestros pueblos *son indispensables las soberanías nacionales, proyectándolas hacia la Patria Grande*. Sostenemos que el respeto de la soberanía significa, por el lado externo, contener la penetración y expoliación, y por el lado interno, crear libremente, autodeterminar el régimen de vida social y los modos de utilizar los recursos para efectuar la Justicia. Si la soberanía nacional no lograra su plenitud, ha de ser necesariamente la consigna de una reivindicación, una alta

La Constitución Nacional requiere un nuevo diseño que evidencie una arquitectura constitucional distinta, y no nos debemos restringir a una simple modernización de su parte dogmática o a la modificación de su faz orgánica para actualizarla solamente.



bandera de lucha en la senda hacia la emancipación económica y social, ineludible meta que mediante un vigoroso poder popular comenzará una nueva etapa progresiva en el desenvolvimiento histórico del pueblo argentino. Es el imprescindible rumbo para consolidar un país soberano y con justicia social que anhelamos. Solo así seremos definitivamente una nación “socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”, como rezaba el Preámbulo de la Constitución Nacional de 1949 e institucionalizaban sus normas, cual pórtico del nuevo constitucionalismo suramericano. Nuestros pueblos deben lograr una capacidad suficiente de decisión nacional y no quedar reducidos a la situación de Estados en apariencia que conservan los atributos formales del poder pero no su esencia. Un país que aspira a desarrollarse íntegramente no puede dejar en manos ajenas el manejo de esenciales engranajes de su mecanismo productivo, si es que no quiere que su economía sea un acoplado de la economía extraña que manipula esas piezas esenciales.

10.

Pero cabe remarcar que para lograr tan alto objetivo y modificar la Constitución real que posibilitó dicho estado de subdesarrollo e injusticia, es prioritario construir el motor del proceso social que lo lleve a cabo, la alternativa

Para efectivizar la Justicia como fin último de toda comunidad política es que entendemos necesario iniciar el debate hacia una nueva Constitución.

efectiva de poder político nacional que nos permita concluir con todas las políticas económicas que se efectuaron y apartar definitivamente a todos los sujetos que las facilitaron. De esa forma se podrá defender la riqueza nacional e impedir su fuga, erradicar el endeudamiento exterior, aumentar la capacidad de ahorro nacional, recuperar e intensificar la utilización de los recursos naturales y biogénéticos, el desarrollo científico-tecnológico, impulsar un proceso de industrialización, apoyar el acceso a la tierra y a la maquinaria agrícola a quienes deseen trabajar en el campo, expandir el mercado interno, posibilitar a los sectores trabajadores una mayor participación en la renta nacional y, en fin, poner en vigor leyes y servicios indispensables para la protección de los valores humanos. Será hacer efectivo el Proyecto Nacional, y una nueva Constitución jurídica será el marco para su institucionalización al más elevado rango normativo. La Constitución Nacional requiere un nuevo diseño, que evidencie una arquitectura constitucional distinta, y no nos



debemos restringir a una simple modernización de su parte dogmática o a la modificación de su faz orgánica para actualizarla solamente. Por ello, para efectivizar la Justicia como fin último de toda comunidad política es que entendemos necesario iniciar el debate hacia una nueva Constitución. A partir de lo coyuntural ingresamos a lo estructural. La urgente reversión del rumbo nacional solamente es concebible sobre la base de la construcción de una nueva institucionalidad, de un nuevo Estado, apoyado sobre nuevas bases conceptuales acordes al país que tenemos y a nuestro tiempo contemporáneo, que puntale constitucionalmente derechos. Ello solo puede alcanzarse si es el fruto de una amplia movilización y una efectiva participación protagónica para institucionalizar al más alto rango normativo un proyecto nacional, popular, democrático, integrado y federal.



Violencia y nueva Constitución



Por **Eugenio Raúl Zaffaroni**

El diagnóstico de un “genocidio por goteo” en América Latina es el punto de partida de Eugenio Raúl Zaffaroni, ex miembro de la Corte Suprema de Justicia, para reflexionar sobre el problema de las violencias y su relación con la soberanía nacional, en función de un futuro derecho constitucional en nuestro país.

Soberanía y justicia social

Una Constitución es un *pro-yecto* (algo que se lanza hacia adelante) de distribución del poder político (gobierno de la *polis*) para el ejercicio de la soberanía popular. Se trata una ley más difícil de reformar que el resto, es decir, más *pétrea* (*constitución, estatuto*, etimológicamente remiten a *estatua, estatuario*).

Esa ley *pro-yecta* un Estado *soberano*, que es exactamente lo contrario de una *colonia*. En él la sociedad agrega valor (trabaja) para sí; en la colonia para otro. En él es posible distribuir riqueza más equitativamente; en la colonia es imposible.

El Estado soberano es presupuesto de la *justicia social*, en tanto que la colonia lo es de la *injusticia social*. La interrelación de íntima vinculación entre independencia económica, soberanía política y justicia social, en la hora actual, en que el totalitarismo financiero pulsiona en todo el mundo, es más evidente que en 1949.

Ineficacia y colonialismo

La Constitución Nacional que actualmente se tiene por válida, perdió eficacia en cuanto a su función principal, pues permitió un cambio de régimen que en poco más de tres años nos colocó en vías del colonialismo, dado que, por decisión de una autoridad unipersonal comprometió el futuro de la nación con un endeudamiento sideral, que es la forma que asume ahora la violencia colonial.

Para superar esta situación subordinada se requiere un *pro-yecto* capaz de modelar una sociedad integrada comunitariamente, con amplia capacidad de resolver conflictos. Como los conflictos son el motor dinamizante de toda sociedad, en una comunidad organizada no se los ignora ni pretende suprimírseles, sino que se aspira a resolverlos sin violencia. Para eso no basta con *pro-yectar* vínculos de autoridad corporativa *vertical*, sino de fomentar en especial los *horizontales* de empatía comunitaria: impulsar el sentimiento de participación en una empresa nacional de soberanía y justicia social.

Violencia e injusticia social

La violencia siempre resulta del fracaso en la solución pacífica de la conflictividad social. Se presenta con diferentes formas particulares dentro del marco general de poder, que facilita o dificulta la solución no violenta. Dicho de otra manera: el marco general de violencia de cualquier sociedad se reduce en la medida en que avanza la justicia social.

La injusticia social de un Estado que pierde soberanía provoca exclusión, marginación, discriminaciones, desempleo, desprotección laboral, confiscación de derechos previsionales, limitación al acceso a la salud, a la educación, etc., es decir, negación de los derechos inherentes a la condición de ser humano (todos los seres humanos son personas).

Esta fuente general de todas las formas particulares de aparición de la violencia, se oculta por medio de la violencia mediática, en que un monopolio comunicacional —creador de realidad única— viola el derecho a la información plural, indispensable para el sano ejercicio consciente de su condición en una democracia también plural.

Agotar el tratamiento del problema de la violencia en vistas a una nueva Constitución Nacional requeriría abarcar todos estos aspectos, recorriendo la totalidad del *pro-yecto* constitucional porque una nueva Constitución Nacional, en síntesis, deberá garantizar la soberanía y, con ella, la justicia social, lo que equivale a reducir los espacios de violencia.

Violencia letal o abierta

La violencia se hace más evidente cuando provoca muertes, y esto es común en casi todas las formas que asume en el subdesarrollo colonial (inseguridad laboral, inadecuación de los caminos, deficiencias sanitarias, atención selectiva de la salud, subalimentación, etc.). En América Latina, si sumásemos a la violencia homicida todas estas otras víctimas,



verificaríamos que estamos sufriendo un “genocidio por goteo”. No obstante, es harto común que políticos y periodistas se refieran únicamente a la violencia abierta o delictiva.

Dada la importancia que se le asigna —y que representa en el juego político—, y la imposibilidad de abarcar todas las manifestaciones de la violencia en general, nos ocuparemos de reflexionar acerca de ella en referencia a un futuro derecho constitucional.

La prevención no es en abstracto

La Constitución futura debería ocuparse de la prevención del delito, primero, en razón de sus consecuencias letales y, segundo, para acabar con su manipulación política, que distorsiona la vida democrática.

Pero cabe advertir que “prevención del delito” es un título bueno para una oficina, pero engañoso en la realidad, porque “el delito” en abstracto no existe. En la realidad hay siempre “delitos concretos” (homicidios, violaciones, robos, etc.). Por ende, la prevención debe concretarse en delitos en particular y, por orden de gravedad, sería bueno comenzar por los que lesionan la vida humana, es decir, los homicidios.

Tampoco se crea que hay una única prevención del homicidio, puesto que será muy diferente según se trate de intrafamiliares, de femicidios, de los que son producto de reyertas, de venganzas, de los que se producen en ocasión de robo, de los de tránsito, etc. La realidad no admite remedios únicos para cualquier caso y la razón indica que debe prevenirse cada uno según su forma y motivación.

Una distopía ilustra la realidad

Para que se comprenda cabalmente la necesidad de un deber ser preventivo en la propia Constitución, es bueno invitar a un juego imaginativo descabellado. Imaginemos una distopía en materia de salud. Alucinemos por un momento que los gobiernos construyesen hospitales y salas de atención según lo que les diera

La Constitución Nacional que actualmente se tiene por válida perdió eficacia en cuanto a su función principal, pues permitió un cambio de régimen que en poco más de tres años nos colocó en vías del colonialismo, dado que, por decisión de una autoridad unipersonal comprometió el futuro de la nación con un endeudamiento sideral, que es la forma que asume ahora la violencia colonial.





más votos o *rating*, que los enfermos decidiesen los tratamientos incitados por demagogos que pregonen remedios infalibles, que curanderos propusiesen remedios disparatados en la TV y los enfermos desesperados los reclamasen creyendo en su eficacia, que se ignorase cuáles son los padecimientos más frecuentes porque nadie recogiera los datos y a nadie le importase en realidad prevenirlos, que a cada rato se distrajera a la población proponiéndole un nuevo medicamento que se sabe ineficaz, que se la alarmara con la invención de dolencias inexistentes, que se ocultasen las existentes, que campañas sanitarias, vacunaciones, centros de salud, medidas preventivas, todo quedase librado a la lucha política electoral, al *rating* de los comunicadores sociales y a la intervención de improvisados y curanderos y, en definitiva, que nadie tenga idea del nivel sanitario real de la población.

¿Distopía o descripción?

Para alucinar esta distopía se requiere un esfuerzo de imaginación, pero no es necesario ningún esfuerzo si se la traslada al campo de la política de prevención de la violencia delictiva, porque sería la exacta descripción de lo que sucede en ese terreno: esa política no la marca el Estado, sino los medios monopólicos y las preferencias electoralistas de los políticos que, cuanto menos escrupulosos y más inmorales son, más explotan el caos en materia de prevención delictiva. Esta patología político-comunicacional es tan grave como el imaginario caos sanitario, pues también cuesta vidas y, en casos extremos de países cercanos, muchas más.



Si a nadie le interesa conocer —y cómo es imposible prevenir lo que no se conoce—, cabe concluir que a nadie le interesa prevenir en serio. Ningún político reunirá votos inventando que conoce el remedio oncológico infalible, porque desde el Estado lo desmentirían y lo harían callar. Pero cuando cualquier inmoral inventa a diario un despropósito en materia de política criminal (repartir armas, condenar niños, aumentar penas locamente, etc.), nadie le responde desde el Estado con autoridad científica y técnica —cuando no se trata de la propia autoridad de seguridad que asume el rol inescrupuloso—.

Necesidad de un organismo técnico autónomo

Por ende, es urgente que una nueva Constitución Nacional prevea la creación de un organismo técnico independiente, quizá un extra poder o bajo el control de un tribunal constitucional, integrado por funcionarios seleccionados por concurso, por los institutos universitarios especializados, por representantes o voceros de las diferentes policías y de los poderes judiciales, con la misión de investigar la violencia letal y su dinámica en cada ciudad, provincia y región del país, proyectando las políticas de prevención de la violencia delictiva.

Un consejo, instituto u organismo de esta naturaleza debe ser constitucionalmente autónomo, porque de otro modo sería un nuevo juguete en las manos de los políticos inescrupulosos.

Su misión no debería ser meramente estadística o cuantitativa, sino muy especialmente cualitativa, es decir, tanto nutriente de prevención primaria, dirigida a neutralizar la fuente misma de la violencia (precariedad habitacional, vecindad de barrios de diferentes ingresos, pobreza extrema, carencia de escuelas, centros deportivos, iluminación, asfalto, etc.), como de prevención secundaria, que es la que incumbe a la policía de seguridad (vigilancia, patrullaje, comunicación con los vecinos, detención de infractores, etc.). Es un error creer que la única prevención es la secundaria.

Se trataría de una medida institucional para sacar la prevención del campo de la política electoralista y del *rating* mediático y tratarla de modo elementalmente técnico. La política nunca estará ausente, porque la técnica aséptica y neutral no existe, pero no debe confundirse una política técnica (al igual que la sanitaria, educativa, vial, etc.) con una manipulación política electoralista irresponsable y demagógica.



Con eso no basta: el monopolio mediático y las policías

Es claro que la mera creación de este organismo no sería suficiente para encarar desde la Constitución una política preventiva racional.

Ante todo, debería ser acompañado por la supresión del monopolio comunicacional, que es elemental en cualquier democracia. Un monopolio dedicado a generar alarma social o a ocultar la realidad letal no permitiría programar y menos ejecutar una política preventiva racional en serio.

En cuanto a las policías, pese a su decisivo papel de prevención secundaria, ya que no hay ningún Estado sin policía, es decir, ya que se sabe que es un servicio civil indispensable, la Constitución actual no las menciona.

Dado que las policías ejercen el control territorial —función por esencia soberana por lo que la corrupción y debilitamiento de las policías

es funcional al tardocolonialismo—, en la propia Constitución debieran establecerse las carreras policiales, la adecuación proporcional del armamento y, sobre todo, garantizarse al trabajador policial los mismos derechos que a cualquier otro (paritarias, sindicalización, discusión horizontal de condiciones de trabajo) salvo, obviamente, el derecho de huelga. Es inadmisibles que al trabajador policial se le nieguen todos los derechos laborales, so pretexto de organización militarizada, cuando se trata de un servicio civil.

Es urgente que una nueva Constitución Nacional prevea la creación de un organismo técnico independiente integrado por funcionarios seleccionados por concurso, por los institutos universitarios especializados, por representantes o voceros de las diferentes policías y de los poderes judiciales, con la misión de investigar la violencia letal y su dinámica en cada ciudad, provincia y región del país, proyectando las políticas de prevención de la violencia delictiva.

El poder judicial

Como es de toda evidencia, si bien los jueces, fiscales y abogados no ejercen el poder punitivo en ninguna sociedad, sino que controlan y acotan su ejercicio, esa función es vital para que este no se “desboque” con resultados letales.

Una judicatura que supere la irracional organización constitucional de nuestro poder judicial es indispensable para *pro-yectar* el nuevo Estado de derecho y, entre otras cosas, también para llevar a cabo cualquier política de prevención delictiva racional, evitando



que el poder policial se desvíe de su objetivo. En otras ocasiones nos hemos ocupado de este tema, que excede en mucho, por cierto, la cuestión de la prevención de la violencia, por ser determinante del marco general al que nos referimos al comienzo.

Digamos aquí que la función judicial es indispensable para sostener al Estado de derecho, impedir que la violencia represiva se extienda contra reclamos de justicia social, contener cualquier desborde del poder y toda letalidad policial. Debe tenerse en cuenta que siempre que se debilitó o canceló el control judicial sobre el poder policial, se dejó expedito el camino al genocidio y a los crímenes de lesa humanidad.

La gran criminalidad organizada

Pero al margen de lo anterior, retomando la cuestión del marco general en relación a una nueva Constitución, no se puede ignorar que la violencia macrodelictiva es el medio preferido del tardocolonialismo, es decir, de la agresión contra la cual debe defendernos el *pro-yecto* de Estado soberano y socialmente justo.

El totalitarismo financiero mundial comete macroestafas (como la de los inmuebles de 2008), explotación de trabajo esclavo a distancia, tráfico de personas y armas, evasión fiscal, usura, macroextorsiones, cohechos, etc., contando con un enorme aparato de encubrimiento por receptación que recicla el producto de toda la actual criminalidad organizada, incluyendo el narcotráfico.

Su efecto sobre el hemisferio sur es el tardocolonialismo practicado por sus procónsules locales, que incurren también en delitos (administraciones fraudulentas, negociaciones incompatibles con la función pública, corrupciones, abusos de autoridad, difamaciones, *lawfare*, prevaricatos judiciales, encubrimientos, violencia letal represiva, etc.).

Gran criminalidad y delincuencia del subdesarrollo colonial

Todos esos delitos son tanto manifestaciones como causas de violencia, porque de ellos resulta el subdesarrollo colonial y el marco generador de las violencias letales locales y que, en rigor son altamente funcionales al tardocolonialismo, porque un país con alta violencia solo puede tener un Estado débil y, por ende, es presa más fácil de la dominación colonial.

La violencia letal interna afecta con preferencia a los más pobres, porque el poder punitivo siempre es selectivo, no solo al criminalizar (seleccionando casi exclusivamente a quienes están entrenados para cometer



hechos groseros porque no saben cometer otros más sofisticados) sino también al victimizar, porque quienes viven en barrios precarios y suburbanos están mucho más expuestos a la violencia delictiva que quienes habitan en los “altos”.

Esto permite que la población pobre (con mayores riesgos de victimización) acoja la demagogia punitiva de los inescrupulosos y del *rating* mediático y reclame mayor represión que, en definitiva, en algún momento será usada contra los mismos pobres, para controlar cualquier eventual protesta contra su creciente exclusión colonial.

Agréguense a lo dicho que, al seleccionar criminalizados y victimizados —y también los trabajadores policiales— entre los mismos excluidos, se fomenta la violencia entre ellos, lo que es funcional para impedirles el diálogo, la coalición y una consecuente conducta político coherente.

En síntesis

Con las propuestas concretas respecto de la protección preventiva de la vida, no se agota ni siquiera la cuestión de la violencia letal, pues la violencia ofrece una complejidad mucho mayor; su reducción o control dependerá —como advertimos al comienzo— de la totalidad de la programación institucional de una nueva Constitución Nacional.





El Estado: una reflexión necesaria

Por **Daniel Catalano** y **Emiliano Bisaro**

Daniel Catalano y Emiliano Bisaro, dirigentes de la Asociación de Trabajadores del Estado-Capital Federal, reflexionan sobre la necesidad de discutir una reforma constitucional que redefina los alcances del proyecto nacional e impulse un Estado promotor del empleo y el desarrollo cuyas funciones logren institucionalizar las transformaciones impulsadas por los gobiernos populares.

“Me cansé de tanto esperar.
Cuando el fuego crezca quiero estar allí”.
“Yo caníbal”, Patricio Rey y sus
Redonditos de Ricota

1.

La propuesta de debatir una nueva Constitución es estimulante. Hace pensar y moviliza. Inquieta. Las contradicciones se hacen presentes. Las voces de prudencia y los reflejos conservadores afloran. La incomodidad se vuelve dominante. Finalmente la invitación se convierte en impulso.

Para nosotros la reforma constitucional de 1994 fue uno de los primeros acontecimientos políticos que transitamos. La vivimos como la consolidación del poder conservador negociado con un radicalismo en retroceso. La vivimos desde el cuestionamiento más profundo a la política y a los partidos políticos populares.

Más recientemente, fuimos derrotados en el intento de empezar a debatir una reforma constitucional que posibilitara la continuidad del proyecto político del que nos sentimos parte. En perspectiva, a los doce años de Néstor y Cristina, quizás les haya faltado una reforma constitucional que consolide las transformaciones realizadas. En esa oportunidad, la discusión de la reelección y el oportunismo del peronismo de “barrio privado” imposibilitaron otorgar los máximos niveles de institucionalidad a las transformaciones realizadas en los años de kirchnerismo.

Al mismo tiempo, desde distintos lugares de América Latina nos llegaban los debates de las nuevas constituciones populares. Entre ellos, la Constitución bolivariana se destaca como parte de un proceso de creación de nuevas instituciones para la construcción de un proceso social masivo e instituyente. En este escenario, percibimos con claridad la necesidad de profundizar las transformaciones sociales y consignarlas constitucionalmente como forma de asegurarlas a futuro.

El debate alrededor de una nueva Constitución no puede suponer el intento de una realización inmediata. La pretensión de inmediatez probablemente arroje una nueva frustración. Por el contrario, la reforma constitucional es la herramienta para discutir el proyecto nacional en toda su densidad.

La idea de proyecto, desde nuestra óptica y reflexionando con Rubén Dri, supone dos dimensiones. Una es el conjunto de ideas, lo que se denomina “el programa”. La otra dimensión es la fuerza social que encarna esas ideas. De esta forma, las ideas sin fuerza son el recurso de las fuerzas políticas testimoniales. La impugnación de la realidad sin capacidad de transformarla constituye la prédica escasamente convincente de algunas fuerzas populares, consecuencia de una lectura guiada por el dogmatismo. En el otro extremo, la fuerza sin ideas es el modo del pragmatismo o el corporativismo. Es decir, la construcción de fuerza con la única ambición y condicionante de lograr cada vez más poder.

El debate alrededor de una nueva Constitución no puede suponer el intento de una realización inmediata. La pretensión de inmediatez probablemente arroje una nueva frustración. Por el contrario, la reforma constitucional es la herramienta para discutir el proyecto nacional en toda su densidad.

Un debate sobre la reforma constitucional nos debe posicionar para discutir un proyecto nacional en toda su dimensión. Es decir, debería ser el resultado de una experiencia de construcción de ideas y fuerzas sociales que las defiendan, las encarnen y las apoyen. Un debate constituyente es la necesaria construcción de las orientaciones generales del proyecto de nación. Ideas fuerzas que organicen el discurso para la reforma o incorporación de instituciones que garanticen la posibilidad de acciones participativas y novedosas políticas públicas. Frente a los consensos conservadores desplegados en la sociedad y repetidos al infinito por los distintos grupos de comunicación, lograr que la norma fundamental de la sociedad argentina exprese principios



sociales, económicos y políticos diferentes sería un avance significativo. Por ello sabemos que una nueva Constitución es una apuesta a desatar las fuerzas enfrentadas de la nación, aquellas ancladas en lo más profundo de la historia, que a pesar de la mirada liberal nunca encontraron consensos o pactos duraderos. El sentido más profundo de una Constituyente es establecer un Estado nuevo, firme y prolongado, que exprese la verdadera intensidad de las relaciones de fuerza y satisfaga las necesidades de los sectores populares.

Así, una nueva Constitución debería incorporar como valores centrales la justicia social, el humanismo, la defensa integral del medioambiente ,todas ideas enfrentadas a la cultura de la depredación y el descarte. Al mismo tiempo, se debe ampliar la noción de soberanía popular, desbordando el acto eleccionario, no encorsetándose exclusivamente en el sistema de partidos políticos y enriqueciendo los mecanismos de participación y protagonismo de la sociedad. De la misma manera, se debe plantear un federalismo que asegure el bienestar del pueblo, la integración territorial, la defensa de los recursos nacionales y el desarrollo de cada una de las provincias. Una línea aparte merece la imperiosa transformación del poder judicial, donde los jueces, de diversa jerarquía, imponen su voluntad sobre actos legislativos y políticas de gobierno, superando su espacio de acción y reduciendo la esfera de la política. Por eso se necesita un poder judicial consustanciado con las necesidades populares. Por último, se debe establecer una noción de soberanía nacional que garantice una integración en el mundo que no suponga la subordinación de los intereses nacionales y populares.

Así un proceso constituyente debe ser interpretado como un despliegue de gran amplitud, que reconozca la supremacía de la política sobre el mercado, y de los intereses populares sobre las corporaciones. Esto sin lugar a dudas será un profundo desafío.

En el marco de estas ideas generales hay que refundar el Estado. Refundar en nuestro criterio es apelar a las mejores tradiciones populares interpretadas a la luz del presente. En otras palabras, hay que recuperar las ideas del Estado interventor, benefactor, promotor de derechos, impulsor de la economía, etc. Pero hacerlo no implica retroceder en el tiempo. Mucho menos a un pasado idealizado e inexistente.¹ Tampoco la

1 Estas dificultades enfrentan algunos sectores del kirchnerismo que como propuesta de futuro solo postulan volver al pasado reciente. Desde la otra vereda, sectores del sindicalismo traen al presente el Programa de La Falda, Huerta Grande, la CGT de los Argentinos



propuesta se puede reducir solamente a reconstruir lo roto por el neoliberalismo. Las miradas nostálgicas generan impotencia política. Es necesario desplegar esas potentes ideas del Estado a la luz del presente. Nuevos sujetos políticos y sociales, nuevas demandas, diferentes relaciones internacionales y un cambio significativo en las tecnologías configuran una nueva realidad. También un nuevo sentido de lo popular. El proyecto de Estado hay que pensarlo en esta actualidad. No en una realidad deseada o añorada. Eso es un gran desafío político y también teórico.

El primer punto de polémica refiere a la centralidad del Estado. Desde distintas posiciones hay argumentaciones tendientes a minimizar su rol. El conservadurismo y el liberalismo promueven una reducción del aparato estatal y su pérdida de injerencia social. Desde esta perspectiva, reducir el Estado es ampliar las posibilidades de la economía o la autogestión de la sociedad civil. Algunos sectores de izquierda, en sus versiones clasistas o autonomistas tienden a identificar a lo estatal con los sectores dominantes. Esta perspectiva, desligada de tiempo y territorio, presenta al Estado como la exteriorización exclusiva del dominio y la coerción.

Para nosotros, “el Estado siempre es una herramienta clave en la Constitución de hegemonía sea de los sectores dominantes o las clases subalternas. Por ello, es que es un error considerar al Estado como exclusivamente dominio. También, puede ser agente de cambio, de transformación y liberación”,² y un actor imprescindible en la distribución de la riqueza y la defensa de los intereses populares. Pero a su vez, es necesaria una profunda reflexión sobre el Estado existente, no sobre el deseado o el imaginado. Un diagnóstico que dé cuenta de que el Estado real es producto de los acoplamientos de múltiples fuerzas de diversas características.

El neoliberalismo construyó su propia estatalidad. La subordinó al mercado, al igual que lo hizo con la política y el gobierno. Transformó lo público en un sinónimo de ineficiencia, de corrupción, de residual, de opción precaria para los vulnerables. Instrumentalizó la esfera pública en función de las decisiones de los poderes más concentrados, desmontando violentamente gran parte de los logros políticos y sociales del pueblo argentino. Una de las principales transformaciones durante los noventa fue la amputación de las múltiples capacidades que poseía el Estado en

o los 26 puntos de Ubaldini, sin reconocer que no expresan lo mismo que expresaban en su momento y que claramente no generan la misma adhesión y movilización.

2 Producción colectiva, “Reflexiones sobre el Estado”, en los Cuadernillos de Ideas y Cultura, agosto de 2012.



función de intervenir y regular la actividad económica, como así también lo fue la entrega del capital social acumulado durante cincuenta años.

El neoliberalismo sembró su ideología, sus procedimientos y sus cuadros en distintos planos de la actividad estatal, formateándola en los lugares de decisión y del quehacer cotidiano.

Desde 2003, se inició en Argentina un proceso de salida de la etapa neoliberal, donde se empezaron a sanar las heridas generadas. La política recuperó la primacía frente a la economía, la inclusión social y el interés nacional desplazaron las metas del mercado. Así dio comienzo un proceso que, con contradicciones, cumplió con buena parte de los objetivos que se habían propuesto las organizaciones populares durante los noventa. Se pueden destacar avances en el campo de los derechos humanos, de las políticas sociales, del empleo, de la democratización de la cultura y la comunicación, de la renovación de la institucionalidad, de la política internacional, etcétera.

Estos avances no han tenido su correlato de la misma magnitud en el Estado. Sin lugar a duda han existido transformaciones e impactos en la administración pública, y algunos de ellos de gran significación. En otras palabras, la matriz neoliberal del Estado ha sido desbaratada por iniciativas políticas como la recuperación de los fondos previsionales y la expropiación de YPF, entre otras medidas. No obstante ello, así como el menemismo tuvo sus dos reformas del Estado, el proceso político iniciado en 2003 necesitaba una operación de gran magnitud en relación al Estado, que removiera las marcas del neoliberalismo, que desplazara la tecnocracia y que transformara la administración pública de modo tal que fuera una herramienta dinámica y eficaz para la democratización, la inclusión social y el desarrollo nacional.³

Posteriormente, el macrismo no solo despidió trabajadores y trabajadoras estatales. Aun cuando se revelaran como ineficientes para la gestión de la administración pública y el gobierno, han dejado iniciados procesos que sobrevivirán su tiempo de gobierno. En nombre de la “modernización” han

***Así, el proceso
constituyente debe
buscar una nueva
estatalidad emplazada
en la nueva realidad,
y debe ser expresión
de una vocación
por democratizar
social, económica y
culturalmente
nuestro país.***

3 Ver Bisaro, E. y Fernández, L. “La tarea de transformar el Estado no puede ser obra de los técnicos, sino de los trabajadores”, en revista *Quiero Vale Cuatro*, nro. 2, Buenos Aires, octubre de 2015.



incorporado tecnología, transferido acciones por fuera de la administración a privados, eliminado mecanismos de control y reducido las capacidades de acción estatal. Todo esto con una estructura de ministerios bamboleante, que se agranda y se achica según las más diversas presiones.

Una reforma constitucional debe impulsar un Estado garante de un orden basado en la justicia social, la democracia y la búsqueda de la igualdad. Un Estado promotor del desarrollo nacional y la defensa del empleo nacional, que sea distribucionista y que regule los “impulsos” del mercado. Así, el proceso constituyente debe buscar una nueva estatalidad emplazada en la nueva realidad y debe ser expresión de una vocación por democratizar social, económica y culturalmente nuestro país. Esta tiene que lograr recuperar múltiples capacidades para regular e intervenir, al tiempo que debe poder asignarle la máxima institucionalización a principios que organicen estructuralmente el Estado y que sean la matriz de la formación de los cuadros de gestión estatal. El proyecto debe definir jerárquicamente las misiones y funciones sustantivas del aparato estatal y, con la misma importancia, su estructura de financiamiento; es decir, qué se debe necesariamente hacer, y con qué ingresos se costeará su desarrollo y consolidación.

Para finalizar, entendemos que el Estado por construir:

Debe ser legítimo, inteligente y eficaz en su intervención y accionar.

Debe ser solidario y comprometido con los sectores sociales vulnerados.

Debe tener la suficiente fortaleza para limitar las acciones de las corporaciones que van en detrimento de la sociedad.

Debe ser capaz de direccionar el proceso económico, configurando el modelo productivo, incidiendo en la inversión, en la distribución y en la rentabilidad.

Debe fortalecer la vida social y económica para lograr una inserción mundial independiente.

Debe democratizar (en términos sociales y políticos) los distintos espacios de la vida social. Para ello, el Estado se debe democratizar a sí mismo, superando la tecnocracia y la “comunidad de intereses” con los “privados”.

Debe ser capaz de motivar y movilizar a los trabajadores estatales para optimizar su compromiso con la defensa y gestión de lo público y con la transformación del Estado en función de las necesidades de las mayorías.

Releemos los apuntes y repasamos las sensaciones vertiginosas que producen el deseo y la reflexión sobre una reforma constitucional. Estamos persuadidos de que el camino será largo, pedregoso y sin final garantizado, pero vale la pena transitarlo.



Modelos democráticos y reforma constitucional



Por **Ariel Colombo**

El politólogo Ariel Colombo traza los rasgos singulares de tres modelos diversos y eventualmente complementarios para concebir la democracia.

1.

¿Qué modelos de democracia se hallan implícitos en los juicios de los ciudadanos? Responder esto es crucial para enraizar sobre bases más realistas cualquier propuesta de democratización, pues la reconstrucción de conceptos que usamos para pensar políticamente es clave para saber qué puede esperarse de nosotros mismos. Este punto de vista es en alguna medida antagónico al análisis de las predisposiciones políticas respecto a determinado tipo de democracia que, casualmente, es el defendido por los propios observadores como posible y deseable. Los ciudadanos serán, en este caso, más o menos democráticos según encajen o no con el modelo que los autores tienen en mente pero estos se encontrarán con la perplejidad, por ejemplo, de que con frecuencia la población a la vez que defiende irrestrictamente a la democracia critica con dureza a los “únicos” mecanismos que supuestamente podrían hacerla funcionar. Un ejemplo de ello son las conclusiones del informe del PNUD “La democracia y los argentinos” (2002, pp. 211-280).

A los fines de explorar la cuestión desde otra perspectiva, en el 2003 encargué a Gallup Argentina la incorporación de algunas preguntas a su encuesta nacional realizada en julio del mismo año (ver Apéndice al final del artículo). En aquel momento la consultora poseía, fuera del Indec, la muestra más representativa de la población argentina y el personal más calificado para efectuar las preguntas. Partiendo de la base de que la democracia es un procedimiento o regla decisoria que expresa algún grado de justicia procesal, puede establecerse que hay tres formas que agotan todas las posibilidades teóricas (salvo el sorteo). La unanimidad voluntaria (U), la representación mayoritaria (R) y el acuerdo deliberativo (A). Ninguna

es más democrática que las otras, y que lo sea, o cuanto lo sea, depende de su aporte a la superación de las asimetrías de poder en cada coyuntura histórica. No son mutuamente excluyentes y podrían ordenarse en todo caso en términos de prioridad, no de superioridad. No obstante, poseen connotaciones contrastantes. La opción por U manifiesta la urgencia por una democratización rápida e inmediata de la sociedad; desde su punto de vista, R representa una traba innecesaria o interesada; abiertamente antagonista, apuesta a la movilización y a la alternatividad para apuntalar reformas muy resistidas pero que estarán orientadas a satisfacer necesidades materiales que no pueden posponerse; A representa un lujo para el cual hay que crear condiciones. La opción por R privilegia la institucionalización del conflicto, el juego tolerante más que la lucha, una agenda pública controlada por los partidos y los expertos; apuesta a la alternancia en el poder y, desde su perspectiva, U representa una regresión populista y A, una opción que exige cualidades cognitivas inasequibles. El cambio negociado y gradual es su impronta. La opción por A se centra en la depuración argumentativa de intereses y valores como requisito para llegar a acuerdos sobre bases racionales. Desde su visión, U y R no son antagónicos y podrían ser conciliados en términos de una ciudadanía activa y reflexiva, capaz de adoptar las decisiones más relevantes si se crean las condiciones de igual libertad para un diálogo irrestricto.

Al preparar las preguntas a los entrevistados tuvimos presente la lógica de cada una de ellas, y por eso se presentaron tres respuestas optativas, sin que la opción en primer término supusiera el rechazo de las restantes. Se pretendía que las tres respuestas posibles a “¿Cómo deberían tomarse las decisiones políticas para resolver los problemas del país?” expresaran implícitamente alguna de esas tres lógicas democráticas, a las que el entrevistado pudo ordenar y atribuir un puntaje de 1 a 10 con la finalidad de aproximarnos a la intensidad de sus preferencias. Quedaba sobreentendido en cada una el interrogante acerca de quiénes deben ser los agentes de las decisiones, la naturaleza procesal de las soluciones, el grado y modalidad de compromiso al que se está dispuesto y las cualidades personales que habría que poner en juego.

Las respuestas (rotadas) entre las que pudieron elegir fueron las siguientes:

Respuesta U: “Uniéndonos y movilizándonos detrás de los mismos objetivos contra los que dominan al pueblo, hasta lograr una democracia verdadera”.



Respuesta R: “Eligiendo por mayoría a los más capaces y honestos en elecciones limpias que respeten los derechos de las minorías”.

Respuesta A: “A través de un debate en el que todos podamos participar para luego optar por medio del voto entre políticas diferentes”.

Pues bien, los resultados de la encuesta mostraron que la población argentina poseía en ese momento (julio de 2003) poseía un alto grado de compromiso con la “democracia”, ya que el 84,3% optó por alguna de las tres reglas decisorias que la definen. Dicho compromiso se repartía en la siguiente proporción e intensidad:

U: 27,5% → 8,9

R: 37,2% → 9

A: 19,6% → 8,8

Tal como se puede apreciar, los entrevistados ordenaron R sobre U y U sobre A, sin que las opciones se distingan casi por el grado de adhesión, indicando que hay una primera minoría a favor de la democracia pluralista, una segunda por una democracia movilizadora y una tercera por la democracia deliberativa.

Teniendo en cuenta las diferencias estadísticamente significativas respecto al promedio, se observa que la opción por R en primer término predomina en los niveles socioeconómicos altos (57%) y entre los que poseen educación superior (49%), mientras que disminuye entre quienes solo poseen educación primaria (32%). Asimismo, se observa que la opción por A en primer término predomina entre los más jóvenes (18-24 años: 29,2%) mientras disminuye en el otro extremo etario (de 65 y más años). No se observaron otros rasgos importantes respecto al promedio en los diferentes segmentos analizados.

Sin embargo, hay algo más relevador y determinante, si se quiere llevar adelante algún tipo de cambio institucional. Dado que tanto U como A suponen la participación directa de la ciudadanía en las decisiones, y la sumatoria equivale al 47,1% —diez puntos porcentuales más que R, que no requiere ese tipo de involucramiento—, cualquier intento de reforma

Los antagonismos que dan vida a la democracia no son contradictorios con el Estado de derecho —aunque colisionen con los intereses partidarios de corto plazo—, si sus protagonistas tienen cómo incorporar sus reclamos a la agenda pública, conseguir que los poderes se definan, y recurrir al arbitraje popular en los casos de inmovilismo o de polarización.



constitucional debería incluir mecanismos participativos, como la iniciativa popular legislativa seguida automáticamente de referéndum vinculante en caso de rechazo parlamentario, que implementara operativamente esos dos modelos de democracia que se hallan implícitos en el modo de pensar la política nacional de los propios argentinos.

2.

La agregación que se acaba de mencionar concentra un potencial de transformación democrática que es posible imaginar, pero no a partir de las limitadas modalidades con que rige en unos pocos países y que distorsionan su funcionamiento, sino en base a las posibilidades de acción autónoma que ofrecería a ciudadanos y movimientos sociales,

La resistencia intelectual a una participación más directa hay que buscarla en su inconsistencia con la actual distribución del poder y en la propia impericia para plantear las preguntas a los votantes.

y de la fuerza que obtendrían si estos resolvieran enfrentar a los poderes legales y fácticos al dilema de resolver positivamente sus reclamos o de exponerse al veredicto del voto. Su contribución a la autoconfianza del pueblo en sus propias fuerzas y su correlato en la capacidad de emplazamiento podrían redefinir políticamente las condiciones históricas actuales. Los antagonismos que dan vida a la democracia no son contradictorios con el Estado de derecho —aunque colisionen con los intereses partidarios de corto plazo—, si sus protagonistas tienen cómo incorporar sus reclamos a la agenda pública, conseguir que los poderes se

definan, y recurrir al arbitraje popular en los casos de inmovilismo o de polarización. Pero un diseño de la iniciativa con consulta que contenga tales potenciales no tiene vigencia en ningún sistema político, y su completa instauración probablemente exigirá luchas equivalentes a las que precedieron al sufragio universal y al Estado de bienestar. Una reforma constitucional podría ahorrarlas.

No son ajenas a las restricciones a esta concepción las objeciones que le dirige un pensamiento político que se sostiene en el poder de las instituciones liberales y a su vez las convalida y racionaliza. Este es conceptualmente deficiente, pero tiene una poderosa influencia. Alude a una experiencia cuya referencia empírica es la de regímenes como el de Suiza o Italia, donde se ha practicado en condiciones legales y fácticas que



apenas permiten juzgar su fuerza democratizadora. El pensamiento liberal dominante no la considera deseable, sea porque la asimila a la votación popular no mediada parlamentariamente, sea porque la identifica con un plebiscito perpetuo o con una voluntad popular unificada. Concebida en estos términos, como instancia por la cual todos votan sobre todo, todo el tiempo, es fácil descalificar en bloque a la democracia directa y descartar las variantes realistas y técnicamente viables. Pero en la medida que las tecnologías hoy disponibles habilitan formas inéditas e ilimitadas de interacción, ampliando incesantemente las alternativas respecto de temas dentro de un diálogo generalizado e ininterrumpido, los liberales han corrido su crítica al plano lógico. Hay que advertir al respecto que no es más fácil elegir políticos que elegir políticas. Si se juzga que un ciudadano es competente para evaluar la gestión de un gobierno y de la oposición, optar entre cuatro o cinco partidos con programas diferentes para cargos en tres niveles jurisdiccionales y en relación a múltiples candidaturas tanto ejecutivas como legislativas, pero no para optar entre dos soluciones respecto de un problema que lo afecta directamente, entonces las razones para oponerse a la iniciativa seguida de consulta son distintas a las de la buena teoría.

Si hubiera que aceptar la supuesta incompetencia ciudadana como parámetro entonces la democracia representativa no es más admisible que la directa, pues una visión negadora de las capacidades para adquirir cualidades pragmático-cognitivas y formar autónomamente sus criterios de interpretación, debe concluir que también las elecciones ordinarias son o ineficaces o irrelevantes, útiles en el mejor de los casos para sancionar retrospectivamente a los malos gobernantes pero no para condicionarlos por medio de un mandato. Sea cual fuere la complejidad de las políticas públicas, las dificultades no pueden ser previstas sino descubiertas experimentalmente a través de un aprendizaje que, para ser posible, requiere de más democracia y no de menos. Tal complejidad es producida por las asimetrías de poder derivadas de estructuras injustas y por los planteos autointeresados de sus beneficiarios, no por las complicaciones técnicas o lógicas, aunque estas refuercen el círculo entre desinterés y desconocimiento. Definitivamente, la resistencia intelectual a una participación más directa hay que buscarla en su inconsistencia con la actual distribución del poder y en la propia impericia para plantear las preguntas a los votantes.

¿Podemos, entonces, imaginar sus potenciales democráticos si hacemos el experimento mental de su aplicación? Intentémoslo. Siempre



que se propone un cambio de cierto alcance aparecen de inmediato los obstáculos para admitirlo como posibilidad, y es porque se razona *ex post*, es decir, partiendo de una situación que es ya el resultado de un desarrollo pasado, y no de un razonamiento *ex ante* por el cual tal posibilidad teórica surgirá también como posibilidad política. Supongamos un contexto en el cual el gobierno en funciones lleva a cabo una política nacional parecida a la ejecutada entre 2003 y 2015. Ha recreado el Estado de bienestar keynesiano, recuperado la autonomía nacional en la toma de decisiones, desendeudado sustancialmente al país, descorporativizado al poder judicial, restablecido un nivel moderado de crecimiento productivo con redistribución del ingreso, reemplazado el tipo de cambio por el salario real en el liderazgo de la dinámica económica. Se presenta como permeable a incorporar a la agenda pública los problemas más conflictivos, con una decidida predisposición a ampliar los derechos sociales y civiles tanto como a revertir progresivamente las asimetrías de poder. Para apoyarse en un civismo activo ha puesto en plenitud la vigencia y uso de institutos como las audiencias públicas de consumidores y usuarios, los presupuestos participativos a nivel municipal, las defensorías, los comités de ética, el juicio por jurados, la revocatoria popular, los institutos antidiscriminación, los foros de seguridad, los mecanismos de discriminación positiva, las convenciones colectivas, una nueva ley de cooperativas de trabajo y autogestión, las auditorías ciudadanas de la gestión ministerial, etc. Ha impulsado también una reforma que ha constitucionalizado el derecho político a la iniciativa popular legislativa sin exclusión de materias y a nivel nacional, que es seguida automáticamente de consulta popular en el caso de rechazo parlamentario o de veto del poder ejecutivo, dentro de los cuatro meses de presentado. Luego de pasar la prueba de legalidad constitucional, los promotores del proyecto de ley (redactado en todos sus términos) disponen de tres años para reunir avales del 7% del padrón electoral. Rechazado o vetado el proyecto se somete a votación pudiendo concurrir a la misma un proyecto alternativo del Congreso y/o del poder ejecutivo sobre idéntica materia. El voto es obligatorio, se considera aprobado por mayoría simple y el resultado es vinculante.

En este marco político institucional emerge un heterogéneo agrupamiento *ad hoc* de trabajadores y científicos, que propone una distribución alternativa para los incrementos de producción y de eficiencia, previendo para el próximo mandato de cuatro años la misma tendencia que



ya se verifica, por lo cual se anticipa al término del mismo un aumento del 12% del producto y del 14% de la productividad. Lo que quiere decir que se prevé que al fin del siguiente período, para producir un 112% del actual producto no será necesario más que el 98% del nivel de empleo (100+12-14). Consecuentemente, lo más probable es que se imponga, de acuerdo a la correlación de fuerzas sociales, un 2% más de desempleo y un aumento de salarios del 14% (por el incremento del producto, un 12%, repartido entre un 2% menos de trabajadores), o el mismo número de trabajadores con un incremento menor de los salarios (12%). Como el agrupamiento aspira a una sociedad en la que trabajen todos, pero menos (y disponer de un mayor tiempo liberado para actividades sociales y políticas), en la que todos consuman lo básico pero más equitativamente y en la que se produzca a una tasa menor pero ecológicamente sustentable, hacen la siguiente propuesta: aumentar los salarios un 5%, aumentar un 7% el empleo y reducir el tiempo de trabajo un 9% (que resulta de una reducción del 2% de trabajo que ya no es necesario y del aumento del 7% en el número de trabajadores).

Es fácil anticipar, por los incentivos políticos que activarían propuestas como esta, el tipo de argumentos y de alianzas a los que los promotores deberán acudir, así como el tipo de coaliciones que en su contra se formarán. Los partidos y el parlamento quedarán obligados a fundamentar debidamente su apoyo o su oposición, y la ciudadanía no tendrá otra alternativa que informarse y deliberar en asambleas locales a lo largo del proceso de recolección de avales en tanto que implica directa e inmediatamente por las cuestiones en discusión. Así, sea cual fuese el resultado final, vivirá personalmente una experiencia y sus consecuencias, que elevarán las cualidades políticas requeridas para decisiones cada vez más complejas.



Apéndice: especificaciones de la Encuesta nacional TNS Gallup Argentina

Universo: hombres y mujeres de 18 años y más

Cobertura geográfica: muestra nacional total, cubriendo todas las regiones del país.

Técnica de recolección: entrevistas personales domiciliarias

Tamaño muestral: 1000 casos con un margen de error estadístico de $\pm 4,2\%$ para los totales y un nivel de confianza del 95%.

Método de muestreo: probabilístico polietápico con tamaño de ciudad y nivel socioeconómico como criterios de estratificación, llegando a nivel de manzana como unidad de muestreo final.

Diseño de muestra: estratificado a dos criterios y polietápico en el proceso de selección de las unidades de muestreo; el primer criterio, espacial, contempla la división del país en seis regiones; el segundo criterio involucra al tamaño de las localidades, agrupadas en cinco estratos. El proceso de selección de la muestra tuvo en cuenta dos universos: Ciudad Autónoma de Buenos Aires/Gran Buenos Aires y resto del país.





Una nueva Constitución para la democracia

Por **Leopoldo Moreau**

El autor inscribe la necesidad de una nueva Constitución en la perspectiva del tramo histórico inaugurado en 1983. Es importante valorar las conquistas democráticas de estos treinta y cinco años y, a la vez, reconocer la ausencia de un marco constitucional que se nutra de la experiencia de este período, venciendo la resistencia de quienes consideran la parte dogmática de la Carta Magna como una roca inconvencible.

Nadie duda que en estos años de democracia hubo una significativa ampliación de derechos civiles, sociales, políticos y, particularmente, en materia de derechos humanos. En esta fructífera etapa, de casi treinta y seis años ininterrumpidos de Estado de derecho, el vecino poco a poco se fue convirtiendo en ciudadano. La ciudadanía revela un estadio superior en el que el hombre y la mujer no son meros usuarios o consumidores, objetos de políticas de marketing, sino personas conscientes de sus derechos y con una mirada que no abarca lo estrictamente particular sino, por el contrario, que tiene un carácter colectivo.

Pero también no es menos cierto que muchos de esos derechos o conquistas, así como llegaron, se fueron o se esfumaron. En muchos casos, por cambios en la legislación ordinaria, o lo que es más grave aún, en otros, por simples Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Un ejemplo de ello es la Ley de Medios.

Ya en los primeros pasos de la transición democrática se advertía que el Estado que se había heredado, las normas que lo expresaban y la legislación que regía no siempre era compatible con el objetivo de salvaguardar la democracia. Por esa razón se creó en 1983 el llamado Consejo para la Consolidación de la Democracia, cuya sola denominación es más que suficiente para definir que, en la intención de quienes

lo inspiraron, estaba presente la necesidad de cambios normativos sustantivos si lo que se pretendía era pasar de una democracia formal a una democracia participativa.

En sus primeros trabajos se puso énfasis en varios proyectos encaminados a impedir que el peso de los sectores corporativos restringiera o limitara esa participación popular en el sistema democrático. Precisamente, el tema de la necesidad de una ley de medios ocupó un lugar destacado. Porque se trataba de evitar la formación de posiciones o monopolios hegemónicos en el manejo de los medios. Se trataba de entender que la deformación de la democracia ya no llegaba solo por métodos tradicionales, como por ejemplo el fraude electoral, sino que estaba íntimamente ligada a garantizar o asegurar un adecuado régimen de libertad de expresión y un ejercicio pleno del derecho a la información por parte de la sociedad.

La hegemonía mediática es incompatible con la pluralidad democrática. Y sin pluralidad de voces desaparece uno de los elementos esenciales para el desarrollo de conceptos democráticos que es preservar para los individuos y las

colectividades el espíritu crítico.

En el Consejo se debatió también sobre institutos como la consulta popular, el plebiscito o un régimen semiparlamentario. El objeto estratégico era asegurar una distribución igualitaria de la libertad.

Los avatares políticos de esa etapa impidieron arribar a una reforma constitucional que, a través de la normativa, recogiera un nuevo contrato social que forjara un nuevo orden político. Esta mención la hago al solo efecto de subrayar que, desde el mismo momento de la recuperación democrática, estuvimos frente a una tarea pendiente, solo parcialmente subsanada por la reforma de 1994. La profundización de los cambios operados en nuestra sociedad desde 1983 y, particularmente, desde 2003 en adelante, nos pone de cara a la necesidad de custodiar los derechos alcanzados y los nuevos por alcanzar, cobijándolos en una normativa

La profundización de los cambios operados en nuestra sociedad desde 1983 y, particularmente, desde 2003 en adelante, nos pone de cara a la necesidad de custodiar los derechos alcanzados y los nuevos por alcanzar, cobijándolos en una normativa constitucional que esta vez no puede limitarse solo a una reforma sino que debe desembocar en una nueva Constitución.



constitucional que esta vez no puede limitarse solo a una reforma sino que debe desembocar en una nueva Constitución. Y esto es así no solo por cuestiones propias de nuestro orden interno sino porque también debemos, como nación, anticiparnos a los efectos negativos que seguramente tendrá sobre nosotros el intento de recolonización que recorre nuestro continente. Es cierto que la sociedad argentina no puede avanzar con el viejo Estado. Pero frente a los riesgos que se avecinan, mucho menos puede hacerlo sin Estado, porque eso sería lisa y llanamente el suicidio de nuestra identidad y conformación nacional.

Cuando se promueve la iniciativa de una reforma constitucional y, mucho más aún, cuando se propone la sanción de una nueva Constitución, los sectores conservadores y los grupos concentrados ponen el grito en el cielo. Ellos nunca quieren cambiar, precisamente porque en el no cambio está la preservación de sus intereses.

¿Por qué decimos una nueva Constitución? Porque ya no alcanza con una reforma. Todos sabemos que en nuestra Constitución tenemos una parte orgánica que configura el aparato operativo y una parte dogmática, que define los objetivos que ese mecanismo operativo debe alcanzar. Desde algunos medios de comunicación (los llamados tradicionales), ciertos sectores académicos, entre los que se encuentran los más retrógrados, y en la práctica judicial, de forma no inocente, cuando se habla de la Constitución se refieren solo a una parte de ella. En todo caso aceptan a regañadientes reformas parciales que no afecten los aspectos dogmáticos, a los que muchas veces apelan para anteponer y neutralizar las reformas operativas. Con esta afirmación no desdeñamos reformas parciales que significaron notables avances en materia de derechos ciudadanos. Para mencionar solo algunos ejemplos, vale recordar el artículo 14 bis que, a pesar de haberse sancionado originalmente en el marco de una Constitución ilegítima como la de 1957, ampara el derecho de huelga y otros derechos de los trabajadores. La ratificación de ese artículo por la Constituyente de 1994 saneó su vicio de origen. También el artículo 42, invocado hace poco tiempo atrás por la Corte en el fallo por las tarifas de gas, es demostrativo de la protección que las reformas parciales significaron, en este caso, para los usuarios. Ni que hablar del enorme paso hacia delante del inciso 22 del artículo 75. Pero en esta oportunidad, por la experiencia acumulada, por los riesgos de regresión en materia de libertades políticas y por los aires de reversibilidad respecto a los derechos sociales conquistados desde el 2003 en adelante y,



fundamentalmente, como ya lo dijimos, por los peligros que la recolonización en marcha conlleva para nuestros recursos naturales, la tarea debe ser de mayor envergadura.

Precisamos una nueva Constitución que, por ejemplo, declare de interés público los servicios de comunicación audiovisual para que la libertad de expresión no sea derecho de algunos sino derecho de todos, o incluir el derecho de réplica que tiene acogida institucional en Brasil, Portugal, Grecia, Chile y Perú, y que además está legislado en Francia, Alemania, y España. Debe reformarse y democratizarse profundamente el poder judicial que, a decir de Arturo Sampay, “funciona como órgano institucional de reaseguro de los intereses y privilegios de los sectores concentrados”. Tampoco debería dejarse afuera de una nueva Constitución los contenidos de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interior, que fueron políticas de Estado de la democracia, y que hoy están en riesgo por la prédica y el accionar de sectores afines al pensamiento de derecha.

No es mi intención hacer una enumeración sino, simplemente, expresar algunos enunciados que sirvan como ejemplo de la magnitud de la tarea que tenemos por delante.

Y cuando digo tenemos es porque me refiero a la totalidad del pueblo argentino. *No hay empresa nacional sin pueblo*. Y aquí se trata, precisamente, de definir, con una iniciativa de este tipo, cómo se constituye una nación, cómo se diseña una política de fines nacionales con carácter inclusivo.

Estoy convencido de que el pueblo está preparado para esa extraordinaria tarea. Solo hay que convocarlo. Porque en estos años nuestro pueblo también aprendió que no hay victorias permanentes ni tampoco derrotas permanentes; que lo único permanente es la lucha.





Medios concentrados y reforma constitucional. Lobos sueltos

Por **Daniel Rosso**

La ausencia de regulación estatal deja fuera del ejercicio de la libertad de expresión a amplias mayorías sociales. El presente artículo demuestra la necesidad de impulsar el pasaje a un estatus constitucional de algunos de los principios fundamentales sobre los que se basó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada en 2009.

La muerte de las ovejas

Mauricio Macri asumió la presidencia de la nación el 10 de diciembre de 2015. Ese mismo día, firmó el decreto que creó el Ministerio de Comunicaciones y puso bajo su mando a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), quitándole su carácter autárquico. Algunas semanas después, el gobierno publicó el decreto 267, que introdujo modificaciones de fondo en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y en la Ley Argentina Digital. El Decreto de “Necesidad y Urgencia desmontó los principales pilares de aquella ley nacida de un amplio consenso, discutida a lo largo y a lo ancho del país, votada por mayoría del Congreso y validada por un fallo de la Corte”.¹

Había, efectivamente, necesidad y urgencia: era necesario y urgente eliminar a toda velocidad las regulaciones más importantes que el Estado había introducido en la esfera de los medios concentrados de comunicación. Debía “reponer”, con el vértigo de las cuestiones de mercado, “la libertad de prensa y de información”.

Se sabe: en la actual concepción gubernamental, para que haya libertad debe haber vacío o ausencia de intervención. Es una de las principales

1 Badenes, Daniel, en revista *La Pulseada*, año 14, nro. 137, Buenos Aires, 2016.

construcciones simbólicas del liberalismo: cuando hay libertad es porque no hay interferencia política ni, por supuesto, injerencia estatal. Quedaba entonces, el camino despejado: en ese “vacío”, solo debía seguir operando, sin límites, la mano invisible del mercado. La eliminación de las regulaciones estatales —o re-regulación— volvía a poner en manos de los grandes conglomerados mediáticos una especie de “libertad absoluta”. Es decir: el reinado, para ellos, de la plena “libertad negativa”, aquella que se define por la ausencia de toda coacción externa. Como lo ha afirmado Isaiah Berlin: “...la libertad política es, simplemente, el ámbito en el que un ser humano puede actuar sin ser obstaculizado por otros”. Lo que esa ideología de los grandes grupos de comunicación pasa por alto, es que Berlin también ha reconocido que en su famoso artículo² se equivocó al no subrayar que la creencia en la libertad negativa es compatible con la producción de grandes y duraderos males sociales.³ Dice Berlin:

Debería haber puesto más en claro que los males del *laissez-faire* sin restricciones [...] condujeron a violaciones brutales de la libertad negativa, de los derechos humanos básicos (que son siempre una idea “negativa”, una muralla contra los opresores), incluyendo entre ellos el derecho de libertad de expresión y asociación, sin el que puede que exista justicia, fraternidad e incluso felicidad de algún tipo, pero no democracia.⁴

Esta idea de libertad como no interferencia ha adquirido sus formas más beligerantes en el territorio de la regulación de los medios y de la comunicación en general. Los grandes conglomerados mediáticos en todo el mundo han desarrollado una argumentación paradójica que podríamos definir como “libertad totalitaria”: al actuar en ese “vacío”, se mueven con plena libertad de empresa y, en ese camino, le sustraen la libertad a la ciudadanía. Se valen de la libertad negativa para sí —no hay coacción sobre ellos— mientras operan en un mundo sin libertad negativa para los ciudadanos —todos terminamos coaccionados por ellos—.

2 Berlin, Isaiah, “Dos conceptos de libertad”, Madrid, 1988.

3 “El ejemplo que él pone es la ideología del *laissez-faire* [...], esto es, que ‘la libertad de los lobos frecuentemente ha significado la muerte de las ovejas’”. Serrano Gómez, Enrique, “Libertad negativa vs. libertad positiva”, revista *Andamios*, vol. 11, nro. 25, México, 2014.

4 Ver Boladeras, Margarita, *Libertad y tolerancia. Éticas para sociedades abiertas*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1993.



Además, su libertad como conglomerado empresario —dado su dominio ideológico— termina superpuesta con la libertad de la ciudadanía: el ejercicio de su libertad es presentado como el ejercicio de la libertad de todos. La hipótesis de este trabajo consiste en plantear que es necesario, cuando las relaciones de fuerzas lo permitan, darle rango constitucional a algunos principios contenidos en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual derogados o no reconocidos por el actual gobierno.

Danza con lobos

Antes, un poco de historia. Desde los años setenta, todos los intentos estatales y supranacionales por regular el campo de las comunicaciones fueron combatidos y denunciados por atentar contra la libertad de expresión y la democracia.

En julio de 1976, bajo el auspicio de la Unesco, se reunieron en San José de Costa Rica representantes de veinte países de América Latina y el Caribe para discutir una salida al control mayoritariamente privado de los medios masivos, a la falta de intercambio regional de noticias y a la debilidad de los canales de participación popular en los sistemas nacionales de comunicación. Previo a ello, en 1970, la XVI Conferencia General de la Unesco había autorizado a su director general

a ayudar a los Estados miembro a formular sus políticas relativas a los grandes medios de información, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en el establecimiento de políticas culturales.⁵

En 1973, la Unesco le encargó al especialista boliviano Luis Ramiro Beltrán la preparación de un documento para una reunión de expertos sobre políticas de comunicación en América Latina, a realizarse en Colombia. Los temas propuestos por el especialista, entre otros, fueron la tensión entre los intereses privados y públicos en el campo de la comunicación,

En la actual concepción gubernamental, para que haya libertad debe haber vacío o ausencia de intervención. Es una de las principales construcciones simbólicas del liberalismo: cuando hay libertad es porque no hay interferencia política ni, por supuesto, injerencia estatal.

5 Anzola, Patricia (1982) “No renunciemos jamás a la utopía”. “Entrevista a Luis Ramiro Beltrán”. Revista Chasqui. Abril, mayo, junio 1982.



entre el derecho del Estado y el derecho privado, y entre la concentración de medios y la diversidad de mensajes. A ese encuentro, que se produjo en 1974, asistieron diecisiete especialistas de catorce países de la región. La réplica no se hizo esperar:

La Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR) y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) condenaron pública y vehementemente las recomendaciones del informe de la reunión de Bogotá, trataron de descalificar a los expertos que asistieron a ella y acordaron organizarse y actuar coordinadamente para combatir el movimiento en pro de las políticas por considerarlo atentatorio contra la libertad de información y la democracia.⁶

Finalmente, en 1976 tuvo lugar la mencionada primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe. Se efectuó luego de tres postergaciones y tres cambios de sede producto de las fuertes presiones de la SIP y la AIR que se oponían a su realización, y en medio de críticas directas a la Unesco y a su director general, Amadou-Mahtar M'Bow. El encuentro propuso treinta recomendaciones: entre otras, la necesidad de garantizar el acceso y la participación en los medios de comunicación de todos los ciudadanos y ciudadanas, la urgencia en implantar políticas nacionales de comunicación, el impulso a la protección de los derechos y libertades individuales a la comunicación, y el desarrollo de un intercambio internacional de noticias y entretenimiento más balanceado. Sin embargo,

muy pocos gobiernos de la región se preocuparon por aplicar lo que ellos mismos habían aprobada anteriormente [...] en realidad, el impacto de la conferencia de Costa Rica fue pequeño, casi nulo, en términos prácticos [...] para no crear problemas políticos internos, los gobiernos prefieren siempre evitar peleas con los grandes grupos de comunicación.⁷

6 Ídem.

7 Gonzaga Motta, Luis, "Costa Rica: seis años después", revista *Chasqui*, abril, mayo, junio de 1982.



Además, la declaración de la Conferencia de San José de Costa Rica fue firmada por los gobiernos de todos los Estados presentes con una única excepción: la Argentina.

Antes, en noviembre de 1969, había sesionado, también en San José de Costa Rica, la Convención Americana sobre Derechos Humanos que había establecido que los monopolios y oligopolios atentan contra la libertad de expresión.

Pocos años después, en 1980, la Unesco volvió sobre el tema publicando el informe Mac Bride, “Voces múltiples, un solo mundo”. En él, se insistía en la necesidad de avanzar en la democratización de la información, en “erradicar los efectos negativos que se producen por la creación de monopolios” y en “respetar los derechos de los ciudadanos de acceder a las fuentes de información y de participar activamente en el proceso de comunicación”.

Posteriormente —ya con Ronald Reagan en el gobierno— Estados Unidos anunció que abandonaba la Unesco en protesta por los informes de la Comisión Mac Bride, a los que consideraba “trabajos sovietizantes”. Tanto el gobierno de Reagan como los grandes grupos mediáticos consideraron al informe Mac Bride como “incompatible con la libertad de expresión y de información”.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, promulgada en Argentina en el año 2009, se ubica en esta tradición de debates y propuestas que se desarrollaron a nivel regional y mundial desde los años setenta. También en nuestro país, en nombre de la libertad de expresión y de la democracia, los grandes conglomerados mediáticos desarrollaron una estrategia agresiva en varios frentes para bloquear la implementación de la norma.

Las modalidades simbólicas del *apartheid*

La esfera comunicacional es hoy, más que nunca, un espacio político estratégico para los poderes concentrados nacional e internacional. Es donde se consolidan las hegemonías. El pasaje desde la coacción —las dictaduras— al consenso —democracias controladas— para gestionar regímenes liderados por el capital financiero mundial transforman a la comunicación y el control de las esferas públicas en un recurso imprescindible.

El neoliberalismo, al contrario de los populismos, necesita restringir las demandas sociales. Para ello, debe someter la democracia a vigilancia, es decir, debe limitar y controlar los movimientos y manifestaciones sociales que organizan e impulsan esas demandas. Ese proceso



de restricción solo es posible achicando la democracia. Para ello, el sistema de medios concentrados actúa, vía estigmatización y marginación, produciendo “destituciones enunciativas”: es decir, saturando de atributos negativos a algunas identidades sociales —piqueteros, planeos, militantes, indios, sindicalistas— hasta el punto en el que no se les reconozca el uso social de la palabra por parte de otros sectores sociales. Intentan, de este modo, fraccionar a los sectores populares en grupos segregados en una modalidad simbólica del *apartheid*. Es decir: los grandes conglomerados mediáticos, supuestamente defensores de la libertad de expresión y del acceso a la información, trabajan para que pierdan su

derecho a la expresión millones de argentinos y argentinas o que sus palabras queden tan desvalorizadas como sus identidades estigmatizadas.

Esta idea de libertad como no interferencia ha adquirido sus formas más beligerantes en el territorio de la regulación de los medios y de la comunicación en general. Los grandes conglomerados mediáticos en todo el mundo han desarrollado una argumentación que podríamos definir como “libertad totalitaria”: al actuar en ese “vacío”, se mueven con plena libertad de empresa y le sustraen la libertad a la ciudadanía.

Las ovejas y la ciudadanía

Mauricio Macri desmontó aspectos relevantes de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual a través de un decreto. Ante el argumento de que una ley solo podía ser modificada o suprimida por otra ley, el Ministro de Comunicaciones, Oscar Aguad, se defendió afirmando que “una ley del Congreso no puede limitar las capacidades de un Presidente”.

Es claro: como queda probado históricamente, están dispuestos a todo para impedir la injerencia de regulaciones estatales populares y democráticas en el sistema de medios.

En ese contexto global, es que hay que discutir la posibilidad de dotar de carácter constitucional a algunos principios vinculados al derecho humano a la comunicación.

En un entrevista pública llamada “Diálogo sobre la Constitución de 1949”,⁸ realizada por Raúl Gustavo Ferreyra a Eugenio Raúl Zaffaroni, el primero de ellos pregunta:

8 Ferreyra Raúl Gustavo y Zaffaroni, Eugenio Raúl, “Diálogo sobre la Constitución de 1949”, Cámara de Diputados de la Nación, 2015.



—Usted que ha insistido desde hace muchísimos años con la distinción entre ciudadanía formal y ciudadanía real, y el aporte concreto de los movimientos populistas en América Latina, ¿juzga que la reforma de 1949 ha sido un paso claramente en la conformación de una ciudadanía real, es decir, una ciudadanía material, una ciudadanía fuerte?

Zaffaroni responde:

—Toda la acción del peronismo fue indiscutiblemente una enorme ampliación de la ciudadanía real. En qué medida la Constitución del 49 fue un instrumento, no lo sé; habría que ver qué hubiera pasado sin la Constitución del 49. Yo no creo en el milagro normativo [...] Fue un instrumento. No lo atribuyo a la Constitución, lo atribuyo a la gestión del peronismo en aquel momento [...] La Constitución del 49 es producto de ese momento de crisis y de ese momento de ampliación de la ciudadanía real, de la base de ciudadanía real. En consecuencia, a ese momento histórico siempre tenemos que volver.

Antes Ferreyra le había preguntado, entre otras cosas, por la declaración constitucional “de interés público de los servicios de comunicación audiovisual”.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue, como la Constitución del 49, expresión de un momento histórico de ampliación de ciudadanía real. Bien: como dice Zaffaroni, hay que volver a esos momentos históricos. La ley no habría sido posible sin la Coalición por una Comunicación Democrática, que movilizó un conjunto muy amplio y heterogéneo de sectores culturales, sindicales, empresarios, universitarios y comunitarios. Fue la combinación virtuosa de ese proceso de ampliación de ciudadanía real con la voluntad política del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner lo que hizo posible la promulgación de la ley.

Para que algunos de los principios de la ley —y otros que no están en ella— sean de más fácil aplicación y queden protegidos en etapas de reflujos, es que se les debería dar rango constitucional. Así, por ejemplo, sería importante:

- Declarar de interés público los servicios de comunicación audiovisual.
- Reivindicar lo que propone la Comisión Interamericana de Derechos



Humanos en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en su principio número 12: “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”.

- Reforzar las vinculaciones entre libertad de expresión, opinión, información y comunicación como derecho humano y la democracia participativa.

- Promover especialmente el ejercicio del derecho a la comunicación para grupos históricamente marginados y que hoy son objetos de permanentes campañas de estigmatización.

- Promocionar los principios que proponen, junto a la propiedad privada de los medios de comunicación, el impulso y consolidación de una amplia red de medios de propiedad estatal, universidades, sindicatos y de organizaciones comunitarias y sociales de diversos tipos.

Si los gobiernos encuentran límites para regular el espacio “vacío” de la esfera comunicacional, que cuenten con el respaldo de la Constitución. Si las leyes “no pueden obstaculizar el deseo de un presidente” que sea la Constitución la que lo haga.





El árbol de las tres raíces o la Constitución de la patria que soñamos

Por **Marcelo Koenig**

Una nueva Constitución es, según sostiene el autor, la construcción de un proyecto de nación. La Carta Magna que nos rige pertenece a una época y a una hegemonía política determinadas: la época del liberalismo y la hegemonía de los sectores agroexportadores. Su transformación solamente es concebible sobre la base de retomar la estela dejada por la reforma de 1949 —la “Constitución desaparecida”— y el legado del constitucionalismo democrático y popular latinoamericano de los años recientes. La propuesta solamente puede ser validada por un amplio debate que involucre a las mayorías populares y no se circunscriba a los especialistas.

El escritor español Miguel de Unamuno supo decir que el mejor legado que podíamos hacer a nuestros hijos eran raíces y alas.

Del mismo modo debe ser una Constitución. Arraigada en una memoria histórica que expresa las mejores tradiciones de construcción y relaciones de poder de un pueblo, así como capaz de proyectar una sociedad mejor, que funcione como la utopía de Galeano, en tanto horizonte que nos marca el camino.

¿Cómo se resuelve la compleja ecuación entre memoria y proyecto, entre raíces y alas para que, en lugar de ser una bienintencionada enunciación escrita, sea una realidad efectiva en la construcción de la nación? Por lo pronto don Arturo Sampay nos aporta una fórmula para explicar la correlación. Tomando de base al socialista alemán Ferdinand Lassalle recoge la idea de la existencia de una Constitución real o material (que es la articulación de los pliegues efectivos del poder) y la Constitución formal o escrita, que no es otra cosa que la expresión de una arquitectura institucional concreta, adoptada por escrito, en la que se establece cómo

debe funcionar el poder político, cuáles han de ser sus objetivos, sus límites y su lógica que no pueden ser contradichas por las leyes y normas dictadas a partir de la misma.

En efecto, una Constitución formal debe adecuarse a las relaciones de poder real de una sociedad bajo el riesgo de perder su vigencia, de ser letra muerta, de ser una mera expresión de deseos. Sin embargo, en toda Constitución escrita hay una propedéutica y un proyecto que configuran una formulación de objetivos sociales legitimados por el conjunto, estén o no escritos en su articulado. Existe siempre, aunque sea negado, una correlación entre cualquier Constitución y un proyecto de país.

¿Quién puede negar que nuestra Constitución de 1853/60 es el marco del proyecto denominado modelo agroexportador? La libre navegación

Una Constitución formal debe adecuarse a las relaciones de poder real de una sociedad bajo el riesgo de perder su vigencia, de ser letra muerta, de ser una mera expresión de deseos.

Sin embargo, en toda Constitución escrita hay una propedéutica y un proyecto que configuran una formulación de objetivos sociales legitimados por el conjunto, estén o no escritos en su articulado.

Existe siempre, aunque sea negado, una correlación entre cualquier constitución y un proyecto de país.

de los ríos, la libertad de comercio, la igualación de derechos del capital extranjero y el nacional, su concepción de la propiedad privada como absoluta, entre otras cuestiones, son todas ellas demostraciones fehacientes de que este orden constitucional es la base del proyecto de país con base en la dominación de la oligarquía terrateniente e integrada sin objeciones en la división internacional del trabajo establecida por el Imperio Británico.

No obstante, una Constitución y su proyecto no tienen una relación de consecuencia lineal. Las Constituciones escritas, en tanto estructuras formales del poder político, están vigentes en la medida en que son permanentemente interpretadas por una sociedad en constante devenir y disputa (la política, aunque lo nieguen los reaccionarios o los progresistas siempre es agonal, es decir, disputa de intereses económicos, políticos y culturales).

Esta interpretación constitucional puede ser conservadora, en la medida en que los sectores dominantes la lean de modo restrictivo respecto de los derechos de las mayorías, o también puede ser una interpretación revolucionaria o *de lege ferenda*, que es la que amplía



las posibilidades. Así, por ejemplo, interpretó el primer radicalismo nuestra Constitución nacional, planteando que su cumplimiento verdadero era su programa. Una Constitución que hablaba de un sistema republicano pero que no mencionaba la palabra democracia era leída, no como un mero juego de poderes, sino como una necesidad de democratización de la sociedad.

Cuando cambian las condiciones materiales, esta interpretación revolucionaria ya no alcanza. Esto sucedió en nuestro país cuando el inicio de la industrialización por sustitución de importaciones en la década del treinta empezó a cambiar el paisaje social, incorporando a la realidad de las relaciones de poder a la clase trabajadora. Esto se profundizó con la irrupción de los trabajadores en la historia política argentina, a partir del acceso al poder del peronismo, con una industrialización planificada y un empoderamiento del pueblo que requirió del dictado de una nueva Constitución escrita.

Las Constituciones formales no son como los vinos de guarda, que, entre más añejas, más virtuosas. ¿No choca con el sentido común estar regidos por una concepción de sociedad propia de un país en el cual ir de Tucumán a Buenos Aires demandaba más de una semana? O, parafraseando el discurso de Cristina Fernández de Kirchner en Clacso,¹ ¿quién curaría a sus hijos con métodos del siglo XVIII? Y sin embargo, nos dicen que el poder político se debe manejar con esos parámetros.

Si la democracia tiene fundamento en la soberanía popular, no existe nada por encima de la decisión del pueblo. No hay nada que condicione *a priori* (tampoco las generaciones precedentes) el poder soberano que tiene un pueblo para determinar su destino, darle un sentido de vida, un proyecto nacional, una forma de organización del poder al interior de la sociedad.

¿Es válido preguntarse si hoy los argentinos y las argentinas tenemos el ordenamiento constitucional que expresa la Constitución material y el proyecto político del pueblo o es este más bien un corsé a las aspiraciones de las mayorías?

Por eso, para desplegar las alas, para pensar la patria que soñamos, es momento de fijarnos en nuestras raíces. Pues no se trata de “inventar” desde el racionalismo iluminista la sociedad perfecta, aspirando a que el derecho cree la realidad.

1 Conferencia brindada el 19 de noviembre de 2018 en el Club Ferrocarril Oeste.



Tres raíces históricas tiene el árbol de nuestros sueños: la Constitución de 1949, el nuevo constitucionalismo latinoamericano y la concepción latinoamericana de gobernar con el pueblo o el pueblo organizado como constituyente.

La Constitución de 1949

La Constitución de 1949, de cuya promulgación se cumplen setenta años, es una Constitución desaparecida. Ha sido ocultada y negada sistemáticamente. Arrancada de la doctrina jurídica y ninguneada en la enseñanza universitaria predominante. Esto es porque era una Constitución peligrosa. No es el hecho de su convocatoria (como suelen referir con argumento leguleyo algunos de sus detractores), pues sus seis años de vigencia (fue derogada por un bando militar el 27 de abril de 1956) hubieran saneado su vicio de origen si es que realmente lo hubiera tenido. Por lo menos así lo enseñan los mismos constitucionalistas respecto de la reforma de 1957 (art. 14 bis), que fue convocada por una dictadura fusiladora. No lo es porque tenía una cláusula que permitía al pueblo decidir sobre la reelección del presidente de la nación (si este fuera el elemento principal de su invalidez hubiera bastado con derogar el art. 78 que permitía este mecanismo). Tampoco lo es porque contiene una amplia serie de derechos de los trabajadores, la ancianidad y los niños.

La verdadera clave por la cual esta Constitución fue retirada del debate y de nuestra historia académica constitucional, es que establecía la economía política que explicaba el cómo se iban a hacer estos derechos efectivos. Nos estamos refiriendo centralmente a su Capítulo IV, que tiene el sugestivo título de “La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica”.

En particular es el artículo 40 la piedra basal de la concepción peronista de esta función social. Allí, más allá del principio general de justicia social —un principio de interpretación clave para la comprensión de toda la Constitución—, establece una de las cuestiones fundamentales: la relación entre la propiedad privada, entendida como la libertad de mercado, y el papel del Estado en la economía. Lo que hace este artículo es definir claramente el rol necesario en la economía del Estado, cuando afirma que no solo puede *intervenir* (que ya de por sí es mucho más que la función que le otorga el liberalismo de *controlar*, como mucho), sino además dice explícitamente que puede monopolizar una actividad.



También se recoge el principio de la actividad privada como impulso principal de la economía. El capitalismo ha tenido siempre en esta libre iniciativa personal un impulso importante de su productividad, que se ha demostrado eficaz, aunque también y al mismo tiempo, fue fuente de las más profundas injusticias. En esta Constitución, esta libre iniciativa tiene un límite claro: “siempre y cuando no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios”. Dicho en otras palabras, se trata de una normativa contundentemente antimonopólica.

Pero hay un asunto que, dada su trascendencia por determinación constitucional no puede estar sino en manos del Estado: el comercio exterior. Es decir, este es quitado expresamente de la libre iniciativa (en realidad del beneficio de un puñado de empresas nacionales y extranjeras que desde tiempos del establecimiento del modelo agroexportador se ha quedado con la parte del león de la producción agrícola). Fue a través del IAPI el modo en que la nacionalización del comercio exterior de granos derramó sus beneficios en el conjunto de la sociedad. Fue este el instrumento a través del cual el conjunto de los argentinos por medio del Estado hizo propia una parte importante de la renta agraria diferencial que hasta entonces había quedado exclusivamente en manos de un pequeño grupo de familias dueñas de la tierra. Esto lo hizo basándose en la diferencia entre los precios locales (a los que compra las cosechas) y los internacionales (a los que la vende). Todo ello, haciéndose de divisas que permiten con créditos blandos el financiamiento de la reconversión industrial de nuestro país, a través de la importación solo de bienes de capital.

Propiedades “imprescriptibles e inalienables” de la nación son los recursos naturales, expresamente todas las fuentes de energía. Son del Estado nacional, aunque con la salvedad de que corresponde a las provincias una participación a convenir de sus productos, respetando así el federalismo. La única excepción a la propiedad estatal de los recursos estratégicos, no menor por cierto, la pone en “los vegetales”. Es decir, deja afuera a la producción agrícola, pues la correlación de fuerzas de la sociedad no le permitió avanzar sobre ese recurso más que en la medida de la nacionalización de su comercialización. Si tenemos en cuenta que el proyecto de constituir la exclusividad en la producción petrolera en manos de la empresa estatal YPF no solo no pudo pasar tranquilamente en el Congreso, sino que además fue una de las causas del derrocamiento de Yrigoyen en 1930, podemos ver la trascendencia de esta parte del artículo. Pero cuando se extiende más



allá, afectando privilegios e irritando al capital y a los intereses de los países dominantes, es cuando dice que “los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación”. Esto implicó una legitimación de las políticas de nacionalizaciones que venía desarrollando el peronismo, así como también dio pie para las nacionalizaciones que restaban.

Lo más revolucionario del artículo 40 es cuando establece una fórmula para nacionalizar los servicios públicos que aún estuvieran en manos del capital extranjero. Eso puso en guardia al capital imperialista. Su ejemplo podía cundir en el resto de Nuestra América. La nacionalización de los grandes monopolios se debía realizar con un procedimiento de indemnizaciones a largo plazo, cuyo cálculo monetario compensatorio se rigiera no por las reglas de mercado, sino tomando en cuenta el precio de origen de la empresa menos todo aquello que pertenece a la comunidad y que el concesionario se apropió como ejercicio de su monopolio, es decir, teniendo en cuenta la amortización del capital fijo, las ganancias usurarias y la falta de reinversión productiva, que siempre cruzan el ejercicio concreto de los monopolios del gran capital.

¿Qué pasaría hoy con las empresas privatizadas que en connivencia con el gobierno actual ajustan todo el tiempo sus desorbitantes tarifas en desmedro de los usuarios, si les aplicáramos este artículo? En este punto, la Constitución de 1949 es un pasado que a veces nos queda en el futuro.

El constitucionalismo latinoamericano

No es posible pensar el proceso constituyente en Nuestra América sin tener en cuenta las múltiples y diversas resistencias al neoliberalismo. Estas son el antecedente directo y fundante de las nuevas constituciones, de entre las cuales fueron las más avanzadas las de Ecuador y Bolivia.

Podemos sintetizar las ideas-fuerza del nuevo constitucionalismo latinoamericano:

1. Democracia participativa y no delegativa.
2. Inclusión social y cultural.
3. Supremacía constitucional directa.
4. El papel activo del Estado en la economía.
5. La integración regional.
6. Nueva concepción de la igualdad y concepto del buen vivir.

Como parte de la “descolonización jurídica”, se ha buscado el cambio mediante procesos constituyentes populares en los que se inserta



el concepto de los pueblos originarios andinos del buen vivir como eje central y como articulador de toda la organización del Estado, que parte de un piso axiológico de una nueva concepción de igualdad.

Es preciso diferenciar el bien común, que aparece como resto de la inspiración cristiana de las cartas magnas europeas y americanas, del buen vivir, de raíz ancestral americana. El bien común tan indeterminado por cierto, nos plantea la pregunta de quién lo determina en contenido en el mejor de los casos, y en el peor, es una fórmula de imposición de sacrificios en función de intereses que trascienden a las reivindicaciones particulares. El buen vivir, en rigor de verdad, no es menos indeterminado, pero para su criterio de determinación parece ser fundamental que se trata de mejorar la vida de las mayorías. Es una forma del equiparar el bien común a la justicia social. Porque no puede haber buen vivir si se sacrifican las mayorías en función de difusos objetivos.

El “buen vivir” un concepto mucho más complejo en tanto es capaz de integrar diversos elementos: el ser humano y la naturaleza; el presente, el pasado y el futuro de las generaciones.

Si algo tiene de revolucionario el nuevo constitucionalismo latinoamericano no es solamente la profundización de la democracia a través de instrumentos concretos, sino también el planteo de que la Constitución no es solo para el debate entre los abogados sino que es cuestión del conjunto del pueblo.

La concepción de nuestra América sobre la cuestión democrática

El liberalismo europeo ha reducido la democracia a un procedimiento de determinación de los elencos de gobierno, sumado a una serie de principios y garantías establecidos en la ley y que hay que respetar para que exista un Estado de Derecho. Allí aparece no como una construcción histórica sino como un dogma la llamada división de poderes y el pluralismo como diferencia de ideas.

La teoría de la representación, que permite viabilizar la democracia en regiones extensas y pobladas, fue también el instrumento de la burguesía de escamoteo de la voluntad popular. El sistema originario de representación se basó en la propiedad privada. Con las luchas de los sectores oprimidos se fue extendiendo el voto hasta universalizarlo, pero no se fue extendiendo la propiedad.

La tradición de la democracia profunda latinoamericana, que cubre a autores tan diversos como Juan Domingo Perón o Álvaro García Linera,



concibe la democracia como el gobierno del pueblo. No depende de fuerzas externas, tampoco es un destino inexorable, sino lo que se pueda construir con la iniciativa del pueblo. En sus manos está autoconstituirse como potencia ejercida desde la resistencia de la multitud hasta la organización popular y sus disputas en el seno del Estado.

No hay democracia si no es capaz de garantizar las condiciones dignas de vida del pueblo, pero no es gobernar *para* el pueblo sino gobernar *con* el pueblo. Para ello, las personas deben ser reconocidas en sus inserciones sociales concretas, en sus formas de organización a partir de la asociación libre y colectiva mediante la cual expresan sus intereses, esto es, las “organizaciones libres del pueblo” (Perón) o los movimientos sociales (García Linera).

Un sistema deja de ser democrático cuando obtura o licúa las tensiones hasta hacer a la sociedad impermeable a los cambios promovidos por las organizaciones populares. La democracia integral es un régimen político capaz de equilibrar en favor de las mayorías las disputas entre las relaciones de poder acumuladas (el capital también es una forma de relación de poder acumulada).

Si algo tiene de revolucionario el nuevo constitucionalismo latinoamericano no es solamente la profundización de la democracia a través de instrumentos concretos, sino también el planteo de que la Constitución no es solo para el debate entre los abogados sino que es cuestión del conjunto del pueblo.

La soberanía política como bandera es un dominio que se atribuye al pueblo y no reconoce límites. También, refiere a la primacía de la política sobre la economía.

Esta tradición comprende a la democracia como posibilidad del pueblo organizado de ser instituyente de ir transformando la Constitución real. Solamente es dueño de sus destinos un pueblo organizado.

La construcción de la democracia plebeya requiere de una nueva Constitución material pero también escrita, porque el poder del pueblo no radica solo en su organización sino en la existencia de canales institucionales por los cuales transcurra su posibilidad de decisión.

La necesidad de una nueva Constitución

Plantear el debate constitucional no es un tema ocioso ni tampoco un ejercicio de arqueología constitucional. Es una necesidad de no restringir la discusión a candidaturas sino debatir sobre el país en que queremos



vivir. Eso visibiliza las relaciones de poder, principio de su transformación.

Hoy tenemos la necesidad de volver sobre este debate. Porque queremos volver para ser mejores. Porque volver no es solo discutir el cómo sino también el para qué. Porque el debate sobre una nueva Constitución es una discusión que permite incluir las demandas del conjunto de la sociedad.

Quien gane en el 2019 va a ver su poder condicionado por un conjunto de grupos económicos que durante estos años ha logrado concentrar obscenamente las riquezas, consolidado su posición hegemónica en sectores claves de la economía nacional. Se va a encontrar con un Estado vaciado, porque el macrismo se ha dedicado metódicamente a desmantelar las políticas públicas, tanto aquellas que benefician a los más humildes como aquellas que permiten enfrentar la voracidad de las corporaciones.

Es preciso comprender que se va a tratar de un gobierno de reconstrucción. Por eso se hace necesario abrir el debate sobre la necesidad de una nueva Constitución, que actúe de marco del proyecto político, económico y social para que nuestro país logre salir del círculo de hierro. ¿Podrá desplegarse un gobierno que rompa el péndulo de nuestra historia sin construir una nueva Constitución para un nuevo Estado?

Abrir el debate no significa ponerse a contar los votos necesarios en el Congreso ni mucho menos convocar a un cenáculo de abogados para redactar un texto mágico que nos va a salvar de todos los males. Los textos no crean la realidad, sino que el derecho es producto de la correlación de fuerzas de la sociedad. Es preciso generar un debate sobre reglas de juego que no sean funcionales a los intereses de las clases dominantes. La Constitución es algo demasiado importante para dejársela a un puñado de abogados o a una rosca parlamentaria, es necesario que sean parte de la discusión del proyecto las mayorías populares para ser redactoras de su destino como sujetos y no terminen siendo sus víctimas.





La nueva Constitución, herramienta del pueblo

Por **Jorge Rachid**

La Constitución Nacional no puede ser propiedad de los abogados, “puesto que todo el acervo cultural y político pertenece al pueblo, único propietario de los instrumentos institucionales que rigen su destino”. Aquí, el médico Jorge Rachid recupera la tradición constitucional de raigambre nacional-popular, cuyo momento cumbre es la reforma aprobada en 1949, durante el primer gobierno de Perón.

I

Con la irrupción del peronismo, cuando Juan Domingo pasó a ser Perón por determinación del pueblo el 17 de octubre de 1945, la mirada argentina sobre los derechos cambió. Un nuevo actor se había incorporado a la vida política argentina: la clase trabajadora, hasta entonces sumergida en la lógica del feudalismo instalado en la Década Infame, correlativa a la historia mitrista post Caseros, que determinó la victoria de la oligarquía y el disciplinamiento de los sectores populares.

Desde la victoria en Caseros, el liberalismo instaló la idea de que la Constitución es “intangible”, de que no puede modificarse, desconociendo que Aristóteles hace dos mil años, en las bases del derecho griego, planteaba que las Constituciones son las consolidaciones de las nuevas mayorías en los procesos institucionales. Pese a esa misma premisa, la Carta Magna de 1853 fue modificada en 1860 ante las necesidades políticas de la época, sin que fuese cuestionada su letra escrita.

Tuvo que irrumpir un proceso político de la envergadura del peronismo, tallado en la base misma de la sociedad, para plantear la instalación de un nuevo ordenamiento político institucional de matriz popular en 1949 (como ya lo había hecho en el plano económico-social a partir del Primer Plan Quinquenal en 1946-47), proponiendo la ampliación de derechos, aquello que se estaba construyendo en la práctica política cotidiana para proteger los intereses de los más débiles y desprotegidos.

Convocar a los mejores talentos de la época, comprometidos con la causa nacional y popular, siempre fue una vocación del peronismo y su conductor; desde Ramón Carrillo a Arturo Sampay, la medicina social y el constitucionalismo social impregnaron la vida política del nuevo país, pensado en términos de Patria Grande, como lo demuestran el Plan A-B-C (Argentina, Brasil y Chile) en lo geopolítico, pasando por el ATLAS (Asociación Latinoamericana de Trabajadores), la creación del Instituto Antártico, que planteaba una Argentina bicontinental con la Antártida y nuestras bases, hasta la reunión de Centros de Estudiantes Universitarios en Bogotá, Colombia, abortada por el asesinato de Elicer Gaitán en 1948, que originó la invasión militar de EE. UU. a ese país.

En el marco de los acuerdos de Yalta, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el general Perón planteó la Tercera Posición Internacional, germen de lo que posteriormente constituyeron los países del Tercer Mundo. En 1950, el gobierno peronista rechazó los Acuerdos de Bretton Woods, que dieron origen al Fondo Monetario Internacional, con el argumento de que eran una herramienta del capitalismo de los Estados centrales para dominar a los países emergentes, en aquel entonces llamados “subdesarrollados”.

Estas concepciones fueron plasmadas en el Congreso de Filosofía de Mendoza de 1949, segundo congreso en importancia del siglo XX, al que enviaron ponencias renombrados filósofos de Europa, y del que participaron cuarenta pensadores extracontinentales y más de cien de nuestro país y América Latina. En esa oportunidad, Perón desarrolló el concepto de “comunidad organizada”, el cual fue presentado como una manera de vencer al sistema liberal burgués. El modelo de democracia sin participación popular más allá del proceso electoral, que llama a las urnas cada determinado período de tiempo y delibera a través de sus representantes —como reza la Constitución de 1853— es superado por la propuesta de organización del poder popular a través de las “organizaciones libres del pueblo”.

Desde la victoria en Caseros, el liberalismo instaló la idea de que la Constitución es “intangibles”, no puede modificarse, desconociendo que Aristóteles hace dos mil años, en las bases del derecho griego, planteaba que las Constituciones son las consolidaciones de las nuevas mayorías en los procesos institucionales.



Este concepto, “organizaciones libres del pueblo”, es lo que diferenció al peronismo del fascismo, al cual pretendió ser asimilado por las corrientes del pensamiento eurocentrista. En efecto, el fascismo mussoliniano creaba, desde el Estado, organizaciones sociales. El peronismo, por el contrario, planteó que esas organizaciones debían nacer de la base misma del pueblo, sin relación orgánica ni institucional con el Estado, para el ejercicio pleno del poder popular y la gestión autonómica de los recursos públicos en su control y ejecución. La salud es un ejemplo claro de esto: la organización social alrededor de ella gestionaba desde la atención primaria en el territorio, fijando las prioridades sanitarias, hasta el control efectivo de los prestadores de salud pública.

El cambio constitucional se convirtió en un desafío vertebral en la marcha de la Revolución Nacional que el pueblo, a través del peronismo y su líder, puso en marcha. En un mundo donde la Guerra Fría comenzaba a instalarse, donde se sucedía la guerra de Corea, los chinos lograban sacudirse el colonialismo japonés y se producía la división del Kuomintang entre Mao Tse-Tung y Chiang Kai-shek, en ese mundo, Argentina convocó a una Asamblea Constituyente con el objeto de plantear una nueva Constitución Nacional, la Constitución del siglo XX, como hicieran todos los países del mundo, en múltiples oportunidades.

El profesor Jorge Cholvis, discípulo de Arturo Sampay, nos plantea:

En el período constitucional que se inicia en 1946, el gobierno nacional sostuvo las banderas de la Justicia Social, la Independencia Económica y la Soberanía Política. Se sancionó la “Declaración de los Derechos del Trabajador”, como también otros derechos sociales con rango legislativo, y se aumentó el salario real de los trabajadores y la distribución del ingreso favoreció notablemente a amplios sectores de la población; se dictó el Acta por la que en Tucumán se formula la “Declaración de la Independencia Económica” y —entre muchas otras medidas—, el 23 de septiembre de 1947 fue sancionada la ley del voto femenino que incorporaba a la mujer al proceso electoral.¹

1 Jorge Cholvis, “La Constitución de 1949”, *El Cohete a la Luna*, <https://www.elcohe-tealaluna.com/la-constitucion-de-1949>.



Consolidar esos cambios político-institucionales en el texto constitucional era el desafío de los constituyentes de entonces, al calor de la lucha política. Parte del radicalismo, hasta entonces partido de raíz popular, gestado alrededor de Alem e Irigoyen, se había incorporado al peronismo a través de FORJA (con Jauretche, Scalabrini Ortiz, Alessandro, Homero Manzi y otros patriotas que planteaban que la Argentina debía dejar de ser colonia). Pero el radicalismo orgánico no solo no se había recuperado de la irrupción del nuevo fenómeno, sino que, aliado con las fuerzas de la antipatria en la Unión Democrática, resistió la Constituyente y se retiró.

II

En la apertura de sesiones de la Asamblea de 1949, el Dr. Arturo Sampay expresó con claridad los andariveles por los cuales transitaría la discusión y los ejes del nuevo texto constitucional:

La Constitución es una estructura de leyes fundamentales que cimienta la organización política del Estado, fijando sus fines y enunciando los medios adecuados para conseguirlos, y que establece, además, la manera de distribuir el poder político y elegir los hombres que lo ejercen. Dicho con otras palabras, la Constitución es el orden creado para asegurar el fin perseguido por una comunidad política, y la que instituye y demarca la órbita de las diversas magistraturas gubernativas. Estas dos partes de toda Constitución, que acabo de definir glosando a Aristóteles y a su gran comentarista medieval, son las llamadas, por la doctrina de nuestros días, parte dogmática y parte orgánica, respectivamente, de una Constitución.²

No escapa entonces a la consideración del lector el cambio de paradigma al que se estaba enfrentando el proceso democrático iniciado por el peronismo en ese escenario de confrontación que se estaba desarrollando en nuestra patria, frente a la oligarquía aliada a las potencias triunfantes de la Segunda Guerra Mundial —con el embajador de EE. UU. como líder de la Unión Democrática—, que estigmatizaban el proceso iniciado en 1943. Es en esa dimensión que debemos tomar el

2 *Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, año 1949, tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, p. 269.



acontecimiento de la Constitución de 1949. La Constituyente convocada por el gobierno peronista viene a consolidar los cambios sustanciales que, en poco más de tres años, había logrado el peronismo en el marco económico-social; se trataba, sin dudas, de una revolución de derechos que se debían consolidar, que debían ser apuntalados con un instrumento legal superior a las leyes, que pueden ser derogadas por mayorías simples. Elevar los derechos a nivel Constitucional implica consolidar un Estado regente de los intereses populares, que le otorgue al pueblo garantías de políticas dignas de un Estado democrático, que rija la vida de los argentinos en un país justo, libre y soberano.

Además de los derechos, esta nueva Constitución establecía la función que debía tener el capital, en un mundo tironeado entre la economía de Estado que regía a la Rusia soviética y el capitalismo liberal salvaje y arrasador de soberanías. La nueva letra elevaba la puntería de la concepción humanista y cristiana en la conceptualización de la economía. Es en el Capítulo IV, titulado “De la función social de la propiedad, el capital y la actividad privada”, donde desarrolla normas de política económica constitucional para superar el condicionamiento socioeconómico y dar vigencia a derechos humanos básicos. Así, el artículo 38 expresamente señala que

... la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva.

Elevar los derechos a nivel Constitucional, implica consolidar un Estado regente de los intereses populares, que le otorgue al pueblo garantías de políticas dignas de un Estado democrático, que rija la vida de los argentinos en un país justo, libre y soberano.

A continuación, el artículo 39 expresa:

... el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino.



Y el artículo 40 establece que

... la organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado mediante una ley podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguarda de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución.

Esta visión de la economía, profundamente humanista, respeta la propiedad privada pero le otorga un sentido social, relativizando su natural prepotencia en el marco del capitalismo salvaje. Postula un modelo biocéntrico (hombre-naturaleza) que, al privilegiar la vida, limita el lucro a su control y cuidado, y recupera la dignidad del hombre (término genérico de ser humano), cuestión despreciada por el capital desde siempre pero agravada a partir de la Revolución Industrial.

Por esa razón es importante recuperar las palabras del Dr. Arturo Sampay:

... la necesidad de una renovación constitucional en sentido social es el reflejo de la angustiada ansia contemporánea por una sociedad en la que la dignidad del hombre sea defendida en forma completa. La experiencia del siglo pasado y de las primeras décadas del presente demostró que la libertad civil, la igualdad jurídica y los derechos políticos no llenan su cometido si no son completados con reformas económicas y sociales que permitan al hombre aprovecharse de esas conquistas.³

III

La Constitución de 1949 es una piedra angular en una revolución social en pleno siglo XX que hoy sigue vigente por la fuerza y humanidad de sus contenidos. Estos no solo expresan contenidos aspiracionales, abundantes en el léxico legal, pero alejados de la realidad cotidiana del pueblo, que transcurre en esa lucha permanente entre el capital y

3 *Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, año 1949, tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, p. 274.



el trabajo. Hoy, frente al reposicionamiento de los sectores oligárquicos, proimperiales, propensos a la colonización entreguista de nuestra patria, se hace necesario rebatir algunos puntos sobre el tema constitucional, que han sido presentados como verdades absolutas. “La Constitución Nacional no puede ser modificada”, “Una reforma tira abajo el andamiaje jurídico de la nación”, “Es un tema complejo, que no puede tratarse fuera de los ámbitos académicos” y varias conceptualizaciones más no hacen otra cosa que ocultar su verdadero sentido: perpetuar una matriz de poder que no pueda ser modificada por la aparición de nuevos actores sociales y políticos, consolidando un marco de dependencia para un país agroexportador a la medida de los intereses terratenientes y oligárquicos.

Como toda falacia en la historia, en algún momento se cae, es demolida por la realidad y la información, que hoy a nivel global circula, como una de las libertades más logradas por el hombre. En ese sentido la primera falacia a demoler es que la Constitución Nacional no es propiedad de los abogados, tanto como la salud no es propiedad de los médicos ni la educación de los maestros: todo el acervo cultural y político, pertenece al pueblo, único propietario de los instrumentos institucionales que rigen su destino. De esa afirmación surge la necesidad de discutir cabalmente las formas de participación popular directa, un poder en el ejercicio de la democracia plena que se pretende construir, que sea funcional a un modelo social solidario y productivo de raigambre nacional, basado en el trabajo como ordenador social y en los sistemas solidarios como soporte de la seguridad social del siglo XXI. En este convencimiento, la nueva Constitución Nacional debe ser producto de una discusión acabada en el seno del pueblo argentino, único sujeto que cambia los paradigmas de la historia.



El poder judicial en la nueva Constitución



Por **María Laura Garrigós de Rébora**

Una reforma constitucional que establezca un nuevo perfil del poder judicial es una necesidad. Pero la dificultad de conseguir la amplitud de acuerdos requeridos para alcanzarla sugiere la que es preciso apelar a vías legislativas para remediar los principales problemas actuales. La salida de una situación en la que tienen vigencia principios “monárquicos” en el poder judicial es objeto en este artículo de un análisis inicial que explora distintas soluciones alternativas.

El título que encabeza este artículo parece dar por sentado que es necesario avanzar en una reforma constitucional que introduzca transformaciones en el poder judicial.

En ese sentido, a partir a los acontecimientos a los que hemos asistido tanto en nuestro país, como en el resto de la región, parece irrefutable que el poder judicial, que es la institución republicana con peor imagen, no satisface las necesidades de los ciudadanos que, no solo se quejan del mal servicio que logran eventualmente obtener, sino que hasta desconfían de la imparcialidad de algunas decisiones.

Ya sea que se trate de algunas causas penales con mucha repercusión mediática, cuyo progreso parece acomodarse a necesidades periodísticas y se compadece a menudo con el calendario político partidario, o bien que se pretenda accionar en una causa de exclusivo interés particular como un divorcio, un desalojo o una acción de daños y perjuicios, la falta de verosimilitud en un caso, y la lentitud de la respuesta judicial en otro, lleva al ciudadano a la convicción de que no tiene dónde dirimir sus conflictos eficazmente.

No todos los problemas tienen el mismo origen ni tampoco la misma solución. En este sentido habría que considerar que afrontar una reforma de las normas constitucionales que se ocupan del poder judicial no necesariamente remediaría todos los males.

Considero oportuno tomar nota de lo ocurrido en el Estado Plurinacional de Bolivia, que encaró una reforma importante de su poder judicial.

Ya en dos oportunidades los ciudadanos bolivianos han votado en forma directa para elegir a los magistrados de los superiores tribunales. Los seleccionados cubren el cargo por un período de seis años sin posibilidad de ser reelectos. De todos los postulantes, la Asamblea Legislativa preselecciona el grupo que se somete a los comicios populares, y de allí surgen los dieciocho jueces del Tribunal Supremo de Justicia (nueve titulares y nueve suplentes); dieciocho jueces para el Tribunal Constitucional Plurinacional (nueve titulares y nueve suplentes); diez jueces para el Tribunal Agroambiental (cinco titulares y cinco suplentes) y seis integrantes del Consejo de la Magistratura (tres titulares y tres suplentes).

En su momento, esta modificación tenía en mira democratizar el poder judicial, que había probado su ineficacia, entre otras cosas, para controlar la corrupción del sistema político, así como para superar los problemas de lentitud, de desigualdad en el acceso a la justicia, o de integración de los cargos como parte del reparto de los escaños partidarios.

Se proyectaba que el control sobre la tarea judicial de jueces y fiscales sería una medida indispensable para luchar no solo contra la demora, sino también contra la corrupción, en el sentido de que el manejo de los tiempos judiciales y la especulación con el tiempo siempre perjudica a los más vulnerables (sin perjuicio de contar con suficientes medios y recursos humanos, así como con normas procedimentales ágiles un control público de la labor de los funcionarios). Sin embargo, la experiencia no ofreció los resultados pretendidos. Según el propio vicepresidente Álvaro García Linera, no se facilitaron los trámites ni se solucionaron los graves problemas de desigualdad en el acceso a la justicia.¹

Teniendo en cuenta que entre nosotros (artículo 110 de la Constitución Nacional) los jueces permanecen en sus cargos mientras dure su buena conducta, pretender que los cargos judiciales dejen de ser vitalicios requiere una reforma constitucional. Ciertamente que esta es la característica más monárquica del poder judicial. Cuando se argumenta sobre este punto se hace hincapié en que esta condición libera a los jueces de la preocupación por agradar al poder de turno y les permite gozar de

1 Entrevista a Álvaro García Linera en la cadena RTP, Bolivia, https://youtu.be/MRFCjz_YqoE, 7 de junio de 2016.



la independencia que requiere la función. Creo que a la luz de la actual situación podríamos poner en duda esta afirmación, que por otra parte no ha tenido corroboración empírica.

De otro lado, este es el único cargo de funcionario público que no se coteja y cuya gestión no se valida periódicamente, como ocurre con los miembros del legislativo y del ejecutivo, porque si bien es cierto que se les acuerda permanencia “mientras dure su buena conducta”, esto no garantiza eficacia, capacidad, conocimiento ni buena gestión.

Otro aspecto interesante de la reforma del Estado Plurinacional de Bolivia, es la creación de un Tribunal Constitucional. Un órgano, independiente del Tribunal Supremo, que solo se ocupa de validar el sentido constitucional de la vida jurídica del país. Esta atribución de tareas a un órgano específico necesitaría también una reforma constitucional entre nosotros (art. 116, CN).

Cierto que aun sin necesidad de avanzar en esa reforma, mediante una ley se podría ampliar el número de miembros de nuestra corte, dotarla de especialistas en cada rama del derecho —que el tribunal no se priva de abordar por vía de “la doctrina de la arbitrariedad”, es decir ejerciendo función de casación (unificando el criterio del derecho común)—, y eventualmente, constituirla como Tribunal Constitucional, si fuera el caso, para los no tan numerosos asuntos que requieren ese tratamiento. De este modo, tal vez podríamos aspirar a evitar la delegación que hoy es un procedimiento insoslayable, dada la cantidad de asuntos a tratar y su enorme diversidad y complejidad, todo lo que hace imposible que semejante tarea recaiga en los cinco jueces de ese Tribunal.

Otro aspecto que no podemos dejar de atender es el problema que presenta, o la ventaja que significa, el control difuso de constitucionalidad. El control difuso de constitucionalidad puede ofrecer aspectos positivos frente a la arbitrariedad de los poderes. Pero esta misma atribución de los jueces puede provocar un desorden institucional, si se da el caso de

Aunque las leyes nos dicen iguales desde los albores de las repúblicas, las mujeres todavía quedamos retenidas en el techo de cristal, en esta y en casi todas las actividades. Al respecto basta revisar los datos de la Oficina de la Mujer de la CSJN, que demuestran que mientras más del 50 % de los agentes en el poder judicial son mujeres, solo un número reducido llega a ocupar los cargos más altos.



decisiones contradictorias. Finalmente la cuestión no termina de resolverse en tanto la decisión de cada órgano judicial solo abarca el conflicto entre las partes involucradas. Ya sea por la instalación de un Tribunal Constitucional (reforma constitucional mediante), ya sea por la modificación de la integración de la Corte (que puede hacerse a través de una ley), se debería atribuir al tribunal superior la facultad del control concentrado y tal vez un procedimiento suficientemente ágil para revisar el ejercicio del control difuso de forma de morigerar los efectos negativos que pudiera generar.

También podríamos considerar la necesidad de una reforma que, al estilo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, garantizara la integración de ambos sexos en el tribunal superior (art. 111). O más aún, que avanzara hacia la paridad no solo en los órganos colegiados, sino en los que son considerados unipersonales, considerándolos en su conjunto como organismo plural.

No se me escapa que este objetivo no requiere una reforma constitucional. Una ley hasta con mayoría ajustada podría lograrlo. Sin embargo, debiera ser aspiración de las mujeres avanzar en la consolidación de esa paridad. Es que aunque las leyes nos dicen iguales desde los albores de las repúblicas, las mujeres todavía quedamos retenidas en el techo de cristal, en esta y en casi todas las actividades. Al respecto basta revisar los datos de la Oficina de la Mujer de la CSJN, que demuestran que mientras más del 50% de los agentes en el poder judicial son mujeres, solo un número reducido llega a ocupar los cargos más altos. En mi larga carrera profesional he podido verificar esta circunstancia personalmente y cuento con muchas anécdotas divertidas y no tanto sobre el tema. Si se va a encarar una reforma de la Constitución con la pretensión de democratizar el poder judicial, la paridad no puede quedar fuera de programa. Esta acción positiva sería una forma de cumplir con las obligaciones que el Estado contrajo en los respectivos tratados de Derechos Humanos.

Nada voy a decir sobre el pretendido problema de la intangibilidad de los sueldos de los jueces, frente a la obligación de pagar el impuesto a las ganancias. Sostengo que el texto



constitucional no es óbice para el pago de este impuesto, de hecho a la fecha hay magistrados que dan cumplimiento a ese pago. Es un asunto que, aunque pese a quienes pretenden otro encuadre, encuentra solución por vía legal.

Otro asunto que, a mi modo de ver, presenta el mismo problema, es la composición y condición de los miembros del Consejo de la Magistratura. Cuando a partir del Pacto de Olivos se promovió la reforma que diera origen a la Constitución de 1994, un grupo de miembros del poder judicial trabajaron con sumo interés en la conformación de varios documentos que acercaron a los constituyentes de Santa Fe, promoviendo la incorporación del Consejo de la Magistratura. Se pensaba que el sistema de concursos para designar a los jueces era mejor solución que la forma que regía. Por entonces se nombraba a aquellos que tenían algún tipo de relación con quienes tenían la posibilidad de hacer las propuestas. También se pensaba que si este organismo se iba a ocupar de la administración del poder judicial, esa función saldría definitivamente de la órbita de la corte, y así ese tribunal se concentraría en su función judicial específica. Más aún, capeaba la esperanza de que los concursos habilitaran el ingreso a la judicatura de los mejores abogados que no integraran el poder judicial.

Estas pretensiones no se cumplieron. Mediante el sistema de concursos solo el 6% de los postulantes que accedieron al cargo de juez procede del ejercicio de la profesión sin haber pasado por el poder judicial. El sistema se reproduce a sí mismo.

A partir de la primera composición del Consejo de la Magistratura, conforme la ley que así lo establecía, la presidencia la ocupaba el presidente de la CSJN. Esta doble función terminó incidiendo en una delimitación de funciones que resguardó para la Corte importantes factores de ejercicio de poder, como la fijación del monto de las remuneraciones del poder judicial, la superintendencia de todos los tribunales inferiores, la posibilidad de crear nuevos puestos administrativos, entre otras. A su turno el consejo debía afrontar el pago de los sueldos, los gastos de funcionamiento edilicio, la escuela judicial, que nunca abordó una actividad masiva, ocuparse del desarrollo de los concursos, y atender las denuncias contra los magistrados, ya sea por cuestiones disciplinarias o por aquellas que dieran lugar a juicio político.

Entretanto, y pese a la existencia del Consejo, la corte llevó adelante un plan de informatización del poder judicial, imponiendo un sistema



que ha ofrecido innumerables inconvenientes a los operadores, sin dotar a las respectivas dependencias de personal idóneo para afrontar estas cuestiones.

En concreto, desde su creación, este organismo no se ha insertado institucionalmente para rendir los frutos que se esperaban y salvo el hecho de que algunos jueces no habrían podido nunca llegar a sus cargos actuales, de no haber sido gracias a los concursos, no ha logrado justificar las consecuencias no buscadas.

Esta es la razón por la que muchos interesados en el buen funcionamiento del poder judicial proponen la disolución de este órgano y que algunas de sus funciones —como la selección de candidatos a juez a través de concursos de antecedentes y oposición— sea tomada por otros organismos estatales, como podrían ser las universidades nacionales. Esta última solución sí requeriría una reforma constitucional. Pero si no fuera el caso de prescindir de este instituto, sino solo

Mediante el sistema de concursos solo el 6% de los postulantes que accedieron al cargo de juez proceden del ejercicio de la profesión sin haber pasado por el poder judicial. El sistema se reproduce a sí mismo.

modificar sus funciones o formas de actuación, a mi modo de ver una ley podría solucionar algunos problemas, tales como la forma de selección de sus miembros. Entiendo que debería primar el criterio del voto en minoría del fallo Rizzo de 2013, y de tal forma se podría elegir a sus integrantes mediante voto popular. En el mismo sentido, tampoco estimo razonable la decisión judicial de que todos sus miembros deban ser abogados; si estamos hablando de un organismo de administración, no son justamente los abogados los especializados en esa experticia sino, en todo caso, los licenciados en Administración. En rigor, la diversidad de las funciones que tendría que asumir no puede ser cubierta por una sola profesión.

Finalmente, creo que es prudente atender al hecho de que encarar una reforma constitucional, dado el grado de consenso requerido para ello, importa arribar a concordancias con dos tercios del arco político, es decir de los miembros del Congreso de la Nación (art. 30, CN), para fijar los puntos que serían objeto de la reforma. Luego de ello la integración de la convención constituyente también requiere poder contar con las mayorías necesarias y finalmente confiar en que los constituyentes respeten y sepan interpretar el mandato conferido. Frente a ello, tengo



para mí que si hay otra vía de solucionar los problemas, debe ser explorada y agotada antes de encarar ese difícil camino.

En ese sentido, y atendiendo a los problemas que identifiqué al inicio de esta nota, aquellos que los ciudadanos consideran los problemas del poder judicial, habría que decir que hay otras vías que, aun cuando la reforma se llevara cabo, también habría que ponerlas en marcha.

Así tampoco puedo dejar de aludir a la declaración del vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Álvaro García Linera, cuando propone ejercer control sobre la labor judicial y postula la necesaria publicidad para que ese control sea posible. Es inevitable unir esta postura con lo que recientemente significó un importante conflicto en el seno de la Corte Suprema. Me refiero a cuando sus miembros no estuvieron de acuerdo con la forma en que el recientemente designado presidente ejercía su función, le quitaron la facultad de fijar el orden de circulación de los expedientes y le obligaron a publicitar la agenda del tribunal, indicando de este modo qué asuntos se iban a tratar.

El uso del tiempo irreglado, que no respeta los plazos procesales, así como la selección del orden de tratamiento, es decir el orden del trabajo, ha sido y sigue siendo, el mayor ejercicio de poder de los jueces. Si sus agendas fueran públicas, por ejemplo vía internet, se podría conocer si todos los expedientes reciben el mismo tipo de dedicación, si se respeta alguna prioridad razonable o es simplemente de acuerdo a la voluntad o conveniencia del juez u otras cuestiones.

En fin, aun cuando mejoráramos el sistema a través de una reforma constitucional que reconozco necesaria, si no hay control del trabajo de los funcionarios judiciales, no tendremos el poder judicial que nos merecemos.





¿Son punibles las decisiones de los jueces (y por extensión: las de los funcionarios judiciales)?

Por **Julio Maier**

Un conjunto de episodios judiciales recientes habilita al autor a plantear la necesidad de establecer la autoridad de la ley, o sea del poder del Congreso de la Nación, por sobre las decisiones de los jueces. Para ello, propone que el control difuso de la constitucionalidad de las leyes sea suprimido y reemplazado por un tribunal nacional federal que asegure la unidad de la administración de justicia.

1.

La pregunta merece varias aclaraciones. La primera reside en que el juez es una persona y, como tal, esto es, “como cualquier hijo de vecino” (ciudadano o habitante), puede cometer —algunos solo como partícipe— cualquier delito del Código Penal. Más aún, algunos delitos —llamados especiales— solo pueden ser cometidos, como autores, por jueces (ver *prevaricato*, CP, artículo 269 y ss.). Parece que este significado de la pregunta no merece mayor aclaración. Los jueces pueden matar, hurtar, estafar, privar ilegítimamente de la libertad, someter a sevicias, tormentos, torturas y malos tratos o tratos degradantes, etc.

Pero la prensa común, los mismos jueces y cierto *establishment* jurídico y judicial han sostenido, en ocasiones, que los jueces no pueden ser sometidos a juicio por delitos o por mal ejercicio de sus funciones —cualesquiera que fueren esos juicios, incluso el político para su destitución— por las opiniones que vierten en sus decisiones. Y esto ya merece una pequeña aclaración. Nadie es, en principio, perseguible judicialmente por una opinión favorable o desfavorable hacia otra persona o respecto de alguna situación,

mientras se refiera a aquello que forma parte de lo público, por ejemplo acerca de lo que yo indicaré en este pequeño artículo, precisamente *de opinión*. Los jueces tampoco. Ellos pueden tener su propia idea política, o deportiva, o posición ideológica a favor o en contra de ciertos valores o disvalores, o de una persona o de una situación determinada, también “como cualquier hijo de vecino” (libertad de opinión), más allá del recato exigible a su profesión. El problema recién comienza cuando la opinión se refiere a la justificación de la decisión, a tomar una decisión en un pleito o asunto judicial, sea esta interlocutoria —interna del procedimiento— o definitiva —sentencia—. Del mismo modo, la opinión del árbitro de fútbol, por identificación con el equipo de sus amores o sus desamores, o acerca de cuál de los dos enfrentados debe o debió ganar el partido por ser mejor equipo que el rival, en nada parece desmerecer su opinión, pero otra cosa es cuando ella influye o determina una solución en la puja que le toca arbitrar: allí el reglamento vigente implica que una mano “intencional” dentro del área es penal, sin importar el color ni los merecimientos del equipo al que pertenece el jugador respectivo para la decisión del árbitro. Dicho sea de paso: los juegos deportivos o reglamentados son, desde hace tiempo, buenos ejemplos para el razonamiento correcto en materia jurídica, quizás porque su reglamento es neutro o sin referencia a valores desde el punto de vista normativo social.¹ De tal modo, tanto la acción de decidir un asunto judicial como la omisión de decidirlo pueden provocar un daño y, desde el punto de vista penal, constituir el comportamiento típico definidor de un delito.

2.

Existen numerosos ejemplos que simplifican el conocimiento de estas afirmaciones. El juez que extrae un arma y mata a una persona sin justificación alguna o el que somete a un condenado a la pena de muerte, inexistente en nuestro derecho, y la ejecuta, por sí o por intermedio de otro, el verdugo, comete el delito de homicidio; el que evita pasar por la caja de un comercio alguna mercancía escondida entre sus ropas, comete un hurto, lo mismo que aquel que decomisa un bien del autor de un delito en su beneficio conociendo que el bien decomisado no es ni elemento ni producto del delito imputado o que la imputación es injusta o, al menos, no confirmada

1 Ver Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, traducción Carrió, Genaro, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1986, p. 51; ver también Maier, Julio B. J., *La función normativa de la nulidad*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2ª edición, 2013, p. 123.



por sentencia firme, es un delincuente, un ladrón —más allá de toda discusión sobre su encuadre jurídico—. Sin ir más lejos, es claro que el juez que no dirime el asunto a decidir en el tiempo previsto por la ley, la corrompe, esto es, comete al menos una falta grave, que solo podrá justificar en caso de imposibilidad material de realizar la acción. El juez que no libera a un detenido preventivo o a un condenado que ya ha cumplido prisionero el plazo máximo que la ley manda, o que lo encarcela ilegítimamente, comete al menos el delito de prevaricato (art. 270, CP) y el de privación ilegítima de libertad (arts. 141, 143, incs. 1º, 2º y 6º, y art. 144 bis, inc. 1º, CP).² El juez que, en conocimiento de una enfermedad maligna del prisionero, que no puede ser atendida correctamente en la enfermería de la cárcel, impide que lo trasladen a un establecimiento médico competente para atender esa enfermedad del modo indicado por la ciencia médica, y el enfermo muere o queda lesionado en su salud por ello, comete el delito de homicidio o de lesiones (arts. 79, 89 y ss., CP), en su caso, o de omisión de auxilio (art. 106 y ss., CP), según ordene positivamente que no lo atiendan u omite toda decisión conservando la prisión que sufre el enfermo (hay quienes estiman que la omisión de auxilio es la forma que adopta en nuestro derecho penal el delito de homicidio o lesiones por omisión).³

El juez que no dirime el asunto a decidir en el tiempo previsto por la ley, la corrompe, esto es, comete al menos una falta grave, que solo podrá justificar en caso de imposibilidad material de realizar la acción.

Se ha dicho recientemente que un ex ministro del poder ejecutivo nacional, fue privado de la posibilidad de viajar a los Estados Unidos para seguir su tratamiento médico por una enfermedad grave. Aquel país no expidió la visa de ingreso para ese menester en razón del proceso que sufría en Argentina y de la decisión de prisión preventiva fundada en el hecho de haber sido funcionario de un gobierno anterior (la llamada vulgarmente “doctrina Irurzun”). Cuando los jueces argentinos corrigieron esa condición, para que pudiera viajar, ya era tarde para proseguir el tratamiento interrumpido,

2 No deseo interpretar —ni discutir— ahora los textos de los artículos mencionados del CP. En todo caso, conforme al grado de las penas que él amenaza, en comparación a otras por delitos más “comunes”, me conducen a insistir en que el CP estuvo hecho a la medida de la profesión jurídica y, sobre todo, de los jueces y funcionarios judiciales.

3 Tampoco corresponde interpretar y discutir ahora —ni lo pretendemos— problemas de la autoría mediata, incluso por medio de competencias funcionales o aparatos de poder.



aspecto que provocó, según algunos relatan, la “aceleración de su muerte” o, de otra manera dicho, la “abreviación de su vida”, dos eufemismos para indicar la frase “provocación de su muerte”, esto es, para afirmar, al menos desde un atalaya objetivo —sin alusión a los conocimientos de los intervinientes—, la definición abstracta y típica de un homicidio.

También ejemplo de nuestros días es la prisión de Milagro Sala —a la que invoco por todos los prisioneros de la organización Túpac Amaru a fuer de sintético—, ya que al artículo no le interesan detalles, menos los puramente jurídicos—, prisión juzgada por varios oficios internacionales competentes como ilegítima y, por ende, reclamantes de su libertad ante el Estado argentino, que no cumplió con esas decisiones, ni las hizo cumplir a la autonomía provincial mediante los medios que la propia Constitución Nacional le concede. De allí se obtiene con seguridad el conocimiento real: los jueces que la someten a prisión conocen su ilegitimidad. Y ello implica, como en el caso anterior, no solo la privación ilegítima de la libertad, sino, también, en concurso ideal con ella, el delito de prevaricato. Tampoco aquí interesa demasiado, para lo que pretende demostrar este artículo, la plena discusión jurídica, interesante en otro nivel, acerca de la autoría y la participación. Lo cierto es que al Código Penal argentino (en su artículo 45), tal discusión le importa poco, pues amenaza con la misma pena al llamado autor, a quien participa necesariamente en su acción u omisión y a quien lo instiga a cometer el delito (crea el dolo en cabeza del autor).

3.

Por prurito académico me detendré un instante en destacar ciertos debates a los que la ciencia jurídica les ha dado importancia suma, pero que aquí —según mi opinión, ya anticipada en notas al pie— carecen de una importancia mayúscula, esto es, no implicarían de modo alguno, sean resueltos como se resuelvan, la eliminación de la necesidad de someter a investigación y a juicio el comportamiento de ciertos funcionarios judiciales. En primer lugar —según también lo anticipé (periódico *Página/12*, 10/1/2017)— declaro no conocer con seguridad los detalles del caso Timerman, citado como ejemplo, razón por la cual carezco de la posibilidad de afirmar el dolo, de indagar el conocimiento que los jueces que determinaron la prisión tenían acerca de la imposibilidad, por carencia de la visa necesaria, de ingresar a los EE. UU. para proseguir el tratamiento de su enfermedad, proceso que determinó la finalización del tratamiento



médico y, con ella, la “anticipación” de su muerte, según se afirma. Parece de sentido común el hecho de que, en algún momento, como sucede para nosotros —ciudadanos “comunes” sin el deber ni el poder de decisión—, los jueces que intervinieron en el caso tuvieron acceso al conocimiento de la realidad. Vale la pena aclarar que, si conocían de antemano la imposibilidad jurídica de ingresar para continuar el tratamiento médico, ellos responden como autores. Voy a dejar de lado aquí, por falta de interés, la valoración de los funcionarios de los EE. UU. que no concedieron la visa, con preferencia de la opción de evitar el ingreso de habitantes con malos antecedentes al país frente a la vida del enfermo, que solo ingresaba para continuar un tratamiento médico vital. Por lo demás, no es necesario para el propósito de esta opinión el debate acerca de si se trata de autores mediatos (por utilización de la sujeción que crea un aparato de poder competente para la realización de decisiones sobre la fuerza pública, organizado verticalmente). El otro problema fáctico, de haber desconocido los jueces en un comienzo la prohibición de ingreso, consiste en saber cuándo lo supieron y cuándo reaccionaron para dejar de lado la condición que obstaculizaba el ingreso al país extranjero en relación con la imposibilidad de proseguir el tratamiento que condujo al ex ministro a la muerte. Por supuesto, es importante saber cómo lo trataron frente a su enfermedad, supuesto sobre el cual ha sido determinante la trágica exposición de su letrada, Dra. Graciana Peñafort,⁴ pues no podemos olvidar que los malos tratos, humillantes y degradantes también son ilícitos (Convención sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 1984 —entró en vigor en 1987—, en especial definición del art. 1; CP, 144 bis, incs. 2º y 3º, y 144 ter). Todo ello asegura también la necesidad de una investigación acerca del comportamiento de los jueces que determinaron la imposibilidad de asistencia del enfermo, en fin, la preferencia del procedimiento penal a la vida o la salud del supuesto transgresor.

El otro caso, el de Milagro Sala, es más lineal, por ello más burdo, y no presenta, a mi juicio, aristas tan discutibles desde el punto de vista jurídico ni fáctico. Los jueces que la someten a prisión conocen la ilegitimidad de la medida, sobre la cual se han expedido no solo juristas argentinos de nivel, sino, además y sobre todo, organismos de derecho internacional competentes en la materia y reconocidos por el Estado

⁴ Ver el periódico *Página/12* del 2/1/2019, “En defensa de la memoria de Timerman”, donde aparecen los datos relativos a esta cuestión en tuits de su defensora, y al día siguiente, 3/1/2019, la nota de Ailín Bullentini, “El poder judicial debe ser más humano”.



argentino como tales en convenciones y tratados a los que estamos adheridos sin reserva —incluso por la propia CN, art. 75, inc. 22º y 24º)—, esto es, cuyas decisiones y su ejecución constituyen deberes del Estado nacional, parte de la convención o tratado. La carencia de ejecución de esas decisiones no solo imputa a los jueces que las ignoraron, sino, sobre todo, a los jefes de gobierno de ambos Estados, provincial y nacional, que las desobedecieron con argumentos insólitos para quien es miembro de esa convención, aun cuando a ellos les pareciera incorrecta frente al caso la decisión de los organismos internacionales. No cabe la menor duda acerca de que quien preside el gobierno nacional debió requerir la intervención de la provincia involucrada, obligada a afianzar la justicia y sancionada con su intervención federal, ausente o contrapuesto por sus jueces o su gobierno ese deber (CN, Preámbulo y arts. 5 y 6), y que la omisión debió determinar el juicio político en contra de las autoridades que colaboraron con ese comportamiento, en este caso por omisión del “buen” comportamiento en el ejercicio de su función (CN, arts. 53, 59 y 60, al menos para los principales funcionarios federales). Para nada se vincula a ello el hecho de la falta de coacción por parte del derecho internacional, primitivo en ese aspecto, pues las normas tienen aún razón de ser en ausencia de un aparato coercitivo desarrollado para castigar lo declarado ilícito.⁵

Existen, a mi juicio, más ejemplos de merecimiento de investigación de la conducta de los jueces y funcionarios judiciales en materia penal. Piénsese en el caso del joven Rafael Nahuel y la reciente decisión acerca de las imputaciones de las fuerzas federales que reprimieron hasta matarlo, en la investigación llevada a cabo por la desaparición y muerte del joven Maldonado y en tantas otras decisiones que no conozco en detalle. Empero, a guisa de ejemplo, basta con lo ya anunciado.

4.

Si algo ha logrado este gobierno es convencerme acerca de que el Derecho no constituye un parámetro eficiente acerca del respeto de los gobernantes por las reglas institucionales y, entre ellas, por los derechos de los habitantes. También me ha convencido acerca de que el derecho no funciona como límite eficiente alguno para el comportamiento de

⁵ Ya lo explicaba así en escritos míos de juventud: *La función normativa de la nulidad*, op. cit., p. 134; ver también, par. 4, p. 117 y ss.



quienes persiguen y juzgan. Más allá de que creo que el ser humano no es idóneo para juzgar a sus semejantes,⁶ este gobierno y sus ramificaciones parlamentarias han terminado por convencerme de que es preciso modificar nuestras instituciones judiciales básicas para adecuarlas a este presente y usar mejor las reglas jurídicas que definen nuestra inserción como nación soberana y democrática. Por de pronto, no parece que la pomposa *independencia judicial* que se pregona funde un *poder* de la República, como proclama la propia Constitución. En verdad, la definición de ese excelso nombre reza: los jueces son independientes de todo poder del Estado —esto es, no deben ser presionados por las opiniones del ejecutivo o del legislativo frente a un caso (*independencia externa*)—, pero están *sujetos a la autoridad de la ley*, esto es, a la decisión de política pública del poder legislativo, obligatoria para ellos, razón por la cual ese último sí merece ser así conocido, como *poder* del Estado, en los comienzos de la República

Más allá de que creo que el ser humano no es idóneo para juzgar a sus semejantes, este gobierno y sus ramificaciones parlamentarias han terminado por convencerme de que es preciso modificar nuestras instituciones judiciales básicas para adecuarlas a este presente y usar mejor las reglas jurídicas que definen nuestra inserción como nación soberana y democrática.

moderna, en cuanto Asamblea general de representantes del pueblo de la nación. Ello funda, por una parte, la identificación de quién da las órdenes, malas o buenas, para el sistema republicano —sin duda el parlamento o la asamblea nacional— y, por la otra, lo que yo llamaría, sin ostentación, principio de *libertad de decisión* de los integrantes del tribunal que juzga, sean ellos profesionales y permanentes o accidentales (jurados). Tal principio debería tener una definición unívoca en la ley fundamental y demuestra, a mi juicio, que la decisión del parlamento —poder legislativo del Estado— mediante la ley es determinante para el oficio de juez. El desconocimiento de la regla parlamentaria en una decisión judicial funda el delito de prevaricato. Solo por esta razón no deberíamos aprobar el llamado sistema “difuso” para el control de constitucionalidad, que permite a cualquier juez no aplicar la regla legislativa, parlamentaria, por sostenerla írrita según la Constitución. Esa debería ser la misión, precisamente, de nuestra Corte

6 *Jesús*, Evangelio según San Mateo, 7:1.



Suprema en el ámbito federal, cuyo papel institucional, organización y procedimiento fue tergiversado, en primer lugar, por la célebre ley nro. 48 y sus reformas posteriores y, en segundo lugar, por atribuciones que la misma práctica judicial fue introduciendo. Urge modificar el sistema. Sería conveniente, también, de *lege ferenda*, pensar en este único tribunal federal y constitucional por antonomasia⁷ y en un método distinto de elección de sus jueces. Tal afirmación deja a las provincias, que hoy en día cubren todo el territorio del país, la instauración de los tribunales de mérito, aquellos que verifican los hechos y aplican la ley parlamentaria. Quizás con alguna variante y a pesar de su ahorro de ideas y palabras, creo que la unidad de la administración de justicia nacional constituyó el sistema que Alberdi pensó en sus *Bases*.⁸

Otro imperativo democrático de una nueva CN en el ámbito judicial debe ser la finalización del sistema de organización *vertical*. La *horizontalidad* de la organización judicial implica la necesidad de suprimir el sistema de delegación por el cual los llamados tribunales superiores delegan autoridad en los inferiores, pero conservan intacto todo el poder de decidir al controlar la decisión, con lo cual la llamada “independencia interna” —en verdad, cercenamiento vertical de la libertad de decisión de los jueces— es prácticamente inexistente.⁹ Ello implica también un cambio racional en el sistema de control de la decisión de los tribunales, aspecto sobre el cual no puedo extenderme aquí.¹⁰ Unas pocas transformaciones sustanciales de la realidad jurídica quizás sirva para remolestar el triste papel que cumplen hoy los tribunales mal llamados “de justicia”.

7 Algunos postulan, con razón, la existencia de tribunales de casación federales, cuya misión sería fijar la interpretación correcta de las leyes para las que, según la CN, tiene competencia legislativa solo el parlamento nacional.

8 Ver Maier, Julio B. J., “Organización judicial y democracia representativa”, III, 1 (escrito para el Congreso de Derecho Procesal de Río Hondo, Santiago del Estero; desconozco si fue publicado y, en caso afirmativo, en qué revista o libro, pero puede leerse, resumido, en *Voces en el Fénix*, nro. 63, bajo el título de “Poder Judicial y democracia”). Allí consta mi interpretación sobre las célebres *Bases* de Alberdi, origen de la Constitución de 1853 que todavía nos rige.

9 Al punto de que los propios jueces, en ocasiones a regañadientes y de modo confeso, pese a tener su opinión propia sobre la solución del caso, aplican la interpretación expuesta por un tribunal superior, a mi juicio un caso claro de prevaricato, llamado entre nosotros “jurisprudencia”.

10 Cfr. Maier, Julio B. J., “Hacia un nuevo sistema de control de las decisiones judiciales”, en *Contextos*, revista del Seminario de Derecho público de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nro. 2.





El cooperativismo y la nueva Constitución

Por **Marisa Duarte**

La presidenta del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico destaca que una nueva Constitución debe contemplar la inserción de estrategias de reproducción social no capitalistas basadas en los mercados comunitarios, sociales, cooperativos y públicos.

La Constitución define la organización del poder en la sociedad a partir de la enunciación de derechos, obligaciones y responsabilidades de la ciudadanía, lo que supone la vigencia del Estado de derecho. Por tanto, cristaliza el momento político en que fue fundada. Nuestra Constitución, fraguada a la luz de las luchas por la organización nacional de mediados del siglo XIX, cambiada luego de la gran transformación peronista, restaurada luego del golpe de 1955 y reformada a instancias del Pacto de Olivos de 1994, necesita ser repensada en función de las necesidades y conflictos de intereses actualmente vigentes.

En el momento en que cobró forma la Constitución, los poderes a regular eran, básicamente, la aristocracia, la burguesía, la banca, la clase obrera y la Iglesia. En la actualidad, algunos de esos actores son de difícil identificación, mientras que otros —como la clase obrera— muestran tal heterogeneidad que no puede ya hablarse de clase. Asimismo, es necesario integrar como factores de poder a las finanzas globales, la corporación judicial, los medios masivos de comunicación y los organismos multilaterales (con capacidad de veto de Estados Unidos).

Está claro que hoy, los “frenos y contrapesos”¹ que están previstos en nuestra Carta Magna, no frenan ni contrapesan el poder de las fuerzas realmente existentes en el país, favoreciendo el debilitamiento del Estado de derecho, la dependencia de los poderes (en especial del poder judicial al ejecutivo), el lucro desmedido de los sectores dominantes, la

1 Ver Gargarella, Roberto, “Un breve balance de la reforma constitucional de 1994, 20 años después”, en revista *Pensar en Derecho*, nro. 5, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2004.

depredación de los recursos, el endeudamiento externo para financiar la fuga de capitales y la enorme extranjerización de la economía. Ello implica que los poderes fácticos se muevan a sus anchas sin reconocer límites y sometan a la ciudadanía al imperio del más fuerte.

Los cambios que afrontan las economías periféricas

El capitalismo vive una etapa de transición que será larga y que en este momento muestra una marcha, por lo menos, bifronte: por un lado la avanzada de raíz norteamericana —basada en las finanzas, los medios de comunicación masivos, el manejo de la información, el armamentismo, el narcotráfico y el apoyo a políticos que luego defienden sus intereses— que pretende el control geopolítico del continente; y, por otro lado, el capitalismo oriental con epicentro en China acompañado más o menos regularmente por India y Rusia, basado en una gran expansión comercial, financiera e industrial. Este avance se traduce en nuestro país, como en otros de la región, en dos efectos: en un aumento del grado de financiarización de la economía, en la explotación extranjera de los recursos hidrocarbúricos y mineros, y en el endeudamiento externo con organismos multilaterales y con capitales privados norteamericanos. También, en un acomodamiento a la expansión de Oriente que induce una fuerte reprimarización de la economía, con apertura comercial e importación de tecnología para grandes obras de infraestructura (básicamente energéticas). En este esquema de reproducción del capital no se necesita un mercado interno fuerte sino todo lo contrario.

El costo de este modelo es asumido enteramente por los trabajadores (que han dejado de ser funcionales, en tanto trabajadores y en tanto consumidores), las pequeñas y medianas empresas industriales (cuya suerte está atada al vigor del mercado interno y a la capacidad de compra de los asalariados), la banca privada nacional, pública y cooperativa (que es vista como competidora a eliminar por la banca extranjera) y el pequeño comercio (que está sujeto a la caída del consumo, el aumento de las tarifas y el carácter monopólico de los fijadores de precios).

Sin embargo, la salida por la que brega la gran mayoría de los ciudadanos que no convalidan ni convalidaron esta lógica del saqueo, no encontró hasta el momento caminos institucionales ni interlocutores válidos en la clase dirigente para expresar su posicionamiento político; por lo que quedó relegado a sectores políticos y sociales minoritarios. La solución de raíz a la injusticia que producen las desigualdades y la



escasa representación política de los sectores menos favorecidos no podrá darse sin militar, repensar, recrear y reescribir la Constitución Nacional. Básicamente porque de ella depende la reconstrucción del Estado de derecho en nuestro país y la distribución del poder en la sociedad.

Es sabido que la reinvencción de la Constitución es un proceso que implica rupturas importantes, cuando no revolucionarias; por tanto suele aducirse permanentemente la inoportunidad del tema (ya sea por la debilidad institucional del gobierno, por el carácter conservador del mismo que impide el surgimiento de un poder constituyente democrático, plural, diverso, o por las coyunturas electorales). Todo ello puede tener sentido, pero no libera a los líderes políticos, a la ciudadanía, a los intelectuales y a la militancia (y sus entrecruzamientos) de encarar el debate, no necesariamente jurídico sino social, de cara a la refundación del régimen político y económico de nuestra nación.

¿Cuáles serían los límites que debería imponer una nueva Constitución?

Por definición, la Constitución es el conjunto de normas fundamentales de un Estado soberano que fija los límites y las relaciones entre los distintos poderes del Estado y entre estos y los ciudadanos. Y bajo la

Constitución actual hemos visto transcurrir los siguientes procesos:

- judicialización de la política;
- politización de la justicia;
- funcionamiento antidemocrático de la comunicación masiva y manejo de información falsa con fines manipuladores de la opinión pública;
- sobreendeudamiento externo destinado a financiar la fuga de capitales de los sectores dominantes;
- desindustrialización y reprimarización de la economía;
- deterioro del salario real, el empleo y la protección social;
- aumento de la represión institucional a los sectores vulnerables;
- encarcelamiento de referentes políticos de la oposición sin debido proceso;
- impunidad para el poder y sus aliados.

Si esta serie de atentados al bienestar general está ocurriendo, se pone de manifiesto que la

La solución de raíz a la injusticia que producen las desigualdades y la escasa representación política de los sectores menos favorecidos no podrá darse sin militar, repensar, recrear y reescribir la Constitución Nacional. Básicamente porque de ella depende la reconstrucción del Estado de derecho en nuestro país y la distribución del poder en la sociedad.



actual Constitución no los puede detener ni desde sus enunciados ni desde su formulación normativa. De esta forma, las relaciones entre los poderes se conducen por una lógica fáctica por encima de la normativa y el Estado ya no garantiza los derechos de los ciudadanos ni la soberanía de la nación.

Esta situación da lugar a abusos por parte de los sectores dominantes y solo deja para los sectores dominados el sufrimiento de los designios de un poder sin lógica, ni objetivos ni estrategias por fuera de la rapacidad de sus intereses. El resultado del debilitamiento del Estado de derecho conlleva a la cristalización de lógicas de funcionamiento del Estado autoritarias, represivas, depredadoras; o, por el contrario, el riesgo de situaciones de conflicto social abierto a la luz del imperio de una lógica capitalista salvaje.

Pero además, la Constitución no solo debe plasmar la relatividad de los pesos de los poderes fácticos existentes sino hacer inteligible la sociedad hacia la que se quiere ir, disponiendo desde sus principios una forma de organización conducente a que los sectores menos favorecidos ingresen, mediante la participación política (lo político), al poder constituyente.

Un proyecto de desarrollo democrático deberá sustraer del mercado la satisfacción de las necesidades básicas para volcarlos a formas de producción y de distribución no lucrativas.

Elementos para una economía distinta

En esa dirección, es importante impulsar y fortalecer —ya que muchas de estas formas existen a pesar de la falta de visibilización y reconocimiento— una forma de reproducción social basada en mercados comunitarios, sociales, cooperativos y públicos que funcionen con lógicas responsables, sustentables, igualitarias (entre géneros, clases, etnias, razas) y respetuosas del medio ambiente. Esas lógicas de reproducción social de mercados no capitalistas deben estar inscritas en una nueva Constitución Nacional que considere la multiplicidad de actores que resisten las lógicas de depredación y desposesión propias del capital. El rango constitucional de estas dinámicas de reproducción social permite afianzar la apropiación primaria del excedente por parte de los sectores más desfavorecidos y evitar actuar a posteriori con modalidades de distribución secundaria del ingreso que dejan pendiente la falta de trabajo para todos/as.

El cooperativismo es un movimiento y una doctrina basada en ciertos valores como la responsabilidad por los propios actos, la democracia, la igualdad, la equidad, la solidaridad, la honestidad, la responsabilidad social y la preocupación por los demás. Asimismo, impulsa un tipo de economía



basada en las cooperativas que traducen los valores precedentes en principios básicos: a) adhesión voluntaria y abierta; b) control democrático de los miembros; c) participación económica equitativa de los miembros; d) autonomía e independencia; e) educación, capacitación e información; f) cooperación entre cooperativas; g) interés por la comunidad.²

Según el último dato publicado por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social argentino en 2014, las cooperativas en nuestro país son 14.760, cuentan con 9 millones de asociados y, junto con las mutuales, generan 500.000 puestos de trabajo y aportan cerca del 10%

del PBI. Proveen gas y agua potable. Producen energía y la distribuyen a consumidores finales en más de 1500 pueblos y ciudades de 15 provincias. Brindan servicios financieros a más de 700.000 personas, en 250 filiales, y servicios de telecomunicaciones en más de 250 localidades. Ofrecen cobertura de salud a 2.700.000 personas, particularmente en zonas geográficas que no despiertan el interés de la medicina lucrativa. Según la especialista Mirta Vuotto:

Es importante impulsar y fortalecer una forma de reproducción social basada en mercados comunitarios, sociales, cooperativos y públicos que funcionen con lógicas responsables, sustentables, igualitarias (entre géneros, clases, etnias, razas) y respetuosas del medio ambiente. Esas lógicas deben estar inscriptas en una nueva Constitución Nacional que considere la multiplicidad de actores que resisten las lógicas de depredación y desposesión propias del capital.

Las cooperativas pueden compatibilizar la respuesta a las necesidades de sus miembros con las exigencias de rentabilidad y viabilidad que exige el mercado. No se adaptan al mercado, influyen en él y juegan un activo papel regulador que actúa sobre las orientaciones que se adoptan en cada sector y dentro de los territorios. Esas razones permiten destacar su papel económico y su contribución al desarrollo local, aunque habitualmente se les asigne escasa importancia económica y perdure cierto escepticismo sobre la verdadera diferencia con las otras empresas.³

2 Ver Reglamento de la Asociación Cooperativa Internacional (ACI), 2013 [https://www.ica.coop/sites/default/files/attachments/ICA%20Bylaws%20-%20updated%202013%20-%20Spanish.pdf].

3 Vuotto, Mirta, "La economía social y las cooperativas en la Argentina" en *Voces en el Fénix*, nro. 38, p. 3, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2015.



En similar sentido, existe un fuerte movimiento de fábricas recuperadas y autogestionadas que han demostrado capacidad para producir sin estar sujetas a la ley de la máxima ganancia y su apropiación privada. La recuperación de fábricas que atravesaron procesos de crisis a principios del siglo (declaraciones de quiebra, convocatorias de acreedores, vaciamiento fraudulento de las plantas, cesación de pagos y abandono de la producción por parte de los dueños) contó con una fuerte legitimidad y apoyo por parte de la sociedad, situación que no solo apuntaló el contexto crítico sino que acompañó su crecimiento posterior.⁴ Así, se pasó de una posición defensiva (la ocupación) a una posición ofensiva (la producción), a partir del apoyo construido en diferentes niveles: los propios trabajadores, los vecinos —en tanto acompañantes y consumidores de lo producido—, el Estado, procurando una legislación apropiada,⁵ las asociaciones gremiales empresarias como APYME y de trabajadores como la CTA, así como en las universidades y los organismos de apoyo técnico a la producción (INTA, INTI).

La falta de políticas públicas de vivienda históricamente ha sido resuelta por la autoconstrucción, el alquiler comunitario, la ocupación de tierras fiscales y, más atrás en el tiempo, las cooperativas de vivienda. Esas iniciativas son sistemáticamente combativas por atentar contra el lucro sobre el valor de la tierra y sus usos.

En cuanto al comercio, se observa el desarrollo de las redes de comercio justo que reducen la cantidad de intermediarios entre el productor y el consumidor, a la vez que optimizan las operaciones de logística, lo que permite moderar los costos, mejorar los ingresos de los productores y la calidad de los productos. Estas redes vinculan a consumidores (que procuran alimentos saludables, sin agrotóxicos, ni transgénicos) con pequeños productores familiares.

Todas estas modalidades no pueden consolidarse debido a que la legislación, la tributación y la contabilidad a la que están sujetas no son las propias de la economía social sino las de la economía de mercado. Nótese que las sociedades anónimas descargan impuestos por sus actividades de

4 Ver Svampa, Maristella, “La Argentina: movimientos sociales e izquierdas”, en *Entre Voces. Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local*, nro. 5, enero de 2006, Quito, Ecuador.

5 Ver Gambina, Racket, Echaide y Roffinelli, “Las resistencias latinoamericanas del siglo XXI. Empresas recuperadas en Argentina”, en Ceceña, Ana Esther (coord.), *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*, CLACSO, Buenos Aires, 2006.



“responsabilidad social”, en tanto que a las cooperativas que basan sus actividades en la responsabilidad social no se les reconoce esta situación.

En diversas zonas del país, las necesidades básicas (de alimentación, salud, educación y seguridad) son resueltas bajo formas solidarias de relaciones que devienen de la lucha contra las adversidades de las poblaciones involucradas. Es necesario que estas formas de producción y distribución alternativas tengan una entidad propia y dejen de ser consideradas como “la rueda de auxilio del neoliberalismo”,⁶ para poder plantear un orden social más justo.⁷

Que este tipo de mercados sea reconocido con rango constitucional permite, además de la mencionada distribución primaria del ingreso, el desarrollo regulado de la actividad interna, lo que debilita los efectos de la desigualdad de ingresos, permite el aumento del empleo y garantiza un mínimo de derechos universales. Como efecto indirecto, además, debilita las limitaciones estructurales asociadas a la ciudadanía vinculada al consumo individual de bienes (con la deformación ideológica de los sectores asalariados que ello conlleva) y posibilita una convivencia más armónica.

¿Cómo llega la “otra economía” al texto constitucional?

En los años cuarenta del siglo pasado, Arturo E. Sampay consideraba que la Constitución de 1853 era el impedimento fundamental para que en Argentina se diera una verdadera democracia de masas. Desde esa convicción, la Constitución de 1949 institucionaliza en lo formal como en lo concreto el modo de hacer realidad “la organización de la riqueza y su explotación en función del bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social”. El texto incluye las formas concretas de llevar a la práctica ese orden.⁸

En la actualidad, el nuevo constitucionalismo latinoamericano se desligó tanto del neoliberalismo como del concepto de desarrollo, que limita la modernización a sus rasgos económicos, al aumento de la

6 Neoliberalismo que, por otro lado, es la razón de su inviabilidad debido a su estructura, su lógica de reproducción, sus relaciones de producción y sus modalidades de apropiación del excedente.

7 Ver Imen, Pablo, “El cooperativismo transformador y la batalla cultural” en *Voces en el Fénix*, nro. 38, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2015.

8 La referencia justa a Arturo E. Sampay excede los alcances de este artículo. Los/as interesados/as pueden remitirse a la excelente síntesis de la filosofía y obra de Sampay que realiza Jorge Cholvis.



producción y al consumo en el mercado. Las nuevas izquierdas refieren al “buen vivir”, “al vivir bien”, a la vida plena, que no solo se basa en “tener” sino sobre todo en el “ser”, “estar”, “hacer” y “sentir”.⁹ Según el legado neoliberal, el bienestar individual se mide según el ingreso o el consumo y, en términos macroeconómicos, según el PBI per cápita valorizado en dinero. Las críticas a esta imagen empobrecida del bienestar se asocian a la falta de sensibilidad para captar las disparidades del crecimiento económico, las características predatorias de los recursos naturales y explotadoras de las personas, el atentado contra la biodiversidad de las regiones y la expansión voraz del capital a costa de las libertades y derechos de las personas.

He ahí dos vertientes que pueden confluír para plantearse el desarrollo en términos de modernización económica y participación democrática con justicia social. Desde ese lugar, la construcción de marcos de pensamiento novedosos que lleven a un nuevo pacto constitucional debe procurarse en función de una amplia participación popular que condense experiencias y saberes de organizaciones —formales e informales—, colectivos, movimientos sociales, sindicatos, partidos políticos, instituciones científico-técnicas, pero también que escuche y elabore la voz de la protesta, de la calle, de las plazas. Todos esos ámbitos son espacios democráticos privilegiados del germen de la sociedad que queremos ser.

9 Ver Ramírez Gallegos, René, “Adiós desarrollo, bienvenida vida (buena)”, prólogo del libro de Ana Grondona (comp.), *Estilos de desarrollo y buen vivir*, Ediciones del CCC, Buenos Aires, 2016, p. 10.





Una Constitución emancipadora será feminista y popular

Por **Cecilia Merchán**

Desde la reforma constitucional de 1994, nuestra sociedad ha experimentado una agudización de las políticas neoliberales que ha ensanchado la brecha de las desigualdades de género. Las luchas posteriores evidenciaron, junto con la feminización de la pobreza, la feminización de la organización y la protesta social. La perspectiva feminista sobre el proceso político-constitucional es clave si tenemos en cuenta que el colonialismo y el patriarcado son inseparables en tanto formas de la dominación y la explotación.

Pensar una nueva Constitución con una perspectiva feminista es aportar a la construcción de un modelo de sociedad mucho más justa.

Entonces debemos empezar por preguntarnos qué hay de una mirada feminista dentro de nuestra Constitución actual, ya que si se cumpliera con algunas de sus premisas, muchas de las penurias que sufrimos las mujeres e identidades disidentes, al menos se aliviarían y se respetarían más los derechos.

Y es importante decir esto porque en la reforma de 1994, fueron incorporadas en la Constitución los tratados internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y otras que hacen referencia a nuestros derechos. Estas normas internacionales fueron incorporadas gracias a la participación de grupos de feministas de los partidos con representación en aquel momento y de Organizaciones No Gubernamentales que trabajaban desde esta perspectiva.

Si bien es cierto que esto fue un gran avance producto de la lucha de un sector de mujeres feministas, es igual de cierto que el contexto en que se desarrolló la reforma fue de un profundo avance neoliberal, y que el período menemista fue de exclusión del sistema productivo de amplios sectores de la sociedad, generándose así el fenómeno de

feminización de la pobreza. Cada vez que se profundiza la pobreza y la exclusión, somos las mujeres las principales damnificadas, porque tenemos a cargo las tareas del cuidado del hogar, porque ocupamos los lugares más precarizados del sistema laboral, porque cobramos menos por el mismo trabajo que los varones.

En ese mismo período comienzan a surgir los movimientos sociales constituidos mayoritariamente por mujeres (asambleas barriales, agrupaciones piqueteras, comedores, merenderos, trueque, etc.) y podemos decir que junto a la feminización de la pobreza se generó la feminización de las organizaciones. Estos agrupamientos emergentes de la crisis económica, política y social no estaban imbuidos del pensamiento de los feminismos de la reforma, y no conocíamos las convenciones acerca de nuestros derechos que se habían incorporado a la Constitución.

Este ejemplo es válido para pensar cuál debería ser el aporte de nuestro feminismo popular a una Constitución emancipadora, porque de ninguna manera pueden ir por separados los avances o retrocesos sociales de las demandas feministas ni puede haber grandes avances feministas en un contexto de ajuste y neoliberalismo.

Una Constitución emancipadora debe surgir con claridad del aporte de los movimientos sociales emergentes de nuestro tiempo. Es notorio este aporte en las nuevas Constituciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador, en las que aparecen nuevas y amplias formas de derechos (o, mejor dicho, ancestrales) acerca del buen vivir y la relación de las personas entre sí, de las personas con los demás seres de la tierra y con la tierra misma y sus elementos.

Nuestro feminismo agregaría que no existe emancipación real desde una lógica patriarcal y, por lo tanto, cualquier propuesta descolonizadora debe ser despatriarcalizadora, ya que colonización y patriarcado han sido y son socios activos del avance de las derechas.

Así que puesta a pensar cómo sería ese proceso constituyente, imagino al emergente movimiento feminista como una vital fuente de propuestas políticas transformadoras.

¿Cuáles son los aportes de los feminismos que ya podemos imaginar en un proceso de este tipo?

Comenzaríamos por un lenguaje inclusivo (que tanto cuesta incorporar, aun a nuestros compañeros que luchan por la igualdad) y que ya estuvo presente en el proceso constituyente de la República Bolivariana de Venezuela en 1999.



También revisaríamos todas las convenciones a las que ya adherimos, las incorporaríamos al articulado de nuestra norma y agregaríamos aquellos temas en los que avanzamos en estas últimas décadas.

Seguramente hablaríamos de la soberanía de nuestros cuerpos como territorio de disputa política y escribiríamos con excelente definición que la igualdad entre los géneros no es cuestión secundaria en un proceso emancipatorio.

También quedaría muy en claro que el trabajo doméstico (reproducción de la fuerza de trabajo), realizado en su mayor parte por mujeres de manera gratuita, debe ser reconocido por el Estado, incorporado como fundamental aporte al Producto Bruto Interno e integrado y reconocido dentro del mundo del trabajo.

Incorporaríamos la diversidad sexual no solo como derecho sino como potencialidad de una nación, tanto como la diversidad cultural, étnica o religiosa.

Una Constitución emancipadora debe surgir con claridad del aporte de los movimientos sociales emergentes de nuestro tiempo. Es notorio este aporte en las nuevas Constituciones de Venezuela, Bolivia y Ecuador, en las que aparecen nuevas y amplias formas de derechos (o, mejor dicho, ancestrales) acerca del buen vivir y la relación de las personas entre sí, de las personas con los demás seres de la tierra y con la tierra misma y sus elementos.

Desde el preámbulo hasta la última palabra creo que podríamos incorporar nuestra visión, que enriquecería el proceso.

Podríamos enumerar aquí muchos temas o miradas que seguramente ya hoy podríamos incorporar, pero es tan dinámico y rico el aprendizaje que vivimos desde los feminismos que seguramente no podemos imaginar la cantidad de aportes que surgirían en un proceso constituyente. Esa es una de las características de nuestro movimiento: cuando ya creemos que sabemos un montón, empezamos a aprender cosas nuevas.

Desde nuestro feminismo popular adherimos a la idea planteada en las nuevas Constituciones pachamamísticas de nuestramérica entendiendo que somos seres senti-pensantes que ya *no queremos ser más esta humanidad* como dice la poeta trans Susy Shock. Si no podemos integrar nuestra vida a la madre tierra y no podemos vernos como parte de un todo, difícilmente podamos salir de las situaciones de opresión que nos destruyen.



Quizás sean las mujeres originarias, las brujas, las negras, las travestis expulsadas de sus lugares, de sus conocimientos, de sus libertades, de sus poderes, las que hablen por nosotras pidiendo por el regreso a los bosques, a la naturaleza y a la vida. Quizás sean ellas (las olvidadas de la historia) las que hablan junto a nosotras cuando somos una marea en las calles, y sean ellas las que nos ayuden a pensar en un nuevo tiempo, una nueva Constitución escrita por nosotras, construida por nosotras, por todas las diversas junto a nuestros hermanos.

Si queremos una Constitución que vibre dentro nuestro como una verdadera y bella utopía de humanidad y no como un recitado vacío, no puede surgir de un grupo de iluminados sino de las grandes mayorías. Allí nos veo y veo a nuestras hijas moviendo el mundo, regresando a las raíces y creando nuevos futuros.





Nueva Constitución, riquezas y recursos naturales. Las formas jurídicas de la propiedad

Por **Eduardo S. Barcesat**

El reconocido constitucionalista deconstruye la prepotencia de la propiedad privada y su instrumento, el contrato, al tiempo que postula la diversidad de las formas de propiedad y elabora un proyecto de nuevo preámbulo constitucional.

1. ¿Por qué una nueva Constitución?

Aportaremos a la respuesta que genera este interrogante. Debe recordarse que tanto en la iniciativa de una reforma constitucional propiciada desde el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, como en la efectivizada a través del denominado “Pacto de Olivos”, se proclamó la intangibilidad del Capítulo Primero de la CN de 1853, que refiere a derechos, declaraciones y garantías, también identificada como la parte dogmática del texto constitucional, por oposición a la destinada a los poderes del Gobierno Federal, régimen de las provincias y municipios.

Es difícil de explicar el porqué de esta intangibilidad o pretendido carácter pétreo de la parte dogmática de la CN. Tal vez la dificultad sea el “síndrome mitológico” del pensamiento jurídico, opuesto a lo nuevo y que se inviste de expresiones como “desde antiguo”, para obstaculizar lo nuevo o el trazar un derrotero para el porvenir. Es que, afirmamos, el orden jurídico no solo puede estar consagrado a sacralizar lo existente; también puede, y es deseable, que anticipe el futuro de las relaciones sociales, que abra cauces y establezca criterios de legitimidad para el proceso que propiciamos: plenitud del derecho de auto determinación de nuestro pueblo, su independencia económica, la titularidad efectiva del

pueblo de la nación argentina sobre el conjunto de sus riquezas y recursos naturales, igualdad e inclusión crecientes y las bases jurídicas para la redistribución de la riqueza, y la participación efectiva y determinante en todo cuanto atañe a la cosa pública.

No se nos escapa que, precisamente, quienes sienten repulsa ante toda forma del cambio social, ante el desarrollo humano y social sustentable, bregan y pregonan la intangibilidad de la Constitución histórica. Son los voceros, custodios y lacayos del poder económico concentrado, rodeados de un protoplasma de temerosos a quienes la sola idea del desarrollo social ya los estremece.

Por ello es que preconizamos que una nueva Constitución sea obra de todo el pueblo y no el acuerdo de caudillos políticos, como resultó en la reforma del año 1994. Hay que respetar el mecanismo genuino del artículo 30 de la CN en cuanto establece la posibilidad de la modificación del todo o cualquiera de sus partes, y que esa extensión material de la reforma sea determinada y establecida, como también preconiza el citado art. 30, por la Asamblea o Convención Constituyente que se convoque al efecto, y que deberá llegar al debate dotada de las propuestas y reclamos que elaboren las organizaciones sociales de todo tipo y los expertos en salud, educación, justicia, vivienda, hábitat, urbanismo, servicios públicos, régimen de la tierra, políticas extractivas, aprovechamiento sustentable de las riquezas y recursos naturales, etcétera. No queremos una ley declarativa de la necesidad de la reforma que encorsete qué debe modificarse ni con qué contenido. Soberanía, por tanto, del pueblo de la nación en el ejercicio de su poder constituyente. Constitución, entonces, que sea obra de todo el pueblo de la nación.

2. Riquezas y recursos naturales

Debemos ser conscientes que el continente sudamericano es pródigo en materia de biodiversidad y de riquezas y recursos naturales. Tiene las mayores reservas de agua potable, de tierras rurales aptas para todo tipo de cultivos y cría de ganado, enormes reservas de hidrocarburos, y lo que inviste importancia estratégica, cuantiosas reservas de minerales estratégicos para el desarrollo científico-tecnológico (litio, sílice, tungsteno); a ellos deben sumarse los valores paisajísticos y reservas de fauna y flora.

Pues bien, ponemos de relieve que conforme los artículos 1° de ambos Pactos Internacionales de la ONU, de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que para la nación argentina



invisten la jerarquía de cláusulas constitucionales (art. 75, inc. 22°, CN), y que son las normas de mayor jerarquía del derecho internacional de los derechos humanos, comprendiendo al conjunto de los ciento noventa y tres Estados que componen la ONU, siendo obligatorios y vinculantes para todo el conjunto de naciones, *esas riquezas y recursos naturales están reconocidos como de titularidad de los pueblos; no de los Estados ni de los gobiernos, sino de los pueblos.*

A pesar de la importancia de ese reconocimiento, debe lamentarse que en el interior de los ordenamientos jurídicos de los Estados pocos desarrollos existen que garanticen, efectivamente, esa titularidad jurídica. En el caso de la nación argentina, además, esa titularidad jurídica afirmada en los pactos internacionales está en conflicto con la disposición del art. 124 de la CN, que reconoce el dominio originario de las provincias sobre las riquezas y recursos naturales existentes en su territorio. Entendemos, por la jerarquía y ámbito de aplicación material, personal y temporal de los pactos internacionales de la ONU, que sus disposiciones deben prevalecer sobre la normativa del art. 124 de la CN. En su caso, será tarea de la futura Asamblea Constituyente superar esa contradicción.

Como ya se anticipara, el orden jurídico interno (Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, CCCN) le asigna una escueta normativa a esa titularidad jurídica del pueblo argentino, desplazando la semántica de los pactos internacionales, para nominar al conjunto de riquezas y recursos naturales como “bienes del dominio privado del Estado” (art. 236, CCCN), lo que desnaturaliza el reconocimiento de las normas superiores respecto de la legislación interna del Estado argentino. El disvalor del CCCN se acrecienta si se tiene presente que dicho Código fue concebido y redactado años después de la reforma constitucional del año 1994. Es que, cuando se inicia un proceso de reforma de las instituciones, es aconsejable hacerlo comenzando por la nueva Constitución y luego adaptar a ella los distintos códigos, y no la inversa.

Sea la primera conclusión de este ensayo, que debe adecuarse la legislación constitucional y legislativa a las disposiciones de los pactos internacionales de la ONU, que son, indudablemente, la Carta Magna del derecho de autodeterminación de los pueblos y de su derecho a la independencia económica. Esa es la tarea que nos compromete. Sin efectiva tutela de todo cuanto concierne a la reconocida titularidad jurídica de los pueblos, poco puede hacerse, desde el plano normativo e



institucional, para evitar el saqueo de las riquezas y recursos naturales, que constituyen la base material sobre la que debe erigirse el desarrollo humano y social sustentable que pregonan los incisos 18° y 19° del art. 75 de la CN.

3. De la necesaria diversidad de las formas de la propiedad, con arreglo a la naturaleza y necesidades que satisfacen los bienes

Abordamos aquí un tema espinoso. Baste recordar que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que dio a luz la Revolución Francesa nomina como “sagrado” uno solo de sus diecisiete enunciados... precisamente el de la propiedad privada. Estandarte de las burguesías nacionales en ascenso, la propiedad privada es el *alma mater* de la legislación de los nacientes Estados nacionales, llevando a que el profesor Linguet, citado por Carlos Marx en sus estudios económico-jurídicos, exclamase que “el espíritu de las leyes [en referencia a la obra de Montesquieu] es la propiedad privada...”.

En efecto, el contrato, base celular de todo tránsito patrimonial se erige como el gran demiurgo del mundo jurídico. Tanto que el mismo Estado es producto del “contrato social”, y aún hoy, cuando se pretenden cambios en la legislación, se habla de “modificar el contrato social”; aún el matrimonio se sigue entendiendo bajo la figura del contrato, aunque ahora desplazado hacia las regulaciones patrimoniales previas a cualquier forma de convivencia, lo que lleva a plantearse —tema que hemos desarrollado en otros ensayos— si el centro de imputación normativa, en el derecho demoliberal burgués, es la persona humana o el patrimonio. Parece duro, pero es la realidad normativa. Traigo a memoria del lector que el propio Kant definía al matrimonio como un “contrato de compraventa a perpetuidad de los sexos de los contratantes entre sí...”.

Por ello proponemos, tras este breve trabajo de deconstrucción de la prepotencia de la figura de la propiedad privada y su instrumento para el tránsito patrimonial, que

Sin efectiva tutela de todo cuanto concierne a la reconocida titularidad jurídica de los pueblos, poco puede hacerse, desde el plano normativo e institucional, para evitar el saqueo de las riquezas y recursos naturales, que constituyen la base material sobre la que debe erigirse el desarrollo humano y social sustentable que pregonan los incisos 18° y 19° del art. 75 de la CN.



es el contrato el que debe configurar distintas áreas de propiedad y formas de acceso que no dependan, exclusivamente, de la capacidad patrimonial de los seres humanos.

Los pueblos tienen que ejercitar una opción sobre sus sistemas jurídicos: o preservar una naturaleza pétrea e inmodificable, como lo es la de la mercancía y su forma jurídica arquetípica, el contrato; o —sobre la otra mano— atender a que la irrupción de los derechos humanos conlleva el fijar pautas de acceso y satisfacción de esos derechos que no dependan, exclusivamente, de la forma mercancía-contrato.

De nuestro lado, entendemos que el futuro de los ordenamientos jurídicos avanzará por la forma de los derechos humanos y las garantías de su acceso, permanencia y no afectación arbitraria, porque el sustrato material de los derechos humanos son las necesidades socialmente objetivadas. Y cuando un Estado reconoce y consagra estos derechos —muy especialmente, los de contenido económico, social y cultural—, adquiere una obligación de resultado: esos derechos son exigibles, por-

Los pueblos tienen que ejercitar una opción sobre sus sistemas jurídicos: o preservar una naturaleza pétrea e inmodificable, como lo es la de la mercancía y su forma jurídica arquetípica, el contrato; o atender a que la irrupción de los derechos humanos conlleva el fijar pautas de acceso y satisfacción de esos derechos que no dependan, exclusivamente, de la forma mercancía-contrato.

que si no es inútil caracterizarlos como derechos, y los Estados están sujetos a la obligación de resultado de proveer ese acceso al derecho, que es la única forma de conjurar la necesidad que subyace a esas formulaciones normativas que denominamos “derechos humanos”. Esa es la gran obra de ingeniería social que una futura nueva Constitución tendrá que garantizar. Ya los más importantes tratados de derechos humanos los hemos incorporado con jerarquía de cláusula constitucional, y hemos introducido un novedoso mecanismo de incorporación (art. 75, inc. 22°, CN) para los nuevos tratados internacionales que geste la conciencia jurídica de la humanidad, a partir de que la aprobación con más de dos tercios de los votos de los miembros de ambas Cámaras automáticamente les otorga jerarquía de cláusula constitucional. Ahora falta —y es tarea de la nueva Constitución— fijar los mecanismos que garanticen ese acceso, permanencia y no afectación en el uso y goce de los derechos humanos.



Proponemos establecer las siguientes formas de propiedad:

- Las de las riquezas y recursos naturales, de titularidad del pueblo y de gestión productiva sustentable, a través de organizaciones sociales de administración difusa entre los distintos sectores comprendidos por la producción-distribución-intercambio-consumo, de bienes y servicios.
- Las de la propiedad pública de los Estados, nacional, provincial y municipal.
- La propiedad comunitaria de los pueblos originarios.
- La propiedad personal o privada.

No nos parece propio a este ensayo anticipar los contenidos y desarrollos propios de cada área de propiedad. Ese es el debate que debemos darnos, escuchando a todos los sectores interesados.

4. Propuesta de preámbulo constitucional

Cerramos este ensayo con una propuesta de preámbulo constitucional que marca los objetivos para la nueva Constitución Nacional:

La Nación Argentina, surgida de las luchas por la independencia, nacional y del continente sudamericano, reconociendo y valorando la cultura de los pueblos originarios que habitan su territorio y el continente que integra, adopta la forma republicana, representativa, participativa y federal para su gobierno, en base al principio de soberanía del pueblo de la Nación, fuente de toda legitimidad política y su derecho a la autodeterminación y a la independencia económica.

La Nación Argentina es multiétnica, respetuosa del pluralismo cultural y de creencias, con igualdad para todos sus habitantes, fundada en una justa distribución de la riqueza y de la capacidad para el acceso y satisfacción de los derechos humanos, civiles, políticos, y económicos, sociales y culturales.

La Nación Argentina es un Estado social de derecho, respetuoso de la paz entre las naciones y del principio de no injerencia en las cuestiones internas de los Estados. No habrá en su territorio armas de destrucción nuclear o masiva, ni bases militares de potencias extranjeras.

La Nación Argentina, consecuente con la lucha y aspiraciones de los libertadores, propicia la unidad e integración política, económica, social y cultural de los pueblos del continente sudamericano.



La Nación Argentina ejerce su soberanía política, la que se asienta en su territorio continental, el de las Islas Malvinas y del Atlántico Sur, y el Sector Antártico. Ejerce dominio pleno, imprescriptible e irrenunciable sobre dicho territorio, así como sobre el mar territorial y el espacio aéreo sobre el territorio continental, el de las islas, el sector antártico y el mar territorial. El plano que demarca la soberanía territorial de la Nación Argentina es de uso obligatorio en toda la administración pública y en la enseñanza, en todos sus niveles.

Los símbolos de la nacionalidad son la bandera argentina, el escudo nacional y el himno nacional, generados en su decurso histórico.

Es deber y compromiso del gobierno federal, de los gobiernos de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios, la defensa y resguardo de la soberanía política, la independencia económica y la justicia social.

Ello, para todas las personas de buena voluntad que habiten o quieran habitar el territorio de la Nación Argentina.



La cuestión agraria en la nueva Constitución Nacional



Por **Mempo Giardinelli**

Para el escritor Mempo Giardinelli, es en una nueva Constitución —no en una “reforma” que desconozca el texto legal de 1949 y se apoye exclusivamente en los de 1853 y 1994— donde podemos hallar la clave para hacer de la inmensa riqueza potencial del territorio argentino una fuente de bienestar para el conjunto de la población y no la base de las fabulosas ganancias para una parte reducida de ella. Nuestro territorio debe ser declarado propiedad esencial inalienable del pueblo argentino, superando el grave retroceso provocado por la última reforma, que determinó la propiedad de las provincias sobre sus respectivos territorios.

Desde febrero de 2002, en el colectivo político conocido como El Manifiesto Argentino tenemos como punto de partida de nuestro accionar —entre otros postulados— una batería de profundos cambios en materia agraria que consideramos de aplicación urgente y en un nuevo marco constitucional.

El neoliberalismo ultraconservador que gobierna la Argentina desde finales de 2015 ha provocado fuertes retrocesos en todos los órdenes de la vida política, económica, social, educativa y cultural, y muy especialmente en materia agraria. Aspecto este sistemática y perversamente invisibilizado y distorsionado para ocultar la gravísima situación económica y social imperante en todo el territorio nacional.

El desproporcionado aumento del latifundio, el deterioro de la calidad de la tierra, la hiperconcentración de la producción al servicio de la exportación por parte de grandes multinacionales y el derrumbe casi total de la agricultura familiar con capacidad productiva al servicio de la población han provocado distorsiones muy dañinas para el país. Tanto que hasta el vocablo “campo” se ha tergiversado al hacer creer a la población

que “el campo somos todos” y/o que es la principal riqueza del país y debemos cuidarlo porque “es de todos”. Engaño que es permanentemente reforzado por el sistema multimedial que es, a su vez, el principal sostén del esquema latifundista.

Dado que es urgente e imprescindible corregir ese esquema, algunos autores, como Pedro Peretti,¹ empezaron a recuperar, reivindicar y profundizar las ideas de unos pocos patriotas —Juan B. Justo y Francisco Netri entre ellos— que desde principios del siglo XX cuestionaron las políticas y abusos de la oligarquía agraria. Y lo hacen vinculando

***Y es que la tierra
—es decir el suelo— es
vital para la humanidad.
Es la plataforma donde
se genera el volumen
esencial de alimentos,
y sabido es que quien es
dueño de la plataforma
tierra-suelo decide a su
exclusivo arbitrio cómo,
dónde y qué alimentos
cultivar. Y decide también
los modos de producción e
influye o determina los de
comercialización.
Eso es lo que constituye
el “poder” en todas
las sociedades
y en todas las épocas.***

la cuestión de la tierra a la necesidad, ya imperiosa, de cambiar nuestra Constitución Nacional, que en materia territorial y de uso agrícola necesita mucho más que una reforma. Lo que se precisa es replantear la concentración llamada latifundio, el modelo productivo agropecuario, el modelo exportador y el de conservación y cuidado del territorio, con fuerza constitucional.

El Manifiesto Argentino es uno de los pocos colectivos políticos —sino el único— que desde sus orígenes plantea modificar todas las estructuras agropecuarias a partir del cambio constitucional. Idea que va de la mano del reconocimiento de que el nuestro fue, desde sus orígenes, un país rural, es decir una gran extensión territorial con infinitas posibilidades productivas gracias a la variedad y riqueza de los suelos en los más de 2,8 millones de kilómetros cuadrados que colocan a la Argentina entre los ocho países más extensos del planeta.

1 Pedro Peretti es chacarero y escritor, residente en Máximo Paz, Santa Fe. Ex director titular de la Federación Agraria Argentina, miembro de la Junta Ejecutiva de El Manifiesto Argentino, militante de la Agrupación Grito de Alcorta y del Movimiento Arraigo, es autor de libros fundamentales para comprender la problemática agraria, entre ellos *Chacarero, soja y gobernabilidad* (2013), *La chacra mixta y otras yerbas* (2014), *El asesinato del Capitán Laurent* (2016) y *¿Quién mató a Francisco Netri?* (2018). Es también coautor, con quien firma este artículo, de *La Argentina agropecuaria. Propuestas para una agricultura nacional y popular de rostro humano* (2018).



En semejante territorio, el problema principal de la explotación agrícola estuvo, desde el origen mismo de lo que hoy es esta república, en la cuestión de la propiedad de la tierra. Ese fue y sigue siendo el punto nodal de la problemática argentina, porque jamás hubo, y se impidió siempre, acuerdo alguno acerca de quién y cómo explotar semejante riqueza potencial, con qué límites y condicionantes, y al servicio de qué proyecto de país.

Este es el centro y eje de un debate necesario pero que jamás se dio, porque se lo impidió siempre en la historia argentina, y que bien lo explica la acertada síntesis de José Massoni:

El 29 de junio de 2018 se cumple el 203º aniversario de la Independencia de las Provincias del Río de la Plata de España y de toda otra dominación extranjera, proclamada por Artigas en Concepción del Uruguay en 1815 (1815, no 1816) en el Congreso de Oriente o Congreso de los Pueblos Libres (Banda Oriental, Entre Ríos, Corrientes, Santa Fe y Córdoba). Ello explica el eterno ocultamiento a la ausencia de esas provincias en el Congreso de Tucumán. Especialmente lo hace la característica conservadora que tuvo el Congreso de Tucumán y la oposición cerril de Buenos Aires al fenómeno político federalista-progresista que se desarrollaba en el Litoral. El Congreso realizado en Concepción del Uruguay declaró la Independencia de España y “de toda otra dominación extranjera” y *dispuso una reforma agraria, tomando las tierras que fueran de los realistas y los latifundios en general, para otorgar en propiedad a cada familia de campesinos “una suerte de estancia” para la explotación agrícola*. Esas familias debían estar compuestas, preferentemente, por criollos pobres, indios, mestizos o negros [...]. La superficie podía ser algo más o menos extensa según la calidad de las tierras, debiendo cumplir con la condición de que contara con aguadas. Estaba prohibido venderlas o afectarlas a prestamos. El signo político de los reunidos en ese congreso, que era federal, democrático y progresista, explica la ausencia de sus provincias en el Congreso de Tucumán, nunca mencionada ni aclarada por la “historia oficial”.²

2 Peretti y Giardinelli. *La Argentina agropecuaria. Propuestas...*, op. cit.



En octubre de 2016, El Manifiesto Argentino planteó en un documento la urgencia de

... rediseñar la política agraria poniéndola al servicio del conjunto del pueblo y no de una minoría privilegiada, priorizando la ocupación geopolítica del territorio y la soberanía y seguridad alimentaria de la población [...]. El Estado es insustituible rector de la política agropecuaria, y por ende rechazamos la tutela de los mercados así como la concentración monopólica agrolimentaria. Proponemos establecer Políticas Públicas Diferenciadas porque no es justo ni lógico considerar iguales a los que son estructuralmente distintos. Y declaramos la necesidad de un impuesto al latifundio.

A la vez, la propuesta incluía

... un urgente Plan de Desarrollo para Pequeños Propietarios Agrícolas que fomente la producción y el arraigo, garantice a los productores un sistema de precios sostenido y subsidie la actividad agropecuaria de pequeños productores y cooperativas, como se hace en los Estados Unidos y Europa con el doble objetivo de estimular la producción y el arraigo.

Todo lo cual conlleva la urgencia de un Plan de Desarrollo Agrario Sustentable para las actuales y futuras generaciones, con reasignación de recursos para la prevención de desastres ambientales, la definitiva prohibición de la deforestación y la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, y la pérdida de la biodiversidad y los recursos naturales no renovables.

En nuestro libro, Peretti y quien firma

... exigimos que el Estado democrático que surja de una nueva Constitución Nacional favorezca y proteja los mercados populares directos. La leche y el agua deben ser declarados bienes de utilidad pública, garantizándose el acceso a toda la población.



La cuestión constitucional

Desde hace años es prédica constante de El Manifiesto Argentino la necesidad y urgencia de un profundo cambio constitucional. No una simple reforma; no parches oportunistas y con nombres y apellidos. Lo que proponemos es cambiar la CN de 1853-1994 por otra.

Coincidiendo en muchos aspectos con instituciones señeras y de larga trayectoria como el Instituto Arturo Sampay, y con juristas e investigadores notables, algunos de los cuales son miembros consultores del Manifiesto Argentino, durante el último año la problemática constitucional empezó a generalizarse y apareció en los discursos de agrupaciones y personalidades políticas opositoras al gobierno macrista-radical. Sea por convicción reciente, por tanteo o por oportunismo, lo cierto es que el tema integra ya el bagaje de casi todas las corrientes partidarias del campo nacional y popular que van a participar en las elecciones de octubre próximo.

Por eso es bueno precisarlo, porque la historia constitucional argentina contemporánea es escandalosa. La Constitución de 1949 tuvo vigencia durante solo siete años —parte de la primera y toda la segunda presidencia de Juan Domingo Perón—, hasta que fue anulada mediante un instrumento violentamente inconstitucional al que los golpistas civiles y militares que interrumpieron el gobierno democrático llamaron con pompa y alevosía “Bando Revolucionario del 27 de abril de 1956”.

Fue así como la autodenominada “Revolución Libertadora” —iniciada con los bombardeos aéreos al centro de Buenos Aires en junio de 1955, que mataron en plazas y calles a casi cuatrocientos civiles inocentes— se autoasignó un poder constituyente que no tenía para restablecer la Carta Magna de 1853 con sus reformas de 1860, 1866 y 1898.



Así pretendieron validar que un golpe de Estado militar derogara una Constitución Nacional legítima.

Por eso en El Manifiesto Argentino sostenemos que la CN de 1994, que rige actualmente, tiene un origen espurio que la invalida, *de facto* y *de iure*. Y sostenemos también que todo artilugio para convocar a eventuales “reformas” basadas en las fórmulas de 1853 y 1994 —que mantienen el sistema de representatividades que impide reformas verdaderas, profundas y democráticas— será igualmente impugnabile.

Creemos que no hay otro camino, democrático y pacífico, que una nueva CN surgida de una Convención constituyente votada por el pue-

Creemos que no hay otro camino, democrático y pacífico, que una nueva CN surgida de una Convención Constituyente votada por el pueblo en elecciones libres y con mandatos abiertos e irrestrictos para revisar in totum el texto actual y proponer, analizar, debatir, redactar y sancionar una nueva Carta Magna, en la que habrá que definir y establecer un tratamiento de la cuestión agraria moderno, eficiente, de rostro humano y capaz de atender los verdaderos intereses del pueblo argentino.

blo en elecciones libres y con mandatos abiertos e irrestrictos para revisar *in totum* el texto actual y proponer, analizar, debatir, redactar y sancionar una nueva Carta Magna, en la que habrá que definir y establecer un tratamiento de la cuestión agraria moderno, eficiente, de rostro humano y capaz de atender los verdaderos intereses del pueblo argentino.

De esta forma se replantean la idea, el tratamiento y la protección del territorio nacional, que deberá ser declarado propiedad esencial inalienable del pueblo argentino, en superficie y en subsuelo (corrigiendo así el gravísimo error vigente desde 1994). Y es que la tierra —es decir el suelo— es vital para la humanidad. Es la plataforma donde se genera el volumen esencial de alimentos, y sabido es que quien es dueño de la plataforma tierra-suelo decide a su exclusivo arbitrio —cuando no media el Estado— cómo, dónde y qué alimentos cultivar. Y decide también los modos de producción e influye o determina los de comercialización. Eso es lo que constituye el “poder” en todas las sociedades y en todas las épocas.

Esa posición de poder es, cuanto más concentrada, más dominante. Y no solo como negocio, sino también como factor de dirección política y legal, y en la Argentina autocolocada



incluso por encima de la Constitución Nacional. La concentración genera abusos de poder sectoriales que se vuelven incontrolables, generan corrupción y obstruyen e imposibilitan el necesario control de la calidad del suelo, que es clave para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de la población y para la seguridad nacional.

Es por todo esto que el neoliberalismo no quiere ni oír hablar de concentración productiva y económica, sustentabilidad ambiental, tamaño de las explotaciones agropecuarias ni muchísimo menos de la propiedad de la tierra. No aceptan ni discutirlo. Nunca miden esos parámetros, ni los toman en cuenta a la hora de analizar los resultados agrícolas anuales, siendo que es la construcción del volumen —de qué manera se hace, cómo y con quién— lo que verdaderamente define y caracteriza una política agropecuaria.

En cambio, para el neoliberalismo el volumen es una medida absoluta, que vale por sí misma. Poco importa si a ese volumen lo hace un productor, lo hacen mil o lo hacen cien mil o más. Para ellos solo importa el volumen, porque significa más negocios, más comisiones, más venta de insumos, más fletes y dividendos. Y más ganan Cargill, Dreyfus y las grandes corporaciones.

Por eso el manejo y control de los recursos naturales debe ser función exclusiva del Estado, y por eso exigimos anular por decreto el antinacional régimen de “extranjerización de tierras” que el gobierno actual autorizó por Decreto nro. 820/16, y proponemos restablecer la “Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras Rurales” de la Ley 26.737 aprobada por el Congreso de la Nación en 2011.

La política agraria que impulsa nuestra corriente sigue la constante y añeja prédica de Pedro Peretti, que propone

... una política agraria que cambie el actual modelo de monocultivo de soja inducido con concentración de tierras y rentas, por otro basado en una *agricultura de rostro humano*, en la que el sujeto agrario dominante sea el pequeño y mediano productor/a y visualizándose expresamente las cuestiones de género en la agricultura.

Asignamos al Estado un rol protagónico, insustituible e imprescindible a la hora de proteger, arbitrar, estimular o desalentar políticas públicas para la conservación, racionalización y promoción de una agricultura



de rostro humano. Y es que la agricultura familiar chacarera sin Estado y sin políticas públicas diferenciadas, inexorablemente desaparece. Es imposible que sobreviva en el marco de la economía de mercado. De ahí que si el Estado no arbitra la disputa por la tierra, más crecen y se empoderan los *pools* de siembra y menos trabajan el chacarero y su familia, condenados así a desaparecer. En los años noventa se fundieron más de 100.000 productores, se hipotecaron 12.000.000 de hectáreas y entre 600 y 800 pueblos rurales del interior de la pampa húmeda quedaron al borde de la desaparición.³

Las políticas públicas diferenciadas deben ser el instrumento central para garantizar la correcta instrumentación del futuro programa agrario.

Asignamos al Estado un rol protagónico, insustituible e imprescindible a la hora de proteger, arbitrar, estimular o desalentar políticas públicas para la conservación, racionalización y promoción de una agricultura de rostro humano. Y es que la agricultura familiar chacarera sin Estado y sin políticas públicas diferenciadas, inexorablemente desaparece.

No es justo ni lógico tratar como iguales a los que son estructuralmente distintos. No es igual un productor que tiene 50.000 o más hectáreas que uno que tiene 100, ni este es igual a los campesinos sin tierra. Por eso, respecto de las famosas retenciones, proponemos instrumentarlas segmentadas, contemplando un impuesto a los latifundios, coparticipable y acordado con las provincias y un relevamiento catastral de la tierra en todo el país, que es urgente y necesario para saber cuánta tierra tiene cada argentino y/o extranjero, y a fin de que la justicia tributaria sea ley pareja y cada quien pague de acuerdo a su capacidad.

Hace dos años, en febrero de 2017, El Manifiesto Argentino denunció públicamente la política agroindustrial del macrismo-radicalismo, luego de la devolución de retenciones a los productores de soja que operan en los límites geográficos del llamado Plan Belgrano, en concepto de “compensaciones” mientras que la agricultura familiar, los tamberos inundados y las economías regionales no recibían un centavo. Lo calificamos de “ofensivo regalo” a un minúsculo grupo de millonarios, varios de ellos banqueros, como los señores Brito,

3 “Pueblos fantasmas, la Argentina que desaparece”, diario *La Nación*, 12/03/2017.



Elsztain, Soros, Olmedo, quienes habían ya deforestado cuatro millones de hectáreas de bosques naturales, con desalojo a ocupantes originarios, para sembrar soja donde no se debía. Esa es una de las verdaderas causas de lo que el gobierno y los medios oficialistas llaman tramposamente “cambio climático”.

En pleno siglo XXI se han consolidado los mayores latifundios agrarios de la Argentina después de Roca pero nadie sabe exactamente sus medidas ni sus propietarios. Y encima es enorme el daño ambiental que produce transportar la soja hasta los puertos en camiones que recorren hasta 1200 km de distancia. Verdadero atentado ambiental y económico; no hay carreteras que resistan, se multiplican los accidentes y reluce lo peor del camión: la contaminación. Solo en 2017 el operativo granario utilizó más de 300.000 camiones que realizaron unos 600.000 viajes hasta los puertos de Rosario. Y ni se digan los correlativos problemas de baja o nula fiscalización por parte de la AFIP.

Por eso propiciamos además el consumo de cercanía, porque lo que más encarece los precios es el flete y toda la cadena de logística y servicios producto de la absurda concentración económica del sector agroalimentario.

Finalmente, urge reivindicar la chacra mixta, que debe ser la unidad ejecutora central de la actividad profesional agropecuaria, porque es la que combina sustentabilidad ambiental, rostro humano y ocupación geopolítica del territorio, con producción limpia y distribución de la renta y la riqueza, y es la única forma de garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de la nación.

En pleno siglo XXI y ya iniciado el tercer milenio, es un contrasentido que en Argentina todavía se niegue, se distorsione, se mienta y se invisibilice lo que llamamos la cuestión agraria o cuestión de la tierra. Asunto fundamental que ha impedido, en términos constitucionales, primero, y mediante un cuestionable sistema legal, tanto el conocimiento de la verdad como la creación de un sistema y una cultura agraria que seguramente hubiesen permitido la potenciación de las infinitas posibilidades agrícolas de nuestro país.





Los desafíos de cuidar nuestro ambiente

Por **Antolín Magallanes**

Con el fin de evitar la apropiación de la naturaleza, esta debería ser considerada un sujeto jurídico de derecho por una nueva Carta Magna. Para ello, el capítulo ambiental no debería ser un injerto en el articulado general de la Constitución Nacional sino que es preciso que establezca un diálogo con cada una de sus disposiciones.

Llegamos a este momento de nuestras vidas con ciertos temores, algunos tal vez exacerbados por el cine y los medios de comunicación. Allí el mundo es un gran escenario donde el caos campea por todos lados. Destruye ciudades enteras, con lluvias, tsunamis o terremotos. Una superficie que conocíamos se torna hostil y peligrosa, abonando una carrera hacia la protección, la seguridad y el resguardo absoluto de la propiedad privada, incluyendo nuestros cuerpos. El horror es un mecanismo que inspira el concepto de protección y disciplina en su inmensa y preocupante vastedad.

Con las imágenes y relatos del horror de la naturaleza y sus amenazas nos paralizan y nos dan una sola solución: dominarnos. Someternos a más tecnologías que nos cuiden, que nos endeuden, que empeoren nuestras condiciones de vida.

Detrás del horror, tan bien presentado, acechan confabulaciones que nos quieren más indefensos ante la inmensidad de las catástrofes, nos quieren así para podernos cuidar en obediencias.

Entiendo que el miedo es un mecanismo que se alimenta culturalmente. El miedo hace que seamos cada vez más conservadores, cautos y menos amigos de ese mundo natural al que pertenecemos.

Ese mundo que vuelve a ser estigmatizado y alejado como lo fue el desierto en el siglo XIX, ese espacio que había que atravesar para acceder a un poder sin límites, para avanzar sobre la naturaleza, transformándola, dominándola, sacando habitantes y sacando cuanta maleza obstaculizara al progreso.

La saturación de información que lanzan las cadenas de televisión especializadas en lo meteorológico, fluyen y nos alientan a abrigarnos o a sacar nuestros paraguas, pero también a mostrarnos la crueldad espectacular de los fenómenos climáticos. En suma, aquello que otrora, por más catastrófico que pareciera, tenía algo de natural normalidad, hoy es un show de algo horrible y amenazante que nos rodea y nos genera la idea misma de la muerte, de nuestra desaparición.

Así es la percepción que tienen muchos y muchas sobre la naturaleza: algo temible, un caos que se explica solamente con el cambio climático, que es el mal mismo, pero como si fuera un fenómeno solamente meteorológico. Una maldición exenta de nosotros.

Nuestro país recibe en estos años una cantidad inédita de lluvias, lluvias que han sido provocadas por la mano del hombre en ese conflicto no resuelto entre el capital y la producción agropecuaria. Un conflicto interminable que propone no detener jamás el desmonte, sin medir las terribles consecuencias que esto apareja. Un desmonte que se impone salvaje y sin freno en un triste ranking encabezado por provincias como el Chaco, Santa Fe, Córdoba, Salta, Misiones y Santiago del Estero. Desmontar allí donde se puede y no se puede, sacarse de encima al bosque nativo y dejar pelada la tierra para que la semilla transgénica haga su tarea y traiga la soja y a continuación la inundación.

Pensemos que el bosque nativo absorbe 300 mm de agua por hectárea, que las pasturas 100 mm de agua por hectárea y que la soja solo 3 mm de agua. Las consecuencias son claras, el ciclo de lluvias se revitaliza ante tanto espejo de agua y las inundaciones cada vez serán más crónicas.

En la provincia de Buenos Aires las napas freáticas cada vez están más cerca de la superficie, a causa de la erosión del suelo. Por todo esto es imprescindible pensar que nuestro modelo agroexportador, que mueve millones de dólares, incide de manera importante en el cambio climático y que tiene que ver con un fenómeno que produce el hombre y no con eventos meteorológicos *per se*.

Campeños y pueblos originarios deben migrar ante el avance de los agronegocios o explotaciones mineras, trasladarse debido a las inundaciones, la pérdida del monte y el glifosato. Esos contingentes humanos deben irse de sus tierras con sus bagajes culturales y sus escasas pertenencias, tal vez den con algún asentamiento irregular y prohibido, en alguna zona inundable y junto a un basural en algún espacio marginal de alguna gran ciudad, seguramente humanos y residuos habiten en esos lugares construidos para el descarte.



Allí en las ciudades otros son los problemas, más vinculados al gran consumo, a la gobernanza del automóvil, a la polución del aire, la tierra y los ríos. Es importante pensar urgentemente en cómo se puede imponer un modelo de desarrollo progresivo que vaya generando bienestar, a la vez que no contamine cada vez más la tierra, el agua y el aire.

Podemos ver cómo otras actividades supuestamente nobles como el turismo también intentan vencer a la naturaleza y modifican formas de vida, transforman paisajes, etc. El paisaje es parte de nuestro ambiente, es la visión formadora de nuestros horizontes y su modificación o su negación generan efectos graves para una población. Una población que vive junto a un río y no sabe de su existencia por la cantidad de barreras que se interponen entre ellos, evidentemente va a desarrollar otras expectativas con respecto a la naturaleza y su ambiente. Tener un río significa la posibilidad de convivirlo, con todo lo que eso depara.

Es bueno traer a colación al historiador Alfred W. Crosby, quien agudamente nos dice que

... el intercambio colombino no fue totalmente comprendido ni controlado por quienes participaron de él, pero permitió a los europeos transformar gran parte de América, Asia y en menor parte África en versiones ecológicas de Europa, paisajes que los extranjeros podían utilizar con más comodidad que sus habitantes originales. Fue ese imperialismo ecológico lo que dio a los colonizadores la consistente ventaja necesaria para ganar su imperios.

Esa cita nos muestra la tremenda influencia del cambio de paisaje, de costumbres, de ser lo que no somos y deberíamos cuidar. Por eso una nueva Constitución debería tener presente la de países hermanos como el Ecuador o Bolivia, países que han tomado seriamente el mandato ancestral de sus pueblos a la hora de pensarlas y han recorrido las distancias milenarias del amor a la Madre Tierra o la Pachamama.

La Argentina tiene una diversidad natural muy amplia, de mucha riqueza, de la que ya ha perdido gran parte, como toda nuestra región sudamericana, explotada en la matriz de la extracción como forma de apropiarse la renta.

Toda nuestra región tiene una matriz extractiva, una forma de obtener lo deseado y poderlo sacar por un puerto, que luego será una ciudad, la cual



reproducirá el modo especulativo en el que se obtiene la riqueza y eso será un reglamento no escrito que se internalizará en las costumbres y en las formas del vivir. Puertos en los bordes de toda nuestra América morena conforman espacios en donde se apiñan las posibilidades de acceder a la riqueza. Es el lugar de tránsito por donde pasó el oro, el saco de cereal o la carne congelada del ganado. Son nuestros puertos la señal de que todo sale desde aquí y que la retribución para nuestros pueblos y su ambiente nunca ha sido favorable.

Es decir que hemos vivido a expensas de nuestros bienes naturales, que nuestras oligarquías siempre eligieron ese camino fácil y depredador, construyendo culturalmente un estrato social dueño de la tierra y dueño de las decisiones sobre ella.

Lo industrial ha traído otros problemas para nuestro ambiente. Esto también debe ser tenido en cuenta, ya que muchas veces tiene su relación con el anterior modelo, por lo general en las industrias frigoríficas del cuero o del papel, que traen aparejadas a otras como la química.

Sabiendo que eso es lo que debemos controlar, sabiendo que tenemos un artículo 41 de nuestra Constitución, que es importante y de gran alcance, así también como una Ley General del Ambiente, nos preguntamos: ¿qué es lo que debe ocurrir para que estos controles funcionen, para que dicha ley se cumpla?

Entendemos que debemos empezar a pensar no solo el andamiaje legal, sino todas las posibilidades que emanen de él y brinden herramientas concretas a la gestión. Es decir conformar una nueva Constitución con un articulado ambiental que tenga relación con todos los demás artículos, que dialogue con ellos y no sea algo suelto y recomendatorio. Lo ambiental hoy cruza toda una Constitución, pues allí nacen los derechos y las obligaciones con respecto a la vida en su sentido más amplio.

Por ese motivo una nueva Constitución debe buscar un principio ambiental congruente con todo el articulado de la Carta Magna, estar imbuida de su inspiración y ser siempre parte de su concepción general, no como una pieza ortopédica a la que recurrir, sino que debe tener una sintonía con todos los artículos que se viertan en ella.

Una nueva Constitución debe buscar un principio ambiental congruente con todo el articulado de la Carta Magna, estar imbuida de su inspiración y ser siempre parte de su concepción general, no como una pieza ortopédica a la que recurrir, sino que debe tener una sintonía con todos los artículos que se viertan en ella.



Es decir que una tarea importante también es la resolución de la tensión latente o existente entre el desarrollo económico de nuestro pueblo y su ambiente. He allí una tarea no menor que debería ser considerada.

En los últimos años algunos países como Ecuador o Bolivia se pusieron a la vanguardia de estas nuevas constituciones que incluyeron nuevos derechos ambientales. Inclusive la de Ecuador cambió el modelo antropocéntrico por el biocéntrico, que sitúa a la naturaleza y no al hombre en el centro de la vida. Hay sobre nuestros pueblos una dependencia económica construida a favor del extractivismo, que muchas veces deja en tinta leyes de avanzada. Los gobiernos no se corresponden con el accionar que, entienden, debe superar estos problemas, y se sienten muy condicionados a la hora de hacer funcionar sus economías de maneras alternativas a los modelos dependientes. Por eso casi siempre se legitima la explotación de los recursos naturales dejando en suspenso las medi-

Una nueva arquitectura institucional debería considerar a la naturaleza como una entidad jurídica a proteger constitucionalmente, ya que si la naturaleza goza de ser un sujeto jurídico de derecho no podría ser objeto de apropiación, puesto que no es una cosa sobre la que caiga ningún tipo de propiedad.

das de conservación ambiental. Está claro que muchos de los ingresos obtenidos de esta forma sostienen programas de lucha contra la pobreza o de bienestar social. Por eso es importante que una norma constitucional tienda un horizonte igualitario que plantee de forma gradual la sustitución del modelo productivo, la conservación y la restauración de la naturaleza.

Se trata de fijar un camino de búsqueda de justicias para la naturaleza, que es quien nos dicta la vida y a quien pertenecemos.

Por este motivo, es imperioso definir un modelo que nos lleve más allá de la dependencia de seguir exportando solo materias primas, de seguir fagocitando la tierra y diezmandola, generando fuertes impactos ecológicos y sociales.

Para toda esta corriente constitucionalista latinoamericana no fue fácil expresar en la práctica esa orientación, pues los modos de acumulación de riqueza siguen estando ligados a la explotación de la tierra de manera intensiva y al extractivismo de minerales e hidrocarburos. Es esa la tensión con la que se han encontrado todos los gobiernos progresistas de la región durante los últimos diez años. Una tensión en la que seguimos produciendo como los dueños de la tierra promueven, avanzando sí en aspectos vinculados a



cierta ecología urbana, como las campañas para abandonar el plástico o cambiar focos de luz. Pero a quienes cuesta controlar ambientalmente es a aquellos inversores o exportadores de nuestras materias primas.

Una matriz de producción que no cambia, coarta enormemente las condiciones en las que nos reproducimos y vivimos. Cómo tener un buen ambiente si sobreexplotamos nuestros recursos naturales, cómo tenerlo si nuestros ríos son receptores de los residuos de las ciudades, cómo tenerlo si el aire está viciado de toxicidad.

Cuidar el ambiente es profundizar la democracia, es no destruir el hábitat en donde viven todos los seres vivos de la naturaleza, es pensar una economía que vaya confluyendo con ese fin. Es saber que nuestra mejor calidad de vida está atada a la conservación de los recursos naturales y a la protección de nuestro ambiente. Hoy es una de las primeras preocupaciones a nivel universal, que exige un cambio vinculado a las leyes pero también a la educación, la cual debe emanar de una Constitución en claro dialogo con los temas ambientales.

Una Constitución se nos presenta como la posibilidad de una convivencia ciudadana, un nuevo contrato de convivencia, un mandato orientador hacia el Estado, justo en el lugar donde será preciso cambiar las relaciones entre este y la sociedad. Es necesario generar un texto que tienda a mejorar la calidad de vida sin destruir los recursos naturales y por sobre todo que tenga una convivencia más armónica entre la naturaleza y las relaciones sociales.

Seguramente, este tema será engorroso pues una nueva arquitectura institucional debería considerar a la naturaleza como una entidad jurídica a proteger constitucionalmente, ya que si la naturaleza goza de ser un sujeto jurídico de derecho no podría ser objeto de apropiación, puesto que no es una cosa sobre la que caiga ningún tipo de propiedad.

Nuestra Constitución, inspirada en los padres fundadores de los Estados Unidos, hoy debería abrirse a otras experiencias más nuestras, más sudamericanas. A la luz del avance y la recuperación de nuestra historia, deberíamos pensar más allá de los inevitables límites políticos de nuestros países. Pensar el continente tal cual se nos presenta. Un sistema viviente con sus dinámicas propias, sus comunidades naturales indivisibles, todas sus continuidades vitales en un solo y único conjunto. Todo ese cumulo de relaciones, interdependencias y complementariedades que viajan por Sudamérica y no se fragmentan. Todos esos sistemas naturales convivientes deberían tener un dialogo, tan natural y fluido como es la



expresión de la naturaleza misma. Por eso es fundamental que una nueva Constitución pueda interpretar y dialogar sobre estos temas que hacen a la continuidad ancestral de nuestras vidas y nuestro futuro.

Todos nuestros pueblos se conectan por cuencas, cordilleras, mares, selvas, cielos, pampas y sabanas en una biodiversidad compartida que ha fluido por siglos; todos nuestros pueblos han sufrido explotación y contaminación análoga, al ser despojados de sus riquezas.

Por eso algunos conceptos originariamente ancestrales, tan simples como la sabiduría misma, nos hablan de la Madre Tierra, es decir el sujeto colectivo de interés público máspreciado, el de todos, el nuestro.

También la Iglesia Católica, a través del Papa Francisco y su inspiradora encíclica *Laudato si*, ha brindado un mensaje claro y bien diagnosticado de lo que nos pasa en términos ambientales, de los problemas que afronta la Casa Común que habitamos, buscando inspirar nuevas soluciones y dejando en claro que dicha casa es de todos. En ella nos advierte acerca de la privatización de los espacios de la naturaleza en los que se crean urbanizaciones ecológicas “solo al servicio de unos pocos, donde se procura evitar que otros entren a molestar una tranquilidad artificial”.

La encíclica también propone que hoy no podemos dejar de reconocer que un verdadero planteo ecológico se convierte siempre en un planteo social, que se debe integrar la justicia en las discusiones sobre el ambiente, para escuchar tanto el clamor de la tierra como el clamor de los pobres

El tema está lanzado, las discusiones van y vienen de congreso en congreso, pero pareciera que es difícil la solución, y lo sabemos, porque este debate en torno al ambiente y la naturaleza implica un nuevo reto para que sea un tema central que rompa progresivamente con una matriz, a la que le cuesta aceptar estos cambios de parámetros. Debemos pensar seriamente el fracking, la frontera de la soja, la minería a cielo abierto, nuestros suelos aguas, aires y ríos, etc., ponerlos en una estrategia que nos vaya dando mejores resultados ambientales, que cuide nuestro ambiente. Debemos crear una Constitución que propenda un estilo de vida que sea sustentable, hacia allí hay que ir, progresivamente y sin pausa.

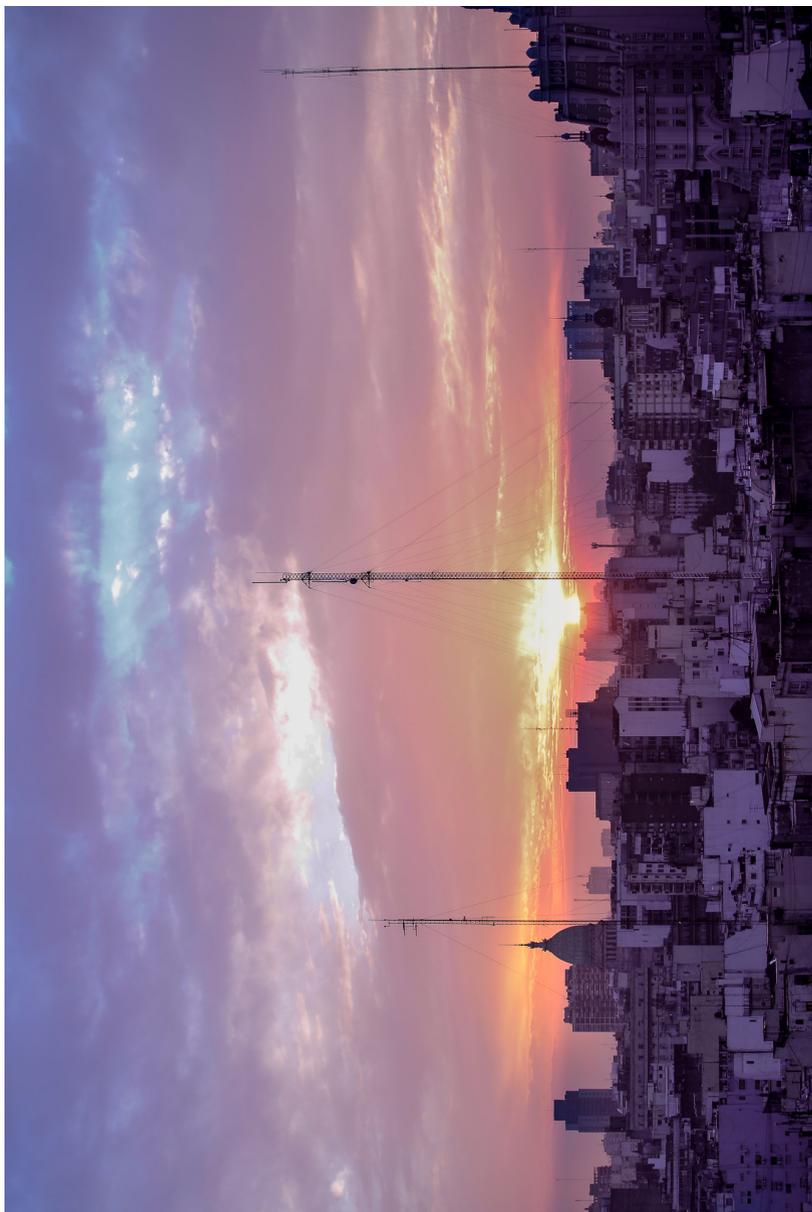
Es una tarea inmensa, a la que hay que ponerle un principio y desde allí ir por una vida mejor, avanzado en un camino difícil, pleno de contradicciones, que nos proponga un claro destino de bienestar y justicia ambiental al que llegar, superando siempre la adversidad a la que estos temas nos acostumbran.



Barrio de Congreso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

© Manuel Fernández, 2017

FOTO |



Ricardo Aronskind

Licenciado en Economía y Magíster en Relaciones Internacionales. Investigador-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en la Universidad de Buenos Aires. Es autor de los libros *¿Más cerca o más lejos del desarrollo?* (Libros del Rojas, 2001), *Riesgo País: la jerga financiera como mecanismo de poder* (Capital Intelectual, 2007) y *Controversias y debate en el pensamiento económico argentino* (Ediciones Biblioteca Nacional - Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008).

Eduardo S. Barcesat

Abogado constitucionalista. Es profesor titular consulto en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y fue Convencional Nacional Constituyente en el año 1994.

Emiliano Bisaro

Integrante de la Comisión Directiva de la Asociación de Trabajadores del Estado de la Seccional Capital Federal. Coordinador general de la Fundación Germán Abdala. Trabajador de la Secretaría Nacional de Niñez y licenciado en Sociología.

Daniel Catalano

Secretario General de la Asociación de Trabajadores del Estado de la Seccional Capital Federal. Secretario Nacional Adjunto de la Central de los Trabajadores Argentinos. Trabajador de la Secretaría Nacional de Niñez.

Jorge Cholvis

Abogado y discípulo de Arturo E. Sampay. Profesor en varias universidades y autor de numerosos libros y artículos de su especialidad publicados en diversos medios de Argentina y del exterior del país.

Ariel H. Colombo

Licenciado en Ciencia Política y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad del Salvador. Autor de los libros: *Desobediencia civil y democracia directa* (1998), *Tiempo, justicia y validez* (1999); *El plazo del debate público* (1999); *Democracias sin fundamento* (2000); *Pragmática del tiempo* (2003); *El futuro actual* (2005); y *La cuestión del tiempo en la teoría política* (2010-2014), entre otros.

Marisa Duarte

Docente universitaria y doctora en Sociología por la Universidad de Barcelona. Preside el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) y dirige la revista *Realidad Económica*.

Manuel Fernández

Realizador audiovisual. Fotógrafo. Productor y camarógrafo del film *El camino de Santiago* (dir. Tristán Bauer, 2018).

María Laura Garrigós de Rébora

Abogada especializada en derecho penal y administración de justicia. Ex integrante de la Cámara Nacional de Casación Penal de la Capital Federal, secretaria de la Asociación Justicia Legítima, ex integrante de la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina y actualmente coordinadora de la comisión de Administración de Justicia del Instituto Patria.

Mempo Giardinelli

Nació y vive en el Chaco. Es escritor y periodista, autor de una vasta obra literaria. En 2002 fundó el colectivo político El Manifiesto Argentino. Es coautor, junto a Pedro Peretti, de *La Argentina agropecuaria. Propuestas para una agricultura nacional y popular de rostro humano* (Contexto, 2018).

Marcelo Koenig

Secretario General de la Corriente Peronista Descamisados. Abogado y profesor en la UBA, UNPAZ y UNDAV. Ex director de la Escuela Superior de Gobierno durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. Autor de *Combatiendo al capital. Una perspectiva sudamericana del Estado nacional en los tiempos de la globalización y la exclusión* (De la Campana, 2010) y *Una Constitución para todos. Una introducción al pensamiento de Sampay, la Constitución de 1949 y la concepción peronista de la función social de la propiedad* (Punto de Encuentro, 2015), entre otros.

Antolín Magallanes

Licenciado en Trabajo Social. Ex director de Relaciones Institucionales de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Participó del armado de la Red Solidaria de La Boca y Barracas y de numerosos programas, planes y proyectos sociales

de barrios del Gran Buenos Aires y del sur de la Ciudad de Buenos Aires. Ha publicado numerosos artículos vinculados a la problemática ambiental del Riachuelo y el Río de la Plata.

Julio Maier

Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Doctor en Derecho en la Universidad Nacional de Córdoba. Recibió el título de Doctor honoris causa en la Universidad de Antenor Orrego y la Universidad de San Pedro, en Perú y numerosos premios de universidades y organizaciones argentinas.

José Massoni

Abogado (UBA). Ex camarista en lo penal nacional (1984-1999) y titular de la Oficina Anticorrupción (1999-2003). Trabaja en temas de corrupción, justicia y procedimientos penales y sus vinculaciones con la estructura socio-política nacional e internacional. Es autor de libros y publicaciones, entre ellos: *Secretos de la Justicia (una persistente pulsión colonial)* y *La reforma de la Constitución Nacional (motivos y dimensión de su necesidad)*.

Cecilia Merchán

Militante feminista, y diputada del Parlasur. Es referente de La Colectiva y del Frente Patria Grande.

Edgardo Mocca

Politólogo y profesor universitario. Columnista en *Página12* y en distintos medios gráficos y radiales. Fue panelista del programa televisivo 6,7,8 y actualmente conduce el segmento radiofónico *Café Mocca* en Radio Caput. Autor de *Juan Carlos Portantiero: un itinerario político-intelectual* (Ediciones Biblioteca Nacional, 2012) y *El antagonismo argentino* (Colihue, 2018).

Leopoldo Moreau

Dirigente histórico de la Unión Cívica Radical y actual diputado nacional por la provincia de Buenos Aires por Unidad Ciudadana. Presidente de la Fundación Espacio Progresista y del MODESO, línea interna de la UCR bonaerense fundada por Raúl Alfonsín.

Jorge Rachid

Médico sanitarista, del trabajo y la seguridad social, escritor y docente. Es parte del Instituto Patria-Salud, de la Corriente Federal de los Trabajadores y de la corriente política Primero la Patria.

Daniel Rosso

Sociólogo y periodista. Fue Secretario de Comunicación de la Ciudad de Buenos Aires y Subsecretario de Medios de la Nación. Es docente en las facultades de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad Nacional de José C. Paz y en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Colaborador en las revistas *Contraeditorial*, *Horizontes del Sur*, *Hamartia* y *Motor Económico*. Autor del libro *Máquinas de captura. Los medios concentrados en tiempos del kirchnerismo* (Colihue, 2013).

Carlos M. Vilas

Profesor Honorario en la Universidad Nacional de Lanús, donde dirige la maestría en Políticas Públicas y Gobierno y la revista *Perspectivas de Políticas Públicas*. Su libro más reciente es *El poder y la política: el contrapunto entre razón y pasiones* (Biblos, 2013).

Eugenio Raúl Zaffaroni

Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires. Fue juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2003-2014), interventor del INADI (2000-2001), legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1999-2000), presidente de la Comisión de Redacción de la Constitución de la CABA (1996), diputado constituyente (1994) y director general del ILANUD (Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del delito, Costa Rica, 1990-1993).

Sumario



COORDENADAS

Una Constitución en discusión.

Ricardo Aronskind
Eduardo Barcesat
Daniel Catalano y Emiliano Bisaro
Jorge Cholvis
Ariel Colombo
Marisa Duarte
María Laura Garrigós de Rébora
Mempo Giardinelli
Marcelo Koenig
Antolín Magallanes
Julio Maier
José Massoni
Cecilia Merchán
Leopoldo Moreau
Jorge Rachid
Daniel Rosso
Carlos Vilas
Raúl Zaffaroni

MAYO DE 2019