

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

CONSEJO ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO

Capítulo I

Creación y objetivos

Art. 1° – Créase el Consejo Económico, Social y Político como persona jurídica de derecho público, de carácter colegiado, y plena autonomía orgánica, económica y funcional para el cumplimiento de sus fines. Actuará en vinculación directa con el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Jefatura de Gabinete y de sus Ministros y el Ministerio del Interior, y con el Congreso Nacional por intermedio de los presidentes de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación. Tendrá su sede en la Capital Federal.

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

- a) Afianzar la convivencia y los valores democráticos;
- b) Incrementar la participación social;
- c) Promover un ámbito institucionalizado de concertación y consenso;
- d) Concurrir a la formulación de proyectos nacionales concertados y controlar su implementación y realización;
- e) Afianzar la estabilidad y fortalecer la representatividad de las instituciones de la República; y
- f) Avanzar en la construcción de una democracia social y participativa en el marco de una Nación integrada, independiente y solidaria.

Capítulo II

Funciones y atribuciones

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

- a) Dictaminar en las consultas que le formulen el presidente de la Nación, sus ministros o cualquiera de las Cámaras del Congreso;
- b) Emitir opinión o asesorar, por iniciativa propia, al presidente de la Nación, a sus ministros o a las Cámaras del Congreso, en materia económica, social, política e institucional;
- c) Elevar al Poder Ejecutivo o a las Cámaras proyectos de normas, y propiciar reformas o proponer medidas de carácter económico, social o político, remitiendo las propuestas al Poder Ejecutivo o a las Cámaras;
- d) Elaborar y elevar anualmente al Poder Ejecutivo y a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica de la Nación, así como un resumen de sus dictámenes, opiniones, proyectos y propuestas;
- e) Dictar resoluciones y disponer las medidas que sean convenientes para poner en ejercicio las funciones precedentes.

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

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

Art. 6° – El consejo tiene las siguientes atribuciones:

- a) Solicitar informes escritos a las entidades públicas y privadas, las que deberán evacuarlos dentro del plazo de diez (10) días, prestando la más amplia colaboración;
- b) Efectuar consultas o recabar la colaboración o el asesoramiento de expertos y técnicos;
- c) Elaborar anualmente su presupuesto de gastos y recursos y elevarlo al Poder Ejecutivo. Dispondrá de los recursos que le asigna la ley de presupuesto y quedará

sujeto, en cuanto a su manejo, a las disposiciones de la ley de contabilidad sobre entidades descentralizadas.

Capítulo III

Integración

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

Inciso 1º: Veinticinco (25) representantes del sector trabajador, distribuidos del siguiente modo:

a) organizaciones sindicales con personería gremial: veinte (20) representantes;

b) organizaciones sindicales sin personería gremial: cinco (5) representantes;

Inciso 2º: Veinticinco (25) representantes del sector empresario, distribuidos del siguiente modo:

a) Agropecuario: seis (6) representantes;

b) Industrial: nueve (9) representantes;

c) Servicios: siete (7) representantes, los que se distribuirán: tres (3) por comercio interior y exterior; dos (2) por finanzas y seguros; uno (1) por turismo; y uno (1) por transporte.;

d) Minería: un (1) representante;

e) Pesca: un (1) representante.

Inciso 3º: Quince (15) representantes del sector público, distribuidos del siguiente modo:

a) Siete (7) funcionarios representantes del Estado nacional, asignando un (1) representante a cada una de las siguientes áreas: economía; salud; desarrollo social; educación y cultura; trabajo; obras y servicios públicos; y banca pública.

b) Tres (3) de las universidades nacionales;

c) Cinco (5) representantes de las provincias por regiones, a saber: uno (1) de la región patagónica, uno (1) de Cuyo, uno (1) de la región pampeana, uno (1) del Litoral y región nordeste y uno (1) de la región noroeste y centro.

Inciso 4º: Veinte (20) representantes de los intereses diversos, distribuidos del siguiente modo:

a) Cuatro (4) representantes de las cooperativas y mutualidades: uno (1) por las cooperativas de producción y consumo, uno (1) por las cooperativas de trabajo; uno (1) por las de crédito y uno (1) por las mutualidades;

b) Un (1) representante de las asociaciones culturales y artísticas;

c) Tres (3) representantes de las asociaciones gremiales de profesionales, a saber: uno (1) de la salud, uno (1) de ciencias económicas y sociales y uno (1) de ciencias exactas;

d) Un (1) representante de las organizaciones juveniles;

e) Un (1) representante del movimiento estudiantil universitario;

f) Un (1) representante del sector pasivo;

g) Un (1) representante de las entidades de comunicación social;

h) Un (1) representante de las organizaciones de derechos humanos;

i) Un (2) representantes de los usuarios y consumidores;

j) Un (1) representante de las comunidades indígenas;

k) Un (1) representante del movimiento de mujeres;

l) Un (1) representante de las universidades privadas, academias y centros de estudio;

ll) Un (1) representante de las asociaciones o entidades ecologistas o ambientalistas.

m) Un (1) representante de las organizaciones de desocupados.

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

Todos los sectores tendrán igual número de consejeros suplentes.

Art. 8°: El sector que designe más de un representante no podrá elegir más del 60% de personas del mismo sexo.

Art. 9° – Los miembros del consejo duran dos (2) años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos sólo una vez. Las vacantes que se produzcan serán ocupadas por los suplentes hasta completar el período.

Art. 10° – Para ser miembro del Consejo se requiere ser mayor de edad, con excepción de los consejeros previstos en el artículo 7º, inciso 4º, apartados d) y e) quienes deberán ser mayores de dieciocho (18) años y contar con dos (2) años de pertenencia a su sector. Los extranjeros deberán tener cinco (5) años de residencia ininterrumpida en el país.

Art. 11° – Es incompatible el cargo de consejero con el ejercicio de la función pública a nivel nacional, provincial o municipal, con excepción de los consejeros previstos en el artículo 7º, inciso 3º, apartados a) y c) .

Art. 12°- Los consejeros son delegados de la organización, entidad o institución que representan. Los cargos pertenecen a la entidad representada y no a la persona, y cada entidad podrá revocar, en cualquier momento y sin expresión de causa, la representación de sus consejeros y designar, en su caso, otro u otros en su reemplazo. Los consejeros que, durante su mandato, dejaran de pertenecer a la organización o al sector que representan, cesan automáticamente en su calidad de miembros del Consejo.

Capítulo IV

Designación de los miembros

Art. 13° – Los consejeros representantes del sector trabajador serán elegidos por la Confederación General del Trabajo (CGT) en sus diferentes expresiones –si las hubiere-, en representación de las organizaciones sindicales con personería gremial, y por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), en representación de las organizaciones sindicales sin personería gremial, de conformidad con las normas que en dichas entidades rigen la elección de sus máximas autoridades de conducción, asegurando que la nómina de representantes contemple adecuadamente la participación de los sindicatos grandes, medianos y pequeños, las diversas ramas de la producción, el comercio, los servicios y la actividad pública, y las distintas regiones del país.

Art. 14° – Los consejeros representantes del sector empresario serán elegidos por las organizaciones más representativas de cada sector, de conformidad a las previsiones de su normativa interna para la elección de sus máximas autoridades y asegurando que cada representación contemple adecuadamente la participación de las empresas grandes, medianas y pequeñas, las diversas ramas de actividad que comprende cada sector y las distintas regiones del país. La representación de empresas de capital extranjero, definidas de acuerdo a lo establecido en el art. 2 inc. 3 de la Ley 21382, no podrá exceder de tres consejeros pertenecientes al sector industrial, y de un consejero para el sector servicios.

Art. 15° – Los consejeros representantes del sector público serán elegidos del siguiente modo:

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

Inciso 2º: Los consejeros que representan a las universidades nacionales serán elegidos por el Consejo Nacional Interuniversitario de Rectores de Universidades Nacionales y deberán pertenecer a universidades de distintas regiones del país.

Inciso 3º: Los consejeros representantes de las diversas regiones del país serán elegidos por los gobiernos de las provincias que componen cada región, de conformidad a la reglamentación.

Art. 16° – Los consejeros representantes de los intereses diversos serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones o entidades más representativas de cada sector, que sean convocadas a tal efecto por el Poder Ejecutivo según el mecanismo que establezca la reglamentación. Queda exceptuado de esta disposición, el consejero representante del movimiento estudiantil universitario que será elegido por la Federación Universitaria Argentina (FUA), de conformidad con las normas de la entidad que rigen la elección de sus máximas autoridades de conducción. Cuando a un sector de los previstos en este artículo le corresponda más de un (1) consejero, éstos deberán pertenecer a distintas regiones del país.

Art. 17° – Los consejeros representantes de los partidos políticos o alianzas electorales serán elegidos por los mismos, de conformidad a las normas de sus respectivas cartas orgánicas para la elección de sus máximas autoridades de conducción a nivel nacional.

Art. 18° – El Poder Ejecutivo, por vía de reglamentación de la presente ley, determinará cuáles son la o las organizaciones más representativas de cada sector a que se refieren los artículos 14 y 16, con excepción del sector previsto en el artículo 7º, inciso 4º, apartado f). Las entidades o asociaciones que se consideren afectadas por las determinaciones efectuadas por el Poder Ejecutivo, podrán disponer contra el acto administrativo e un recurso ante el Juzgado Federal en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal. El recurso se concederá con efecto devolutivo.

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

Art. 19° – Respecto de la elección de los consejeros a que se refieren los artículos 13, 14 y 15, incisos 3º y 4º, 16 –respecto del consejero del movimiento estudiantil universitario– y 17, el Poder Ejecutivo constatará que las designaciones efectuadas por las organizaciones, entidades o instituciones hayan sido realizadas en debida forma, que los consejeros reúnan los requisitos establecidos en el artículo 10º y no estén sujetos a las incompatibilidades del artículo 11. Transcurridos diez (10) días desde que las designaciones fueran notificadas al Poder Ejecutivo sin que el mismo se expida, quedarán conformadas de pleno derecho.

Art. 20° – Respecto de la elección de los consejeros a que se refieren los artículos 15, inciso 2º, y 16, el Poder Ejecutivo designará aquellos que le sean propuestos, salvo que no reúnan los requisitos exigidos por la presente ley.

Art. 21° – El Poder Ejecutivo determinará, por vía reglamentaria de la presente ley, qué provincias integran las regiones del país a que se refiere el artículo 7º, inciso 3º, apartado b).

Art. 22° – Son nulas las designaciones que contraríen lo dispuesto por el art. 8. .El Poder Ejecutivo requerirá a la entidad responsable de la designación, el cumplimiento del cupo previsto.

Capítulo V

Autoridades y funcionamiento

Art. 23° – El Consejo tendrá una mesa directiva integrada por un presidente, dos vicepresidentes, un secretario general y cuatro secretarios, los que serán elegidos en la reunión constitutiva del cuerpo, con excepción del presidente. Su composición deberá reflejar la pluralidad del Consejo.

Art. 24° – El presidente del Consejo será elegido por el presidente de la Nación, con acuerdo del Senado, a propuesta del Consejo, de fuera de su seno. El cargo de presidente del Consejo es incompatible con la función pública.

Art. 25° – Los vicepresidentes 1º y 2º corresponderán, respectivamente, al sector trabajador y empresario, los que serán elegidos, del seno de cada sector, por la mayoría absoluta de votos de los miembros del Consejo.

Art. 26° – El secretario general será un consejero del sector público, el que será elegido por la mayoría absoluta de votos de los miembros del Consejo.

Art. 27° – Los cuatro (4) secretarios serán consejeros representantes, dos (2) del sector intereses diversos y 2 (dos) del sector partidos políticos, elegidos del seno de cada sector, por la mayoría absoluta de votos de los miembros del Consejo.

Art. 28° – El Presidente convoca a las sesiones plenarias, fija el orden del día a petición de sus miembros y preside las deliberaciones del cuerpo.

Art. 29° - La mesa directiva tendrá a su cargo la coordinación del trabajo de las comisiones y velará por el respeto a las disposiciones legales y reglamentarias.

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

Art. 31° – Con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros del cuerpo, el consejo puede remover de su seno a uno o más consejeros por faltas graves cometidas por ellos con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones.

Art. 32° – Las sesiones del consejo serán públicas, salvo que el cuerpo resuelva por mayoría absoluta de votos que la sesión sea secreta. En todos los casos se asegurará la publicidad de sus resoluciones.

Art. 33° - Podrán asistir a las sesiones, con voz y sin voto, el presidente de la Nación, sus ministros, los presidentes de ambas Cámaras del Congreso y los presidentes de sus comisiones.

Art. 34° - El consejo puede designar a uno o varios de sus miembros para que se expongan las opiniones del cuerpo ante las Cámaras del Congreso, ante sus comisiones o ante el Presidente de la Nación o sus ministros.

Art. 35° – Cada consejero tendrá un voto, con la excepción del presidente, quien sólo tendrá voto en caso de empate. El quórum para sesionar lo constituye la presencia de la mitad más uno de sus miembros, individualmente considerados. Las decisiones serán tomadas por la mayoría absoluta de votos de los miembros presentes.

Art. 36° – Los dictámenes, opiniones, proyectos o propuestas que emita el consejo en ejercicio de sus funciones serán adoptados en sesión plenaria del cuerpo.

Art. 37° – El consejo, por vía de su reglamento interno, creará las comisiones permanentes de trabajo que crea convenientes, delimitará sus competencias con arreglo a esta ley, establecerá sus autoridades, determinará las normas para su funcionamiento y el número de consejeros que las integrarán, procurando que estén representados los diversos sectores que componen el consejo. Cada sector designará los consejeros que los representarán en las diversas comisiones. Cada consejero integrará, al menos, una comisión.

Art. 38° - El personal del Consejo es designado por éste previa selección basada en principios de antecedentes, mérito y capacidad, mediante convocatoria abierta realizada al efecto

Art. 39° – El consejo podrá crear comisiones de trabajo ad hoc, de carácter temporario para el estudio o tratamiento de determinados temas.

Art. 40° – Las comisiones podrán convocar a audiencia pública, de carácter consultivo, de oficio o a instancia de los ciudadanos, las entidades sociales o los partidos políticos para el tratamiento de temas económicos o sociales de orden nacional que revistan especial importancia, con el fin de informar a la comunidad o informarse, o efectuar o recibir

propuestas. El consejo, en su reglamento interno, establecerá los requisitos y condiciones que deberán cumplimentarse para que proceda la convocatoria a audiencia pública, así como las normas para su funcionamiento.

Art. 41° – Los miembros de la mesa directiva del consejo gozarán de la remuneración que se fije en la ley de presupuesto, la que no podrá ser superior a la mitad de la dieta de los legisladores nacionales. Los restantes consejeros no percibirán remuneración alguna, siendo los gastos que les demande el ejercicio de sus funciones a cargo de las organizaciones, entidades o instituciones que representan.

Art. 42° – El consejo se reunirá en sesión plenaria al menos una vez al mes y determinará en su reglamento su período de receso, el que no podrá ser superior a un mes por año calendario. Durante el receso, el cuerpo podrá ser convocado a sesiones extraordinarias por su presidente, por sí o a pedido de quince (15) consejeros, o por el Poder Ejecutivo o cualquiera de las Cámaras, con una agenda especial elaborada al efecto.

Art. 43 – La presente ley será reglamentada dentro de los treinta (30) días y el consejo comenzará a funcionar dentro de los ciento ochenta (180) días, ambos contados a partir de la promulgación de la presente.

Art. 44° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

I. Introducción

El proyecto de ley de creación del Consejo Económico, Social y Político que hoy presentamos a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados de la Nación, es la reproducción del Proyecto de Ley presentado en 1988 por el Diputado Socialista Guillermo Estévez Boero y que luego fuera presentado por el Diputado Socialista Hermes Binner en el año 2006.

Consideramos que el mismo reviste plena actualidad toda vez que propone la concreción de un ámbito institucional para el consenso que articule la totalidad de los sectores económicos, sociales y políticos que componen nuestra realidad.

Este proyecto fue reiteradamente representado, pero lamentablemente nunca se logró debate alguno en el seno de ésta Cámara. Creemos que ante la debilidad institucional que exhibe nuestra democracia resulta oportuno volver a darle estado parlamentario.

Asimismo, fueron agregados a su composición, aquellos sectores que forman parte de la nueva realidad social y económica de nuestro país.

La crisis económica que vivimos los argentinos, que se ha proyectado como crisis social, política e institucional, y fundamentalmente como crisis de credibilidad y de legitimidad de la dirigencia política, actúa como una fuerza con sentido desintegrador de nuestra sociedad. Frente a ello, entendemos que el presente proyecto tiende a posibilitar el diálogo y la participación de los diversos sectores de la sociedad argentina, condición indispensable para emprender el camino a una necesaria concertación nacional.

La concepción institucional ortodoxa del liberalismo –que impregna nuestra Constitución– se halla preñada de las circunstancias históricas de su nacimiento, que desde ya son muy diferentes de las actuales. A más de dos siglos del movimiento revolucionario francés de 1789 –que diera fundamento doctrinario a las instituciones políticas vigentes– se hace necesario aún atravesar una densa madeja de preconceptos para poder plantearse, sin prejuicios, ante la realidad que hoy debemos afrontar, aquellas reformas institucionales que posibiliten la articulación de las organizaciones políticas y sociales existentes.

Coincidimos con Gianfranco Pasquino¹ en que la democracia es un régimen político exigente que no puede contentarse con que sus estructuras, sus aparatos, sus técnicas de funcionamiento, sean definidas de una vez por todas.

De esta forma, el Consejo que hoy propiciamos no es más que el intento audaz de comenzar a transitar la necesaria síntesis institucional, política y cultural que los argentinos aún no hemos logrado.

II. Los Consejos Económicos, Sociales y Políticos.

1. Definición.

Los Consejos Económicos, Sociales y Políticos son órganos consultivos y de asesoramiento del Gobierno en materia económica y social. Se los concibe habitualmente como foros permanentes donde se instrumenta el diálogo social de los distintos intereses a fin de superar disputas y lograr consensos especiales para el desarrollo económico y social de los distintos países o regiones. Complementan o amplían las instituciones democráticas sin reemplazar la representación política que caracteriza a esta forma de gobierno.

Desde el punto de vista de la ciencia política, los Consejos Económicos y Sociales, pueden ser considerados como un complemento de la democracia representativa, en la medida en que incorporan un criterio de representación funcional, que estimula la participación de los distintos actores que configuran la realidad socioeconómica de una nación.

El Consejo Económico y Social resulta así un particular arreglo institucional que permite vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado².

2. Características generales de los Consejos Económicos y Sociales.

a) Funciones: son órganos consultivos de los poderes públicos fundamentalmente en áreas vinculadas al desarrollo económico, social y político.

¹Pasquino, Gianfranco. *La Democracia Exigente*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

²Montalvo Correa, Jaime. *“Diálogo social en España: la experiencia del Consejo Económico y Social”*. Mimeo, Buenos Aires, 2003, p. 14.

b) Recepción normativa: su creación puede estar prescripta por ley, como en el caso de Bélgica, Holanda y España; o en el texto constitucional, como en el caso de Italia, Francia y Portugal.

c) Composición: existen tres modelos posibles de estructura representativa, a los que se acostumbra a denominar por el antecedente extranjero relevante que los ha inaugurado. De esta forma, es posible establecer una tipología que comprende tres tipos ideales: el modelo paritario belga, que privilegia la representación de trabajadores y empresarios, el tripartito holandés, que añade la participación del Estado, y el pluripartito o multipartito francés, que combina la representación de los diversos sectores de la sociedad, actuantes en el campo socioeconómico, sociopolítico cultural, y estatal.

d) Ubicación institucional: si bien esta es variable, la mayoría de los Consejos tiene una fuerte articulación tanto con las áreas más representativas del gobierno como con el Parlamento.

e) Carácter de las decisiones: las decisiones de este tipo de órganos son de naturaleza consultiva, lo que facilita su articulación con otras instituciones políticas de gobierno. De acuerdo con Montalvo Correa³, probablemente muchos de los consensos logrados en el caso español, no se hubiesen alcanzado si estas decisiones hubiesen tenido carácter vinculante.

f) Agenda: la agenda de discusión puede ser amplia o restringida, puede circunscribirse a las relaciones entre trabajadores y empresarios, o cubrir una amplia gama de políticas públicas, lo que depende fundamentalmente del modelo de integración adoptado.

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

1. Fortalecer y reformar las instituciones para consolidar la democracia

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

³Montalvo Correa, Jaime. Op cit.

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

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

La Ley Sáenz Peña –como proyecto político explícito de ampliación del ejercicio pleno de la ciudadanía política a través del sufragio universal, secreto y obligatorio– posibilitó así, en nuestra democracia política limitada, una real consulta política popular. Pero esta nueva realidad institucional chocó abiertamente con la realidad económica y social existente, propia de la estructura económica agrícola-ganadera que mantenía sumamente limitados los horizontes de las masas populares, que crecían en número vertiginosamente.

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

Las instituciones representaban así a los intereses que estaban en pugna con el privilegio económico y social vigente en el país, que seguía actuando con todas sus fuerzas. Esta confrontación entre los intereses de una minoría y las instituciones políticas elegidas por las mayorías –hecho que se concretó en 1916– marcó el inicio de las fracturas institucionales de nuestro país.

“Con Hipólito Yrigoyen –nos dice José Luis Romero⁴– se inició la era cuya misión histórica hubiera debido ser el ajuste del sistema institucional a la nueva realidad social que representaba: perfección formal de la democracia para todos, legislación y política

⁴Romero, José Luis. *Argentina: imágenes y perspectivas*. Editorial Raigal, Buenos Aires, 1952, pag. 52.

social para los sectores populares. Las reformas no se realizaron y los problemas quedaron en pie, madurando y recortando su perfil progresivamente.”

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

El avance de la participación popular en el reclamo de medidas sociales más profundas lleva a los intereses ligados al privilegio a quebrar el orden institucional, negando públicamente los principios de la democracia y la vigencia de todo derecho. Para ello se ha aprovechado y se aprovechará del desgaste, de los errores, de las deformaciones que se hacen presentes en cada uno de estos intentos populares, los que siempre se han reducido a depositar su confianza en la sola capacidad de sus líderes y en la eficacia de las políticas liberales diseñadas por nuestra Constitución de 1853; 1930, 1955, 1966 y 1976 son las dramáticas y dolorosas evidencias del antagonismo existente entre las débiles instituciones representativas insufladas de contenido popular a través de la Ley Sáenz Peña y la estructura económica del país donde subsisten intereses cuyo modus operandi resulta incompatible con la vigencia de tales instituciones.

“Los atentados contra las instituciones que se observan a lo largo de nuestra historia –sostiene José Luis Romero⁵– son, unas veces, ataques más o menos vigorosos contra algunas instituciones en que la democracia se realiza... y otras, intentos facciosos para contener los esfuerzos destinados a lograr esa deseada acomodación, realizados por quienes temen perder los privilegios que el funcionamiento de ciertas instituciones les proporcionan.”

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

Drama que no fue nunca plenamente asumido, ya que cada nuevo gobierno electo constitucionalmente creyó idealmente que el problema se reducía a ser más hábil que el

⁵Romero, José Luis. Op cit., pag. 42.

anterior para sortear estas incompatibilidades en el marco de las mismas instituciones políticas que en la etapa precedente.

Pensar la democracia desde nuestra realidad actual –caracterizada por la profunda crisis económica y social, y por el descrédito de las instituciones representativas– supone, para nosotros, enfrentar una realidad incontestable: que la democracia no se logra meramente con el cumplimiento de lo que Norberto Bobbio denomina las “reglas de juego que dan sentido a la democracia representativa”⁶, reglas que refieren a los procedimientos que los científicos políticos han dado en llamar “definición mínima”⁷ de la democracia: voto secreto, sufragio universal, elecciones regulares, competencia partidaria, derecho de asociación, y responsabilidad de los ejecutivos.

Pero en nuestra opinión, el funcionamiento pleno de las reglas mínimas de procedimiento de una democracia política implica necesariamente la existencia de ciertas condiciones sociales. Sin embargo, este aspecto decisivo para la comprensión del drama de nuestra democracia ha sido frecuentemente olvidado por quienes aceptan irreflexivamente la “definición mínima” de democracia como si las “reglas de juego” fuesen apenas formas vacías desprovistas de cualquier contenido social.

Resulta inconcebible la satisfacción perdurable de demandas sociales sin la urgencia democrática y no comprendiéndose, asimismo, que sin la efectiva participación de los diversos sectores y grupos sociales no hay posibilidad de consolidar la democracia. Es que la reforma institucional tendiente a posibilitar la participación, al igual que la responsabilidad de asumir ésta es insoslayable en la problemática del afianzamiento del orden constitucional.

Cada propuesta de cambio institucional encuentra inmediatamente una resistencia tenaz por parte de quienes temen perder los privilegios que les otorga el funcionamiento de la estructura institucional existente; se desarrollan así argumentos que pretenden explicar las quiebras y fallas constitucionales adjudicando éstas a la imperfección de los ciudadanos o a la defección de las organizaciones sociales. Se pretende que las instituciones diseñadas en nuestra Constitución de hace 150 años son perfectas, inmovibles, inmodificables, que la sabiduría con que fueron concebidas las hace siempre comprensivas de toda modificación de la realidad social.

⁶Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1986.

⁷O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. T. IV. Paidós, Barcelona, 1986.

Esta postura contradice el espíritu y la verdadera sabiduría del gran inspirador de nuestra Carta Magna, Juan Bautista Alberdi, quien, con innegable claridad expresó: “No se ha de aspirar a que las constituciones expresen las necesidades de todos los tiempos. Como los andamios de que se vale el arquitecto para construir los edificios, ellas deben servirnos en la obra interminable de nuestro edificio público, para colocarlas hoy de un modo y mañana de otro, según las necesidades de la construcción. Hay constituciones de transición y creación, y constituciones definitivas y de conservación. Las que hoy pide América del Sur son de la primera especie, son de tiempos excepcionales”⁸.

En este sentido, el socialismo siempre ha planteado la necesidad de una reforma que institucionalice en el país, un consejo económico y social, a los fines de fortalecer las instituciones representativas, las que han demostrado, en nuestra realidad, su debilidad y creciente fragilidad.

José Ingenieros escribía en 1920: “El perfeccionamiento de la vida política consistirá en marchar hacia formas cada vez más eficaces del sistema representativo, procurando que todas las funciones de la sociedad tengan una representación en los cuerpos deliberativos”⁹.

Enrique del Valle Ibarlucea, en 1917, expresaba: “En este momento histórico los pueblos aspiran no sólo al goce pleno de los derechos civiles y de las libertades políticas, sino también a la conquista de la igualdad económica”¹⁰. Imbuido de estos ideales presentó al Senado en 1920 su proyecto de creación del Consejo Económico del Trabajo.

Alfredo Palacios, decidido partidario de los consejos económicos sostuvo: “Se ha dicho con razón que si las actuales instituciones parlamentarias y democráticas parecen cada día más insuficientes es precisamente porque no son bastante democrática, (...) exijamos que la democracia sea múltiple, garantizando en esa forma la expresión de la voluntad general del pueblo en conjunto, y del hombre como ciudadano, como productor y como consumidor”¹¹.

Desde 1983, con la recuperación democrática, el socialismo ha vuelto a insistir recurrentemente en la necesidad de constituir este organismo como ámbito institucional propicio para desarrollar el consenso entre todos los integrantes de la Nación. Durante todos estos años, hemos venido planteado a todas las fuerzas políticas y a todos los sectores sociales, la necesidad de sentarnos a una mesa, dejando al margen

⁸ Alberdi, Juan Bautista. *Obras Selectas*. Tomo X, Buenos Aires, 1920, pag. 22.

⁹ Ingenieros, José. *Obras Completas*. Tomo VI, Editorial Mar Océano, Buenos Aires, 1961, pag. 490.

¹⁰ Del Valle Ibarlucea, Enrique. *La doctrina socialista y los consejos de obreros*. Ag. Sudamericana de Libros, Buenos Aires, 1920, pag. 5.

¹¹ Palacios, Alfredo L. *La represión del fraude electoral*. Editorial Claridad, Buenos Aires, 1936, pag. 68.

intrascendentes especulaciones partidarias o sectoriales, para asumir la profundidad de nuestra crisis y definir una propuesta compartida y superadora.

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

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

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

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

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

sentimiento democrático. Para cumplir nuestro destino histórico de ser síntesis de esperanzas humanas y fraternidad efectiva, debemos consolidar la democracia”¹².

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

La crisis de representación que afecta a las instituciones y dirigentes políticos incide negativamente en la legitimidad del sistema y, en consecuencia, del gobierno. Legitimidad no es sinónimo de legalidad; aquélla engloba el proceso a través del cual los ciudadanos llegan a estar convencidos de la necesidad de obedecer las leyes emanadas del Estado, a aceptarlas como justas y vinculantes y a sentirse parte de la comunidad política¹³.

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

La concordancia entre el consenso político y el consenso social incide positivamente en el nivel de legitimidad; pero Burdeau nos advierte que esa concordancia comienza a deliberarse a partir del momento en que la exigencia democrática pasa del plano político al plano social. Desde que las desigualdades y las injusticias sobre las que reposa el orden establecido fueron resistidas por una parte de la comunidad como intolerables, el consenso social se debilita, porque se entiende que el rol del poder no es el administrar la sociedad sino el de transformarla. En consecuencia, en la medida en que el gobierno no sea reconocido como el medio apto para crear una sociedad nueva, la inexistencia del consenso social termina debilitando el consenso político, lo que corroe la legitimidad¹⁴.

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

¹² Palacios, Alfredo L. Op cit, pag. 70

¹³ Pasquino, Gianfranco. Voz “Modernización”. En *Diccionario de Ciencia Política*, dirigido por N. Bobbio y N. Matteucci, Tomo II, Siglo XXI Editores, Madrid, 1982, pag. 1040.

¹⁴ Burdeau, Georges. *Traité de science politique*. Tome X, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1977, pags 18-19.

sobre la eficacia y la efectividad del gobierno, valores éstos componentes de la legitimidad que se pretende acrecentar¹⁵.

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

En este sentido, coincidimos con Mario Dos Santos en que “explorar la concertación como modalidad de hacer política (tanto política en sentido estricto como políticas, y entre ellas, fundamentalmente, la económica) significará pues, evaluar su potencial aporte de una resolución de los problemas de instauración, consolidación y estabilidad de un régimen democrático y de aquellos de una gobernabilidad económica progresiva, los cuales, al menos tendencialmente, estarían muy ligados”¹⁶.

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

“La democracia es, por esencia –nos dice Karl Mannheim– un método de cambio social, la institucionalización de la creencia de que la adaptación a una realidad en transformación y la reconciliación de los diversos intereses pueden llevarse a cabo por medios conciliatorios, con la ayuda de la discusión, el convenio y un consenso básico”¹⁷.

La concertación social sirve y procura la gestación de consenso y, por ende, la legitimidad del Estado. Es que “el incremento de la participación de los actores sociales en la toma de decisión que los afecta es, por una parte, un camino para superar esa crisis de legitimidad y, por otra, para corresponsabilizar a esos actores por el destino de la sociedad”¹⁸.

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

¹⁵ La eficacia se refiere ante todo a la capacidad del régimen para encontrar soluciones a problemas básicos y dar satisfacción, en consecuencia, a las demandas sociales. Por su lado, la efectividad -dimensión distinta pero subordinada a la anterior- se refiere más a la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, para la solución de aquellos problemas básicos con el resultado deseado. Cfr. Linz, Juan J. *La quiebra de las demoracias*. Alianza Universidad, Madrid, 1987, pags 46/49.

¹⁶ Dos Santos, Mario. *Concertación social en procesos de democratización*. Subprograma del proyecto regional PNUD, UNESCO, CLACSO, RLA, 78/004, Buenos Aires, 1987, pag. 13.

¹⁷ Mannheim, Karl. *Diagnóstico de nuestro tiempo*. FCE, Mexico, 1944, pag. 97.

¹⁸ Dos Santos, Mario. Op cit, pag. 29.

Existe una complementariedad, hoy necesaria, entre la construcción del consenso político a través de la vigencia del sistema de partidos y la construcción del consenso social por vía de la concertación.

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

Podemos decir que nuestra democracia recuperada en 1983 se caracterizó por la ausencia de una voluntad de concertación. Los partidos políticos mayoritarios se manifestaron reticentes a arribar, junto a todas las fuerzas sociales, a un acuerdo real y de base acerca de las orientaciones fundamentales para el gobierno de nuestra sociedad. Porque, lo que ha dominado, es la tendencia de los partidos a defender su actividad y la representación político-partidaria emanada de las urnas, como el ámbito exclusivo de participación institucional.

Los sucesivos gobiernos han tendido así a manejarse con los distintos grupos económicos y sociales exclusivamente como grupos de presión, practicando una concertación informal, no institucionalizada, parcial en cuanto a sus contenidos y limitada en cuanto a los actores involucrados.

Es imprescindible, entonces, incorporar a la cultura política de los argentinos –de sus partidos políticos y de sus organizaciones sociales– la idea básica de la institucionalización de la concertación y el consenso. Debe ubicarse como una prioridad ineludible la necesidad de crear mecanismos institucionales que articulen la participación de todos los componentes de la realidad. “Porque colocar en un nivel derivado y secundario las formas jurídicas e institucionales de una sociedad, no sólo es un error teórico, sino también el claro indicador de una situación social de neta separación entre Estado y sociedad, entre sociedad política y sociedad civil, entre economía y política.” Y sigue diciendo, con acierto, José Aricó: “Es difícil imaginar la consolidación de un estado de derecho en la Argentina, sin introducir cambios en la estructura del Estado y de la sociedad que den respuestas a las formas complejas de nuestra sociedad actual y a las demandas de intervención colectiva que desbordan las limitaciones y flaquezas de las instituciones del constitucionalismo liberal clásico”¹⁹.

Este proyecto de ley de creación del Consejo Económico y Social que hoy presentamos a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados, constituye así

¹⁹ Aricó, José. “Una oportunidad de ponernos al día”. En *La Ciudad Futura* N° 2, octubre de 1986, pag. 36

una propuesta orientada a ampliar los espacios para hacer de nuestra democracia de hoy una democracia política perfeccionada, una democracia social participativa, convencido de que –al decir de Maurice Duverger– la ampliación de la historia ha sido, finalmente, más importante que su aceleración²⁰.

3. Hacia una Democracia Social.

La experiencia de un siglo y medio de capitalismo industrial, la realidad económica por él engendrada, y la presión social de nuevas fuerzas, fundamentalmente el sindicalismo, fueron renovando las ideas haciendo nacer un nuevo modo de considerar la representación de los distintos grupos sociales. Estos movimientos ideológicos, de orígenes diversos, van a confluír en el nuevo constitucionalismo social de principios del siglo XX, difundiendo nuevas nociones como la de democracia social.

La consagración institucional de los derechos individuales y políticos se complementa en esta etapa con el expreso reconocimiento de los derechos sociales en el marco de las constituciones de principios del siglo XX, siendo las constituciones mexicanas de 1917 y alemana de 1919 precursoras en dicho sentido.

El pluralismo social y organizacional, de nuestra época es una realidad innegable. Dice Bobbio que “el modelo ideal de la sociedad democrática era el de una sociedad centrípeta. La realidad que tenemos ante nuestros ojos es la de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder (la voluntad general de Rousseau), sino muchos y que merece el nombre de sociedad policéntrica o poliárquica. El modelo del Estado democrático fundado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, era el modelo de una sociedad monística, la sociedad real, subyacente a los gobiernos democráticos, es pluralista”²¹.

El mantenimiento de una anacrónica concepción institucional del Estado democrático, como ya hemos señalado, no representa por ello la realidad social de nuestro tiempo.

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

²⁰ Duverger, Maurice. *Las dos caras de Occidente*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1973, pag. 154.

²¹ Bobbio, Norberto. Op cit, pag. 27-28.

participación efectiva en las decisiones de los nuevos actores sociales y políticos: los grupos intermedios.

La noción de representación de los intereses económicos y sociales se enfrentó durante mucho tiempo con los principios surgidos de la Revolución Francesa y el artículo 3 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, según los cuales ningún organismo ni individuo puede ejercer una autoridad que no emane de la soberanía nacional. Pero ya entonces había empezado a surgir la idea de que, junto a los individuos, también había que tomar en cuenta la solidaridad que emana de los intereses económicos y laborales. Siéyes, en particular, en un discurso pronunciado el II Thermidor del año III frente a la Convención Nacional, abogó por la creación de una Cámara que incluyera representantes de la industria rural, citadina, y de la cultura. En el siglo XIX se consolida entre los intelectuales la idea de que los individuos valen también por los grupos a los cuales pertenecen y en función de los lazos que los unen. Saint-Simon va a abogar por un consejo supremo de los industriales organizando a la sociedad en torno a la producción, mientras que Proudhon va a sostener la preponderancia del trabajo, desarrollando una filosofía que descansa en particular en la justicia social y en la organización obrera.

Por ello, como sostiene Bobbio, si se puede hablar hoy de un desarrollo de la democracia, “éste no consiste tanto, como frecuentemente se dice por error, en la sustitución de la democracia representativa por la democracia directa, sino en el paso de la democracia en la esfera política, es decir, en la esfera en la que el individuo es tomado en consideración como ciudadano, a la democracia en la esfera social, donde el individuo es tomado en cuenta en la multiplicidad de sus status”²².

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

4. La Democracia Argentina y el advenimiento de una “nueva cuestión social”.

El año 1989 significó el cierre de la transición iniciada en 1983, y la frustración parcial de las expectativas de romper definitivamente con el pasado, sentando las bases

²²Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pags. 218-219.

de una democracia estable. Ello se evidenció, como señala Marcos Novaro, en la reaparición de una serie de problemas que, desde 1983 y hasta entonces, se habían creído superados. Y entre estos problemas figura el ya clásico problema de la representación, que una vez más se constituiría en una referencia obligada de todo debate²³.

Una distancia creciente entre las opiniones e intereses de la ciudadanía y las instituciones políticas, una muy baja estima en la política en general, y la dirigencia política en particular, y la sensación general de que las expectativas depositadas en los representantes habían sido, y volverían a ser defraudadas: estos parecían ser los rasgos característicos de la crisis de representación que se vivía entonces. Al descrédito en los partidos y la dirigencia habría de sumarse el de las instituciones republicanas

La crisis social y económica despertó así profundos sentimientos de frustración y decepción hacia las instituciones políticas, y la demanda de libertades de los primeros años de la democracia sería remplazada por una demanda de eficacia, autoridad y “más gobierno”, lo que favorecería la emergencia de liderazgos personalistas. Asistiríamos de esta forma al surgimiento de una suerte de “neopopulismo”²⁴, que a diferencia del populismo tradicional, ni movilizaría a las masas, ni articularía a algunos grupos de interés con los partidos y el Estado, ni promovería la igualación, sino que por el contrario, se las arreglaría para imponer dolorosas políticas de cambio y ganar al mismo tiempo elecciones.

El presidente recibiría de esta forma amplias prerrogativas, alterándose el equilibrio de poderes propio de la república. Como sostiene Luis Alberto Romero, “en plena turbulencia, en nombre de la gobernabilidad, el Ejecutivo incursionó sobre los otros poderes alterando el equilibrio republicano”²⁵.

Durante la década del '90 se consumaría en la Argentina una profunda transformación de la estructura social y política. Bajo el influjo de la hegemonía neoliberal, y apuntaladas por el “pensamiento único”, las políticas de ajuste macroeconómico y las reformas neoconservadoras, han sido las responsables de un crecimiento generalizado del desempleo, de la concentración de la riqueza, del desmantelamiento del componente de bienestar del Estado, y del aumento dramático en los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social. Todo esto contribuyó a echar por tierra el poderoso mito integrador del

²³Novaro, Marcos. Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática. En Revista Sociedad N°6, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, 1995.

²⁴Zermeño, Sergio. “El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden”, Revista Mexicana de Sociología, N°51/4, 1989

²⁵Romero, Luis A.. “La crisis argentina. Una mirada al siglo XX”. Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 2003

progreso indefinido, estrechamente asociado a la idea de una clase media fuerte y culturalmente homogénea, que había convertido a la Argentina en un caso único en el contexto latinoamericano.

Estos procesos impactaron fuertemente en los mecanismos tradicionales de integración social y conformación de identidades, especialmente en aquellos vinculados al mundo del trabajo. La desocupación y, los fenómenos de exclusión se tornan estructurales y de larga duración. A ello se suma la precarización de las condiciones de trabajo de los que permanecen en la condición salarial, producto de un deterioro de la protección de los trabajadores y del poder sindical y la introducción de una fuerte flexibilización laboral. Emerge así lo que algunos teóricos han dado en llamar una “nueva cuestión social” signada por la fractura, la desintegración del trabajo como criterio de solidaridad y una vulnerabilidad cada vez más amenazante. Robert Castel ha sostenido al respecto que “la situación actual está marcada por una conmoción que recientemente ha afectado a la condición salarial: el desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, “inempleables”, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente. Para muchos, el futuro tiene el sello de lo aleatorio”²⁶.

Además, como en Argentina, los derechos sociales han estado históricamente ligados al mantenimiento del trabajo formal y no en base a una definición en términos universales, su pérdida entraña asimismo una reducción drástica de esos derechos. Y esta pérdida de derechos sociales impactaría negativamente sobre la capacidad de ejercicio de derechos políticos.

De esta forma, la democracia argentina se ha ido afianzando institucionalmente en contextos caracterizados por generalizados desajustes económicos, acuciantes procesos de desintegración y exclusión social, y profundas crisis de legitimidad y representación política. Y si bien estas condiciones sociales no anulan las posibilidades de continuidad institucional de la democracia, tal como lo ha expresado Francisco Weffort²⁷, determinan su calidad social e institucional. Asistíamos así al “divorcio entre un sistema político democrático y una sociedad que se vaciaba de ciudadanía; un sistema fundado en la igualdad política -un hombre, un voto- pero que era incapaz de modificar la tendencia de la sociedad hacia la desigualdad creciente”²⁸.

²⁶Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social. Buenos Aires, Paidós, 1997.

²⁷Weffort, Francisco. “Nuevas democracias, ¿qué democracias?”, en Sociedad, N° 2, mayo, 1993.

²⁸Romero, Luis A. Op cit.

El cataclismo se produciría a fines de 2001. Primero, tendría lugar una fuerte corrida bancaria, que nos llevaría al “corralito financiero”, y a la aceleración de la crisis económica que adquiriría entonces un ritmo vertiginoso. Posteriormente las protestas y finalmente la crisis política que desembocaría en la caída del presidente De la Rúa. Caceroleros, ahorristas y piqueteros eran la expresión de distintos sectores de la sociedad que se articulaban en torno a la consigna dominante “que se vayan todos!”, alcanzándose el punto más alto de la desafección entre ciudadanía y dirigencia política que ya venía madurando a partir de los recurrentes fracasos gubernamentales que acentuaron progresivamente la crisis representativa.

Pero si bien los acontecimientos de fines de 2001 demostraban que la democracia argentina era frágil, aún en lo más profundo de la crisis, nadie había propuesto caminos diferentes de los democráticos. “El 19 y 20 de diciembre se produjo el pasaje del desapego a la furia, y efectivamente todo el andamiaje se conmovió. Pero no se derrumbó. No aparecieron espadones ni mesías. Si la representación política está en crisis, al menos subsiste la idea de que cualquier solución deberá transcurrir en el marco de un orden institucional”²⁹. De esta forma, la insatisfacción que expresan los argentinos con el funcionamiento de su democracia no alcanza a cuestionar su adhesión a la misma, sino todo lo contrario. Al mismo tiempo que se profundizaba el descrédito, crecía llamativamente entre los argentinos, el respaldo a la democracia³⁰.

5. El desafío democrático

En un intento por desentrañar las razones institucionales de nuestra histórica debilidad democrática, hemos señalado el característico desajuste existente entre las instituciones y la realidad, lo que ha generado una creciente inestabilidad institucional en nuestro país.

Estrechamente relacionado a la cuestión que hemos venido analizando se halla el problema de la representatividad de las instituciones democráticas. Como ya hemos dicho, nuestra democracia política, elaborada sobre el supuesto de la igualdad formal de todos los ciudadanos, ha operado sobre una realidad profundamente desigualitaria. De hecho o de derecho, nuestra democracia siempre ha excluido a determinados sectores y esta escasa representatividad ha venido, sistemáticamente, comprometiendo su estabilidad y ocasionando el desentendimiento, la apatía política o el escepticismo de los

²⁹Romero, Luis A. Op cit.

³⁰Según da cuenta el Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina 2002 (PNUD), de un 57% de adhesión a la democracia según la medición de octubre de 2001 se pasó a casi un 65% en los primeros meses de 2002.

sectores marginados, postergados, o no representados, con lo cual las defensas del sistema se han visto seriamente disminuidas.

La disyuntiva es clara y una sola es la posible. La tarea aún hoy no realizada –que debemos abordar– es la de cambiar y adecuar las formas institucionales de nuestra democracia a nuestra realidad social.

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

La forma de la democracia es la representativa, y su instrumento principal los partidos políticos. Pero resulta evidente que ese piso representativo ya no alcanza a contener la necesidad de participación de la ciudadanía y requiere de otras instituciones complementarias.

De esta forma, las fallas de la democracia liberal indican la necesidad de impulsar formas más radicales de democratización. Y en este sentido, subrayamos la importancia de aquellas instituciones que permitan promover lo que Anthony Giddens ha dado en llamar la “democracia dialogante”³¹, un terreno público en el que se puedan resolver, o al menos abordar, cuestiones controvertidas a través del diálogo, y no mediante formas preestablecidas de poder.

Como culminación de su brillante análisis del desarrollo de la democracia argentina y de los peligros que la acechan, tan vigentes hoy, el profesor José Luis Romero expresaba que “sólo una vigorosa política de cambio, en la que haya sitio para todos los grupos e individuos que componen nuestra sociedad, podrá devolverles a todos la confianza en el país. Faltan caminos para que se expresen y realicen los grupos y los individuos. Faltan proyectos y sobran temores”, nos advertía.”³².

IV. Antecedentes institucionales de la representación de los intereses.

1. Antecedentes institucionales extranjeros

³¹Giddens, A. *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid, Ediciones Cátedra, 2000.

³²Romero, José Luis. *La experiencia argentina y otros ensayos*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1980, pags. 497-503.

Los consejos económico-sociales u organismos similares se difundieron rápidamente en Europa desde la primera posguerra, si bien es posible rastrear algunos antecedentes desde fines del siglo XIX. A continuación abordaremos las que entendemos son algunas de las experiencias más significativas en la materia tanto en el contexto internacional como regional:

a) Los consejos de la República de Weimar

Una de las Constituciones que inauguran en el presente siglo el constitucionalismo social –la Constitución alemana de la República de Weimar de 1919– contiene el primer ensayo de constitucionalización del Consejo Económico y Social (art. 165). En un momento muy crítico, después de la derrota alemana en 1918, convulsionado socialmente el país y al borde de la guerra civil, tiene lugar uno de los principales debates y ensayos que procuran la transformación de la estructura del Estado en “un intento de incorporación al régimen político de las manifestaciones del vivir colectivo”³³. En virtud de la disposición constitucional se creó en 1920 el Consejo Económico Provisional del Reich, el que fue disuelto por el nazismo en 1933, al asumir el poder.

b) El Consejo Económico y Social en Francia

Quizá sea la de Francia la experiencia más rica y de mayor continuidad en la materia. El primer Consejo Superior del Trabajo creado en 1894 con competencia en materia social y laboral, se disuelve en 1925 y sus funciones son absorbidas por el Consejo Económico Nacional, órgano de asesoramiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo e integrado por representantes de los sectores del trabajo y del empresariado.

El Consejo Económico Nacional fue reorganizado en 1936, ocasión en la que se ampliaron notablemente sus funciones e integrantes, otorgando representación igualitaria a trabajadores y empleadores y adoptando el nombre que tiene hasta el presente: Consejo Económico y Social. Finalmente, la Constitución de la IV República Francesa de 1946 lo incorporó al texto constitucional. El cuerpo se organizó con 179 miembros y en él se destaca su estructura pluripartita. La Constitución de la V República Francesa de 1958 ratificaría la jerarquía constitucional del organismo.

La ley orgánica del Consejo Económico y Social lo definió como una asamblea consultiva de los poderes públicos, estableciendo que “para la representación de las principales actividades económicas y sociales, el consejo favorece la colaboración de las

³³ Posada, Adolfo. Teoría social y jurídica del Estado. Librería de J. Menéndez Editor, Buenos Aires, 1922, pag. 329.

diferentes categorías profesionales entre sí y asegura su participación en la política económica y social del gobierno” (artículo 1º), pudiendo ser asociado a la elaboración de la planificación económica y social (artículo 2º), materia en la que, por imperio constitucional, debe ser obligatoriamente consultado.

El Consejo Económico y Social de Francia tiene una triple misión: a) permitir la participación de las fuerzas vivas de la Nación en la política económica y social del Gobierno; b) examinar los problemas planteados y sugerir soluciones a cualquier cuestión de tipo económico y social, con exclusión de las leyes de finanzas, por cuanto sólo votan los impuestos las asambleas designadas por votación popular; c) favorecer el diálogo entre las diferentes categorías profesionales.

El Consejo Económico y Social francés exhibe una composición multipartita. Lo integran, junto a los sectores de la producción –trabajadores y empresarios–, representantes de las actividades sociales, actividades diversas, personalidades y técnicos en materia económica y social. El número de miembros previstos originariamente era de 175, en la actualidad el cuerpo cuenta con 231 consejeros, distribuidos en 18 grupos de representación.

El criterio pluralista con que ha sido encarada la organización del Consejo Económico y Social francés ha posibilitado, en la práctica, que el mismo se constituya en la “tercera asamblea constitucional de la república”, que asegura la participación de los más diversos sectores en la elaboración de las principales políticas del país y se erige como lugar de encuentro de las fuerzas económicas y sociales de la Nación.

c) Italia

En la situación de crisis generada por la segunda posguerra en Europa, además de Francia, también Italia constitucionalizó este tipo de órgano consultivo. El artículo 99 de la Constitución italiana de 1947 dispuso la creación del Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo (CNEL), con amplias facultades de asesoramiento al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, y Regiones Autónomas, en materia económico-social.

El Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo fue creado finalmente por ley en 1957, estando integrado por 121 consejeros, con representación de expertos provenientes del campo económico, social y jurídico; trabajadores de los sectores público y privado; trabajadores independientes, empresas, y organizaciones voluntarias de la sociedad civil.

d) Holanda.

Holanda es el tercer país europeo que, junto a Francia e Italia, ha constitucionalizado este tipo de organismos. El “Sozialoekonomischer Rat” (SER) –

Consejo Económico y Social– de Holanda, creado en 1957, tiene como principal objetivo es asesorar al Gobierno y al Parlamento -previa petición o sin ella- en relación con las líneas principales de la política social y económica. El SER es igualmente responsable de supervisar las organizaciones profesionales y de productores; encargarse de la entrada en vigor de determinados estatutos; y supervisar las fusiones corporativas.

En uno de sus primeros dictámenes, quedaron consagrados una serie de objetivos que continúan siendo hasta hoy los principios rectores del trabajo del SER: a) un crecimiento económico estable y coherente con la búsqueda de un desarrollo sostenible; b) el nivel más alto posible de empleo; y c) una distribución justa de la renta. Los holandeses consideran que el consenso en estos tres principios es un paso clave para poner en marcha una política social y económica concertada.

El SER está integrado por 33 representantes de los tres sectores de la sociedad holandesa (trabajadores, empresarios y la Corona), de forma tal que puede hablarse de una estructura tripartita de representación.

e) España

La Constitución de 1978 define que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (artículo 1º). El título VII de dicho texto constitucional, prevé las formas institucionales participativas en materia social y económica. Así, el artículo 129, inciso 1, dispone que “la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la seguridad social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general”.

En este marco, el Consejo Económico y Social (CES) fue finalmente creado por ley en 1991, con el objeto de cumplir la función constitucional de reforzar la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho. El Consejo Económico y Social es un órgano consultivo del Gobierno Español en materia socioeconómica y laboral. Emite dictámenes, con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, sobre los asuntos que el Gobierno somete a su consulta, y elabora, por propia iniciativa, estudios e informes sobre los temas de su competencia.

El Consejo se ha erigido así como una plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, en la medida en que constituye el único órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones. Está compuesto por 61 miembros,

nombrados por el Gobierno, en representación de las organizaciones sindicales; organizaciones empresariales; organizaciones del sector agrario; organizaciones de productores pesqueros; Consejo de Consumidores y Usuarios; asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales representativas de la economía social; y expertos del ámbito socioeconómico y laboral.

f) Brasil

La Constitución brasileña de 1946 constitucionalizaba también un órgano consultivo en materia económicosocial. El artículo 205 de la Ley Fundamental establecía la creación del Consejo Nacional de Economía, cuya organización se reglaría por la ley. Se trata de la experiencia más significativa sobre la materia en el contexto latinoamericano.

El presidente Luiz Ignacio Lula da Silva creó en el 2003 el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), que aspira a cumplir el papel de articulador entre el gobierno y la sociedad para la viabilización de un proceso de concertación nacional.

El Consejo es un órgano asesor del Presidente de la República para la formulación de políticas tendientes a implantar un “nuevo contrato social” en Brasil. Para ello, tiene el desafío de articular las diversas representaciones de la sociedad civil y concertar sobre temas relevantes a fin de efectivizar las reformas necesarias para apuntalar el proceso de desarrollo económico y social.

Está compuesto por 94 miembros, representantes del gobierno, de la sociedad civil, sindicatos y empresas. También participan, aunque en minoría, sectores religiosos, académicos y de la cultura. Los representantes son elegidos directamente por el Presidente de la Nación en base a su representatividad nacional y sectorial. Su coordinación está en manos del Ministerio de Desarrollo Social, más específicamente a cargo del Secretario Especial de Desarrollo Económico y Social.

g) Otras experiencias.

Existen muchas experiencias de funcionamiento de consejos económico-sociales u organismos similares a nivel nacional. En cuanto a aquellos órganos que han sido consagrados constitucionalmente, podemos mencionar el Consejo Nacional de Economía de Ecuador (1984); el Consejo Económico y Social de Portugal (1991); el Consejo Económico y Social de Grecia (1994); y el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social de Nicaragua (1999).

En lo que respecta a los casos en que éstos órganos han sido productos de la creación legislativa, podemos mencionar: el Consejo Económico y Social de Luxemburgo

(1946); el Consejo Central de la Economía y el Consejo Nacional del Trabajo de Bélgica (1948); la Comisión Consultiva para Asuntos Económico-Sociales de Austria (1962); el Consejo Nacional Económico y Social de Irlanda (1973); el Consejo Económico y Social de la República Checa (1990); el Consejo Nacional del Desarrollo y el Trabajo de Sudáfrica (1994); el Consejo Económico de Finlandia (1996); y el Consejo Económico y Social de Rumania (1997); entre otros.

2. Antecedentes institucionales en el Sistema Internacional.

a) El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.

En virtud de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social se ocupa de promover niveles de vida más elevados, el pleno empleo, y el progreso económico y social; de identificar soluciones para los problemas de salud, económicos y sociales en el plano internacional; de facilitar la cooperación en el orden cultural y educativo; y de fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El Consejo Económico y Social, establecido por la Carta como órgano intergubernamental bajo la autoridad de la Asamblea General, hace estudios y recomendaciones sobre diversas cuestiones, que abarcan no sólo “el respeto de los derechos humanos”, sino también “asuntos ... de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos”. Puede asimismo celebrar consultas con las organizaciones no gubernamentales y representantes del sector académico y empresarial, interesados en los asuntos que son de competencia del Consejo.

b) El Comité Económico y Social Europeo (CESE).

El Comité Económico y Social de la Unión Europea fue creado por el Tratado de Roma de 1957, y tuvo su primera sesión oficial en 1958. Es el órgano consultivo que, a nivel europeo, organiza la representación, el debate y la expresión de los diferentes sectores de la vida económica y social, tanto a nivel europeo como en los Estados miembros.

Está integrado por 222 consejeros representantes de organizaciones de empresarios, trabajadores, agricultores, pequeña y mediana empresa, comercio y artesanía, cooperativas y mutualidades, profesiones liberales, consumidores, defensores del medio ambiente, familias, asociaciones y organizaciones no gubernamentales de carácter social, entre otros.

c) El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (FCES).

El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur, establecido en 1994 por el Protocolo de Ouro Preto, es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, y está integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte. Es el único órgano del Mercosur que cuenta con representantes del sector privado. Es, como su nombre lo indica, un órgano consultivo y se manifiesta mediante recomendaciones al Grupo Mercado Común.

Se compone de Secciones Nacionales, integradas por delegados designados por las organizaciones debidamente acreditadas para ello, que representan a los distintos sectores económicos y sociales.

Sus principales funciones son: promover el progreso económico y social de forma activa; dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas de integración; proponer normas políticas, económicas y sociales de integración; realizar investigaciones, estudios, seminarios y otras actividades sobre cuestiones económicas y sociales relevantes para la región; y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas.

3. Antecedentes institucionales nacionales

Desde 1944 hasta la fecha, se han realizado en nuestro país distintas experiencias orientadas a la participación institucionalizada de los grupos económicos y sociales articulados con los órganos políticos del Estado, algunas de las cuales habrían de materializarse en consejos económicos y sociales consultivos u organismos similares, de variada composición. Circunstancias históricas diversas determinaron que estas experiencias no perduraran en el tiempo y que su labor no haya sido muchas veces significativa.

Podemos mencionar aquí, en orden cronológico, el Consejo Nacional de Posguerra (1944); Consejo Económico y Social (1946); Consejo Económico Nacional (1947); Comisión Nacional de Cooperación Económica (1949); Comisión Nacional de Precios y Salarios (1952); Comisión Económica Consultiva (1953); Comisión Asesora Honoraria de Economía y Finanzas (1956); Consejo de Administración del Fondo de Restablecimiento Económico (1956); Consejo Nacional de Precios y Abastecimientos (1957); Instituto Nacional de la Productividad y Consejo Económico y Social (1957); Consejo Nacional de Desarrollo (1961); Consejo Nacional de Abastecimiento y Consejo Nacional del Salario Vital Mínimo y Móvil (1964); Consejo Nacional Asesor de Precios y Salarios (1969); Comisión Nacional de Precios y Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público (1970); Consejo Nacional Económico y Social (1972); el “Pacto Social” (1973).

En la década del ochenta, con la recuperación de la democracia, la concertación vuelve a cobrar notoriedad. Sin embargo, la primavera democrática no logra destrabar las desconfianzas entre los actores socioeconómicos. En este sentido, se realizaron dos experiencias fallidas de concertación y participación de los grupos sociales organizados: la Mesa de la Concertación (1984) y la Conferencia Económica y Social (1985).

En la década del noventa, el paradigma neoliberal dominante hegemonizó la implementación de políticas públicas en desmedro de un diálogo entre los actores económicos y sociales. Por ello, no encontramos en ese período experiencias importantes en materia de concertación.

Ante la profunda crisis que enfrentaba la Argentina a comienzos del 2002, el gobierno del presidente Duhalde, decide convocar un diálogo multisectorial, el “Diálogo Argentino”, con la finalidad de mermar la puja distributiva, generar consensos en una sociedad fragmentada y descreída de la clase política, y consensuar “políticas de Estado” que posteriormente debían ser convalidadas por el Congreso. Para ello, solicitó el apoyo de la Iglesia Católica y la asistencia técnica de Naciones Unidas, que se instrumentó a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La propuesta de la administración duhaldista era alcanzar en una primera etapa, en un período no superior a los 60 días, un “acuerdo marco” que incluyera las bases mínimas para un proyecto común de país. La convocatoria fue lanzada al conjunto de las organizaciones sociales, políticas y sindicales (partidos políticos, cámaras empresariales, centrales obreras y representantes de la cultura), teniendo como resultado una amplia respuesta por parte de las distintas organizaciones. Si bien no alcanzó a plasmar resultados espectaculares, lo que tampoco era esperable dado la magnitud de la crisis, logró llegar a algunos acuerdos particulares. En términos generales, el diálogo no consiguió que los distintos sectores cedieran en sus intereses particulares en pos de un proyecto común.

Del mismo modo, distintos legisladores argentinos presentaron los más diversos proyectos de ley tendientes a la creación de organismos consultivos con participación de los grupos sociales. Ninguno de ellos tuvo sanción legislativa, pero constituyen una singular expresión de intentos institucionales destinados a perfeccionar las instituciones de nuestra democracia. Podemos mencionar en este caso: el Consejo Nacional de Agricultura, Industria y Comercio. (Saavedra Lamas - 1912.); Consejo Económico del Trabajo. (Del Valle Iberlucea 1920); Junta de Economía, Nacional (I. Francioni y J. Cardarelli, 1921); Comisión de Planes Económicos (Rómulo Bogliolo, 1932); Consejo Nacional Económico (Carlos M. Noel, 1938); Consejo de Orientación Económico-Social (Haroldo J. Tonelli, 1959); Comisión Nacional de Promoción Económica y Social (M.

Barreto, 1960); Consejo Económico y Social (A. Ghioldi - 1964); Comisión Económico-Social de Emergencia (Roberto Rois - 1964); Consejo Económico y Social (Martínez Garbino y Tardelli - 1964); Consejo Nacional Económico y Social. (E. Massolo - 1975); Consejo Nacional Económico y Social (C. H. Perette - 1975); Consejo Nacional Económico y Social (R. Vanossi -1985); Consejo Económico y Social (CES). (D. Guelar, 1985); Consejo Económico y Social de la República Argentina (R. Rojas - 1988); Consejo Económico y Social de la República Argentina (Leyba de Martí - 2001); Consejo Económico y Social (Alfonsín - 2002); Consejo Económico y Social Federal (Maqueda - 2002)

Pero debemos señalar que la iniciativa de creación de un órgano de esta naturaleza no ha estado exclusivamente en manos de legisladores. En dos oportunidades significativas, durante los gobiernos constitucionales de Arturo Illia y de Juan D. Perón, fue el propio Poder Ejecutivo el autor de propuestas de igual naturaleza, las que no se vieron luego concretadas. En 1964, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso un proyecto de ley de creación del Consejo Económico y Social, el que no llegó a tener tratamiento legislativo. Diez años más tarde, el 1º de mayo de 1974, en oportunidad de inaugurar las sesiones ordinarias del Congreso, el entonces presidente de la Nación general Juan D. Perón expuso ante la Asamblea Legislativa la intención de crear el consejo para el proyecto nacional, el que se inspiraba en las experiencias de los consejos económicos y sociales, en cuanto a la participación en su seno de los representantes de los grupos sociales organizados, pero que, a su vez, incluía una idea más ambiciosa, cual era la de corresponsabilizar al pueblo organizado y al gobierno en la resolución de los grandes temas nacionales y concertar un modelo de país para los argentinos³⁴.

Por último, debemos añadir el fallido intento de constitucionalizar un Consejo Económico y Social durante la Reforma Constitucional de 1994. La ley 24.309 sancionada el 29 de diciembre de 1993, que declaró la necesidad de la reforma constitucional, incluyó en su art. 3, inc. I), la creación de un Consejo Económico y Social con carácter consultivo. De esta manera, en la Convención Constituyente de 1994 se presentaron 52 proyectos de creación de un Consejo Económico y Social³⁵.

Estos proyectos fueron firmados por un total de 94 convencionales constituyentes provenientes de prácticamente todo el arco político-partidario: Unión Cívica Radical, Justicialismo, Socialismo, Frente Grande, y Pacto Autonomista Liberal.

³⁴ Perón, Juan Domingo. *Modelo argentino para el proyecto nacional*. Ediciones del Modelo Argentino, Buenos Aires, 1976, pags. 25-26.

³⁵ Ver Obra de la Convención Nacional Constituyente. 1994. Tomos II, III, y VIII. Centro de Estudios Constitucionales y Políticos. Ministerio de Justicia de la Nación. 1995.

Todos los proyectos presentados tuvieron como único destino la Comisión de Participación Democrática, que el 14 de julio de 1994, emitió un dictamen firmado por 33 convencionales provenientes del justicialismo, el radicalismo y otros partidos políticos³⁶. Sin embargo, la figura del Consejo Económico y Social no fue finalmente incorporada a la Constitución Nacional. Fueron razones de índole política las que explican esta omisión. El Consejo Económico y Social no formó parte del núcleo de coincidencias básicas que, junto a la posibilidad de la reelección presidencial, fueron los temas consensuados por las cúpulas de los dos partidos mayoritarios y los únicos incorporados en la Constitución reformada en 1994.

4. Antecedentes institucionales provinciales

El primer antecedente relevante, en el marco provincial, referido a la representación de los intereses lo constituye la integración del Poder Legislativo de la provincia de Chaco, surgida de la Constitución aprobada el 22 de diciembre de 1951. Según dicho texto constitucional, en el Poder Legislativo la mitad de sus integrantes sería elegida de conformidad a la representación política y la otra mitad, conforme a un criterio de representación funcional. Esta última mitad sería elegida “por los ciudadanos que pertenezcan a las entidades profesionales que se rigen por la Ley Nacional de Asociaciones Profesionales, debiendo estar integrada la lista de candidatos con miembros de dichas entidades, dividida igualmente la provincia en tantas circunscripciones como número de legisladores componga esa mitad”.

Otros textos constitucionales provinciales de fines de la década del cincuenta y del sesenta -hoy vigentes-, contemplan la participación de los grupos sociales organizados en organismos consultivos generalmente vinculados a la planificación económico-social y político. La Constitución de Santa Cruz de 1957, que prevé la creación de “comisiones asesoras permanentes, integradas por representantes oficiales, de los consumidores, de los sectores del trabajo, la producción y el comercio” (artículo 46). La Constitución de Neuquén del mismo año pone la planificación provincial bajo la responsabilidad del Consejo de Planificación, cuyos miembros serán designadas por el Poder Ejecutivo con aprobación de la Legislatura y compuesto por técnicos universitarios de todas las disciplinas conducentes a su fin y representantes de las fuerzas vivas y del trabajo” (arts 249 y 252). La Carta constitucional de Misiones de 1958 establece que “el Estado

³⁶ Hay un dictamen de minoría, suscripto por los convencionales Carrió y Battagón, que dispone que no se introduzca consejo alguno. Otros dos dictámenes de minoría, suscriptos por un total de tres convencionales, proponen una redacción alternativa, pero sin cambios sustanciales en relación al dictamen de la mayoría.

provincial (...) formulará planeamientos para el desarrollo económico con la colaboración de productores, trabajadores, empresarios y consumidores” (art. 50). La Constitución de la provincia de Catamarca de 1966 establece que “el gobernador será asesorado... por el Consejo Económico Social que tendrá carácter puramente consultivo y (...) tendrá naturaleza representativa de las actividades económicas sociales de la provincia” (art. 160) Es la primera carta constitucional provincial que instituye el Consejo Económico y Social.

En lo que respecta a las constituciones reformadas desde la recuperación democrática de 1983, las constituciones de la provincia de La Rioja de 1986 (art. 153), de la provincia de Córdoba de 1987 (art. 125), y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996, establecen la creación de un Consejo Económico y Social como órgano consultivo de los poderes públicos.

V. Propuesta de institucionalización de un Consejo Económico, Social y Político.

Este proyecto que presento a consideración de la Honorable Cámara de Diputados ha sido concebido, conforme a los fundamentos que hemos expuesto precedentemente, como un aporte de aproximación a la efectiva realización de una democracia social participativa.

Para su elaboración se han tenido en cuenta los vastos antecedentes y experiencias existentes en la materia, tanto de nuestro país como del extranjero, procurando su más fiel adaptación a la realidad socioeconómica argentina y a nuestra institucionalidad política.

1. Creación del Consejo Económico y Social.

1.1. Unidad de consejo

La participación social del hombre situado y de los grupos o asociaciones intermedias y su articulación con las instituciones políticas democráticas reconoce diversas vías, que van desde las comisiones paritarias y la cogestión a nivel de empresas hasta una pluralidad de consejos consultivos de competencia limitada y de consejos de administración de composición mixta en determinados órganos de la estructura administrativa del Estado, así como consejos económicos, sociales, políticos a nivel provincial.

Sin perjuicio de que el socialismo también propicia y propone la creación de esta pluralidad de instituciones participativas, proponemos, en esta ocasión, la creación de “un”

consejo económico, social y político a nivel nacional. La “unidad de consejo” y su competencia amplia y general, a nivel de las decisiones nacionales de mayor trascendencia en materia económica, social y político, lo convierten en un instrumento necesario de la hora actual, a los fines de la construcción del consenso.

1.2. Naturaleza jurídica del cuerpo

El artículo 1° del proyecto de ley define al consejo como una “persona jurídica de derecho público”, carácter éste indiscutible en virtud de las funciones que le son atribuidas, en tanto articula las organizaciones intermedias con los poderes políticos constituidos.

1.3. Autonomía

Se ha establecido expresamente la autonomía orgánica, económica y funcional del consejo en relación a los poderes públicos, cualidad ésta imprescindible para el cumplimiento de sus funciones y para garantizar la autenticidad de la participación de los grupos sociales. Esta autonomía del cuerpo se halla asegurada por las normas que regulan su integración, la designación de sus miembros, el régimen de incompatibilidades y su funcionamiento.

El consejo actúa en vinculación directa con los poderes políticos a los que asesora: con el Poder Ejecutivo a través del Jefe de Gabinete de Ministros, y con el Poder Legislativo, a través de los presidentes de ambas Cámaras del Congreso.

1.4. Su constitucionalidad

El organismo que se proyecta es absolutamente compatible con la normativa constitucional vigente, en un todo de conformidad con los principios de los artículos 1, 14 y 22 de nuestra Carta Magna.

Si bien la existencia de un Consejo Económico, Social y Político u organismo similar no fue prevista –ni podía haberlo sido– en el marco de las instituciones liberales establecidas por el constituyente de 1853, ni pudo ser incorporada en la reforma constitucional de 1994 -pese a que, como ya hemos visto, existió un dictamen favorable al respecto-, su inserción en el sistema representativo de nuestra Constitución no contradice ninguno de sus dispositivos.

1.5. El Consejo como órgano de representación democrática

Debemos destacar que la creación de organismos de este tipo se inscribe en el marco de uno de los problemas teóricos más relevantes de los últimos tiempos: el problema de la representación democrática. Entendemos que en las condiciones de la

sociedad actual, la participación ciudadana que consagra nuestra democracia política resulta insuficiente para canalizar las cada vez más amplias exigencias de participación democrática del hombre situado, evidenciándose así incapaz de otorgar a cada uno la posibilidad de tomar parte activa en el manejo de la cosa pública.

Los órganos políticos previstos por nuestra Constitución son, por un lado, elementos insustituibles del régimen democrático pero, al mismo tiempo, no resultan suficientemente representativos del hombre situado y de los grupos sociales, no pudiendo así cumplir por sí solos la función de mediación entre sociedad y Estado que se les reclama. El Consejo Económico, Social y Político que proponemos constituye, de este modo, una herramienta –entre otras– que viene a complementar, no a sustituir, el marco institucional de nuestra democracia, reconociendo a las expresiones espontáneas de la sociedad, que son los grupos y organizaciones intermedias, su derecho a la participación en las decisiones públicas. El consejo es así un órgano que “institucionaliza” –como dice el artículo 2° del proyecto de ley– la participación permanente de los diversos sectores significativos de la sociedad argentina”.

De esta forma, no se trata de crear un organismo para rivalizar con el Poder Legislativo, sino de procurar el fortalecimiento de la tarea de los poderes públicos, a través de un espacio institucionalizado de análisis, estudio y reflexión. El Consejo puede ser considerado como un complemento de la democracia representativa.

Si los partidos políticos constituyen la expresión más tradicional de la democracia representativa, lo que se busca aquí es su ampliación a partir de la representación funcional, estimulando la participación de los distintos actores de la sociedad. Y en este sentido, el Consejo se erige así como un particular arreglo institucional para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado.

2. Ubicación funcional, objetivos y atribuciones del Consejo

Los artículos 2° a 6° del proyecto de ley definen la naturaleza del Consejo Económico y Social, su ubicación funcional dentro de nuestro sistema institucional, los objetivos que ha de cumplir y que inspiran su creación y las atribuciones de que está dotado para el cumplimiento de sus funciones.

2.1. Carácter consultivo y asesor

El artículo 2° define al consejo como un órgano de carácter consultivo y asesor de los poderes políticos del Estado nacional, esto es, del Poder Ejecutivo y del Poder

Legislativo, quienes, de conformidad a nuestro sistema constitucional, tienen reservado en todos los casos el poder de decisión.

Como ya hemos señalado, el Consejo que proponemos, no pretende sustituir de modo alguno a los órganos constituidos, sino que está llamado a complementar y perfeccionar el sistema representativo. Por ello, sus funciones están acotadas al ámbito de la consulta y del asesoramiento y, en tal carácter, colabora con los poderes políticos instituidos por la Constitución los que, en definitiva, estando en conocimiento de la opinión del cuerpo y sin que ésta los obligue, decidirán lo que estimen correspondiente. El artículo 5° precisa de modo explícito lo que se acaba de decir cuando expresa que “los dictámenes y opiniones del consejo no son vinculantes para los poderes políticos”³⁷.

2.2. Funciones

Los artículos 3° y 4° del proyecto precisan las funciones que, con el alcance consultivo y asesor señalado, se otorgan al consejo. El mismo actúa a requerimiento de los poderes políticos o por iniciativa propia; es decir, es consultado y, además, asesora.

En el primer supuesto, el Poder Ejecutivo –a través del Jefe de Gabinete– o el Poder Legislativo –ambas Cámaras del Congreso a través de sus presidentes– pueden formular consultas al consejo, el que las evacua en forma de dictámenes del cuerpo (artículo 3°, inciso a).

Desde ya que la formulación o no de dichas consultas es facultativa de los poderes políticos. Por eso, precisamente se ha creído necesario y conveniente a los fines del efectivo cumplimiento en la práctica del cometido del consejo, que algunas cuestiones –tales como el proyecto de ley de presupuesto de gastos y recursos de la Nación y las relativas a los planes o programaciones económicas o sociales– no pueden ser decididas por los órganos gubernamentales competentes sin escuchar previamente la opinión del consejo. Así, el artículo 4° institucionaliza la consulta obligatoria previa al consejo por parte del Poder Ejecutivo o de las Cámaras en esas materias y, a su vez, obliga al cuerpo a dictaminar en el plazo de 30 días (sin que el contenido de dicho dictamen los obligue al momento de decidir, como explícitamente lo establece el artículo 5) ³⁸.

³⁷ Se ha desechado en consecuencia, la posibilidad de otorgar a este cuerpo consultivo facultades “paralegislativas” o de orden reglamentario, como las que tienen estos consejos en algunos países. Por ejemplo, el Consejo Social y Económico holandés.

³⁸ El establecimiento de la consulta obligatoria previa al Consejo por parte de los poderes públicos, en lo atinente a determinadas materias en general taxativamente enumeradas y fundamentalmente vinculadas a la planificación económica, encuentra sus antecedentes en los Consejos Económicos y Sociales de Francia y España.

El segundo supuesto de actuación del consejo consiste en su función asesora de los poderes políticos. En este sentido, se le reconoce al cuerpo el más amplio poder de iniciativa: puede emitir opinión respecto de cualquier asunto de índole económica o social, elevar –tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo– proyectos de ley y de decretos, propiciar reformas y proponer medidas en el ámbito de su competencia (artículo 3° inciso b) y c).

En este marco y a los fines de la evaluación de la acción del consejo, se establece, por un lado, que éste debe presentar anualmente a los poderes públicos una memoria con sus consideraciones sobre la situación socioeconómica de la Nación, y con un resumen de lo actuado (artículo 3 inc. d) y, por otro lado, que los poderes Legislativo y Ejecutivo – dentro de los tres primeros meses de cada año– deben informar al cuerpo el curso que han dado a sus dictámenes, opiniones, proyectos o propuestas (artículo 5 in fine).

De esta forma, aspiramos a que las opiniones e informes del consejo sirvan de insumos para la elaboración de las políticas económicas y sociales generales del país.

Se faculta, finalmente, al consejo (inciso d) del artículo 3°) para dictar resoluciones y disponer las medidas que sean convenientes para el ejercicio de las funciones antes señaladas.

2.3. Objetivos

El artículo 2° define los objetivos del Consejo Económico, Social y Político. Ellos constituyen, en definitiva, una declaración de principios que definen la función del consejo dentro del sistema democrático. Su sola lectura es elocuente explicación de su contenido. Basta señalar que dichos objetivos así enunciados traducen la intención política que inspira la creación del cuerpo: la consolidación y profundización de nuestra democracia, articulando todos y cada uno de los elementos que componen nuestra realidad pluralista, acrecentando la participación social y, en consecuencia, la representatividad institucional para así “avanzar en la construcción de una democracia social participativa en el marco de una Nación integrada, independiente y solidaria”.

2.4. Atribuciones

Finalmente, el artículo 6° asigna al consejo sus propias atribuciones que le posibilitarán un desempeño autónomo en el ejercicio de sus funciones. Se garantiza así que el consejo, para cumplir eficazmente su labor, pueda efectuar consultas y, asimismo, que pueda solicitar información a entidades públicas y privadas.

3. Integración del consejo

El capítulo III del proyecto de ley define una de las cuestiones más controvertidas, delicadas e importantes de estos cuerpos: su integración.

De esta forma, hemos tratado de crear un órgano que constituya la más fiel expresión de la realidad social y política nacional. Por ello, su composición debe ser altamente representativa de la estructura socioeconómica y política argentina que se pretende proyectar en él, poniendo el acento en una visión integradora y de articulación de todos los grupos, política y socialmente significativos, de nuestra realidad.

3.1. Estructura representativa pluripartita.

Existen tres modelos posibles de estructura representativa, a los que se acostumbra a denominar por el antecedente extranjero relevante que los ha inaugurado. De esta forma, es posible establecer una tipología que comprende tres tipos ideales: el modelo paritario belga, el tripartito holandés y el pluripartito o multipartito francés.

El modelo paritario o bipartito belga privilegia la representación por partes iguales de los dos sectores básicos del proceso productivo: trabajadores y empresarios, bajo la presidencia o coordinación de algún funcionario estatal.

El modelo tripartito asigna una representación más o menos significativa al Estado –a través de funcionarios de su administración central, descentralizada y de sus empresas– juntamente con la representación de los sectores del trabajo y del empresariado.

Finalmente, el modelo denominado pluripartito o multipartito combina la representación de los diversos sectores de la sociedad, actuantes en el campo socioeconómico específico, como también en el ámbito sociopolítico cultural y estatal.

Al momento de definir el principio ordenador de la estructura representativa del órgano que procuramos institucionalizar con el presente proyecto, hemos creído conveniente desechar tanto el primero como el segundo modelo, adoptando un modelo pluripartito.

Entendemos que el modelo pluripartito, al otorgar representación a los más vastos sectores de la sociedad, convierte al consejo en una radiografía más fiel de la realidad argentina; privilegia la participación de sectores habitualmente poco representados; impide el predominio –de tinte corporativo– de los sectores del capital y del trabajo, equilibrando su peso relativo con la participación de otros grupos organizados y conformando así un órgano democrático, flexible, una verdadera asamblea socioeconómica y política, llamada a convertirse –si la madurez política de los actores involucrados está a la altura de las circunstancias y necesidades históricas– en un foro de

diálogo institucional y permanente entre las principales opiniones e intereses de los grupos intermedios de los partidos políticos y del Estado, que abrirá la posibilidad cierta de construcción del consenso político y social, imprescindible para planificar democráticamente el futuro de la Nación.

3.2. Número de miembros

El problema de la eficacia y funcionalidad del consejo está ligado a la cuestión del número total de miembros que lo integran.

Se considera conveniente que el consejo no sea una asamblea demasiado numerosa, en tanto se entiende que ello conspiraría contra su eficacia, ni que su composición sea muy reducida, lo que dificultaría la posibilidad de participación de los grupos menos destacados cuantitativamente.

El consejo pluripartito que proponemos cuenta así con un total de 97 miembros, número que creemos adecuado a la representación plural que lo integra³⁹.

3.3. Sectores que lo componen y su peso relativo

El problema de la representatividad global del Consejo está directamente vinculado a los sectores sociales que lo componen, al peso relativo de cada sector respecto del total de miembros y a la composición interna de cada uno.

Son cinco los grandes sectores de la sociedad argentina representados en el Consejo Económico Social y Político (artículo 7 del proyecto de ley), ellos son: el sector trabajador, el sector empresario, el sector público, el sector representativo de los intereses diversos y el sector correspondiente a los partidos políticos.

El peso relativo dentro del Consejo de cada uno de los cinco grandes sectores que lo integran ha sido ponderado en función de factores cuantitativos y cualitativos que miden su importancia e influencia relativa en el proceso económico, social, político y cultural de nuestro país, factores que se tuvieron en cuenta también para la integración interna de cada sector.

Dado el carácter pluripartito del cuerpo y la necesaria inclusión en él de grupos sociales menos significativos en términos de economía, pero relevantes desde el punto de vista social o cultural, se ha otorgado a los dos sectores básicos de la economía y del

³⁹ Es de destacar que la eficacia ha sido una de las características del Consejo Económico y Social Francés – que funciona como tal desde hace más de 70 años– y que cuenta en la actualidad con 231 miembros. Como tantas otras, ésta es una cuestión opinable y de lo que se trata es de procurar la mejor adaptación a la realidad social del país y el cumplimiento de los objetivos que lo inspiran. El número establecido por el proyecto, nos acerca al Consejo recientemente creado en Brasil, el cual cuenta con 93 miembros.

proceso productivo –trabajadores y empresarios– un número de representantes equivalente al 52% del total de miembros, por partes iguales, de modo que ninguno de ellos, en forma aislada, alcance la mayoría, pero teniéndola ambos en forma conjunta. Por su parte, los sectores públicos e intereses diversos –con 15 y 20 representantes, respectivamente– reúnen aproximadamente el 16 y el 21 % de la representación, y el sector partidos políticos alcanza aproximadamente el 11% de la misma.

En definitiva, los intereses socioeconómicos tienen en el consejo una mayoría del 52% y los intereses sociopolíticos y culturales el 48%, logrando así proporcionar una radiografía dinámica de la realidad argentina actual.

3.3.1. Sector trabajador

El inciso 1º del artículo 7º fija en 25 el número de representantes del sector trabajador. Se ha considerado conveniente –habida cuenta de la compleja realidad organizativa de los trabajadores argentinos y de la falta de una estructura sindical única consolidada–, de otorgar representación a las tres principales expresiones sindicales de los trabajadores argentinos, a saber: las dos manifestaciones actuales de la Confederación General del Trabajo, y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

Nótese que esta última organización no cuenta con personería gremial. No obstante ello, con su inclusión promovemos, en consonancia con lo manifestado reiteradamente por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, una representación plural de los trabajadores, respetando el mandato constitucional de garantizar al trabajador el derecho a una organización sindical libre y democrática. Entendemos de esta forma que de privilegiarse la representación de los sindicatos con personería gremial, estaríamos privando a otras organizaciones sindicales, que no hayan sido reconocidas como las más representativas, y a un gran número de trabajadores, de un medio relevante para promover y defender sus intereses.

A los fines de que dichas organizaciones sean suficientemente representativas, es decir, una expresión fiel del conjunto de los trabajadores argentinos, se establece en el artículo 13 una pauta orientadora, de carácter obligatorio, que deberá regir la elección de dichos representantes. Así, se establece que la nómina deberá contemplar adecuadamente la participación de los sindicatos grandes, medianos y pequeños, las diversas formas de la producción, el comercio, los servicios y la actividad pública, así como las distintas regiones del país. De modo que los dosajes internos del sector

trabajador quedan a cargo del propio grupo organizado, pero con la obligación de respetar la pauta indicativa señalada.

3.3.2. Sector empresario

Distinto ha sido el criterio seguido en relación a la representación del sector empresario. En este caso, el inciso 2º del artículo 7º establece los dosajes internos del sector. La mayor dispersión institucional del empresariado y los intereses distintos, y muchas veces divergentes y contrapuestos, entre los diversos subsectores que lo integran, aconsejan esta solución.

La representación del sector empresario contempla la participación de los sectores agropecuario, industrial, estando a su vez éste integrado por comercio, finanzas y seguros, transporte y turismo; minería y pesca.

El artículo 14 establece –al igual que para el sector trabajador– una pauta orientadora indicativa de la integración de la delegación de cada subsector, estableciendo que la misma debe contemplar adecuadamente la participación de las empresas grandes, medianas y pequeñas las diversas ramas de actividad que comprende cada sector y las distintas regiones del país.

El párrafo final del referido artículo establece expresamente una limitación a la posibilidad de que la representación empresaria esté integrada por consejeros que pertenezcan o representen a empresas de capital extranjero. Como regla general, pretendemos preservar el carácter argentino de los intereses representados en el consejo, cualidad ésta imprescindible dada la envergadura institucional de este alto cuerpo social, y coherente con el de un proyecto nacional concertado. No obstante ello, habida cuenta de la importante presencia de inversiones extranjeras en sectores claves de nuestra economía creemos necesario habilitar la posibilidad de que las empresas locales de capital extranjero estén representadas en un porcentaje mínimo, en los sectores industriales y de servicios. Utilizamos como definición de empresa de capital extranjero, la prevista en el art. 2 inc. 3 de la Ley 21382 de Inversiones Extranjeras, a saber: “toda empresa domiciliada en el territorio de la República, en el cual personas físicas o jurídicas domiciliadas fuera de él, sean propietarias directa o indirectamente de más del 49% del capital o cuenten directa o indirectamente con la cantidad de votos necesarios para prevalecer en las asambleas de accionistas o reuniones de socios”.

Se deja aquí también la designación de los representantes en manos de las organizaciones empresarias, correspondiendo al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de controlar su legalidad. Pero, dada la dispersión institucional del sector empresario, tanto a

nivel general como a nivel sectorial, se precisa que los consejeros sean elegidos por las organizaciones más representativas de cada sector (artículo 14) –de conformidad a las previsiones de sus normativas internas para la designación de sus máximas autoridades–, dejando a cargo del Poder Ejecutivo Nacional la determinación, por vía reglamentaria, de la o las organizaciones que se consideren más representativas (artículo 18).

No se trata de que el poder político otorgue “representatividad” a tal o cual organización de un modo más o menos discrecional, sino de que reconozca la cualidad representativa preexistente de una u otra organización, como intérprete o vocero calificado del sector.

3.3.3. Sector público

El inciso 3° del artículo 7° establece que son 15 los representantes del sector público, cuya inclusión en el consejo tiene par objetivo central estrechar la vinculación efectiva entre el Estado –especialmente su poder administrador– y los grupos sociales organizados.

Tres grandes componentes lo integran: las dos terceras partes de la representación del sector público han sido asignadas al Estado nacional y a los estados provinciales, y el tercio restante corresponde a las universidades nacionales.

Al Estado nacional –a su poder administrativo– le corresponde **7** representantes, que deberán ser funcionarios, asignando uno a cada área o ministerio más estrechamente vinculada con la problemática social y económica: Economía, Salud, Educación y Cultura, Trabajo, Desarrollo Social, Obras y Servicios Públicos, y Banca Pública. Estos consejeros son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del ministro o responsable de cada área (inciso 1° del artículo 15).

La inclusión de representantes provinciales por regiones procura introducir en el consejo el ingrediente federal y zonal consustancial a nuestra organización política y que favorece la integración regional que propiciamos. Como resultaba imposible –por razones cuantitativas– asignar un representante a cada una de las provincias argentinas, se optó por la representación regional. (artículo 7° inciso 3, apartado c)

Por último, el sector público comprende tres representantes de las universidades nacionales, elegidos por el Consejo Nacional Interuniversitario de Rectores de Universidades Nacionales, los que deberán pertenecer a universidades de distintas regiones del país (inciso 2° del artículo 15).

3.3.4. Sector intereses diversos

La existencia de este sector, particularmente heterogéneo, es el que cualifica como pluripartito al modelo de representación adoptado, en tanto reúne a las entidades representativas de las actividades sociales y culturales más diversas, otorgando así participación al hombre –no ya como ciudadano o como productor– sino en tanto sujeto activo de inquietudes e intereses diferenciados.

Dada la heterogeneidad del sector y su menor grado relativo de organicidad, es el que presenta mayores dificultades para la definición de su composición interna y, respecto del cual, en consecuencia, pueden presentarse la mayor cantidad de variantes. Algunos de los subsectores representados constituyen grupos o sectores de menor cuantía, pero no obstante ello, su dimensión igualmente significativa, la necesidad de otorgar protección a los intereses que involucran, su existencia real incontrastable –aunque de escasa repercusión en la estructura gubernamental, la que los condena muchas veces a la marginación–, justifican ampliamente la necesidad de su participación en el consejo.

El inciso 4 del artículo 7° asigna 20 representantes al sector de intereses diversos, lo que representa aproximadamente un 15% del total del cuerpo. Dentro de él, tres han sido los sectores a los que, por su mayor peso y nivel de organicidad, se les ha otorgado una representación mayor. Ellos son el sector cooperativo (apartado a), con 4 miembros, el de las asociaciones gremiales de profesionales (apartado c), con 3 miembros, el de juventud (organizaciones juveniles y movimiento juvenil universitario -apartados d y e), y organizaciones de usuarios y consumidores (apartado i), con 2 miembros cada uno; sectores que en conjunto reúnen aproximadamente el 50% de la representación del sector.

El 50% restante de la representación total de los intereses diversos corresponden, con un consejero cada uno, a las asociaciones culturales y artísticas (apartado b), sector pasivo (apartado f), entidades de comunicación social (apartado g), organizaciones de derechos humanos (apartado h), comunidades indígenas (apartado j); organizaciones femeninas (apartado k), universidades privadas, academias y centros de estudio (apartado l), asociaciones o entidades ecologistas o ambientalistas (apartado ll), y organizaciones de derechos humanos (apartado m). Pese a la especialidad de algunos de los intereses aquí representados, al involucrar el interés general, se les reconoce su participación en el Consejo.

Dado que se trata generalmente de sectores con débiles estructuras organizativas, la designación de sus representantes será efectuada por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de las organizaciones o entidades más representativas de cada sector,

calificación ésta que realizará el poder administrador por vía de reglamentación (artículos 16, 18 y 20).

El artículo 16 prevé una excepción a este modo de designación, respecto del representante del movimiento estudiantil universitario. Este será elegido por la Federación Universitaria Argentina (FUA).

3.3.5. Sector partidos políticos

Debemos explicitar aquí un aspecto central en cuanto a la integración del Consejo: cuál es la participación de los representantes de los partidos políticos.

En una realidad de crisis como la nuestra, de desintegración, de debilidad e inestabilidad institucional, la prioridad es la consolidación de la democracia a través del consenso y de la articulación de todos los elementos que componen nuestra realidad, y, para ello, entendemos que deberá contar necesariamente en su seno, con la participación de representantes de los partidos políticos.

Debemos destacar que si bien el Consejo que creamos, a diferencia de la mayoría de las experiencias internacionales⁴⁰, prevé la incorporación de los partidos políticos, estos son aquí considerados en tanto grupos organizados de la sociedad. De esta forma, la representación no tiene aquí las características ni reviste las modalidades de la representación política popular propia de los órganos del poder público, sino que estos representantes son representantes de los partidos políticos en tanto grupos organizados, los que son elegidos por sus propias agrupaciones, de conformidad a las normas de sus respectivas cartas orgánicas para la elección de sus máximas autoridades de conducción a nivel nacional (artículo 17).

El inciso 5º del artículo 7º establece que corresponde un consejero a cada partido político nacional o alianza electoral nacional con representación parlamentaria a nivel nacional y un consejero a cada partido político de distrito o alianza electoral de distrito que gobierne su provincia. Se trata de incorporar al consejo a los partidos políticos o alianzas de partidos que tienen repercusión real y efectiva en la vida político-institucional del país y con compromiso de participación vigente en la marcha gubernamental.

⁴⁰ Si bien la mayoría de los consejos existentes en países europeos, no cuentan en su seno con representantes de los partidos políticos, entendemos que esto se debe en gran medida a que se trata de realidades absolutamente diferentes a la nuestra, con sistemas democráticos consolidados y economías altamente desarrolladas y estabilizadas. Podemos citar como antecedentes favorables a la incorporación de los partidos políticos, el Consejo Económico danés de 1931 y, en el continente americano, el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social de Nicaragua, creado en 1999.

Este sector no tiene, por lo tanto, un número fijo de miembros en el consejo, el que podrá variar conforme a la dinámica del proceso político argentino. En la actualidad, y de acuerdo a esta prescripción legal, el sector estaría compuesto por 12 consejeros.

4. Los miembros del consejo.

4.1. Requisitos e incompatibilidades

El artículo 10° establece los requisitos exigidos para ser consejero, los que se reducen a exigencias de edad y de antigüedad en la pertenencia al sector que se representa. En el proyecto se requiere tener veintiún años –esto es, la mayoría de edad– y cinco años de pertenencia al sector, con excepción de los consejeros representantes de las organizaciones juveniles y del movimiento estudiantil universitario, que deberán tener dieciocho años y dos años de pertenencia al sector.

Dada la naturaleza social y no política de la representación de los intereses, no se ha exigido que los consejeros sean ciudadanos argentinos; pero a los consejeros extranjeros se les requiere tener cinco años de residencia ininterrumpida en el país.

Por tratarse, asimismo, de integrantes de un cuerpo que asesora a los poderes Ejecutivo y Legislativo y que debe ser cuna de concertación, es conveniente asegurar su máxima independencia, por ello el artículo 11 hace incompatible el cargo con el ejercicio de la función pública, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. Desde ya que tal incompatibilidad no rige respecto de los funcionarios representantes del Estado Nacional, y de las provincias.

4.2. Duración del mandato

Se ha establecido en 2 años la duración del mandato de los consejeros (artículo 9°), con la posibilidad de ser reelegido sólo una vez, lo que es congruente con el mandato habitualmente otorgado a las autoridades de las organizaciones intermedias que estos consejeros representan.

4.3. Carácter de la representación y revocación del mandato

El artículo 12 del proyecto de ley define expresamente una cuestión de suma importancia para la representatividad y la eficacia del consejo que se crea: el carácter de delegados que revisten los consejeros y la naturaleza revocable de sus mandatos.

A diferencia de la doctrina de la representación política vigente en la actual Constitución en la que el representante no está vinculado por mandato alguno a sus electores y una vez elegido se convierte en representante de los “intereses generales”, de la Nación– la representación de los intereses está sostenida por el mandato vinculado o imperativo. El que representa intereses particulares o sectoriales de un grupo es siempre un mandatario, un delegado, un portavoz del grupo que represente al que está unido por un mandato imperativo, es decir, obligatorio.

El carácter de mandatario que reviste el consejero asegura, así, que su opinión sea la opinión del grupo que representa, lo que garantiza a su vez la autenticidad de la representación que inviste en consecuencia, la sita representatividad social del consejo, su importancia institucional y la incidencia real y efectiva del mismo en las decisiones públicas.

Como corolario inescindible del carácter de delegado del consejero, el artículo 12 establece expresamente la revocabilidad de su mandato, cuando dice que “...cada entidad podrá revocar, en cualquier momento y sin expresión de causa, la representación de sus consejeros y designar, en su caso, otro u otras en su reemplazo”⁴¹.

4.4. Remoción de los miembros

Sin perjuicio de que el presente proyecto faculta a las entidades representadas a revocar los mandatos de sus consejeros-delegados, el artículo 31 otorga al propio consejo cierto control disciplinario interno, facultándolo o para remover a aquellos consejeros que hubieren cometido faltas con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, requiriéndose para ello el concurso de las dos terceras partes del total de los miembros del organismo.

4.5. Carácter ad honorem de los consejeros

El artículo 41 in fine del proyecto establece que los consejeros –con excepción de los siete consejeros que integran la mesa directiva del cuerpo– “no percibirán remuneración alguna, siendo los gastos que les demande el ejercicio de sus funciones a cargo de las organizaciones, entidades o instituciones que representan”.

⁴¹ Entre los antecedentes que registran el carácter de delegados de los consejeros y la revocabilidad de sus mandatos por parte de las organizaciones representadas, tenemos los Consejos de España y Nicaragua.

Esta disposición es congruentemente con la situación de crisis económica por la que atraviesa el país y obedece al criterio de austeridad que es necesario impulsar en la función pública, para otorgar credibilidad y confiabilidad a nuestras instituciones, lo que fortalecerá la estabilidad y la legitimidad de los organismos democráticos. Se procura además con ello que el consejo, por su bajo costo operativo, no pese significativamente en el erario público y se adecue a nuestras posibilidades.

5. Autoridades y estructura organizativa.

El proyecto define, en este aspecto, las pautas organizativas centrales, sin entrar en mayores especificidades, dejando a cargo del reglamento interno que el cuerpo debe darse las particularidades de dicha organización. Tres son los órganos que el proyecto define: la sesión plenaria, la mesa directiva y las comisiones.

5.1. Mesa directiva

Los artículos 23 a 29 prevén la constitución de una mesa directiva del consejo, órgano que tiene a su cargo la dirección del organismo a través de la presidencia, la dirección de sus deliberaciones y la coordinación del trabajo de las comisiones.

Esta mesa está integrada por ocho miembros: un presidente, dos vicepresidentes, un secretario general y cuatro secretarios. Todos ellos con excepción del presidente son consejeros y son elegidos para tal función por el propio cuerpo en su sesión plenaria constitutiva.

El artículo 24 estatuye que el presidente del cuerpo será elegido por el presidente de la Nación, con acuerdo del Senado, a propuesta del propio consejo, pero de fuera de su seno. Se trata de que el consejo se halle presidido por una persona independiente, tanto de las organizaciones representadas –lo que facilita el equilibrio entre los sectores que lo componen– como de los poderes públicos, pero procurando, al mismo tiempo, que su designación sea la resultante de un proceso decisorio concertado, en el que intervienen el propio consejo, el Poder Ejecutivo nacional –a través del presidente de la Nación– y el Poder Legislativo –a través del Senado–, como es habitual en nuestra tradición político-institucional para algunas designaciones. Asimismo, la incompatibilidad del cargo de presidente del consejo con el ejercicio de la función pública, que consagra el artículo 24 in fine, viene a subrayar esa independencia⁴².

⁴² Entre las experiencias extranjeras, las que se asemejan al sistema propuesto son las de Holanda y Luxemburgo, en las cuales el presidente del Consejo es nombrado por la Corona a propuesta del Consejo, pero de entre sus miembros. En Francia es elegido por la propia Asamblea del Consejo de su seno, y en Italia,

Los restantes miembros de la mesa directiva corresponden a los diversos sectores representados en el consejo. De este modo, y a los fines de jerarquizar la representación socioeconómica se otorga la vicepresidencia primera del cuerpo al sector trabajador y la vicepresidencia segunda al sector empresario, los que serán elegidos por la mayoría absoluta de votos de la totalidad de los miembros que integran el consejo (artículo 25).

Por su parte –elegidos de igual modo y con idéntica mayoría–, la Secretaría General se asigna al sector público –excluidos los representantes del Estado nacional (artículo 26), a fin de reforzar la independencia del organismo– y las restantes cuatro secretarías, por mitades, al sector de intereses diversos y al sector partidos políticos (artículo 27).

5.2. Sesión plenaria

El proyecto, en este aspecto, se limita a definir a la sesión plenaria del cuerpo como el órgano máximo del mismo, en cuanto establece que “los dictámenes, opiniones, proyectos o propuestas que emita el consejo en ejercicio de sus funciones, serán adoptados en sesión plenaria del cuerpo” (artículo 36).

Se asegura así que la posición u opinión que el organismo sustente haya sido adoptada por todos los miembros que la componen, vedando por ley la posibilidad de que el reglamento interno pudiera atribuir esa facultad a las comisiones. Asimismo, en resguardo de los derechos de expresión de las minorías, se establece que las disidencias a los dictámenes adoptados deberán quedar documentados.

5.3. Comisiones

A los fines del desarrollo de la labor del consejo, los artículos 37 y 39 facultan al mismo a crear comisiones de trabajo permanente y de carácter temporario.

Las primeras serán creadas en el reglamento interno, el que delimitará su competencia material, establecerá sus autoridades, determinará las normas para su funcionamiento y el número de consejeros que las integrarán. Respecto de la composición interna de las comisiones, el artículo 35 fija una pauta a seguir, cual es la representación en ellas de todos los sectores representados en el consejo, y faculta a cada uno de los

por el gobierno, sin intervención alguna del cuerpo.

cinco sectores a nominar los consejeros que lo representarán en cada comisión permanente, obligando a los consejeros a integrar, al menos, una comisión.

Para el estudio y tratamiento de determinados temas específicos, que no justifiquen la creación de una comisión permanente, el proyecto de ley prevé que el consejo podrá crear a tal efecto comisiones de trabajo ad hoc, de carácter temporario (artículo 39).

6. Funcionamiento.

Al igual que respecto de la estructura organizativa del consejo, el presente proyecto de ley deja un margen de libertad al propio organismo para establecer las normas que regirán su funcionamiento, fijándose tan sólo algunos criterios muy generales.

6.1. Reglamento interno

El artículo 30 faculta al consejo a darse su propio reglamento interno, el que deberá ser aprobado dentro de los 30 días de su constitución. A los fines de garantizar la eficacia del cuerpo, su no burocratización e impedir que su funcionamiento sea excesivamente deliberativo y no resolutivo, se indica que dicho reglamento deberá asegurar “una modalidad de trabajo dinámica y la celeridad de sus resoluciones”.

6.2. Quórum y mayorías

El quórum establecido para sesionar es el de la mitad más uno de los miembros que componen el Consejo (artículo 35). Se ha adoptado, para el funcionamiento del organismo, la regla de las mayorías –regla fundamental de la democracia, estableciendo que “las decisiones serán tomadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes”.

6.3. Sesiones públicas

El artículo 32 define una cuestión que ha dividido las opiniones de quienes han estudiado este tema de los consejos. Se establece que “las sesiones del consejo serán públicas, salvo que el cuerpo resuelva por mayoría absoluta de votos, que la sesión sea secreta”.

La solución adoptada es coherente con nuestra tradición parlamentaria, favorece la seriedad y la transparencia en el accionar de los representantes, fortalece la credibilidad en nuestras instituciones y el control por parte del pueblo y de sus organizaciones de los actos de sus mandatarios.

El proyecto, asimismo, establece que en todos los casos –sea la sesión pública o por excepción secreta, cuando así lo resuelva la mayoría absoluta del cuerpo–, se asegurará la publicidad de sus resoluciones. Se posibilita, además –artículo 33–, que el presidente de la Nación, sus ministros, los presidentes de las Cámaras del Congreso y los de sus comisiones puedan asistir a las sesiones del Consejo y participar en ellas, con voz y sin voto, lo que asegura una fluida comunicación del cuerpo con los poderes públicos con los que colabora. Por su parte, el artículo 34 establece que el consejo, representado en la ocasión por uno o varios de sus miembros designados al efecto, pueden exponer las opiniones del cuerpo ante las Cámaras, ante sus comisiones o ante el Poder Ejecutivo nacional.

6.4. Audiencia pública

El artículo 40 introduce en el funcionamiento del Consejo un mecanismo de participación directa de los ciudadanos y los grupos sociales organizados, como la audiencia pública.

Será el reglamento interno del organismo el que establecerá los requisitos y condiciones que los ciudadanos o grupos deberán cumplimentar para que proceda la convocatoria a audiencia pública, así como las normas que regularán su funcionamiento.

El proyecto prevé dicha convocatoria, por parte de las comisiones del consejo, actuando ya sea de oficio o a instancia de los ciudadanos, entidades sociales o partidos políticos, para el tratamiento de temas económicos o sociales de orden nacional que revistan especial importancia.

El proyecto precisa el carácter consultivo de este instituto participativo; es decir, las propuestas y opiniones que se formulen con motivo de la realización de la audiencia pública no son vinculantes, esto es, no obligan a las comisiones del consejo.

6.5. Reglamentación e inicio de sus funciones

Finalmente, el artículo 43 del presente proyecto de ley fija los plazos dentro de los cuales la misma deberá ser reglamentada por el Poder Ejecutivo nacional, a los fines de su operatividad, y para la puesta en funcionamiento del cuerpo que se crea. La necesidad de institucionalizar un organismo como el que se propicia –extensamente fundamentada en las líneas precedentes– la brevedad de dichos plazos, fijados en 30 días y 180 días, respectivamente, contados a partir de la promulgación de la ley.

Por todo lo expuesto, sometemos el presente Proyecto de Ley a consideración de esta Cámara de Diputados de la Nación.