

Informe del convencional constituyente Arturo Sampay para la reforma constitucional de 1949

Arturo Enrique Sampay

8 de marzo de 1949

Fuente

Carlos Altamirano, Bajo el signo de las masas (1943-1973). Biblioteca del Pensamiento Argentino, Buenos Aires, Emecé, 2007.

[...]

EL LIBERALISMO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1853

La Constitución de 1853, como todo el liberalismo, se propone afianzar la libertad personal –en lo cual reside lo vivo del liberalismo, aunque no es creatura suya, sino del Cristianismo–; pero, en esa concepción, la libertad comportaba, simplemente, la supresión de las constricciones jurídicas. En consecuencia, la visión del Estado que anima a la Constitución de 1853 tiende a contenerlo en un mínimo de acción, neutralizándolo en el mayor grado posible con respecto a las tensiones de intereses existentes en el seno de la Sociedad. La Constitución de 1853 escinde el dominio económico-social, concebido como el campo reservado a las iniciativas libres y apolíticas, y el dominio político, reducido a las funciones estrictamente indispensables para restablecer las condiciones necesarias para el libre juego de los intereses privados. Para que las “armonías económicas” subsistan –decía el filósofo liberal de la economía, Federico Bastiat– “la ciencia política no debe ocuparse de la organización del Estado, sino simplemente de su función, o mejor aún, de determinar lo que el Estado no debe ser en sus atribuciones”.

Su corifeo argentino, Juan Bautista Alberdi, principal coautor de la Constitución de 1853 aunque no participara de la Convención de Santa Fe – así gobernó la Argentina, durante casi cien años, por el solo vigor de su pensamiento, este gran ausente– desentrañaba el espíritu de la Carta fundamental con las siguientes palabras: “La Constitución contiene un sistema completo de política económica, en cuanto garantiza, por disposiciones terminantes, la libre acción del trabajo, del capital y de la tierra, como principales agentes de la producción, ratifica la ley natural de equilibrio que preside el fenómeno de la distribución de la riqueza, y encierra en límites discretos y justos los actos que tienen relación con el fenómeno de los consumos públicos”. “La riqueza es hija del trabajo, del capital y de la tierra –continúa a poco–, y como estas fuerzas, consideradas como instrumento de producción, no son más que facultades que el hombre pone en ejercicio para crear los medios de satisfacer las necesidades de su naturaleza, la riqueza es obra del hombre, impuesta por el instinto de su conservación y mejora, y obtenida por las facultades de que se halla dotado para llenar su destino en el mundo.”

“En este sentido –expresa Alberdi, planteando la interdicción del Estado en materia económica y social– ¿qué exige la riqueza por parte de la ley para producirse y crearse? Lo que Diógenes exigía de Alejandro: que no le hiciera sombra.” Por tanto, la organización jurídica de la economía –sigue diciendo Alberdi– “es negativa en su mayor parte; consiste en la abstención reducida

a sistema, en decretos paralelos a los del viejo sistema prohibitivo, que lleven el precepto de dejar hacer a todos los puntos en que los otros hacían por sí o impedían hacer". "He aquí –concluye Alberdi– todo el ministerio de la ley, todo el círculo de su intervención en la producción, distribución y consumo de la riqueza pública y privada: se reduce pura y sencillamente a garantizar su más completa independencia y libertad, en el ejercicio de esas tres grandes funciones del organismo económico argentino."

El orden natural del liberalismo, entonces, recibido de la concepción doctrinaria de los fisiócratas, se asentaba sobre un concepto absoluto de la propiedad y sobre la creencia de que la acción privada, movida por el solo interés personal, sería capaz de generar automáticamente un orden justo.

LA ANTROPOLOGÍA FILOSÓFICA INFORMADORA DEL LIBERALISMO

Obsérvese que aquí aflora el basamento último de esta doctrina, o sea, la concepción angélica del hombre, heredada por el liberalismo de Descartes y Rousseau. Si el hombre era absoluto y naturalmente bueno, y sólo las restricciones externas a su libre arbitrio desvirtuaban su ingénita bondad, no podía, en el ejercicio de su libertad económica, explotar a otro hombre, y en lo cultural –y cultura significa, a la postre, perfección humana, faena educativa– no necesitaba adquirir hábitos de virtud para la convivencia social, y así se fundamentaba también la neutralidad del Estado frente al problema de la cultura.

Yo no me ocuparé en poner de relieve los errores de esta concepción política, que tuvo efectos que produjeron una penosa realidad sociológica – la concentración de la riqueza en pocas manos y su conversión en un instrumento de dominio y de explotación del hombre por el hombre–, y que, mientras algunas potencias extranjeras proclamaban al exterior la libertad económica para servirse de ella en su política de imperialismo y de monopolios mercantiles, nos llevaron a los argentinos, en aras de ese esquema utópico, con toda buena fe –pues la generación liberal del '53 estaba constituida por doctores de una ideología, y no por servidores de una plutocracia– a poner en manos ajenas el usufructo de nuestras riquezas y hasta el control internacional de nuestros ríos interiores. Por lo demás, quienes trabajan con realidades históricas –único modo de crear formas de vida política, como nos proponemos– no han menester, para persuadirse, de más demostración que las consecuencias de esos yerros; y yo no puedo detenerme aquí con los ideólogos imbuidos todavía de las doctrinas del siglo pasado, que no ven esta realidad, porque es inútil discutir con ciegos sobre colores.

La realidad histórica enseña que el postulado de la no intervención del Estado en materia económica, incluyendo la prestación de trabajo, es contradictorio en sí mismo. Porque la no intervención significa dejar libres las manos a los distintos grupos en sus conflictos sociales y económicos, y por lo mismo, dejar que las soluciones queden libradas a las pujas entre el poder de esos grupos. En tales circunstancias, la no intervención implica la intervención en favor del más fuerte, confirmando de nuevo la sencilla verdad contenida en la frase que Talleyrand usó para la política exterior: "la no intervención es un concepto difícil; significa aproximadamente lo mismo que intervención".

LA PARTE "ORGÁNICA" DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853, Y SU PERDURACIÓN SECULAR

Para dar a mis palabras un orden lógico, que trabe las ideas con rigor metódico, no comenzaré por el cotejo de la parte dogmática de la Constitución vigente con las reformas sustanciales, inspiradas en una nueva concepción del Estado, que se someten a esta Honorable Asamblea, sino que daré una visión rauda de la parte orgánica de la Constitución, para mostrar los aciertos que contiene, sorprender ahí el secreto de la perduración secular de la Constitución, y concluir mostrando que, con algunos ajustes requeridos por nuestro tiempo, la estructura del poder político existente en la Constitución es lo suficientemente vigorosa y ágil como para seguir cumpliendo la función que al Estado atribuyen las reformas de la parte dogmática.

El centro de gravedad del ejercicio del poder político en la Constitución vigente está en el órgano ejecutivo. Los constituyentes de Santa Fe, al instituir el cargo de Presidente de la República, crearon una magistratura vigorosa. Los motivos que les indujeron a ello fueron múltiples: por una parte –aunque no era ésta la causa fundamental, porque los modelos se buscan de acuerdo con la solución que se propicia para una realidad–, el dechado más próximo que tuvieron, directamente o a través de Alberdi, fue la Constitución americana, de recio sistema presidencialista; por otro lado, lo exigía la situación del momento, pues el país acababa de salir de un gobierno unipersonal de hegemonía incontrastable y el brusco derrumbe amenazaba provocar un caos; tan es así, que el sosiego de los constituyentes de Santa Fe estaba resguardado por las tropas de Urquiza guerreando hacia la costa uruguaya, a pocas decenas de leguas. Todo lo cual determinaba que, en realidad, los convencionales de 1853 estuvieran cortando un sayo a la medida del general Urquiza, considerado desde un comienzo, por todos los hombres de la confederación, como primer Presidente constitucional, y que era, por su formación federal de lugarteniente de Rosas, y por su hábito de manejar realidades argentinas,

un gobernante enérgico, expeditivo, ejecutivo, como lo había demostrado su actuación pública antes e inmediatamente después de Caseros.

Esa convergencia de factores permitió que la Convención soslayara el riesgo de crear un órgano ejecutivo endeble, hacia donde la conducían, como por una pendiente natural, dos factores: uno, de carácter político, pues los constituyentes, en su mayor parte, eran enemigos de Rosas y habían llegado a Santa Fe desde el ostracismo a que los condenara su rival victorioso, poseedor de la suma del poder público –y los hechos políticos extremos llaman necesariamente a su antípoda, es decir, que a la caída de un gobierno de esa laya suceden siempre organizaciones constitucionales de poderes ejecutivos maniatados, como lo demuestran las leyes fundamentales de la Revolución Francesa y nuestros primeros intentos de Constitución–; el otro era de carácter doctrinario, pues el pensamiento de la mayoría de los convencionales de 1853 estaba imbuido de liberalismo, y las doctrinas de éste sobre el tema, tomadas de los filósofos iluministas del siglo XVIII, Condorcet, Rousseau y el abate Mably, concebían el poder ejecutivo como un órgano secundario, totalmente subordinado al poder legislativo –digamos al pasar, que esta idea se halla tan fuertemente inserta en el esquema racionalista liberal, que en nuestros días Hans Kelsen, el filósofo que mejor refracta el liberalismo en su Teoría del Estado, afirma que la falta de un jefe estatal es lo más conforme con la idea de democracia-.

EL PODER EJECUTIVO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853, Y EL ADVENIMIENTO DE LA DEMOCRACIA DE MASAS Y DEL ESTADO INTERVENCIONISTA

Cuando después de la Primera Guerra Mundial advino la democracia de masas, resultante de una convergencia de circunstancias históricas que no es del caso analizar aquí, y el Estado neutro y abstencionista del liberalismo se convirtió en el Estado que considera toda actividad humana como potencialmente política, en la medida en que un acto humano privado puede significar una perturbación del bien común, el Estado necesitó de una eficaz administración reglamentaria y controladora, que es atributo del poder ejecutivo. Por eso, en la mayor parte de los países del mundo en donde existía un poder ejecutivo débil, o en donde se lo establecía como reacción contra las monarquías derrumbadas, se produjo una crisis constitucional, y por Occidente corrió la consigna de reforzar el poder ejecutivo para llevar un remedio a la quiebra de la democracia. Los Señores Constituyentes versados en ciencia política recordarán, a este respecto, los grandes autores Barthelemy, Karl Schmitt, Emile Giraud, Dendias; y no cito aquí a los publicistas filo-totalitarios que hacían la apoteosis del poder ejecutivo omnipotente, porque propiciaban dictaduras que absorbían en sí la función legislativa.

No creo, personalmente, que la crisis del Estado liberal-burgués tenga su causa última en la debilidad del poder ejecutivo, como lo pretendieron juristas de visión ingenua, pero es lo cierto que la experiencia histórica demuestra hasta qué punto la endeblez ejecutiva y la pluralización del parlamento facilitaron las dictaduras totalitarias, por reacción contra la incapacidad para actuar en una compleja circunstancia que exigía la intervención del Estado en lo económico, en lo social y cultural.

Por el contrario, cuando en la Argentina se produjo la irrupción de la democracia masiva como efecto inmediato de la ley Sáenz Peña, y ese vasto movimiento popular se nucleó alrededor de la figura magnética de Hipólito Yrigoyen, jefe de partido y jefe de Estado a la vez, nuestro país pudo iniciar el viraje, gracias a la organización del poder ejecutivo y a sus vigorosos atributos, desde el Estado abstencionista y neutro hacia un Estado económico y cultural, hacia un Estado de protección, Estado de prosperidad y previsión, y pudo acoger, dentro de las formas constitucionales establecidas, el sustrato sociológico de ese cambio, la causa de esa conversión, o sea, la democracia de masas, que es quien impone, con sus problemas y necesidades, y con su activa intervención en la vida política, esa profunda transformación; aquí anoto que justamente en ese momento histórico, comienza la crisis de la parte dogmática de nuestra Constitución y la comprobación de violaciones gubernativas a la carta fundamental, por parte de los intereses afectados por los principios de la política social y económica de Yrigoyen, quienes propiciaban la petrificación de la letra y espíritu de la Constitución de 1853 como un medio de impedir que el poder político enfrentara el poder económico, y de permitir que este último siguiera teniendo, en la realidad, el poder político a su servicio. [...]

LAS RAZONES DE LA LARGA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN

Es notorio, pues, que la organización de los poderes del Estado adoptada en la Constitución de 1853 motiva su larga vigencia: un poder ejecutivo con atributos de tal, que sirvió primero para pacificar políticamente al país, y permitió después, cuando pasamos de Estado neutro a Estado intervencionista, asumir una administración fuerte y reglamentaria que pudo solventar, sin rupturas con el orden establecido, los problemas de la nueva realidad política argentina; un poder legislativo que, por su base electoral, no fue el escenario plurificado de intereses económicos inconciliables, y que por eso, pudo mantener con el poder ejecutivo la cohesión política de los órganos del Estado; un poder judicial que salvaguardó la supremacía de la Constitución y que, empleando con mesura sus facultades y tratando de contemporizar con la orientación gubernativa de los órganos políticos, fue también un factor que contribuyó al robustecimiento de la autoridad del Estado y evitó que padeciéramos lo que

en Occidente se denominara "crisis de autoridad de las democracias", tan bien aprovechada por el totalitarismo para la implantación de sus dictaduras personales.

LOS MOTIVOS QUE ACONSEJAN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Más adelante diremos de qué modo la reforma constitucional ajusta los órganos gubernativos, porque es obvio que, habiendo sido creados en 1853, la experiencia de casi un siglo aconseja diversos retoques en su estructura, necesarios para que cumplan con eficacia su cometido en este mediar del siglo XX, tan profundamente perturbado y caótico que nadie duda de que somos los actores y las víctimas, a la vez, de la más profunda crisis acaecida después del Cristianismo. Ahora me ocuparé de la concepción del Estado que anima a la reforma de la parte dogmática de la Constitución, que sometemos a la consideración de la Asamblea Constituyente, y que en cierto modo significa la constitucionalización de una nueva realidad jurídica argentina. Pero antes de abordar los fundamentos de esa reforma y de analizarla en su conjunto, saldré, rápidamente, al encuentro de las razones esgrimidas para sostener que, si esa realidad existe, no se necesita la renovación constitucional, desde que su texto permitió la aparición de la actual realidad jurídica, social y económica de la República Argentina. Sin embargo, la verdad es muy otra, porque esa evolución se ha producido forzando el espíritu y, a veces, la letra de la Constitución vigente, por lo que su dogmática ya no rige la vida argentina, malogrando una de las funciones primordiales de la Constitución, a saber, la docencia que cumple sobre los gobernados su acatamiento e inviolabilidad.

Cuando una Constitución ha perdido vigencia histórica porque la realidad se ha desapareado de ella, debe abandonarse la ficción de una positividad que no existe, y adecuarla a la nueva situación, para que siempre sea para los gobernados lo que Maurice Amos dice de la Constitución inglesa: una religión sin dogmas. Además, si se acoge en la ley fundamental la realidad surgida por exigencias de la justicia, el nuevo orden social-económico, y la garantía de una efectiva vigencia de los derechos sociales del hombre, se atajan las posibilidades de que un vaivén reaccionario, jurisprudencial o legislativo, eche por tierra el edificio alzado sobre la base de la justicia social, so pretexto de cumplir las normas de la Constitución.

Hay un ejemplo histórico de reciente data que nos previene contra este argumento: es el ofrecido por el "New Deal" de Roosevelt, o sea, el conjunto de disposiciones concebidas para limitar la libertad absoluta de las poderosas organizaciones capitalistas americanas y el desenfreno de los productores, orientando socialmente la economía y protegiendo las clases obreras, cuyo espíritu, sin duda, estaba en oposición con el individualismo

que alienta en la Constitución americana, modelo de la nuestra de 1853. Los derechos reconocidos por el "New Deal" a los sectores económicamente débiles de la sociedad, y el intento de encauzar la economía en beneficio de la colectividad, fueron combatidos por los consorcios capitalistas americanos tan encarnizadamente como lo son aquí, hasta que, en 1935, se logró de la Corte Suprema la declaración de inconstitucionalidad para los principios fundamentales, y así cayeron las dos columnas que sustentaban el "New Deal": el organismo de control para la industria, y el organismo de control para la producción agrícola.

También en nuestro país el reconocimiento de los derechos sociales, y las medidas encaminadas a programar la economía en procura del bien común, que ha ido elaborando la Revolución Nacional, han sido achacados del vicio de inconstitucionalidad. Se arguye que el derecho social que impone a los patronos el pago de contribuciones asistenciales para sus obreros, de acuerdo con la nueva concepción que supera el *do tu des* de la justicia conmutativa con criterios de solidaridad profesional, viola el derecho de propiedad reconocido por la Constitución. Las leyes protectoras de la economía nacional, que la libran de la expoliación de los consorcios capitalistas y la hacen servir al hombre, serían inconstitucionales porque contrarían la libertad de industria y comercio asegurada por la Constitución vigente. Por todo ello es que urge incorporar definitivamente al texto de nuestra Carta fundamental el nuevo orden social y económico creado, cerrando de una vez la etapa cumplida, y desvaneciendo las asechanzas reaccionarias, para que la Constitución renovada, al solidificar una realidad jurídica que si no puede decirse inconstitucional, es extraconstitucional, sea para los sectores privilegiados de la economía argentina como la leyenda que Dante vio en el frontispicio del Infierno: *Lasciate ogni speranza, e inician*, en consecuencia, una segunda navegación orientada hacia la economía social, que si en algo mermará su libertad, hará más libre a la inmensa mayoría del pueblo, porque esa libertad de un círculo restringido, que tanto defienden, se asentaba en la esclavitud de la gran masa argentina.

LA CONCEPCIÓN POLÍTICA QUE INFORMA LA RENOVACIÓN CONSTITUCIONAL

El alma de la concepción política que informa la reforma constitucional en su parte programática, vale decir, los fines que el Estado persigue para garantizar a todos una existencia digna del hombre, que requieren afirmación dogmática contra toda posible contradicción y a los que deberá acomodarse la acción política futura, están dados por la primacía de la persona humana y de su destino, como Perón tantas veces lo proclamara diciendo: "El estado es para el hombre y no el hombre para el Estado". Este

principio es el basamento del orbe de cultura occidental. El hombre tiene – es el Cristianismo quien trajo la buena nueva– un fin último que cumplir, y no adscribe su vida al Estado, donde como *zoon politikon* logra únicamente su bien temporal, si no es observando la libertad para llenar las exigencias esenciales de esa finalidad, que el Estado resguarda y hace efectivas promoviendo el bien común en un orden justo. El totalitarismo es la contrafigura de esta concepción política, porque degrada al hombre a la situación de instrumento del Estado divinizado, y éste, en lugar de reconocer como finalidad el bien de la persona, mediante la primacía temporal del bien común de todo el pueblo, se propone afianzar una raza, considerada biológicamente superior, o la dictadura de un estamento económico, o de una clase política violenta que busca la guerra para la “gloire de l’État” –dicho con palabras de Montesquieu–. La aparición del absolutismo totalitario de nuestros días, que conduce al Estado-dios, a la estatolatría, es una regresión anticristiana, es el ataque al cimiento mismo de la cultura occidental.

Pero el Estado, en la reforma que se propicia, si bien tiene como fin la perfección y la felicidad del hombre que vive en sociedad --la suficiencia de vida que el aislamiento haría imposible lograr--, abandona la neutralidad liberal que, repito, es intervención a favor del poderoso, y participa, dentro de la órbita de las funciones que le son propias, en las cuestiones sociales, económicas, culturales, como poder supletivo e integrador, para afirmar un orden positivo, restituyendo o asegurando al hombre la libertad necesaria a su perfeccionamiento. De aquí surge, en consecuencia, que toda interacción humana es objeto de la política, es decir, materia propia de la función reguladora del Estado, pudiendo por tanto convertirse de materia de negocios privados, de objeto de la justicia conmutativa, en materia de dirección pública, en objeto de la justicia social, pues los hombres están subordinados al Estado para, de esta manera, resultar coordinados para un mismo fin: el bien común. Se explica, entonces, que el Estado intervenga para restaurar el orden social en aquellas circunstancias en que las acciones privadas desatienden algún servicio debido al bienestar de la colectividad.

EL INTERVENCIONISMO ESTATAL Y UNA LEY DESCUBIERTA POR DE BONALD

Obsérvese que este sometimiento del interés individual al bien de todos no es, rigurosamente hablando, la renuncia que una persona hace de un “bien suyo” en favor de un “bien ajeno”, sino que es la renuncia de un bien propio menor en favor de uno mayor, exigido por su esencia social, esto es, por una de las dimensiones ontológicas del ser humano. Anoto, señor presidente, lo que sigue: el grado de la intervención estatal se mide por las contingencias históricas, pues toda la legislación intervencionista que la

Archivo histórico

<http://archivohistorico.educ.ar>

reforma autoriza tiende a compensar la inferioridad contractual, la situación de sometimiento en que se halla el sector de los pobres dentro del sistema del capitalismo moderno, falto de moral y caridad, que aprovecha su prepotencia económica para la explotación del prójimo, sea obrero o consumidor; por eso, tal intervención irá perdiendo su razón de ser en la medida en que los elementos desquiciadores del mutuo acuerdo sean sustancialmente dominados, haciendo que emerja per se la legitimidad de los negocios privados respecto de los principios de la justicia. Subrayo, de paso, una regla política descubierta por De Bonald: en la medida en que los hombres se amoralizan, acrece y se hace más profunda la coactividad interventora del Estado; por eso la intrínseca inmoralidad del capitalismo moderno y el ethos que imprimió a la concepción de la vida en estos últimos siglos, fueron los determinantes de este Estado cuya función reguladora no cesa de crecer, en su propósito de restaurar un orden justo.

Lo típico del sesgo constitucional del siglo XX, confrontado con las declaraciones liberales de la centuria decimonona, es el alargamiento de los derechos personales acompañado de una limitación de los derechos individuales que se consideraban absolutos e intocables, o sea, el derecho de propiedad y la libertad económica, y como consecuencia, una nueva concepción de las relaciones entre los individuos y de éstos con la sociedad, al punto que el abuso de la libertad, que equivale a una falta de solidaridad humana, es punido como un delito. Así lo proyecta la reforma, y de ello me ocuparé más adelante.

La necesidad de una renovación constitucional en sentido social es el reflejo de la angustiada ansia contemporánea por una sociedad en la que la dignidad del hombre sea defendida en forma completa. La experiencia del siglo pasado y de las primeras décadas del presente demostró que la libertad civil, la igualdad jurídica y los derechos políticos no llenan su cometido si no son completados con reformas económicas y sociales que permitan al hombre aprovecharse de esas conquistas. Si se sume al hombre en la miseria, le resulta muy difícil la virtud, y si no cuenta con una economía estable que le dé seguridad para el mañana y confianza en el porvenir –el derecho a la seguridad social, como ahora se llama–, pierde todo estímulo para ocuparse en la vida pública y está obligado a someterse a la voluntad de quien es económicamente más fuerte, con lo cual queda relegado al margen de la vida social. Este sesgo, cumplido en nuestro país por la Revolución Nacional, y que la reforma se propone constitucionalizar, es lo que el general Perón llama conversión de la democracia política en democracia social, y aunque algunos puristas de las doctrinas políticas consideran impropias tales expresiones, ellas reflejan una realidad indiscutible y reiteradamente demostrada, a saber, que los progresos de los

ciudadanos en los dominios jurídico y político son ilusorios si el sistema económico no está en condiciones de asegurarles la posibilidad de trabajar, de llevar una existencia digna de hombre, y de recibir un salario justo, capaz de cubrir las necesidades propias y familiares.

LOS DERECHOS Y DEBERES SOCIALES DEL HOMBRE

La Constitución vigente no reconoce al obrero sus derechos porque la prestación de trabajo se incluía en la libertad de comercio: el trabajador ofertaba en el llamado mercado "libre" sus energías, a trueque de un precio que fijaba la ley de la oferta y la demanda; es decir, el trabajo era una mercancía entregada al libre juego de los intereses encontrados, y la condición humana del obrero se degradaba a máquina productora de energía. Los juristas saben bien que se consideraba el contrato de trabajo como una compraventa, según la teoría enunciada por un eminente tratadista italiano: el obrero-máquina produce energías de trabajo que el patrono compra igual que la energía eléctrica. Pero, en antitética reacción contra el Liberalismo y la concepción que informa la ley fundamental vigente, la reforma se anima en el concepto de que el trabajo es la actividad de la persona humana, y de que el obrero tiene en esa diaria alienación de lo que produce la única fuente económica, de sustento, para sí y para su familia, con la que debe llevar una vida decorosa y a cubierto de las inseguridades sociales de toda índole.

Que el trabajo sea una actividad personal significa que no es, simplemente, una función mecánica, como la de un motor, ni simple esfuerzo muscular, como el del caballo que arrastra un carruaje, sino un hecho de la inteligencia, de la voluntad, de la libertad, de la conciencia; un hecho que se eleva al orden ético. Ahora bien: el principio del carácter personal del trabajo es título justificativo de los derechos del trabajador, que pueden compendiarse en uno solo, informador de toda la declaración que se incorpora al texto constitucional: respeto por la dignidad personal del obrero.

DEL CONTRATO A LA RELACIÓN INSTITUCIONAL DEL TRABAJO

Para ello, suplantamos el señalado régimen capitalista-liberal del trabajador, basado en el concepto absoluto de la propiedad privada y en el contrato de locación de servicios, concertado por las partes sin injerencia del Estado, por una relación institucional del trabajo, constituido por las leyes obreras, que en virtud de sus disposiciones forzosas, de orden público por el interés social que las informa, son inderogables por la voluntad privada, y por los contratos colectivos de trabajo, que son normas generales emanadas de los grupos profesionales. Obsérvese sin embargo que,

mientras los regímenes totalitarios como el de la Alemania nacionalsocialista, y más acentuadamente, como el de la Rusia Soviética, han abolido la iniciativa privada y han sustituido sistemáticamente con el intervencionismo legal del Estado la acción particular del individuo, de la familia o del sindicato, la reforma constitucional reconoce un cierto número de derechos obreros imprescriptibles, pero a partir de este mínimo coactivo impregnado de motivos sociales y enderezado a defender al obrero de la posible prepotencia económica del patrono, conserva la autonomía del dador y del prestador de trabajo, y deja una zona indefinida para la libre determinación de los concertantes del negocio laboral, aunque claro está que, a partir de aquellas garantías, el obrero puede mejorar en su favor el mínimo de derechos aludido. Superamos, pues, el puro régimen contractual individualista –vamos au delá du contrat, como dicen los franceses– y transportamos las relaciones individuales de trabajo del plano conmutativo al plano social.

LA LIBERTAD SINDICAL Y EL DERECHO DE HUELGA. EL AFIANZAMIENTO DE LA FAMILIA COMO CLAVE PARA RECUPERAR EL ORDEN SOCIAL JUSTO

Por su parte, la libertad sindical queda reconocida expresamente, como instrumento básico de la defensa de los intereses gremiales garantizados por la reforma constitucional.

El derecho de huelga es un derecho natural del hombre en el campo del trabajo como lo es el de resistencia a la opresión en el campo político; pero si bien existe un derecho natural de huelga no puede haber un derecho positivo de la huelga, porque –aunque esto haya sonado como un galimatías– es evidente que la huelga implica un rompimiento con el orden jurídico establecido que, como tal, tiene la pretensión de ser un orden justo, y no olvidemos que la exclusión del recurso de la fuerza es el fin de toda organización jurídica. El derecho absoluto de huelga, por tanto, no puede ser consagrado en una Constitución, a pesar de lo cual, dentro del derecho positivo argentino, se reglamente esa zona de guerra extra-jurídica que era la huelga –como se hizo en Francia después de la ley de arbitraje y contratos colectivos de 1936, en Suiza después de la ley de 1937 y en la Italia post-fascista– para que pueda cumplirse en los casos en que los patronos no se avienen a satisfacer reclamaciones legítimas de los sindicatos obreros.

Ya llegará el momento, en el informe particularizado de la reforma, de tratar con detalle los derechos reconocidos al trabajador.

LA FAMILIA COMO SOCIEDAD PRIMARIA

La familia no encuentra amparo en la Constitución vigente porque la concepción liberal del Estado considera la Nación como una suma de individuos aislados e iguales ante la ley, y raya toda comunidad natural intermedia entre el Estado y los hombres. Este individualismo jurídico permitió el estrago de la familia obrera, porque el padre recibía el mismo salario del célibe, que no lograba satisfacer las necesidades de su esposa e hijos, y en consecuencia, la mujer debió ir a la fábrica, descuidando la formación moral y la salud física de los niños, y éstos, antes de tiempo y sin ninguna capacitación técnica, fueron lanzados a la prestación de trabajos retribuidos inicualemente. La reforma constitucional tiende principalmente a resguardar y vigorizar la familia, núcleo social elemental y primario, del que el hombre es criatura y en el cual ha de recibir insustituiblemente la formación sobre la que construirá todo el curso de su vida. La concepción política que informa la renovación constitucional entiende que el modo más natural, y al mismo tiempo, decisivo, de reaccionar en lo social contra los desórdenes del individualismo, es centrar la política de recuperación del orden en el núcleo originario de la sociedad, que no es agrupación de individuos sino de familias, y por consiguiente, el primer requisito para su recta organización y sana existencia es la promoción de la familia a la jerarquía que por naturaleza le corresponde.

Esta restitución de la familia a su dignidad propia de sociedad primaria conducirá, como dice el Decálogo del Trabajador que se incorpora a la Constitución, "a la consolidación de los principios espirituales y morales que constituyen la esencia de la convivencia social", porque la vida en su seno anticipa analógicamente todo el sistema de jerarquías, de dependencias, de libertad, de responsabilidad solidaria, que debe existir en una sociedad política bien organizada. Para este fin, la reforma tiende a la defensa de los intereses de la familia del trabajador, porque quiere superar la situación de emergencia de un régimen de protección al trabajo de mujeres y menores, y llegar a la verdadera solución, que consiste en establecer para el obrero, padre de familia, las condiciones de trabajo y las retribuciones que extingan la necesidad de que la esposa y los hijos se desarraiguen del hogar, o tornen difícil la atención normal del mismo y la educación de los niños.

Al eliminar la causa material de la dispersión de la familia se enderezan las medidas legislativas programadas para su consolidación económica como tal, a saber: la protección de la maternidad y de la infancia, la institución del bien familiar y la creación de la unidad económica familiar, así como el impulso a la colonización, para que cada familia labriega posea como bien la parcela de tierra que cultiva, de acuerdo con el enunciado básico de la política agraria del general Perón.

LOS DERECHOS DE LA ANCIANIDAD

Vinculado a este problema de la familia, la reforma de la Constitución encara de modo recio el problema del anciano, y la magnitud y significación de la solución propiciada se nos hará patente tan pronto recordemos la inmediata historia de esta cuestión social.

En la sociedad orgánicamente estructurada de la época pre-capitalista, se aseguraba al obrero una vejez digna y decorosa mediante dos instituciones fuertemente estabilizadas: la familia y los gremios. El trabajo del artesano era casi del todo familiar; la producción no se cumplía en fábricas, sino dentro del hogar, y por tanto, no podía plantearse el problema de la subsistencia de los ancianos porque, en cada familia, seguían siendo los jefes de cuantos vivían trabajando bajo ese techo y comiendo en la misma mesa. El sindicato agrupaba a las familias dedicadas a idéntica artesanía, y los ancianos formaban los consejos de esos gremios, trayendo como resultado el robustecimiento familiar y la creación de institutos de socorro que cubrían todos los riesgos provenientes del trabajo.

Pero, en la aurora del liberalismo, se suprimieron los sindicatos y, como dijimos hace un momento, la familia se consideró no ya una comunidad natural, sino el resultado de un contrato momentáneo entre personas vecinas. Todo el antiguo sistema de la previsión social se derrumbó, y el individuo no tuvo recursos ni amparo quedando a merced de la ley del patrono, que era ley dictada por un superior omnipotente. Así, en virtud de la llamada "libertad de trabajo" se engendró el pauperismo, y las primeras empresas capitalistas pudieron manejar a su arbitrio un proletario mísero, forzado a aceptar las condiciones del empleador. La fábrica arrebató al obrero del seno de la familia, y ésta, falta de protección, se desorganizó lanzando la vejez a la mendicidad.

La solución que la reforma lleva al problema --de la que nos ocuparemos con amplitud al tratar el proyecto en su articulado-- adquiere las dimensiones de un suceso, porque por primera vez se repone al anciano en la dignidad que le corresponde, y la historia demuestra que el respeto o desdén que los pueblos tengan por sus ancianos da la medida de su esplendor o decadencia moral. Las naciones que desprecian los valores espirituales y están movidas por una concepción materialista o belicista -- ¡Cuántos ejemplos nos ofrecen los siglos! -- cuidan solamente, como hoy el totalitarismo, de la salud de los niños, como instrumento que el Estado prepara para sus empresas imperialistas, y no gastan dinero ni energías en los que, desde su punto de vista, no sirven para producir ni guerrear.

La reforma constitucional asigna al Estado la directiva de una política social, de una política familiar, y también de una política económica, que podríamos bifurcar en estos campos: la actividad económica privada y la

actividad económica del Estado, con su condigno plan de nacionalización del Banco Central, de los servicios públicos y de las fuentes naturales de energía, y con la autorización para desarrollar actividades industriales cuando comporten monopolios de hecho, y estatizar sectores del comercio externo del país en la medida en que lo dispongan las leyes.

POLÍTICA ECONÓMICA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Al promediar el siglo XX, y frente al capitalismo moderno, ya no se plantea la disyuntiva entre economía libre o economía dirigida sino que el interrogante versa sobre quién dirigirá la economía, y hacia qué fin. Porque economía libre, en lo interno y en lo exterior, significa fundamentalmente una economía dirigida por los carteles capitalistas, vale decir, encubre la dominación de una plutocracia que, por eso mismo, coloca en gran parte el poder político al servicio de la economía. Ya es una realidad que la economía debe programarse con criterios extra-económicos, especialmente políticos, y por ende, éticos; terminó la época en que la política –según el esquema liberal– era considerada como un factor de “perturbación” para la economía libre, y hoy es verdad lo contrario, o sea, que la economía libre es un factor de “perturbación” para la política. Sobre la base de la libre actividad económica de los particulares, que es una exigencia de la naturaleza humana en quehaceres de esta índole –la marcha hacia atrás de la economía soviética lo demuestra–, el Estado, como promotor del bien de la colectividad, interviene para orientar la economía conforme a un plan general, de beneficios comunes.

Si ésta es la realidad en el campo del totalitarismo y en el campo de la libertad democrática, debe buscarse en el fin perseguido por esa “economía programática” la clave para filiar su orientación política. La concepción totalitaria de la economía tiende al poderío de un Estado deificado, con designios imperialistas y que somete al pueblo a una explotación inhumana suprimidas la propiedad y la libre actividad privada. “Todos los ciudadanos –decía Lenín, uno de los grandes heresiarcas totalitarios del siglo– se transforman en empleados sin salario del Estado.”

La concepción que informa la renovación constitucional, en cambio, es la de una economía humanista que proyecta asegurar, en colaboración con las iniciativas individuales, el desenvolvimiento armónico de la economía para alcanzar el bien de todos, para lograr la libertad al conjunto del pueblo y para derogar la libertad de explotación, la libertad de los poderosos que siempre traba la libertad de los débiles. Con ese fin, se dirige la economía de modo que permita a cada miembro de la sociedad beneficiarse con un mínimo vital, lo que supone una organización que aproveche todas las fuerzas y recursos productivos de que dispone el país.

La economía programática en la reforma que discutimos tiene dos fines: uno concreto e inmediato, la ocupación total de los trabajadores, esto es, la supresión definitiva de la desocupación en masas que se verificaba en las sucesivas depresiones económicas; y otro último, al que éste subordina: brindar a todos los habitantes de la Nación las condiciones materiales necesarias para el completo desarrollo de la personalidad humana, que tiende a un fin espiritual, no material.

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA Y LA JUSTICIA SOCIAL

Para ello, la reforma asienta la vida económica argentina sobre dos conceptos fundamentales que son su alfa y omega, a saber: el reconocimiento de la propiedad privada y de la libre actividad individual, como derechos naturales del hombre, aunque sujetos a la exigencia legal de que cumplan su función social; y los principios de la justicia social, usados como rasero para medir el alcance de esas funciones y que, al contener dentro de sus justos límites la renta del capital y las ganancias de la actividad económica, han hecho necesario restablecer, con alcurnia constitucional, la ilegitimidad de la usura en la amplia acepción de este instituto, cuya permisión moral provocó, en el crepúsculo de la Edad Media, la aparición del capitalismo moderno, del que es el alma.

FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA

La propiedad privada de los bienes exteriores y el derecho de usar y disponer de ella, así como la prohibición de leyes confiscatorias y la exigencia de la indemnización para todos los casos de expropiaciones, quedan firmemente garantizados conforme al texto del art. 14 de la Constitución en vigor; la reforma deja incólume ese derecho natural inherente a la persona humana, porque la institución de la propiedad privada es exigida por la libertad del hombre, y en ello se cimenta, precisamente, su justicia y universalidad.

Piénsese, en efecto, que el primer deber del hombre es conservarse, y el segundo lograr su perfección, su felicidad, mediante el uso de su libre arbitrio; de allí que, por causa de la excelsa jerarquía que le corresponde en el cosmos, el hombre tenga señorío sobre todos los bienes materiales y derecho a su usufructo, ya que si no posee las condiciones vitales para conservarse, carece de libertad e independencia para perfeccionarse, y sin ellas, que son necesarias a la plenitud de su ser, el hombre se envilece y degrada.

Dependiendo, pues, de lo material el sustento del hombre, y siendo que si no cumple con este deber primordial no puede ser libre e independiente, tiene también el derecho natural, para mantener su libertad e

independencia, de apropiarse de los frutos de su trabajo y de su ahorro – derecho que significa la exclusión de los demás en el uso de la cosa apropiada-.

Pero el hombre no está solo en la tierra, sino que, por su propia naturaleza, está vinculado y depende de sus semejantes, por lo que no le es dado cumplir su destino sin el concurso de la comunidad que lo circunda y que le ayuda a alcanzar su fin personal; además, cada uno de sus semejantes tiene derecho a sustentarse con los bienes exteriores, de donde resulta que, en el orden natural de las cosas, tiene prioridad el derecho de todos al uso de los bienes materiales sobre el derecho a la apropiación privada, instituida solamente en razón de la utilidad que presta en la vida social.

DOBLE FUNCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA

Se deriva, así, que la propiedad privada –no obstante conservar su carácter individual– asume una doble función: personal y social; personal, en cuanto tiene como fundamento la exigencia de que se garantice la libertad y afirmación de la persona; social, en cuanto esa afirmación no es posible fuera de la sociedad, sin el concurso de la comunidad que la sobrelleva, y en cuanto es previa la destinación de los bienes exteriores en provecho de todos los hombres. El propietario –el concepto es de Santo Tomás de Aquino– tiene el poder de administración y justa distribución de los beneficios que le reportan los bienes exteriores poseídos –potestas procurandi et dispensandi–, con lo que la propiedad llena su doble cometido: satisface un fin personal cubriendo las necesidades del poseedor, y un fin social al desplazar el resto hacia la comunidad. A ello se debe que la reforma constitucional consagre, junto a la garantía de la función personal de la propiedad, la obligatoriedad de la función social que le incumbe –ya legalmente consagrada en el país por la ley de transformación agraria–, y que haga de esta institución la piedra sillar del nuevo orden económico argentino.

Pero, además de todo esto, la constitución debe tener en cuenta que la propiedad privada no representa un privilegio a disposición de pocos –pues todos tienen derecho a ser libres e independientes– sino algo a lo que todos pueden llegar, para lo cual deben crearse las condiciones económicas que permitan el ejercicio efectivo del derecho natural a ser propietario.

[...]

DEFINICIÓN DE LA JUSTICIA SOCIAL

La justicia social es la virtud que requiere del propietario la gestión y el uso correcto de sus bienes; el proyecto de reforma limita el derecho de

propiedad, y crea obligaciones en la medida que las requiere la justicia social. Por tanto la justicia social es el fiel que balancea el uso personal de la propiedad con las exigencias del bien común. De aquí la importancia que reviste desentrañar su significado.

La expresión justicia social aparece con mayor fuerza a comienzos del siglo XX, pero sin que se ligue todavía a esa locución un concepto preciso; más bien era una consigna de combate lanzada en los medios obreros para reclamar reformas que resolvieran los problemas suscitados en las relaciones entre obreros y patronos, a lo que se llamaba genéricamente "cuestión social". Después de su empleo por el Papa Pío XI en la Encíclica *Quadragesimo Anno*, los filósofos y juristas trataron de precisar esa noción, especialmente con respecto a la célebre tripartición aristotélica de la justicia, y sobre todo, a la justicia legal que regla las obligaciones de las personas con el bien común cuya promoción es el fin específico del Estado.

El bien común, o bien de la colectividad, significa que el Estado debe hacer posible a sus sujetos la realización de lo bueno, y garantizar esa posibilidad. Pero para cumplir acciones buenas en la vida, es decir, para llevar una existencia virtuosa, se necesitan también medios materiales.

Consecuentemente, el Estado debe velar para que cada miembro de la comunidad que llene su misión pueda vivir de acuerdo con su rango y participar del bienestar, de la prosperidad y de la cultura en proporción con sus prestaciones al bien común. El significado moderno de la justicia social es una aplicación de los principios de la justicia legal a las cuestiones económicas y sociales provocadas por la intrínseca injusticia del capitalismo moderno. Por justicia social debe entenderse la justicia que ordena las relaciones recíprocas de los grupos sociales, los estamentos profesionales y las clases, con las obligaciones individuales, moviendo a cada uno a dar a los otros la participación en el bienestar general a que tienen derecho en la medida en que contribuyeron a su realización. La vida económica nacional de nuestros días, que reúne a millones de hombres en una comunidad de trabajo –porque para satisfacer las necesidades propias dependen estrechamente los unos de los otros– ha convertido las cuestiones de salario, de arrendamientos urbanos y rurales, de precio de los objetos de consumo, en asuntos que se rigen por la justicia social y no por la justicia conmutativa, que tuvo validez para formas económicas más sencillas y, principalmente, para el comercio de trueque.