

# LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA ARGENTINA

por el DR. GUILLERMO BECERRA FERRER \*

## 1. INTRODUCCIÓN

Cuando el fragor del combate ahogue el ruido de las armas, cuando la libertad creadora y fecunda reemplace al mercantilismo colonialista, cuando por fin la Paz fundada en la Justicia posibilite y agudice la imaginación creadora y constructiva, el imperativo inexorable de la Unión Nacional obligará a los argentinos a mirarnos hacia adentro y lucubrar fórmulas sencillas y prácticas que garanticen una fructífera y duradera convivencia civil. Convivencia que —por cierto— no es excluyente de sector alguno sino, por el contrario, la convergencia de todos los argentinos para lograr esa “democracia pluralista, social, moderna, y estable” que tanto anhelamos y que todavía no hemos podido concretar.

En ese camino, hay un tema prioritario que resulta indispensable abordar: el *aggiornamento* de la representación política como garantía de una eficaz legitimidad constitucional.

Si es cierta la afirmación de Sieyes de que “el Poder viene de arriba, pero la legitimidad viene de abajo”, estaremos de acuerdo en que en nuestra Argentina hace más de 50 años sufrimos una “crisis de legitimidad” que condiciona la atmósfera política, provoca la polución ambiental del escenario político y encierra al germen de su propia destrucción institucional.

\* Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Profesor Titular y Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Entre las causas fundamentales de este desencuentro legítimo, ocupa un lugar destacado el problema de la representación como ya dijimos. Pero es necesario resistir la tentación de enfocarlo a la luz de soluciones teóricas o abstractas sobre las cuales se ha escrito mucho sin que se adviertan signos visibles de utilidad práctica. Los latinos somos proclives al teorismo intelectual que deja de lado ese pragmatismo tan necesario para la solución de los reales y candentes problemas derivados de las circunstancias políticas de nuestro tiempo. En otras palabras: ideas sencillas sobre la reforma, nuevas instituciones políticas que pueden formularse en normas aplicables adecuadas a la concreta realidad argentina.

Además no debemos dejarnos atraer demasiado por las experiencias de otros sistemas políticos y las respectivas normas del Derecho comparado. Debemos convencernos de que cada régimen político genera sus propias normas constitucionales conforme a las muy particulares circunstancias de la compleja realidad social que le toca regir. No es posible trasladar instituciones propias de un régimen parlamentario a nuestro sistema presidencialista. La solución no está en recrear la figura del "primer ministro" como un fusible para el presidente de la Nación, porque ello alteraría el funcionamiento del Poder Ejecutivo frente al Congreso en nuestra organización legislativa.

Trataremos de esbozar algunas reformas concretas a la actual organización constitucional, proponer las fórmulas para nuevos institutos que completen la representación política, imaginando en una visión prospectiva el funcionamiento de un Congreso verdaderamente representativo de la realidad nacional.

Por último, todo ello debe entroncarse en nuestro sistema democrático en el cual estamos insertos, firmemente convencidos de que, en Occidente, la democracia representativa es el único régimen que posibilita el resguardo de la libertad y la realización de la Justicia, pilares sobre los cuales se asienta la convivencia de las sociedades libres. De otro modo, las posibles reformas saldrían del cauce del sistema democrático para orientarse entonces hacia otros sistemas políticos cuyo fracaso ha demostrado la historia contemporánea o bien sólo han servido para aumentar aún más la esclavitud o la servidumbre de países que fueron despojados de su libertad.

## 2. "EL MISTERIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA"

Con razón pudo Jorge R. Vanossi elegir título tan sugestivo a su interesante trabajo sobre este tema<sup>1</sup>.

No sólo este autor se encuentra confundido con la forma de mejorar la técnica representativa. Fraga Iribarne, en su mejor obra sobre la materia enfatiza que: "*En el siglo XX, parece haberse detenido la imaginación creadora en este terreno de la representación... Cada país habrá de buscar sus propias fórmulas, pero ninguno podrá eludir el problema, ni menos darlo por resuelto a base de sotismas que no logren el reconocimiento y la confianza general. Y esas fórmulas habrán de encarnar en instituciones jurídicas, que den la estabilidad y la garantía del derecho al orden establecido, y a cada uno de los ciudadanos*". Y concluye con esta afirmación: "*La crisis del concepto de representación es la crisis del hombre actual y sus sociedades. Es la crisis de una cierta idea del orden político y del derecho. Vayamos animosamente, y de buena fe, a su reconstrucción*"<sup>2</sup>.

No podemos dejar de señalar, en una primera aproximación, que la tradicional desconfianza en el pueblo del iluminismo liberal clásico sostenía a través de Montesquieu que: "*El Pueblo es admirable para elegir a aquellos a quienes debe confiar alguna parte de su autoridad. Pero, ¿sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos, y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá... La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos*"<sup>3</sup>.

Este principio doctrinario es el que inspira seguramente nuestro art. 22 de la Ley Superior, según el cual "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución". No es el caso de traer a colación la ardua disputa doctrinaria sobre la constitucionalidad en el orden federal de los institutos de la democracia semidirecta: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocatoria popular, frente al

<sup>1</sup> JORGE R. VANOSSI, *El misterio de la representación política*, Bs. As., 1970.

<sup>2</sup> MANUEL FRAGA IRIBARNE, *Legitimidad y representación*, Barcelona, 1973, pp. 211 y 212.

<sup>3</sup> ALBERTO NATALE, *Derecho político*, Ed. Depalma, p. 55 y 81, año 1979.

texto ya citado y que ha dividido a los constitucionalistas argentinos. Sólo quiero señalar que este descreimiento en la voluntad popular propia de la democracia liberal clásica ha impedido hasta la fecha la utilización de estos recursos o técnicas de intervención popular en las trascendentes decisiones nacionales.

Si ahora queremos volver a las fuentes, debemos vencer ese descreimiento propio de otras épocas y propugnar una reforma al art. 22 para la decidida incorporación de esos institutos semidirectos ya aceptados en el Derecho Público Provincial con probado éxito. El art. 144 de la Constitución de la provincia de Córdoba dispone que:

*“Art. 144. — Derecho al electorado. La Ley podrá otorgar al electorado de cada municipalidad los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos.”*

Estoy convencido de que no vamos a develar el misterio de la representación con la sola intervención esporádica y accidental del pueblo en algunas decisiones fundamentales. Seguirá la representación clásica asumiendo los siguientes caracteres:

a) El *abstracto*: el sistema “un hombre un voto” (de la democracia norteamericana *one man one vote*) considera al hombre en general como una abstracción de la sociedad real. Es necesario concebir la representación real del “hombre situado” del que nos habla Ortega y Gasset, ese hombre argentino que trabaja en su fábrica, el profesional que ejerce en su estudio, el agricultor o ganadero que explota su campo, el empresario que administra sus negocios; de ese hombre que tiene problemas reales o de su diluida vinculación con el distrito electoral que lo encasilla arbitrariamente y lo masifica políticamente no en función de sus necesidades reales, sino según la cantidad aritmética de otros ciudadanos abstractos a quienes se atribuye una representación fundada en el número y no en la calidad de cada hombre.

b) *No es auténtica*: porque al no sentirse interpretado el hombre real y concreto, su relativo interés termina en el acto electoral con el depósito del voto. Y luego se desentiende de toda la tarea posterior del elegido. Deviene así la “apatía política” y el abismo entre representante y representado que busca a través de los *lobbys*, o grupos de presión, la respuesta satisfactoria que el representante natural no puede darle.

No voy a extenderme más sobre este aspecto que fácilmente puede ser comprendido si nos retrotraemos a la situación del Congreso Nacional en el año 1975 y su impotencia para brindar las soluciones institucionales que el momento requería (juicio político, interpelaciones ágiles, comisiones investigadoras con resoluciones concretas y efectivas, etcétera).

c) *No es participativa*: como consecuencia de las características anteriores. No hay ese flujo de vínculos y relaciones entre representantes y gobernador que influye en la dinámica de la acción parlamentaria. Al no sentirse representados, los sectores sociales que componen el pueblo no participan ni se interesan en los problemas sociales, en una actitud pasiva de “dejar hacer” mientras esperan con desaliento alguna solución mágica de los centros superiores del poder que —por cierto— no llega nunca.

### 3. INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN

Analizar las causas de la ausencia de participación política en la Argentina, exigiría un trabajo especial. Sin embargo, considero necesario apuntar sólo algunos motivos que consideramos útiles para no perdernos en abstracciones teóricas en la consideración de nuestra realidad nacional.

a) Hay una regla de oro en esta materia que conviene siempre recordar: “A mayor información, mayor participación y a mayor participación, mejor representación”.

Sorprende que la Argentina tenga un alto grado de culturalización, donde el índice de analfabetismo es bajo, y sin embargo el nivel medio de participación política no está acorde con su desarrollo cultural.

Los requerimientos de información en la juventud argentina actual —incluso en el ámbito universitario— no demuestran un interés especial por la cosa pública o por el interés general canalizado hacia el bien común. Pareciera que en algunos casos, no todos por supuesto, una urgencia profesionalista se ha apoderado de las aspiraciones juveniles con un acentuado espíritu individualista —si no egoísta— que conspira contra los propósitos comunitarios de participación estudiantil, en aquellos asuntos que directamente les compete. No pretendo adjudicar culpas o imputar cargos, porque quizá ello sea consecuencia de la aplicación de la “ley del péndulo”, luego de la enfermiza

politización alienante y subversiva que sufrimos en la década del 70.

En un interesante trabajo publicado recientemente en la "Revista de Estudios Políticos" de Madrid, el profesor alemán David P. Conradt afirma:

*"Las instituciones representativas de las repúblicas liberales (incluyendo la República Federal), cuyo origen proviene mayoritariamente del siglo XIX, son insuficientes para satisfacer esta creciente necesidad de legitimación propia del Estado moderno. Por tanto, se da un «déficit» de legitimidad que sólo puede ser saldado mediante la ampliación de los canales de participación. La participación política, como la transmisión de las preferencias personales y políticas desde los gobernados a los gobernantes, se considera la única forma racional de hallar soluciones para los problemas políticos. Aun cuando la necesidad del Estado democrático moderno de aumentar la participación para superar su déficit de legitimidad, le pone en contradicción con las élites socio-económicas de las sociedades capitalistas modernas, las cuales controlan este mismo sistema político. Así, la postura del Estado como agente de la clase dominante está amenazada por esta necesidad de incrementar la participación. Una vez más, sólo si el Estado democrático moderno modifica su estructura de clase podrá resolver este déficit de legitimidad mediante el consiguiente aumento racional de la participación".*

Creemos que antes que modificar las "estructuras de clase", conviene imaginar y concretar dentro del sistema democrático nuevos institutos que den cabida a esos anhelos participativos, hoy anestesiados por la compleja y accidentada historia política argentina.

b) Esta dicotomía entre información, participación y representación en la Argentina, se acentúa con motivo de la ruptura del orden institucional, en un proceso crónico que nace en 1930.

Nuestra generación —la que hoy oscila entre los 35 a 45 años— no ha conocido la normalidad política. ¡Y qué decir de quienes nos siguen para abajo! No sabemos cómo se practica el juego democrático pleno; ignoramos la "alternancia" en el ritmo de la sinfonía denominada "gobierno y control"; hemos vivido bajo estados de emergencia casi permanentemente y no hemos experimentado la plena

4 "Revista de Estudios Políticos", Madrid, N° 20, marzo-abril 1981, p. 20.

vigencia de los derechos políticos ni desarrollado y asumido las responsabilidades que de ellos derivan. Como ciudadanos de la provincia, además, sólo conocemos el flagelo de las intervenciones federales, foráneas en muchos casos, sin tener el control sobre los actos de los funcionarios que el pleno ejercicio de la autonomía provincial supone.

c) Por último, recordamos una verdad de Perogrullo: nadie participa de lo que no le interesa. Si queremos que los argentinos ocupen su lugar en la defensa de sus ideas generales y de sus intereses particulares, debemos crear, idear, imaginar recursos sencillos y prácticos, órganos y Consejos nuevos, fáciles de comprender y eficientes en su acción, y, por sobre todo, asumir con decisión —que por cierto no excluye la prudencia—, el tino y la oportunidad para modificar y corregir todo aquello que la experiencia haya demostrado debe ser corregido, suprimido o renovado.

#### 4. EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LOS BLOQUES PARLAMENTARIOS

Antes de considerar las modificaciones o las soluciones que vamos a proponer, merece un párrafo aparte la implicancia que en el régimen democrático, cuya intangibilidad ratificamos una vez más, ejercen el “sistema de partidos” por una parte, y la consecuente formación de los “bloques” legislativos, por la otra.

Si los partidos políticos constituyen los intermediarios insustituibles de la democracia representativa, los legisladores electos se ven comprimidos en su libertad de opinión personal por los dictados de los órganos partidarios. Si bien la ortodoxia interpretativa nos dice que *las bancas son de los representantes y no pertenecen al partido*, la realidad condiciona ese aserto y en la práctica el partido limita la opinión de sus legisladores. A quien no está de acuerdo en aspectos fundamentales, sólo le queda renunciar al partido y mantener su banca, en el mejor de los casos, en una actitud aislada que sólo conduce a apartarlo aun más en el seno del Cuerpo que constitucionalmente integra.

Su participación en el “bloque” dificulta aun más esta acción personal, porque en la realidad concreta los grandes problemas nacionales, las leyes trascendentes, los despachos de comisión importantes se debaten y se resuelven previamente en el bloque, que se erige así en el ámbito sincero de las discusiones y opiniones de los legisladores. Una vez

que el bloque adopta una postura determinada, es muy poco lo que puede hacer el legislador disidente, si no cuenta con la propia autorización del bloque para exteriorizar su discrepancia.

Éstas son realidades tangibles y concretas que no debemos olvidar en el momento de buscar soluciones, y no debemos pensar encontrarlas sólo en la modificación de normas, o reglas o leyes de fácil concepción, sino en la difícil tarea de modificar hábitos y costumbres cuyo desarraigo no se consigne "desde la norma para abajo" sino, por el contrario, a través del "consenso y convencimiento íntimo que llega hacia arriba" y recién cristaliza en la norma reglamentaria.

## 5. LOS INTENTOS DE SUPERACIÓN EN LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL

Proponemos modificaciones referidas a: 1º) La composición de la Cámara de Diputados. 2º) El funcionamiento de ambas Cámaras. 3º) La composición del Senado Federal y sus atribuciones como Consejo de Estado del presidente de la Nación, y 4º) La creación de órganos auxiliares de los poderes políticos que integran la representación clásica: el Consejo Económico-Social y el Consejo de Seguridad y Defensa.

No importa que ello presuponga una reforma a la Constitución Nacional. Por ahora estamos abocados a la tarea de concretar ideas y aportar pequeñas soluciones, y por ello trataremos algunas de ellas en forma separada.

## 6. LA CÁMARA DE DIPUTADOS

a) La dinámica de los cambios modernos no se compeade con los parlamentos tumultuosos y con los silencios y tiempos de la retórica. Los cuerpos colegiados muy numerosos son proclives a largas discusiones que, en definitiva, conspiran contra la eficiencia y agilidad que exigen la función y control político y la tarea legislativa ordinaria.

Para corregir este defecto de constitución del órgano, basta recurrir al dispositivo del actual art. 37, *in fine*, en cuanto faculta al Congreso a fijar la base de la representación, después de cada censo general previsto en el art. 39. Deberá elevarse la base de modo tal que el número de diputados nacionales no exceda los 120 legisladores.



Recordemos que nuestro sistema no es parlamentario, sino presidencialista. Al Congreso le corresponden determinadas funciones de control político paralelas a la tarea legisferante que no se pueden cumplir con órganos sobredimensionados. Además, la existencia del sistema bicamaria obliga a una instancia ulterior de análisis que no puede ser trabada y requiere agilidad en el Cuerpo.

Por último, la ley 15.264 de "Representación mínima de las Provincias", sancionada en 1959 y cuyo promotor fuera el ministro del Interior doctor Alfredo R. Vítolo, al disponer que en el supuesto de elevarse la base de representación y no cubrir el pueblo de cada provincia el mínimo requerido por la ley, siempre elegirá el pueblo de la provincia aunque perdiera el mínimo representativo con que concurrió al acto fundacional de la Constitución (artículo 38).

b) Otra iniciativa que podría considerarse es la adecuación a nuestra realidad de los llamados "diputados de partido" que la Constitución mexicana prevé para aquellos partidos políticos que no han alcanzado representatividad en las Cámaras, en un número reducido (art. 54, reformado en 1972).

Jorge Carpizo fundamenta su inclusión: "*La reforma del art. 54 persiguió una finalidad concreta: que continúe la estabilidad política que el país ha obtenido. Y a gran habilidad se abrieron las puertas a una importante representación de los partidos de la oposición, que vivificó la vieja democracia*".

No dejo de advertir que esta creación responde a la muy particular realidad política mexicana, donde un partido llamado "hegemónico" necesita completar su representatividad". Aún así creo que conviene estudiar su aplicación a nuestro esquema nacional para asegurar una voz a aquellos grupos que no pueden hacerse oír en el concierto legislativo.

c) Por último, en cuanto a la composición de la Cámara baja, cabría pensar en la hipótesis de reflotar la representación de los delegados de los Territorios Nacionales y, ahora, de los Territorios Insulares.

Estos delegados nacionales con voz y sin voto, en alguna medida pueden representar la opinión de aquellos

<sup>5</sup> JORGE CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, México 1973, p. 276.

territorios que tanto necesitamos integrar al desarrollo nacional.

Estos pequeños retoques no constituyen por sí mismos soluciones al problema de la representación, pero complementados con los órganos auxiliares que luego desarrollaremos, coadyuvarán sin duda al propósito perseguido.

## 7. EL SENADO FEDERAL

a) Sin perjuicio de reivindicar para el Senado la representación auténtica de las autonomías provinciales, creemos conveniente volver a la elección de senadores nacionales por las Legislaturas provinciales como lo prevé el art. 46, desechando en este aspecto la enmienda constitucional de 1972 que dispuso la elección directa por el pueblo.

No afirmamos una desconfianza en el pueblo al proponer la elección indirecta. Sólo queremos recalcar la verdadera función del Senado como escenario natural para la defensa de las autonomías locales.

b) Además de lo expuesto, debemos reafirmar la función de verdadero "Consejo de Estado" del presidente de la Nación que la Ley Suprema atribuye a este órgano. Basta recordar la prestación de Acuerdo para Magistrados de la Justicia Federal, designación y remoción de embajadores, presentación de terna para designación de obispos —antes del Concordato de 1966—; designación de oficiales superiores de las FF. AA.; declaración del estado de sitio en caso de ataque exterior, etc.

Sería muy útil la incorporación directa al Senado nacional, por derecho propio, de los ex presidentes de la Nación que hubieren cumplido su mandato, ya sea en gobiernos *de jure* o *de facto*. Es una forma de conocer *de visu* los motivos íntimos de su gestión pública; asegura también la capitalización de su experiencia política y gubernamental, y ayuda al sinceramiento de los debates cuando se trata de cuestionar los procedimientos y decisiones de gestiones anteriores.

Ya tenemos el antecedente de la Constitución de 1826 en cuanto incorporaba al Senado al director saliente y creemos que es una forma novedosa de colaboración y control por quienes tuvieron el insigne honor de desempeñar la más alta magistratura ejecutiva.

La inmediatez que supone la posesión de los presidentes por derecho propio de una banca en el Senado, obligará

a tratar esos temas con la altura y seguridad que la dignidad de las personas potencialmente cuestionadas lo exijan.

Somos conscientes de que estas reformas no contribuirán por sí solas a solucionar el problema de la participación y representación política. Proponemos por ello nuevas formas concretas para superar ese vacío.

## 8. EL CONSEJO ECONÓMICO-SOCIAL

Una vieja preocupación nos indujo en 1963 a profundizar este tema. Allí efectuamos proposiciones concretas con las fórmulas y los artículos nuevos a introducirse en la Constitución, de lo cual efectuaremos un breve resumen.

### a) *El organismo, su naturaleza y ubicación.*

*“Creemos que el Consejo Económico-social debe ser un reflejo de la «relación económica real de la vida argentina», un espejo donde se encuentren cara a cara los sectores más representativos de la actividad económico-social, si es posible desprendidos de sus intereses de grupo o clase y dispuestos a mancomunar sus esfuerzos para proyectar, resolver y mejorar las deficiencias y defectos que la circunstancia económica y los problemas sociales plantean<sup>6</sup>.”*

Ratificamos que no constituye un órgano de decisión, sino de consulta y asesoramiento constitucional. De lo contrario, nos ubicamos fuera del sistema democrático y las experiencias en tal sentido han concluido en el más absoluto fracaso.

Los precedentes europeos (Constitución de Italia, artículo 99) y la de Francia de la Quinta República (arts. 69 a 71) pueden significar un precedente, pero debemos cuidarnos de adaptarlos a la muy particular realidad argentina. La fallida experiencia que significó su creación legal en 1972 (ley 19.569), nos mueve a proponer su incorporación por vía constitucional. Así se asegurará su *independencia* y *jerarquía*, fundamentales para poder cumplir los fines que más abajo vamos a proponer.

Creo que debe incorporarse el Consejo Económico-Social como un órgano auxiliar de los poderes políticos, sin subordinación jerárquica a ninguno de ellos, que se incorporará en la segunda parte, “Autoridades de la Nación”, por tratarse de un organismo del poder. De la misma ma-

<sup>6</sup> GUILLERMO BECERRA FERRER, *Reforma constitucional*, Tesis de Doctorado, inédita, cap. VI, p. 106 y ss.

nera procede agregarlo en el título primero que trata del "Gobierno Federal", sin perjuicio de que las provincias argentinas puedan —en ejercicio de su propia autonomía— crear organismos similares en la esfera del poder local. Por tratarse de un órgano auxiliar de ambos poderes políticos correspondería incorporar dentro del título I, de la segunda parte, una sección nueva, sección cuarta, que llevaría por nombre "Del Consejo Económico-Social". Con un capítulo I: "Naturaleza y duración", y un capítulo II: "Funciones".

b) *Composición*: Si bien la ley reglamentaria debe completar y desarrollar el texto constitucional, éste debe sentar las bases o límites dentro de los cuales se van a mover los poderes constituidos al dictarla.

Creemos conveniente integrarlo por consejeros nacionales que representen la realidad económica nacional y argentina, teniendo en cuenta su importancia numérica cuantitativa y cualitativa. Por no ser un órgano de decisión política, sino auxiliar de los poderes políticos, importa más la representatividad real de quienes lo integran, que el número de los representantes ya que sus decisiones, si bien se adoptan por simple mayoría, adquieren importancia por la seriedad de su fundamentación ya sea de mayoría o de la disidencia o minoría.

Es conveniente que el Estado esté representado en el Consejo por un miembro, que a la vez sea quien lo presida. No significa esto preeminencia alguna en el organismo del representante del Estado, desde que sólo tiene un voto como los demás. Se procura, en cambio, facilitar la vinculación del organismo con los restantes poderes públicos.

Para adjudicar la representación del Consejo, estimamos útil seguir el criterio del sistema italiano: importancia numérica y cualitativa. Podríamos entonces, sobre veinte miembros, asignar:

a) Ocho miembros a la representación trabajadora, en general, vale decir, un número adecuado a la importancia cuantitativa y cualitativa de la representación.

b) Cuatro miembros al sector empresario industrial y comercial, en proporción a su vez dentro de estas dos ramas (dos a la industria y dos al comercio).

c) Dos miembros para los productores agrícola-ganaderos, también divididos según la materia, ya que no po-

demos olvidar el origen agrícola-ganadero de la riqueza nacional.

d) Dos miembros para los representantes de entidades financieras bancarias y de previsión, divididos también por materia, ya que la regulación del uso del crédito y la política de seguridad social constituyen aspectos vitales del orden económico general.

e) Dos miembros por las asociaciones de profesionales en general, pues los profesionales de todo el país constituyen un numeroso equipo de trabajadores intelectuales que no pueden ser olvidados. Es también un modo de incluir una especie de "representación de la clase media argentina", verdadera reserva moral y material en cualquier plan de desarrollo.

f) Dos técnicos con títulos relevantes, hombres de actuación destacada, provenientes de las universidades o institutos científicos de investigación superior, en materia Económica.

La ley fijará las bases de la elección tratando de asegurar la mayor representatividad de sus miembros con relación a las entidades representadas.

En relación al *mandato*, los consejeros deben durar 4 años en sus funciones, debiendo renovarse por mitades el Cuerpo cada bienio y tendrán los privilegios, prerrogativas, dietas e incompatibilidades de los diputados de la Nación.

c) Respecto a las *Funciones*, creemos que corresponde al Consejo<sup>7</sup>:

## CAPÍTULO II

### *Funciones:*

Artículo ....: Corresponde al Consejo Económico-Social:

A) *Derecho de iniciativa*: Presentar, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, proyectos de ley a las Cámaras Legislativas, en cuestiones de carácter económico-social.

B) *Consulta obligatoria prelegal*: Dictaminar en las consultas que le formulen el Poder Ejecutivo o alguna de las Cámaras del Congreso.

<sup>7</sup> GUILLERMO BECERRA FERRER, *op. cit.*, p. 128 y ss.

Ninguna ley en materia económico-social podrá ser sancionada sin el dictamen previo del Consejo, el cual deberá expedirse dentro de los treinta días de recibida la petición. Transcurrido ese término sin recaer pronunciamiento, los poderes consultantes podrán resolver directamente el asunto consultado.

C) *Derecho de opinión*: Emitir opinión en los problemas económico-sociales que estime de interés, ya sea de oficio o a petición de personas o entidades privadas.

D) *Estados de emergencia*: Dictaminar a solicitud de la Comisión Permanente en toda medida de emergencia a resolver por el Poder Ejecutivo en receso de las Cámaras Legislativas; como asimismo en todo decreto con fuerza de ley sobre la materia, cuando las Cámaras Legislativas no estuvieren integradas y en funcionamiento.

E) *Ejercicio del derecho de huelga*: Considerar y emitir opinión sobre toda declaración de huelga o paro general, cualquiera sea el tiempo de duración. A tales fines, las entidades que los declaren deberán comunicar con cinco días de anticipación al Consejo la iniciación de la medida, sin cuyo requisito no podrá invocarse el derecho establecido en el artículo 14 bis.

F) *Potestad disciplinaria*: Aplicar, con el voto de la mayoría absoluta de los integrantes del cuerpo, medidas disciplinarias a los consejeros; y hasta excluirlos de su seno por indignidad, requiriéndose en este caso el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo.

G) *Poderes implícitos*: Dictar todas las resoluciones y disponer las medidas que sean convenientes para poner en ejercicio las funciones antecedentes.

## 8. CONCLUSIÓN

Cada vez estamos más convencidos de la necesidad de un sinceramiento de las costumbres y prácticas políticas para que la solidaridad argentina se ponga de manifiesto, no sólo frente a las graves emergencias derivadas de la guerra, sino para que se convierta esa fraternidad espiritual en el modo normal que asegure la convivencia civil.

*“Es evidente —afirma Friedrich— que el desacuerdo respecto de las cosas fundamentales no basta para destruir el constitucionalismo, ya que en todos los sistemas constitucionales se encuentra tal desacuerdo. Para que el desacuerdo llegue a provocar la destrucción, tiene que ser in-*

*tenso y los dos bandos tienen que estar divididos con bastante igualdad*<sup>8</sup>.”

No me canso de repetir que vivimos instancias de cambio. No es eso lo que nos asusta, sino el enfrentamiento o al menos la indiferencia social frente al cambio de las estructuras sociales y la falta de participación popular y sectorial en los grandes problemas nacionales.

Por ello, y para terminar, insisto en recordar con ese distinguido catedrático español Manuel Fraga Iribarne<sup>9</sup>:

*“No hay dudas de que nos hallamos en épocas de cambio. Pero ello no significa que antes no lo hubo, porque negaríamos la historia. El cambio social es lo normal: lo grave de hoy es la velocidad y la profundidad del cambio.*

*”Hay que asumir el mundo actual como es: hay que entenderlo y dialogar con él; hay que respetar sus grandes creaciones; hay que intentar ayudarle en sus anhelos de volver a hacer un sitio para el espíritu; hay que hacerlo con moderación y simpatía. No es tarea fácil, y ciertamente no es tarea para fanáticos, sectarios, integristas o reaccionarios. No es un planteamiento de reconquista, sino de humilde volver a empezar, como los cristianos primitivos. Es tiempo, más que de dómines y vigilantes, de profetas y de apóstoles.”*

<sup>8</sup> J. KARL FRIEDRICH, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1946, p. 564.

<sup>9</sup> MANUEL FRAGA IRIBARNE, *El desarrollo político*, Ed. Grijalbo, Barcelona 1972.