

**LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA
PROMESA DE UNIDAD Y PROGRESO
EN LA DIVERSIDAD SOCIAL**

*Conferencia de la Dra. María Angélica Gelli
al incorporarse como Académica de Número a la
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas,
en sesión pública extraordinaria del 2 de octubre de 2013*

Las ideas que se exponen en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049

(1014) Buenos Aires - República Argentina

ancmyp@ancmyp.org.ar

www.ancmyp.org.ar

Se terminó de imprimir en Pablo Casamajor Ediciones (www.imagenimpresa.com.ar)
en el mes de diciembre de 2013.

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2013 / 2014**

Presidente Académico Ing. MANUEL A. SOLANET
Vicepresidente . . Académico Dr. SANTIAGO KOVADLOFF
Secretario Académico Dr. LEONARDO MC LEAN
Tesorero Académico Dr. RODOLFO A. DÍAZ
Prosecretario . . . Académico Dr. JOSÉ CLAUDIO ESCRIBANO
Protesorero Académico Dr. ROSENDO FRAGA

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN	22-04-87	Juan B. Justo
Monseñor Dr. Gustavo PONFERRADA..	22-04-87	Nicolás Avellaneda
Dr. Gerardo ANCAROLA.....	18-12-92	José Manuel Estrada
Dr. Gregorio BADENI	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Hugo O. M. OBIGLIO	23-04-97	Miguel de Andrea
Dr. Alberto RODRÍGUEZ GALÁN	23-04-97	Manuel Belgrano
Dr. Fernando N. BARRANCOS Y VEDIA	28-04-99	Benjamín Gorostiaga
Dr. Juan R. AGUIRRE LANARI	27-11-02	Justo José de Urquiza
Dr. René BALESTRA	14-09-05	Esteban Echeverría
Dr. Alberto DALLA VÍA	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA	14-09-05	Cornelio Saavedra
Embajador Carlos ORTIZ DE ROZAS....	14-09-05	Ángel Gallardo
Dr. Mario Daniel SERRAFERO	14-09-05	José M. Paz
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE	14-04-10	Bartolomé Mitre
Lic. María Teresa CARBALLO	26-10-11	Roque Sáenz Peña
Dr. Héctor A. MAIRAL	26-10-11	Carlos Pellegrini
Dr. Eduardo Martín QUINTANA.....	26-10-11	Vicente López y Planes
Dra. María Angélica GELLI	12-12-12	Antonio Bermejo
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI.	12-12-12	Adolfo Bioy
Almte. Enrique MOLINA PICO	12-12-12	José de San Martín

ACADÉMICO EMÉRITO

Dr. Carlos María BIDEGAIN

*Apertura del acto a cargo del
académico Presidente Manuel Solanet*

Tengo el agrado de abrir esta sesión extraordinaria para proceder a la incorporación, como académica de número, de la Dra. María Angélica Gelli.

La Dra. Gelli aporta a nuestra corporación sus notables cualidades morales e intelectuales, además de su extensa experiencia en el campo del derecho, que serán debidamente expuestas por el académico Gregorio Badeni.

La Dra. Gelli ocupa el sitial Antonio Bermejo, quien fue miembro de la Corte Suprema de Justicia durante 23 años. Tal vez sea esta una circunstancia premonitoria. Reemplaza en este sitial al nuestro recordado Jorge Gallardo, a quien rendimos homenaje.

Procedo a entregar a la nueva académica el diploma que la acredita y la correspondiente medalla. Recíbalos con nuestras más sinceras y efusivas felicitaciones.

Presentación a cargo del académico Gregorio Badeni

En la sesión pública de esta tarde se me distinguió con el honor de presentar a la doctora María Angélica Gelli con motivo de su incorporación como miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Se trata de un privilegio que acepto complacido debido a la merecida distinción que le confirieron los integrantes de esta Academia por su destacada labor científica desarrollada en los ámbitos de la Ciencia Política y el Derecho Constitucional, mediante una actividad intensa y ejemplar desplegada como investigadora, docente universitaria y publicista. A ello se añaden sus relevantes cualidades personales expuestas en la vida pública y privada, cuya presencia constituye uno de los requisitos ineludibles para acceder a la jerarquía propia de las academias nacionales.

La académica Gelli, tal como lo exige el Estatuto de la Corporación, fue propuesta para ser designada por cuatro académicos: María Teresa Carballo, José Claudio Escribano, Hugo Obiglio y quien tiene el agrado de presentarla. La designación por sus pares se concretó el 12 de diciembre de 2012 para ocupar el sitial cuyo patrono es Antonio Bermejo y que había dejado vacante nuestro estimado amigo el profesor Jorge Emilio Gallardo.

El ingreso de un nuevo miembro a nuestra Academia para ocupar alguno de sus 35 sitiales, siempre reviste un contenido positivo. Implica revitalizar a la Academia mediante la suma de los esfuerzos e ideas que aporta el nuevo académico en el marco del pluralismo que caracteriza a la labor de aquella. Cada miembro que se agrega a la Corporación incorpora sus propios valores, su formación, sus ideales, su propia filosofía que contribuyen al desenvolvimiento exitoso de una obra común.

Lamentablemente, en algunos casos, se percibe cierta desconexión entre la Academia y la sociedad. Desconexión que se refleja en la ignorancia y hasta en la reacción antiacadémica de aquellos que aspiran a masificar las ciencias endiosando la figura del hombre mediocre que describiera José Ingenieros.

Sin embargo, las Academias nacionales, por la propia razón de su existencia y la libertad responsable que impera en su labor científica, constituyen el hito más elevado en la escala cultural de un país. Conforman los organismos más idóneos para fomentar la manifestación y el progreso de las ciencias. Son recintos de investigación seria, de estudios profundos, de colaboración interdisciplinaria e intercambio de ideas creativas, donde la acción intelectual se desenvuelve al margen de las presiones políticas o corporativas.

Segundo V. Linares Quintana, quien fue miembro y presidente de nuestra Corporación, destacaba que las Academias nacionales con el carácter institucional que adquirieron por sus propios méritos, se concentran en la búsqueda de la sabiduría. Sabiduría cuyo valor es incomparable con el de los bienes materiales y del que puedan deparar las satisfacciones honoríficas, porque nada de lo que se pueda apetecer es comparable con la sabiduría.

Bernardo Houssay, nuestro recordado Premio Nobel y miembro de esta Corporación, proclamaba que la potencia, la jerarquía y el prestigio de una nación dependen del nivel científico de sus

Academias nacionales. Por su parte, Carlos Saavedra Lamas, también distinguido con el Premio Nobel y uno de los fundadores de esta Corporación, destacando la importancia fundamental que presenta la labor académica decía que ella, en algunas oportunidades se realiza en forma ostensible, y en otras, de manera silenciosa. Pero todas las Academias nacionales son usinas de alta producción intelectual donde la calidad se impone sobre la cantidad.

Una de las características que distingue a las Academias nacionales reside en congregar a personas que, tras una razonablemente extensa y profunda dedicación científica han adquirido el caudal de una experiencia decantada y pluralista, que también se traduce en una conducta pública y privada irreprochable.

A esa conducta se refiere nuestro académico Horacio García Belsunce cuando señala que, para ser académico, no es suficiente con la consideración de la sabiduría y de los conocimientos científicos. A la dignidad intelectual se debe añadir la dignidad en la vida. El académico debe ser modelo de virtud y actuar siempre con la autoridad que confiere la nobleza de su ser. Para ser académico no basta el saber científico si está desprovisto de atributos humanos honorables. Es así que, alcanzar el nivel académico comporta una honrosa distinción, pero también el deber de proseguir ejerciendo la vocación científica con el mismo amor, dedicación y perseverancia con que lo ha sido hasta ese momento. Tal es el compromiso ineludible de todo académico, y tal es el compromiso que asume María Angélica Gelli.

Nuestra flamante académica concluyó sus estudios de abogacía en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, donde también obtuvo el título de Especialista en Sociología Jurídica.

Su inquietud por acceder al conocimiento de los hechos e instituciones generados por las relaciones sociales y que, a su vez, determinan sus contenidos, despertaron en ella el afán de

profundizar los estudios políticos, jurídicos y sociológicos. Así se fue conformando su temprana vocación en la cual gravitaron el ejemplo de su madre, una calificada maestra que tuvo a su cargo la dirección de varios establecimientos escolares en localidades cercanas a Bahía Blanca, así como también de su padre, lector infatigable de quien heredó la encantadora pasión por acceder al conocimiento de las obras literarias más representativas de las corrientes humanistas. No sólo de la literatura nacional y española, sino también de la gestada por autores franceses y anglosajones.

El desarrollo de esa vocación, como destaca nuestro académico Santiago Kovadloff, estuvo asociado al ejercicio de la libertad de criterio, al espíritu crítico, a la posibilidad de renacer permanentemente de los condicionamientos que fatalmente se imprimen sobre la vida de cualquiera mediante el reencuentro necesario con el espíritu crítico y la libertad de discernimiento.

A lo largo de los años y de las penosas vicisitudes institucionales del país esa vocación se fue consolidando con sus variadas proyecciones. Entre ellas, la docencia universitaria. En la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires su vocación docente se concentró en las áreas relacionadas con el Derecho Constitucional y la Sociología Jurídica bajo la guía y tutela de su maestro Alberto Antonio Spota, quien también integró nuestra Academia.

La solidez de sus principios e ideas, sus sacrificios, su cordialidad, su equilibrio, su tenacidad y firmeza de carácter fueron algunos de los factores que proyectaron esa vocación docente a la Universidad Austral, a la Universidad de San Andrés, a la Universidad del Salvador, al Servicio Exterior de la Nación, al Instituto Nacional de Administración Pública, a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y a varias universidades nacionales con asiento en las provincias.

Actualmente es Profesora Titular de Administración y Constitución de la Carrera de Especialización en Derecho Administra-

tivo y Administración Pública, como también de Derecho Constitucional en la Carrera de Especialización en Administración de Justicia en el Departamento de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo es Profesora Asociada de Derecho Constitucional en las Carreras de Derecho, Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de San Andrés.

Su labor en los claustros universitarios es ampliamente reconocida por la claridad y excelencia de la enseñanza que imparte, por la solidez de sus conocimientos y por su rigor metodológico.

Asistió a innumerables cursos, seminarios y congresos habiendo sido conferencista no solamente en importantes centros universitarios y científicos del país, sino también de Chile, Ecuador, España, Estados Unidos, México, Perú y Uruguay.

Como publicista Gelli se caracteriza por la rigurosa aplicación del método socrático, a veces en forma explícita y otras en el marco del análisis previo a la emisión de un juicio de conocimiento, por su estilo claro, conciso y expuesto en el lenguaje cotidiano. En sus libros y en los más de 250 artículos, ensayos y comentarios publicados en el país y en el extranjero las opiniones de Gelli fluyen con particular sensatez, franqueza y respeto por el disenso.

Entre los libros de los cuales es autora una particular mención merece su “Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada”. Es una de las obras más requeridas en los últimos años por quienes ejercen el arte de abogar, docentes y alumnos. Próximamente será conocida su quinta edición actualizada. Es una obra en la cual se refleja el desafío intelectual asumido por la autora quien, sin guiarse por los ritmos o modas del oportunismo, transmite con suma claridad los fundamentos jurídicos que avalan sus conclusiones. En ella escribe que, en la satisfacción que brinda el análisis de la Constitución, “late también una esperanza implícita: que los argentinos sepamos honrar sus normas y el espíritu

de libertad y justicia que la atraviesa”, añadiendo que “aun en los tonos grises que en algunas circunstancias depara el ejercicio de la democracia, la Constitución interpela siempre, demanda compromiso con sus normas y con el modo en que esas normas se cumplieron o incumplieron a lo largo de la historia”.

Antes de concluir esta presentación y en la hora de recibir sus lauros académicos, es justo señalar el mérito que corresponde en el triunfo intelectual de Gelli, a su grupo familiar y en especial a su esposo, el Dr. Eduardo Soterías quien supo proporcionarle, a lo largo de 42 años, el clima de amor y serena alegría, indispensables para que el éxito corone la tarea científica.

Académica Gelli, su incorporación enriquece a esta Academia y nos permite saldar una deuda hacia su persona y su obra, así como también hacia las ciencias que conforman el objeto de nuestra Corporación. Al ofrecer este saludo oficial de recepción, ruego se compensen las deficiencias en que pude haber incurrido, con la alegría que experimentamos al darle la bienvenida.

LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA PROMESA DE UNIDAD Y PROGRESO EN LA DIVERSIDAD SOCIAL

Por la académica Dra. MARÍA ANGÉLICA GELLI

Señores académicos, autoridades ya mencionadas por el académico Presidente, amigos, amigos, Eduardo.

Agradezco a los integrantes de esta Casa que hoy me recibe formalmente, al Sr. Presidente, ingeniero Solanet y, en especial a mi cálido presentador, académico Gregorio Badeni y a quien fuera presidente de esta Academia, a cuya generosidad tanto le debo, doctor Jorge Reinaldo Vanossi.

A los maestros y maestras que conocí y leí, a la Institución Teresiana que educa en la libertad, la responsabilidad, el diálogo, el trabajo en equipo y la sencillez. A los colegas y a los estudiantes que, con preguntas sagaces abrieron, para mí, rumbos de investigación y análisis. Lecciones tantas que recibí –no digo que las haya aprendido– que me acompañarán siempre.

Mi antecesor: Jorge Emilio Gallardo

Sucedo al periodista, investigador y profesor Jorge Emilio Gallardo. Crítico, editorialista, secretario de redacción y director del Suplemento Literario de *La Nación*, periódico en el que inició en 1961 una larga trayectoria plena de éxitos personales –ganó, entre otros, el Premio ADEPA –RIZZUTO, por su serie “Brasil, frontera sur”– y del gozo que deparó a los muchos lectores que seguían sus trabajos. Modelo de periodista culto que informaba y develaba otras civilizaciones sin dejar de lado la propia que le apasionaba.

Mi patrono: Antonio Bermejo

Me corresponde ocupar el sitial cuyo patrono es Antonio Bermejo. Constituye un honor impensado para mí.

Antonio Bermejo, hijo de padre inmigrante español, nació en Chivilcoy, Provincia de Buenos Aires. Se educó desde muy joven en el, por mucho tiempo mítico, Colegio Nacional de Buenos Aires y se doctoró en Jurisprudencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Tuvo una dilatada trayectoria pública. Profesor muy joven –a los 17 años– y político de intensa actuación. Fue senador, diputado y ministro de Justicia e Instrucción Pública. Creía en el progreso mediante el acceso de todos a la educación. Su obra lo define: como ministro impulsó y creó entre otros institutos la Escuela de Comercio para Mujeres y presentó, como diputado, un proyecto de ley de pensiones. Datos estos que deben señalarse ante alguna crítica ligera al ideario que sostuvo, efectuada desde una mirada contemporánea y, quizás, poco reflexiva, tildándolo de excesivamente conservador.

Sin duda, su lauro mayor fue haber integrado la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 1903 hasta su muerte en 1929 presidiéndola, además, por 24 años consecutivos¹.

Eximio jurista, según la apreciación que de él hizo Julio Oyhanarte. Modelo de juez independiente que dio su nombre y perfil a la etapa de la Corte que presidió, atravesando nada menos que siete presidencias consecutivas y de diferente signo político: las de Manuel Quintana, José Figueroa Alcorta, Roque Sáenz Peña, Victorino de la Plaza, Hipólito Yrigoyen, Marcelo Torcuato de Alvear y el inicio de la 2ª presidencia de Yrigoyen². Esta circunstancia, que cumple con el diseño del Poder Judicial que dispone la Constitución al establecer la inamovilidad en el cargo de los magistrados judiciales mientras dure su buena conducta, enaltece a esos presidentes argentinos que no cayeron en la tentación de remover la Corte y aceptaron las sentencias que emitía el Tribunal. Eran otros tiempos en los que la institucionalidad se respetaba, aunque ya se hacían notorias nuevas convulsiones políticas³.

Bermejo ejerció la magistratura judicial en épocas de cambios profundos en nuestro país. Ya consolidado el período de la organización constitucional, de las oleadas inmigratorias que llegaron al país, emergían actores nuevos que aspiraban, con justicia, a la participación política, social y económica: el lugar que les prometía el Preámbulo de la Constitución Nacional.

¹ En esa etapa del Tribunal, el presidente de la Nación era quien elegía al presidente de la Corte Suprema. El sistema no se condecía con la denominación y características de "poder" independiente que la Constitución establece para el Poder Judicial.

² Antonio Bermejo fue nombrado juez de la Corte Suprema en las postrimerías de la presidencia de Julio A. Roca, en 1903.

³ El primer juicio político a los integrantes de la Corte Suprema fue propiciado por el presidente Juan Domingo Perón y se llevó a cabo por el Congreso de la Nación entre 1946-1947. Fueron destituidos tres de los entonces cinco ministros que integraban la Corte y, también, el Procurador General. Ese juicio político influyó de modo notorio en la inestabilidad de Poder Judicial a futuro. Pocos presidentes argentinos, desde entonces, resistieron el impulso por conformar la mayoría del Tribunal.

Se ha dicho de la Corte Bermejo, que durante ese lapso el control de constitucionalidad se retrajo y se consolidaron las atribuciones institucionales de los poderes políticos; que fue un positivista apegado a la letra de la Constitución y un defensor a ultranza de las libertades económicas y los derechos propietarios, desconociendo la raíz social que ya se anunciaba y se requería establecer. Un liberal, en suma. Quizás tuvo reservas y prevenciones acerca del papel y la excesiva intervención del Estado en la economía. En cambio, mantuvo un principio rector en su vida como magistrado judicial, el que indica que las “garantías constitucionales no ceden ante las conveniencias políticas”⁴. Estas convicciones las mantuvo hasta emitir disidencias notorias y solitarias en fallos célebres, aun siendo presidente de la Corte Suprema.

Sé que los idearios y las actuaciones de las personas públicas deben de examinarse en los contextos y las circunstancias en las se tomaron las decisiones para comprender, más que para justificar o denostar.

Como quiera que sea, Antonio Bermejo presidió la Corte Suprema en el tránsito desde las presidencias conservadoras a las que surgieron de democracias más abiertas y extendidas. Y en ese lapso despertó respeto en todos, por su cultura, su razonamiento jurídico, su trabajo intenso sin estridencias. Por su discreción.

Tres sentencias que se emitieron bajo la presidencia del Tribunal que ejerció Antonio Bermejo merecen, según lo entiendo, destacarse. Hay aquí, en esta Sala, reconocidos profesores de derecho constitucional y de derecho administrativo, mujeres y varones. Con muchos de ellos hemos examinado y debatido acerca de esos fallos de la Corte Bermejo.

Fueron sentencias paradigmáticas y considero que, pasado el tiempo y a pesar los avatares institucionales de nuestro país,

⁴ Cf. Poli Gonzalvo, Alejandro. “Una democracia todavía en pañales. De 1910 a 2010”. *La Nación*. Buenos Aires, 30 de abril de 2010.

todavía constituyen fuentes de reflexión y enseñanzas. Me refiero, en primer lugar, a “*Ercolano*” (1922) y la disidencia que emitió el juez Bermejo en ese fallo⁵. En el caso se convalidaron por la mayoría del Tribunal, leyes del Congreso que prorrogaron plazos de locaciones destinadas a vivienda o comercio y se congelaron los precios de esos arriendos, en razón de la crisis habitacional que entonces aquejaba al país. Aunque la sentencia pudo ser justa para el caso concreto y la mayoría del Tribunal –si se examina cuidadosamente la regla creada por ésta– acotó los efectos de la decisión, vale la pena reparar en la disidencia de Bermejo.

Aunque no todas las consideraciones de este magistrado en el fallo deban compartirse, anticipó con lucidez las consecuencias de sancionar normas –y, agregó, mantenerlas y profundizarlas en el tiempo– sin examinar los costos sociales que esas medidas pueden causar en el mediano y largo plazo. Lo hizo al expresar la preocupación por los “*perniciosos efectos*” de políticas legislativas insensatas o erradas que resuelven problemas en lo inmediato pero con medios irrazonables, perjudiciales en el futuro para todos.

La segunda sentencia de la Corte Bermejo es la emitida en el caso “*Delfino*” (1927). Allí se declaró la constitucionalidad de una amplia reglamentación de las leyes por parte del Poder Ejecutivo. Pero con un límite, quizás difícil de trazar. “Existe –dijo el Tribunal– una distinción fundamental entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de regular los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de la ley. Lo primero no puede hacerse, lo segundo es admitido...”⁶. Especial resonancia tienen estas palabras cuando en mérito a la autoriza-

⁵ Cf. “*Ercolano c/ Lanteri de Renshaw*”. *Fallos* 136: 148. Votaron por la mayoría los jueces Domingo E. Palacio, José Figueroa Alcorta y Ramón Méndez.

⁶ Cf. “*Delfino y Cía*”. *Fallos* 148: 430. Firmaron esta sentencia, los ministros Antonio Bermejo, Roberto Repetto y Miguel Laurencena.

ción constitucional para sancionar leyes de delegación legislativa en el presidente de la Nación establecida, en 1994, en el Art. 76 de la Constitución Nacional por causa de emergencia pública, se abusa de este instrumento para concentrar todavía más, si cabe, el poder de decisión en el Ejecutivo. Rutina desafortunada que parece consolidarse en la Argentina: llevamos más de 10 años bajo la vigencia de la emergencia pública pedida por el Ejecutivo y habilitada por el Congreso de la Nación. Con un agravante, después de 2009 esa emergencia dejó de disponerse por el plazo limitado de un año para establecérsela, en cada vencimiento de la emergencia, por el de dos.

Por fin quiero citar de la Corte Bermejo, el caso “*Bourdieu*” (1925). La sentencia definió la extensión del derecho de propiedad, señalando que éste asegura algo más que las garantías del derecho real de dominio. Dijo la Corte Suprema: “El término «propiedad», cuando se emplea en los Arts. 14 y 17 de la Constitución o en otras disposiciones de ese estatuto comprende, como lo ha dicho esta Corte, «todos los intereses apreciables que un hombre puede poseer, fuera de sí mismo, fuera de su vida y de su libertad». Todo derecho que tenga un valor reconocido como tal por la ley, sea que se origine en las relaciones de derecho privado, sea que nazca de actos administrativos (derechos subjetivos privados o públicos), a condición de que su titular disponga de una acción contra cualquiera que intente interrumpirlo en su goce así sea el Estado mismo, integra el concepto constitucional de «propiedad»⁷. Este considerando tantas veces usado para limitar excesos administrativos fue, además, precedido por una frase que no siempre se transcribe y configuró –según lo entiendo– toda una definición acerca de la integridad de un ideario político institucional donde los derechos –todos los derechos– dependen unos de los otros. En términos de la Corte se dijo en “*Bourdieu*”: “...las palabras «liber-

⁷ Cf. “*Bourdieu c/Municipalidad de la Capital*”. *Fallos* 145: 307. Suscribieron esta sentencia los ministros Antonio Bermejo, José Figueroa Alcorta, Ramón Méndez y Miguel Laurencena.

tad» y «propiedad» comprensivas de toda la vida social y política, son términos constitucionales y deben ser tomados en su sentido más amplio”.

El fallo se ha mentado tantas veces que ya constituye un lugar común jurídico. La sentencia hizo un largo camino y constituyó un precedente citado por el Tribunal en distintas integraciones, hasta hoy. La sentencia constituye un signo de la continuidad jurídica, fundamento de la defensa de los derechos contra las extralimitaciones y arbitrariedades del poder estatal. El precedente ha permanecido y sus valores sostuvieron, en circunstancias aciagas de nuestro país, los derechos personales, a pesar de los orígenes modestos del caso en sí mismo, que fue decidido, como recordé, en 1925.

Esa idea de continuidad jurídica, de permanencia de lo esencial al incorporarse otros idearios valiosos al texto constitucional –por ejemplo, los derechos del trabajador y de la previsión social; los de usuarios y consumidores; los deberes hacia el ambiente; la ampliación de las garantías; la jerarquía constitucional de los Tratados de Derechos Humanos– de mantenimiento siquiera en la norma jurídica de las aspiraciones comunes que nos cuesta, de todos modos, concretar, es la que creo se mantiene hoy en la Constitución Nacional. Se trata de una continuidad jurídica porque, desde luego, se puede perseverar en la decadencia. Estas dos fuerzas que anidan entre nosotros suponen una dialéctica nociva que la promesa escrita de la Constitución –si la convertimos en signo y símbolo de la convivencia social– puede superar.

El propósito de esta exposición

La exposición, acerca de cuya síntesis voy a leer, parte de un supuesto: la permanencia de los valores fundacionales de nuestra

organización institucional –a lo menos en la norma escrita, en el texto de la Ley Suprema– enriquecidos por los idearios que se fueron incorporando y sobre todo, por la sutura del principio de legalidad constitucional, quebrado tantas veces en el proceso de *desconstitucionalización* sufrido por el país en el siglo pasado.

Los procesos de ruptura del orden institucional –seis a partir de 1930–; una reforma constitucional en 1949 percibida como el triunfo de un sector sobre el otro al que parecía marginarse o, al menos, que se consideraba a sí mismo en las orillas de la participación política; una nueva enmienda a la Constitución que –paradoja de las paradojas– con ilegitimidad de origen profundizó y amplió los derechos sociales en 1957; los mesianismos de todo tipo y signo que florecieron y asolaron el país y la crítica y resistencia que facciones vanguardistas y violentas oponían a la que denominaban «democracia burguesa», generaron en la República Argentina el *oscurecimiento constitucional* por largos períodos⁸.

Recuperada la democracia representativa hace escasos treinta años, la institucionalidad constitucional, el imperio de la república democrática y la aceptación de los controles entre poderes, en especial del control de constitucionalidad, enfrentaron dificultades crecientes tanto por el arraigo de hábitos delegativos en los habitantes del país como por la inesperada defensa teórica de las democracias populistas. Quizás por las crisis económicas y financieras que padeció el país y la afectación de la gobernabilidad que fue una de sus consecuencias, la sociedad parece aprobar y aceptar, cuando emergen, presidencias poderosas que usan más allá de las reglas constitucionales, las atribuciones conferidas al titular del Poder Ejecutivo⁹. Al paréntesis en que entran las notas

⁸ En la década de 1970, algunas organizaciones guerrilleras que actuaban en el país –por causas internas y como secuela de la Guerra Fría de las entonces potencias enfrentadas –Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas– propiciaban el voto en blanco, ante el llamado a elecciones populares para regresar al sistema democrático, en 1973.

⁹ Después de la gran crisis de 2001 y el interregno de Eduardo Duhalde, a partir del 2003 comenzó

republicanas por esa circunstancia, le sigue el desprecio por la división y el control entre poderes, la república pasa a denominarse republicanismo y a concebírsela como una serie de reglas de entorpecimiento de la democracia que afectan la gobernabilidad, ante el silencio cómplice o al menos distraído de la sociedad.

Esos dos modos de entender un sistema político minorado resultan funcionales uno al otro. La rutina en soslayar las propias responsabilidades por parte de los actores sociales –de los habitantes y ciudadanos del país– delegando poder sin control, reclamando derechos sin asumir deberes, por un lado, y, por el otro, los intentos posteriores de justificación de un juego político de suma cero: *quien obtiene el poder se queda con todo el poder*, explican, en parte, el fracaso colectivo en términos de progreso sustentable.

Sin embargo, a pesar de las peripecias institucionales, los enconos que nos atenazaron, y la tragedia que vivimos en la década de 1970, nuestra Constitución es, por fin, la Ley que une en la diversidad social. Ya no es posible concebir a la Constitución –nadie parece sostenerlo así– como el triunfo de un sector o partido político sobre los otros.

Con las variadas observaciones y críticas que pueden formularse al texto hoy vigente o a las razones que llevaron a algunos actores políticos de entonces a acordar la reforma constitucional

a señalarse como un mérito y una necesidad la reconstrucción de la autoridad presidencial que entonces parecía encarnar el presidente Néstor Kirchner. Esa opinión pública y publicada pasaba por alto afectaciones institucionales que ya se iniciaban. En esa línea, en 2006 se dictaron tres leyes que, a mi juicio, crearon una nueva institucionalidad al margen de la Constitución y concentraron excesivamente el poder en el Ejecutivo, en detrimento del Poder Legislativo, del Poder Judicial y, sobre todo del federalismo, afectando las autonomías provinciales. Esas normas fueron la ley 26.080, de modificación del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento; la ley 26.122 de creación del la Comisión Bicameral Permanente de control de los decretos de necesidad y urgencia, de los decretos delegados y de los decretos de promulgación parcial de leyes y la ley 26.124 que modificó el Art. 37 de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público. Esta última disposición autorizó al jefe de Gabinete de ministros, como atribución ordinaria del funcionario, a redistribuir partidas presupuestarias. El funcionario ejerció y ejerce esa atribución bajo las instrucciones presidenciales, pero firmando una Decisión Administrativa que no requiere firma del presidente de la Nación. De ese modo, el presidente dispone de un enorme poder de *persuasión* sobre los gobernadores de provincias.

de 1994, puede afirmarse que la convocatoria a esas enmiendas fue abierta a todos, sin proscripciones de ninguna naturaleza¹⁰. Y que resolvió la fractura constitucional generada por la aprobación de las reformas de 1949 sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales previstos en el Art. 30 de la Constitución, la derogación de esa modificación decidida por un gobierno *de facto* y por la sanción de las enmiendas de 1957 –los derechos del trabajador, de los gremios y de la seguridad social del Art. 14 bis– de amplio consenso, pero incorporadas a la Constitución por un proceso con ilegitimidad de origen: fue también convocada por un gobierno *de facto*.

A partir de esa historia, en 1993, el Congreso Federal, sancionó la ley 24.309 declarando, en su Art. 1º, “necesaria la reforma parcial de la Constitución nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957”. Esta disposición excluyó de modo expreso –no la consideró vigente– la reforma de 1949 e incluyó, de igual manera y por el contrario, a las enmiendas de 1957. En el acuerdo político previo a la sanción de la ley 24.309 –denominado *Pacto de Olivos* y celebrado por los dos líderes de los partidos políticos entonces mayoritarios– quedó plasmada la voluntad de no reclamar ya más la puesta en vigencia de la Constitución de 1949 y en no cuestionar en su legitimidad las modificaciones de 1957¹¹.

¹⁰ La reforma constitucional de 1994 ha recibido muchas críticas. Desde la apatencia de perpetuación en el poder del presidente de entonces, Carlos Saúl Menem, hasta las modificaciones al diseño institucional y político, por ejemplo, la elección directa de la fórmula presidencial que da una capacidad de decisión muy grande a la provincia de Buenos Aires por ser la de mayor número de pobladores, la constitucionalización de los decretos de emergencia o la creación del Consejo de la Magistratura. También se han señalado algunos errores de redacción en el articulado nuevo. Sin duda, como toda creación humana es imperfecta, aunque también son muchos sus aciertos. Por mencionar uno solo: incorporó de modo expreso el control de constitucionalidad difuso en el Art. 43, al reglar el amparo. Su mérito mayor, de todos modos, es haber unificado la legitimidad constitucional. Por otro lado, debe recordarse que la misma Constitución histórica de 1853, más allá de la admiración que con justicia despierta, fue sancionada con la ausencia de la provincia de Buenos Aires. Y también registra algunos errores, por ejemplo, el haber denominado «confederación» al Estado federal que se creaba, error subsanado en 1860.

¹¹ Debe destacarse, en este sentido, el aporte a la unificación constitucional que hizo el Partido Justicialista y el intento anterior de los líderes de este partido, junto a los principales dirigentes

Ese consenso –convalidado en el Congreso de la Nación con la mayoría de los dos tercios de los miembros totales de cada una de las Cámaras legislativas cuando declaró necesaria la reforma de la Ley Suprema, tal como dispone la interpretación más estricta del Art. 30 de la Constitución– unificó, por fin, la legitimidad constitucional.

Así, en la Constitución argentina vigente, perviven los valores fundacionales de 1853/60 –su forma de gobierno y Estado–, los idearios sociales, los nuevos derechos y garantías que deben armonizarse y, a lo menos, dos valores sustantivos de la Nación: los de progreso y unidad en la diversidad social.

El proceso emancipador de 1810. El valor de Mayo

En la Constitución histórica de 1853 –este año se celebraron los 160 años de su sanción– anidan los principios de Mayo que triunfaron en la Revolución independentista de 1810.

En prieta síntesis, de aquella revolución exitosa que dio significado a la Plaza entrañable de los argentinos –la Plaza de Mayo, que no es de nadie en particular, porque es de todos– emanaron los principios de legalidad, deliberación democrática, federalismo incipiente y participación popular. Inspiraron, en 1853, el diseño de la república democrática federal. Merecen recordarse las pro-

del Partido Radical con la finalidad de reconstruir el tejido institucional, dañado de tantas maneras. Sobre todo, por las posturas irreductibles que unos y otros, a su turno, propiciaron en el país. Señalaba el Prof. Alberto Antonio Spota que la República Argentina, desde los albores de la emancipación, como comunidad humana, se ha caracterizado “*siempre por posiciones agresivas de dos parcialidades que han ido enfrentándose y sucediéndose con saña terrible*”, con escasos momentos de síntesis exitosas. Cf. Spota, Alberto Antonio “*Dictamen sobre el tema de la legitimidad y procedencia, en las circunstancias institucionales actuales, referido a la reforma de la Constitución Nacional*” Comisión Asesora para el estudio de la Reforma Constitucional. Dictámenes y Antecedentes - República Argentina. Ministerio del Interior. Buenos Aires, mayo de 1971. Pág. 101.

posiciones de tres abogados: Castelli (la reversión de la soberanía en el pueblo de Buenos Aires); Villota (el pueblo de Buenos Aires tiene derecho, para decidir por sí, pero no por todo el Virreinato) y Paso (la gestión de negocios de la Ciudad por todos, pero sujeta a aprobación posterior)¹². El principio democrático en Saavedra: “es el pueblo quien confiere la autoridad o mando”.

Emergieron también del ideario de Mayo, derechos fundamentales, soportes de la libertad política: a la información acerca de los actos de gobierno, con la creación de *La Gaceta* de Buenos Aires (2 de junio de 1810); a la igualdad republicana en el Decreto de Supresión de Honores; a la libertad económica sintetizada en la frase del Dean Funes a propósito de que debía sacudirse el yugo de unos pocos en el manejo de la riqueza; por fin la libertad política de la imprenta (26 de octubre de 1811).

1853. Ese preámbulo excepcional

Cuarenta tres años debieron pasar desde Mayo hasta la sanción de la Constitución histórica en mérito del Acuerdo de San Nicolás. La Ley Suprema fue precedida por un preámbulo excepcional. Allí se enunció la voluntad política de *constituir la unión nacional*. En 1853, a pesar de la ausencia de la Provincia de Buenos Aires en la Convención Constituyente, el proceso emancipador atravesado por luchas intestinas, por enfrentamientos irreducibles hasta entonces, culminaba con una aspiración: la unidad en el establecimiento del Estado federal y el orden jurídico¹³.

¹² Manuel Villota era Fiscal de la Audiencia. Su argumento demoraba el avance de la revolución y, según se interpretó, con ese propósito lo esgrimía. Pero el principio sustentado favorecía el federalismo, aunque esa no hubiera sido su intención. Así sucede, en muchas ocasiones, con los argumentos que, desplegados en un contexto y con una finalidad determinada, hacen su propio camino en el futuro con otras consecuencias.

¹³ La Provincia de Buenos Aires se incorporó al Estado Federal en 1860. Propuso para ello y

Pero esa unidad proclamada como primer objetivo político no se confundía –no se confunde– con uniformidad social ni unanimidad en la elección de las alternativas y opciones que ofrece la Constitución para diseñar políticas de progreso. El aseguramiento del bienestar general y de los beneficios de la libertad *para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino*, la libertad de culto y el principio de privacidad e intimidad, consagrados en los Art. 14 y 19 de la Constitución, respectivamente, denotan el respeto –no la mera tolerancia– por la diversidad de orígenes y cosmovisiones, por la libertad, en suma¹⁴. Desde luego, en la obediencia que todos los habitantes y ciudadanos del país le deben al sistema de la república democrática y a la observancia de los deberes para con los derechos y garantías de los demás. La república, con poderes limitados y controles, periodicidad en los mandatos, responsabilidad de los funcionarios, información pública disponible de acceso libre, igualdad de todos ante la ley y el ejercicio pleno de la democracia competitiva, suponen la unidad en los valores y principios de la Constitución, no en la conducción acrítica de liderazgos personalistas y que se sueñan a sí mismos, permanentes.

obtuvo reformas más *federales* a la Constitución Nacional que fueron aceptadas en su totalidad. En la Constitución de 1853 se había dispuesto que debían pasar diez años antes de reformar la Ley Suprema que se sancionaba. Por esa circunstancia y porque Buenos Aires estuvo ausente, se consideró que el proceso constituyente fue un proceso abierto y a la Constitución histórica se la suele denominar, Constitución de 1853/60.

¹⁴ En palabras de Sarmiento: “Tal declaración [la del Preámbulo de la Constitución, referida a la consagración de los beneficios de la libertad] importa una invitación hecha a todos los hombres del mundo a venir a participar de las libertades que se le aseguran, una promesa de hacer efectiva esas libertades, y una indicación de que hay tierra disponible para los que quieran enrolarse en la futura familia argentina”. Cfr. Sarmiento, Domingo Faustino –*Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina*– En *El Pensamiento Político Hispanoamericano*. Alberdi - Sarmiento. Directores Guillermo A. Lousteau Heguy y Salvador M. Lozada. Depalma. Buenos Aires, 1964. Pág. 393, p. 41.

Las cláusulas para el progreso

El objetivo del preámbulo de *promover el bienestar general* constituye un mandato al Congreso para *promover la prosperidad del país*. El Poder Legislativo debe procurarlo según se estableció desde 1853 en la Constitución Nacional. Debe hacerlo diseñando políticas públicas en educación, industrialización, inmigración, construcción de vías de comunicación, en especial de ferrocarriles, importando capitales extranjeros, otorgando concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo (Art. 75, inc. 18).

Si se examina ese programa, enunciado en sus rasgos esenciales, surgen dos comprobaciones. En primer lugar que los primeros presidentes constructores de la Argentina –Mitre, Sarmiento, Avellaneda– impulsaron políticas exitosas de progreso: inmigración, población, educación¹⁵. En segundo lugar que esas políticas se diseñaban teniendo en cuenta el mediano y largo plazo. Sin duda, a pesar de esos logros, la democracia de entonces era más formal que material porque no estaba garantizado el sufragio universal, ni siquiera para todos los varones. Sin embargo, las políticas educativas sí se programaron universales, en especial la escolaridad primaria.

El significado de la educación *redentora* de los males de la ignorancia como herramienta esencial para construir un sistema político republicano, ya se había anticipado en el pensamiento de la generación del 37, por ejemplo en Esteban Echeverría¹⁶. También Alberdi participaba de ese ideario en el que la educación resultaba

¹⁵ Uso la expresión «presidentes constructores» en el sentido de mandatarios que construyen, en primer lugar, instituciones jurídicas, educativas, económicas. No me refiero a quienes creen serlo por reformar edificios o crear parques temáticos. Aunque éstos pueden ser una de las consecuencias de los primeros está claro que las instituciones son lo primordial para merecer el calificativo.

¹⁶ En expresiones de Echeverría “una República no se realiza con la soberanía de los ignorantes”. Cf. Echeverría, Esteban –*Manual de enseñanza moral*. Cita en Martínez Paz, Fernando –*La educación argentina*-Universidad de Córdoba, 1979. Pág. 34.

funcional a la realización política y a lo que hoy denominaríamos desarrollo social y económico, desarrollo humano, en la frase del Art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional. Resulta revelador que Alberdi incluyera entre los objetivos del preámbulo de su proyecto de constitución “el fomento de la educación popular”¹⁷.

Por su lado, el desarrollo poblacional y la inmigración requirieron políticas educativas de integración e igualación de los niños y, a través de ellos, de sus padres. El criterio territorial de ocupar un espacio que se concebía desierto –idea expresa en Alberdi– implicaba, de todas maneras, una nota de injusticia para los habitantes originarios, inequidad que reparó la reforma constitucional de 1994¹⁸.

Sin embargo, en la gran extensión del territorio argentino, existían espacios vacíos. Allí se proyectó la ocupación física y el fomento de la inmigración europea, favoreciendo el ingreso de extranjeros, con exenciones impositivas en cumplimiento del programa del Art. 25 de la Constitución. Esta cláusula que privilegiaba la inmigración europea, fue y es criticada por la *discriminación* implícita que contiene hacia otras regiones del mundo. No obstante y más allá de que la disposición debe examinarse en el contexto de la época en la que se la dictó, debe prestarse atención a dos circunstancias. En primer lugar, el Art. 25 dispuso que el Gobierno federal *fomentará* es decir apoyará, preferirá esa inmigración, sin por ello impedir el ingreso al país de extranjeros con otras nacionalidades. En segundo lugar, el Art. 25 debe interpretarse ar-

¹⁷ Cf. Proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi (1852) en: *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*. Recopilación, notas y estudio preliminar de Arturo Enrique SAMPAY. Editorial Universitaria de Buenos Aires. EUDEBA. Buenos Aires. Argentina, 1975. Pág. 341.

¹⁸ En el Art. 75, inc. 17 se dispuso que corresponde al Congreso “reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos”. Aunque ese reconocimiento ya se hizo por la Convención Constituyente de 1994, el Poder Legislativo debe instrumentar medidas para que ese reconocimiento tenga efectos tangibles. Por otra parte, la Convención también derogó la atribución anterior del Congreso para “conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo”.

mónicamente con el Preámbulo de la Constitución y su invitación a *todos* los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino, para gozar de bienestar y libertad¹⁹.

Las primeras políticas inmigratorias se planificaron con el objetivo de poblar y desarrollar regiones en el país. La república abierta recibía a los inmigrantes y los impulsaba a ir a zonas que se conocían ricas, pero requerían ser acrecentadas, con una definición muy precisa de las necesidades integrales de la república. Esa inmigración, favorecida para poblar y desarrollar, impulsada en los inicios del fortalecimiento de la organización nacional, produjo un fenómeno de integración fuera de lo común, del que el país en su conjunto puede sentirse satisfecho. Ese éxito tangible, en gran medida, fue construido por la escuela sarmientina, pública, igualitaria, inclusiva de los inmigrantes a través de la escolarización de los hijos. Estudiar y trabajar eran derechos y deberes y constituían en el imaginario social, los medios de progreso y movilidad. Una aspiración y orgullo personal²⁰.

El Estado, en la libérrima Constitución histórica lo era todo menos prescindente en orden a asegurar las tres funciones básicas en el aseguramiento de la educación, la salud y la seguridad y el bienestar y progreso, según se recordó.

En 1994 la cláusula para el progreso se amplió notablemente, incluyendo un deber notorio a fin de evitar la repetición de los graves errores del pasado que llevaron al envilecimiento de la moneda, con su secuela de crisis, estancamiento y mayor pobreza. Así se dispuso en el Art. 75, inc. 19 que corresponde al Congreso *defender el valor de la moneda*. Este papel del Estado se completa

¹⁹ De todos modos considero que en una eventual enmienda constitucional ese artículo debiera reformarse, por el valor simbólico que la preferencia constitucional instala.

²⁰ Una de las deudas sociales más gravosas que el Estado contrajo es la existencia de familias en las que dos y hasta tres generaciones han carecido de trabajo y subsisten con subsidios gubernamentales. Es una afrenta a la dignidad de las personas e incumple con el mandato constitucional de proveer desarrollo humano y progreso.

en el texto constitucional con lo establecido a propósito de los derechos de usuarios y consumidores y el deber de las *autoridades* –es decir, de todos los poderes del Estado, incluido el Poder Judicial– de proveer a la *defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales y a la eficiencia de los servicios públicos...*²¹. Se trata, en síntesis, de asegurar la transparencia del mercado en beneficio de los consumidores, a fin de que éstos obtengan mejores precios y servicios, la posibilidad de elegir y mudar la elección y de garantizar que los oferentes puedan alcanzar una porción del mercado en competencia leal, sin barreras de entrada, resoluciones arbitrarias o meramente verbales²².

²¹ A propósito del deber de las autoridades de asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, ya sea que los suministren por sí mismas o mediante concesiones privadas, vale la pena considerar lo que sostuvo la Corte Suprema en el caso “*Ledesma c/ Metrovías S.A.*” (C.S. L. 1170. XLII, 2008) a propósito de los derechos de los usuarios establecidos en el Art. 42 de la Constitución Nacional. Esta norma dispone en lo que aquí interesa que “los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativas y dignas”. Pues bien, en “*Ledesma*” el Tribunal sostuvo ante el accidente que afectó –provocándole graves daños físicos– a una usuaria al utilizar, ésta, el subterráneo en una hora pico que “*el trato digno* al pasajero transportado significa que se deben adoptar medidas para que sea atendido como una persona humana con dignidad, contemplando la situación de quienes tienen capacidades diferentes, o son menores, o no tienen la instrucción necesaria para comprender el funcionamiento de lo que se les ofrece. Ello incluye la adopción de medidas para que el pasajero no descienda empujado por una marea humana con riesgo de su integridad física y para que viaje de modo razonablemente cómodo”. Cf. consid. 10 del voto de la mayoría de fundamentos, integrada por los jueces Lorenzetti, Fayt, Maqueda y Zaffaroni. Este considerando, escrito en 2008, debiera presidir las entradas a todas las estaciones de ferrocarriles urbanos.

²² Las reglas previas son necesarias, cuanto más precisas mejor, para evitar la discrecionalidad administrativa en su aplicación. La excesiva burocratización –las autorizaciones finalmente las tomas funcionarios sin responsabilidad política– pueden entorpecer el crecimiento y la productividad cuanto favorecer prácticas deshonestas o utilizarse con criterios políticos partidarios. Las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) han recibido muchas quejas por lo que se consideran demoras injustificadas para autorizar importaciones imprescindibles para la producción.

Progreso, gobernanza y unidad en la diversidad social

El mandato constitucional es claro acerca del programa que debe desarrollar el Poder Legislativo, la elección y articulación de las políticas específicas de progreso y bienestar. Todas las autoridades, incluido el Poder Judicial, deben proveer a la defensa de la competencia y, sobre todo, no deben distorsionar ellas mismas el mercado.

Y entonces, habiendo mantenido las antiguas cláusulas para el progreso y nuevas disposiciones constitucionales que ampliaron esas atribuciones en 1994 ¿por qué resulta tan difícil obtener, al mismo tiempo, *governabilidad* y *governaza*, —es decir, buen gobierno— en el país?

La *governaza* se explica como una manera de ejercer el poder por los órganos del Estado —aunque se enfaticen, en ese sentido, las atribuciones de la administración— que examina *resultados* en términos de *buen gobierno*. Según se ha definido, la *governanza* en “el arte o manera de gobernar que *se propone* como objetivo un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre Estado, sociedad civil y el mercado de la economía. Agrego, por mi parte, que esa forma de gobernar el Estado se propone y *debe de obtener* buenos resultados. Es decir que tanto en el proceso de toma de decisiones como en la implementación de esas decisiones, se asegure tanto la eficacia como la *eficiencia* de los objetivos perseguidos.

La *governaza* o buen gobierno exige:

- La participación de los actores sociales, mediante mecanismos institucionales, en el examen de los problemas y su complejidad y en los modos de resolverlos. Esta participación requiere de la libertad expresiva, el libre debate, sin costos para quienes la ejercen;

- la legalidad propia del Estado de derecho: el respeto por las minorías y un poder judicial independiente e imparcial para resolver los conflictos, incluso cuando el Estado es parte en ellos;
- la transparencia de los actos gubernamentales; precisa de información pública disponible y accesible, sin barreras de acceso, ni represalias para quienes informan o controlan datos que provee el gobierno;
- del consenso, pues el buen gobierno media, arbitra entre los intereses; los reconoce en primer lugar, los percibe y respeta su lugar en la sociedad;
- de la equidad, a fin de que todos los habitantes del país estén convencidos de que forman parte de la sociedad y no son excluidos de ella mediante barreras económicas, o con relatos culturales expresados en términos de «ellos o nosotros»; exige desestimar la construcción de historias parciales y sucesivas para oscurecer el presente.

Sobre todo la gobernaza necesita:

- De la *eficacia* en el *cumplimiento* de las políticas razonables diseñadas por el Congreso, en la aplicación de las decisiones administrativas, conforme a reglas preestablecidas; el leal acatamiento y la ejecución en tiempo y forma de las sentencias judiciales, y
- De la *eficiencia* en el cumplimiento de los *finés* lícitos, buscados por medio de las normas generales o particulares. Este constituye un buen criterio para examinar la razonabilidad de esas normas²³.

²³ Las características generales de los rasgos de la gobernanza están tomadas de las definiciones de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para el Asia y el Pacífico.

El buen gobierno requiere en los funcionarios públicos, en especial en los administradores, *aptitudes*, es decir, saberes específicos, experiencia propia, capacidad para captar la complejidad de los problemas y *actitudes* de apertura mental, disposición al diálogo –que es escucha de las razones ajenas– destrezas para trabajar en equipo, flexibilidad y, a la vez, fortaleza para tomar decisiones difíciles²⁴. Esas cualidades son exigidas como rasgo de idoneidad porque “las instituciones públicas en la democracia no son propiedad de sus dirigentes...las instituciones públicas en la democracias son de la ciudadanía”²⁵. Comprender esta verdad protege a los gobernantes de desarrollar conductas mesiánicas y previene contra los intentos de perpetuación en el poder, por sí o por familiares cercanos, a fin de mutar el sistema hacia formas monárquicas más que republicanas.

A más, la gobernanza traducida en *eficacia* y *eficiencia* hace a los gobernantes responsables, en el sentido de que deben dar cuenta de los compromisos asumidos con el electorado y proveer respuestas adecuadas para atender a las necesidades de las personas, lo que incluye las rectificaciones necesarias si en el análisis de los costos y beneficios de las resoluciones tomadas, surge el error o el descalabro de lo planificado.

Pero lo que resulta más trascendente es que, por un lado, la gobernanza, el buen gobierno como finalidad, y la capacidad de rectificación si los resultados no condicen con los objetivos programados, por el otro, impiden adjudicar las culpas de los propios

²⁴ Según se ha sostenido, el buen gobierno implica que los integrantes del Poder Legislativo deben conocer los diagnósticos que llevan a aprobar las normas generales, las consecuencias directas y colaterales que producirán, los recursos con los que se contará. Por otro lado, los funcionarios del Poder Administrador, están obligados a “la utilización óptima de los recursos públicos”. Cf. Ghersi, Carlos A. –“Gestión Eficiente” y “Frustración de la Optimización” de recursos públicos. *La responsabilidad de los funcionarios*. La Ley. Buenos Aires, Argentina, 26 de septiembre de 2013.

²⁵ Cf. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime –*El Buen Gobierno y la Buena Administración de las Instituciones Públicas*. Adaptado a la Ley 5/2006 de 10 de abril. Colección Divulgación Jurídica. Thomson Aranzadi. Primera edición. Navarra, 2006. Pág. 10/11.

fracasos al «enemigo interno» y, en esa dirección, evitan dividir a la sociedad entre «réprobos y elegidos».

Por cierto, desde los orígenes de la organización nacional las divisiones políticas extremas se mantuvieron y recrudecieron por largos períodos en lo que es hoy nuestro país. En esos enfrentamientos prevalecía más la parte –la facción o partido– que la pertenencia a la Argentina como la Patria común. En algunas circunstancias la facción pretendía identificarse o al menos representar al todo, a la Patria. Así, por ejemplo, ese modo de concebir la lucha política fue manifiesta entre federales y unitarios; hombres de Buenos Aires y de la Confederación; mitristas y roquistas; conservadores y radicales; peronistas y radicales en una dialéctica sin fin, en ocasiones sembrada de violencia²⁶.

En el regreso a la democracia en 1983, después de la tragedia vivida, la lección parecía aprendida. En una decisión notable, el candidato que finalmente resultó electo presidente de la Nación recitaba, al final de sus arengas de campaña electoral, los objetivos del Preámbulo de la Constitución²⁷. La unidad surgía viable pese a las diferencias y los enfrentamientos pasados, bajo una ley común, la Constitución Nacional.

Sin embargo, algunos discursos de la división parecen retornar. Todos debiéramos rechazar esa tentación latente. Porque los demonios de la intemperancia y la violencia pueden regresar. Los líderes tienen al respecto un deber, desarmar los espíritus y tender puentes. Nosotros, los ciudadanos comunes, también.

Permítanme, entonces, recordar la estremecedora alegoría del mal, del absurdo del mal, que Albert Camus escribió al final de “*La Peste*”, cuando la enfermedad temible había sido controlada y cito: “Oyendo los gritos de alegría que subían de la ciudad, Rieux

²⁶ Cf. Spota, Alberto Antonio. Op. Citada. Pág. 108/109.

²⁷ Fue el candidato del Partido Radical, Raúl Ricardo Alfonsín.

tenía presente que esta alegría está siempre amenazada. Pues él sabía que esa muchedumbre dichosa ignoraba lo que se puede leer en los libros, que el bacilo de la peste no muere ni desaparece jamás, que puede permanecer durante decenios dormido en los muebles, en la ropa, que espera pacientemente en las alcobas, en las bodegas, en las maletas, los pañuelos y los papeles, y que puede llegar un día en que la peste, para desgracia y enseñanza de los hombres, despierte a sus ratas y las mande a morir a una ciudad dichosa”.