

LOS DILEMAS DEL ESTADO ARGENTINO
Entre los requerimientos y las debilidades

*Comunicación de la académica de número María Angélica Gelli,
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 12 de Junio de 2019*

Las ideas que se exponen en los ANALES son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de dicha publicación, ni la 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
www.ancmyp.org.ar
ancmyp@ancmyp.org.ar

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2019 / 2020**

Presidente.....Académica Lic. Marita CARBALLO
Vicepresidente .. Académico Dr. Horacio JAUNARENA
Secretario Académico Dr. Santiago KOVADLOFF
Tesorero Académico Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI
Prosecretario ... Académico Ing. Manuel A. SOLANET
Protesorero.... Académico Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY

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 SANGUINETTL.....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN.....	22-04-87	Juan B. Justo
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
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
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. Marita 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
Monseñor Héctor AGUER.....	10-09-14	Ángel Gallardo
Dr. Horacio JAUNARENA.....	10-09-14	Mariano Moreno
Dr. Luis Alberto ROMERO	10-09-14	Nicolás Avellaneda
Dr. Marcos AGUINIS	24-08-16	Benjamín Gorostiaga
Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY	24-08-16	Miguel de Andrea
Dr. Norberto PADILLA.....	24-08-18	José Manuel de Estrada

LOS DILEMAS DEL ESTADO ARGENTINO

Entre los requerimientos y las debilidades

Por la académica DRA. MARÍA ANGÉLICA GELLI

1. El Estado

La expresión ha interesado por igual a filósofos, científicos políticos, sociólogos, juristas. Dado que es un término polisémico resulta necesario formular algunas aclaraciones acerca de qué es, cuáles son las características que lo definen -sus atributos esenciales- y las formas que puede asumir en el orden interno o externo de la comunidad global.

Desde la sociología se ha dicho que es la “forma típica de asociación humana mediante la cual la sociedad se organiza bajo la acción de un gobierno que reclama soberanía legítima sobre un área territorial, autoridad sobre todos los miembros de la sociedad y el derecho de usar de la fuerza física cuando sea necesario para asegurar el efectivo ejercicio del su control legítimo”.¹

Toda sociedad humana por pequeña que sea, por aislada que se encuentre de otras, tendrá algún grado de organización, normas que regulen las relaciones entre los miembros de esa comunidad y,

¹ Cf. THEODORSON, George A. – THEODORSON, Achilles G. – *Diccionario de Sociología*. Título del original inglés – A Modern Dictionary of Sociology. Paidós. Buenos Aires. 1ª edición. Pág. 108/109.

si esas disposiciones se imponen coactivamente por quien o quienes se erigen y son reconocidos como autoridad, se manifestará, incipiente, una forma de derecho y de Estado.

Sin embargo, el origen del Estado suele asociarse al crecimiento de las ciudades, al uso de la escritura y a la codificación de normas, Estas normas en principio religiosas y morales, originan disposiciones jurídicas aplicadas por autoridades que tienden a diferenciarse de las religiosas.

Los rasgos salientes de todo Estado se centran en: a) la soberanía –poder, dominación, autoridad y su secuela, la obediencia- b) la organización –instituciones, reglas y gobernantes- c) el territorio en el que ellas se ejercen y d) la población situada en ese territorio.

Como se advierte, en el desglose de los términos incluidos en la expresión «soberanía» se evidencian matices en la formas de obtener obediencia. Según se ponga el acento en unas u otras se abrirán las evaluaciones y las críticas hacia el Estado, tanto por la legitimidad de origen que exterioricen como por la de ejercicio que exhiban.

A modo de síntesis pueden indicarse tres formas modélicas de Estado. En la deriva del marxismo, el Estado burgués debe de ser reemplazado por el Estado obrero. En la originada en el liberalismo, con matices, el Estado se propone mínimo para el respeto de la libertad, valor central del ideario y, a más, de asegurador del bien común. En el anarquismo se punja por la destrucción del Estado, concebido como pura dominación de los poderosos y, de rondón, se brega por el combate –por los medios que fueren- de todo tipo de autoridad. Debe señalarse que formas de individualismos radicales tienen, aunque no lo proclamen ni reconozcan, raíces anarquistas que se revelan y concretan en los hechos.

Desde la perspectiva de los idearios se ha definido al Estado como la Nación jurídicamente organizada entendida, la Nación, como una entidad sociológica, el sustrato histórico de unidad idiomática, étnica, eventualmente religiosa, de tradiciones y

costumbres y, en especial, de creencias y sentimientos de pertenencia a la tierra de los ancestros, una vida que trasciende las generaciones en continuidad, a la que se añaden las corrientes inmigratorias en ocasiones alentadas y favorecidas, personas que se integran al país al que llegan desde su propia identidad nacional. Dicho de otra manera, en este ideario se equipara Nación y Estado, en realidad se identifica al Estado como Estado – Nación frente a otros tantos que se relacionan entre sí –o pueden hacerlo- en la comunidad regional o internacional.

En esta dirección resulta apropiado recordar el dictamen del Procurador General ante la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina, en un conflicto en la que se protegió a un extranjero Testigo de Jehová, expulsado del país.

Quizás porque en varias disposiciones de la Ley Suprema se hacen menciones expresas a «nación argentina» y a «naciones extranjeras», el procurador *Mario Justo López*- miembro de número de esta Academia de Ciencias Morales y Políticas- sostuvo que “las naciones son, todavía, las grandes protagonistas de la historia, más allá de los individuos, los grupos, las clases, e, incluso, las ideologías. Y para que un conglomerado humano se convierta en Nación es necesario, como afirmaba Renán, «poseer glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente, haber hecho grandes cosas juntos y querer hacerlas todavía»; como sostenía Ortega y Gasset «la obra gigantesca que tenemos que hacer, que fabricar con nuestras voluntades y con nuestras manos; en fin, la unidad de nuestro destino y de nuestro porvenir». No hay Nación de verdad sin ese especial estado emocional y volitorio (sic), base de creencias y de actitudes y que ofrece como rasgo característico, la exigencia de una suprema lealtad”.²

² Cf. “*Carrizo Coito c/Dirección Nacional de Migración s/amparo*”. Fallos 302: 604 (1980). En el caso, se amparó a un extranjero que había ingresado legalmente al país, perteneciente al culto Testigos de Jehová y casado con mujer argentina. El Tribunal por sus fundamentos y por los del Procurador, dejó sin efecto la resolución que le denegaba la radicación, declarando ilegal su permanencia en la Argentina y le conminaba a abandonar el país, bajo apercibimiento de expulsión. Voto conjunto de los jueces GABRIELLI, ROSSI, FRIAS y GUSTAVINO.

Esa identificación entre Nación y Estado también destaca en el Preámbulo de la Constitución reformada en 1949. En esa declaración se agregó, entre los objetivos constituyentes, el de promover “la cultura *nacional*” a la vez que se ratificó “la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y *políticamente soberana*”.³

Pero, del mismo modo se ha sostenido que existen Estados soberanos constituidos por varias naciones que reconocen o aceptan esa soberanía o aspiran a conformar otro Estado independiente. En este último caso, se trata de grupos humanos que se descubren a sí mismos como nación dispersa por diferentes motivos –diáspora, persecuciones masivas- y bregan por asentarse en un territorio al que consideran propio y perdido, para conformar allí un Estado.

Es posible señalar una variedad de esa identificación entre Estado y Nación en el binomio Estado – Pueblo, sujeto histórico y simbólico relevante con derecho a la independencia, en primer lugar, a la soberanía interna, es decir, a la capacidad de autogobernarse. Si reparamos en el panfleto de *Sieyès* –mentado aquí como género literario y no de modo peyorativo- irrumpe desde sus primeras frases que “el tercer Estado [como estamento, clase social] es una Nación completa”, y será el sujeto político de la revolución de 1789.⁴ También el Preámbulo de la Constitución histórica de Argentina, que permanece vigente, menciona al pueblo como uno de los tres sujetos del poder constituyente que actuaron originariamente en 1853.⁵

Por fin, el uso de la expresión “Estado” para referirse al “gobierno” es claramente un error conceptual porque el primero

³ Cf. SAMPAY, Arturo Enrique –*Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*- Recopilación, notas y estudio preliminar. EUDEBA. Argentina, 1975. Pág. 533. (Bastardillas agregadas).

⁴ Cf. SIEYÈS –*¿Qué es el Tercer Estado?*- Introducción, traducción y notas de Francisco Ayala. AGUILAR. Madrid, 1973. Pág. 5/15. Al referirse, por ejemplo, al orden noble, dice el abate que “es extraño a la nación por su principio, puesto que su misión no viene del *pueblo*, y por su objeto, puesto que consiste en defender no el interés general, sino el interés particular”. Pág. 14. (Bastardillas agregadas).

⁵ El Preámbulo declara que “Nos los representantes del *pueblo* de la *Nación* argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las *provincias* que la componen...”

refiere a una persona jurídica de derecho internacional y el segundo a una organización específica, de personas concretas –los poderes del Estado, las autoridades y la burocracia administrativa– que lo representan y actúan a nombre de aquel en el orden externo y, además, en el interno.

2. Caracterización jurídica del Estado y sus formas arquetípicas

El Estado en tanto dominación sobre una población en un territorio delimitado puede nacer de un hecho de fuerza o de una convención – acuerdo entre esos habitantes. En este punto el Estado, al organizarse por reglas, es creado y crea derecho. Para *Kelsen* es el ámbito de creación y aplicación del derecho.

Las formas arquetípicas que puede tomar el Estado hacia adentro son las del Estado federal –la Federación integrada por Estados locales con mayor o menor autonomía, en Argentina las denominadas provincias– y las del Estado unitario. Estrictamente, las Confederaciones, aunque tiene unidad externa admiten lo que está prohibido dentro de los Estados: la secesión –el derecho legítimo a separarse de la Confederación– y el derecho de nulificación, es decir el poder también legítimo, de rechazar una norma –ley, reglamento, decisión, tal como se la denomina– emanada de las autoridades de esa Confederación. La efectividad de estas atribuciones - derechos de los Estados confederados depende de la política, de los hechos políticos. Por ejemplo, la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas contemplaba en la Constitución que las unía, el derecho de secesión que, no obstante, fue sistemáticamente impedido por la *persuasión* del Ejército Rojo, hasta que el sistema cayó por implosión.⁶

Según sea la dimensión del actuar que exhiba y de relacionarse con otros Estados y con la comunidad global, en el

⁶ El derecho de secesión de las Repúblicas Soviéticas se mantuvo en la última constitución de ese Estado, sancionada en 1977.

ámbito internacional, los Estados se clasifican de acuerdo al reconocimiento que solicitan y obtienen para su capacidad de obrar: con amplitud plena o limitada.

La capacidad plena refiere a la soberanía externa, declaración de independencia y reconocimiento de esa soberanía invocada, por parte de los demás Estados y de los organismos internacionales de los que forman parte, mediante los acuerdos acerca de tratados regionales o internacionales, de derechos humanos, de integración, de crédito, a los que arriben.

En la Convención sobre Derechos y Deberes del Estado de 1933, conocida como Convención de Montevideo y firmada por nuestro país- se acordó que el Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir: 1. Población permanente; 2) Territorio determinado; 3) Gobierno y 4) Capacidad de entrar en relaciones con otros Estados. ⁷ Las características 3) y 4) refieren a la soberanía interna e internacional, respectivamente.

3. El Estado según se perfila en la Constitución argentina

Nuestro país alcanzó la soberanía externa –su independencia de España y de toda otra dominación extranjera- el 9 de julio de 1816. En ese mismo mes y año adoptó la bandera argentina, uno de los símbolos propios de los Estados. Pero, recién en 1853 pudo sancionar con éxito la Constitución histórica y obtener, así, su independencia interna. Ello le permitió organizarse, por fin y mediante una constitución, hacia adentro del Estado aunque, debe recordarse, la Provincia de Buenos Aires se incorporó a la Federación en 1860, mediante los acuerdos y enmiendas constitucionales de ese año que la Provincia propuso. ⁸ Por cierto,

⁷ Firmada en la Séptima Conferencia Internacional de los Estados Americanos. Montevideo, Uruguay el 26 de diciembre de 1933.

⁸ Mediante el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos firmado en 1852 -después de la caída del gobernador Juan Manuel de Rosas, vencido en la batalla de Monte Caseros- las entonces Provincias de la Confederación Argentina se comprometieron a dictar una constitución política. En el Art. 6º de ese Acuerdo se dejó establecido que los Diputados al Congreso Constituyente no llevarían

esos acuerdos jurídicos fueron precedidos de hechos políticos y de una batalla, la de Cepeda, en 1859.

La hoy República Argentina, según su desarrollo histórico desde 1810 adoptó sucesivamente las denominaciones de “Provincias Unidas del Río de La Plata”; “República Argentina” y “Confederación Argentina”. Estas designaciones, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 35 de la Ley Suprema, son nombres oficiales, indistintamente, para la designación del Gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras “Nación Argentina” en la formación y sanción de las leyes.

La Constitución histórica de 1853 en el título que se dio, en el Preámbulo –por dos veces- y en varias disposiciones se refirió a la “Confederación Argentina” a pesar de que, en realidad, se estaba creando una Federación.⁹ Ese error se corrigió mediante la reforma de 1860 pero se conservó otro. En efecto, en el Art. 1º, se mantuvo el texto en virtud del cual “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente constitución”. La declaración que define y permanece hasta hoy utiliza “Nación” por “Estado” y no distingue forma de gobierno, “representativa republicana” de forma de estado, en este caso, la “federal”.

La Nación mentada en el título de la Constitución de la República Argentina, en el Preámbulo y en el Art. 1º de la Ley Suprema remite a la realidad sociológica que, históricamente, precedió a la Constitución del Estado argentino como forma jurídica. Hoy, esa Nación mantiene su unidad en la pluralidad

«instrucciones especiales» y que la elección de esos representantes provinciales se haría «sin condición ni restricción alguna». En consecuencia de esta decisión, con la firma del Acuerdo comenzó a nacer la Federación argentina. Pero la Sala de Representantes de Buenos Aires no avaló el pacto y decidió no enviar representantes a la Convención de Santa Fe. De ese modo, la Constitución histórica de 1853 se sancionó con la ausencia de la Provincia de Buenos Aires que recién se incorporó –precedida del Pacto de Unión de San José de Flores de 1959- con la aceptación de las reformas constitucionales de 1860, propuestas por Buenos Aires.

⁹ El proyecto de Constitución elaborado por Juan Bautista Alberdi también se refería a la «Confederación Argentina» en varias disposiciones, aunque en el Art. 1º se declaraba que “la República Argentina se constituye en un Estado federativo, dividido en provincias, que conservan la soberanía no delegada por esta constitución al gobierno central”. Como se advierte, no estaba suficientemente clara en la semántica de la Constitución histórica y en el proyecto de Alberdi la diferencia entre «Confederación» y «Estado Federal».

cultural derivada de la realidad emanada de un país de inmigración y plasmada en varias disposiciones incorporadas en la reforma de 1994. Por todas ellas menciono el Art. 75, inc. 17, referido a las atribuciones del Congreso nacional, que comienza por reconocer “la preexistencia étnica y cultural de los *pueblos indígenas argentinos*”. La síntesis no podía ser más exacta y propicia pues desalienta la obtención del reconocimiento de eventuales nacionalidades indígenas como Estados soberanos.¹⁰ La disposición constitucional reconoció la existencia previa de los pueblos indígenas y preservó la soberanía de *un* Estado Nacional, garantizando especiales derechos para los indígenas que son, al mismo tiempo, argentinos.¹¹

En su redacción actual, la Constitución Argentina menciona catorce (14) veces la expresión “Estado”, veintitrés si se computan las seis (6) referencias al “estado de sitio” y las tres (tres) al “estado de la Nación”. Pero, sin duda, los últimos nueve términos mencionados indican tanto la *situación* como el *momento*, la *etapa*, respectivamente y no la persona jurídica Estado.

Si se clasifican las catorce menciones restantes, según el sentido en el que se utiliza el término Estado en la Constitución Nacional resulta que la Ley Suprema dispuso:

¹⁰ El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue aprobado en la República Argentina mediante la ley 24.071 (1992). En el preámbulo de este Convenio se declara “Reconocer las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones *dentro del marco de los Estados en que viven*”. (Bastardillas agregadas). Por tanto, ni la Constitución Nacional ni el Convenio 169 de la OIT justifican eventuales reclamos de autonomía política, esto es, de soberanía estatal por parte de las comunidades indígenas argentinas. Tienen si y deben gozar de los derechos reconocidos en la Ley Suprema y en el referido Convenio.

¹¹ Puede verse un exhaustivo análisis de este tema en BRAVO, Paula Andrea – *Pueblos Originarios. Aportes para la construcción de una sociedad multicultural*- EDIAR. Buenos Aires, 2013. Por mi parte he examinado el alcance constitucional, legal y jurisprudencial de la cuestión en GELLI, María Angélica –*Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Quinta edición ampliada y actualizada. Thomson Reuters. La Ley. Buenos Aires, 2018. Tomo II, Pág. 223/235.

- Atribuciones, mandatos al Estado con mayor o menor precisión según el uso de expresiones indeterminadas en las normas respectivas:
 - En el Art. 14 *bis*, último párrafo se ordena que “el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá el carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado...”.¹²
 - En el Art. 38 anteúltimo párrafo se dispone que “El Estado contribuye al sostenimiento económico de las actividades [de los Partidos Políticos] y de la capacitación de sus dirigentes”.¹³
 - Por fin, del Art. 75, inc. 19 emerge una prueba contundente de la ligazón entre nación, cultura y Estado en la Constitución Nacional. Dice la norma en el tercer párrafo que: “Corresponde al Congreso...sancionar leyes de organización y de base que consoliden la *unión nacional* respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado [en la materia]...”¹⁴

- Resguardo de las necesidades del Estado:
 - En el Art. 75, inc. 2º, primer párrafo se dispone que “Corresponde al Congreso...Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la

¹² Norma incorporada en 1957, mediante la actuación de una convención que tuvo ilegitimidad de origen pero que fue convalidada por la ley 24.309 declarativa de la necesidad de reforma constitucional en 1993, antecedente de las enmiendas de 1994.

¹³ Texto incorporado en la reforma de 1994.

¹⁴ Inciso incorporado en la reforma de 1994. (Bastardillas agregadas).

Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan...”¹⁵

- Protección y garantías del Estado:
 - En una norma, paradigmática por todo lo que implica en torno a los enemigos de la democracia, el Art. 36, anteúltimo párrafo, ordena que “Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar empleos públicos”.¹⁶
 - De la conjunción de los Art. 75, inc. 12 y 126 surge una atribución del Congreso de la Nación y una prohibición a las provincias, respectivamente. El primero debe dictar leyes generales sobre “documentos del Estado [federal]” y las segundas no deben dictarlas en esa materia.¹⁷
 - Acerca de la competencia de la Corte Suprema, la última frase del Art. 116 dispone que “Corresponde a la Corte Suprema y los tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión en todas las causas que versen...entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero”.¹⁸
 - Por último, el Art. 129 al mismo tiempo que dota de una autonomía especial a la Ciudad de Buenos Aires resguarda, por medio de una ley que debe sancionar el Congreso, “los intereses del Estado

¹⁵ Aunque este inciso fue ampliado en 1994, la redacción de esa frase proviene del texto constitucional de 1853.

¹⁶ Texto incorporado en la reforma de 1994.

¹⁷ Aunque lo dispuesto en el hoy Art. 75, inc.12 tuvo varias reformas, la frase proviene del texto de 1853. La prohibición, asimismo, proviene del texto de 1853.

¹⁸ El Art. 116 se relaciona y debe de interpretarse en armonía con el Art. 117, ambos de la Constitución Nacional. En el segundo se dispone que en los casos en que alguna provincia fuese parte, la Corte Suprema ejercerá su competencia de manera originaria y exclusiva.

nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”.¹⁹

- Enunciación de la unidad del Estado en la representación política:
 - Según el Art. 45 “La Cámara de Diputados, se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios”.²⁰

- Relación entre Estados:
 - Si bien en el Art. 27 no se menciona el término “Estado”, la norma refiere, con la semántica de la época, a las personas jurídicas estatales al disponer que “El gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las [potencias extranjeras]...”.²¹
 - En cambio, en el Art. 75, inc. 24 se habilita al Congreso en el segundo párrafo, a la aprobación de los tratados de integración con “Estados de Latinoamérica” y “con otros Estados”, disponiendo mayores exigencias para la aprobación de los últimos.²²

- El acatamiento del Estado a la Constitución Nacional
 - En la Cláusula Decimosexta se prescribe la jura de la Constitución por parte de, entre otros, “cada poder del Estado [que lo expresan] y las autoridades provinciales y locales”.²³

¹⁹ La norma fue incorporada en la reforma de 1994.

²⁰ Aunque el artículo fue reformado en tres oportunidades la frase permanece desde 1853.

²¹ El texto proviene de 1853.

²² El artículo fue incorporado en la reforma de 1994.

²³ La cláusula proviene de la reforma de 1994.

Por supuesto y dado que el Estado se manifiesta por sus órganos de gobierno –los llamados poderes- de las atribuciones de todos ellos emergen las funciones del primero, con especial mención de las cláusulas para el progreso (Art. 75, inc. 18 y 19) pero con los límites que les imponen la declaración de derechos y garantías y el principio de legalidad y razonabilidad del Art. 28, todos de la Ley Suprema.

Acerca de las libertades personales –a más de la declaración de derechos y garantías clásicos que surgen de los Art. 14, 16, 17 y 18- debe considerarse, en primer lugar y como limite a las atribuciones estatales, el Art. 19 y la consagración de la libertad en las dos vertientes de privacidad e intimidad que contiene.

Sobre las libertades económicas de comerciar, navegar, ejercer industrias lícitas y las garantías de la propiedad deben mentarse, en especial, los Art. 14 y 17 y, del Art. 19, el principio de legalidad, resguardo prioritario en materia de tributos y tasas. A más de esas disposiciones, el Art. 42 incorporado en 1994, impone a las autoridades “la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados”, en un reconocimiento amplio de este último –mucho más amplio y menos sesgado- que el “mercado nacional”, protegido en la ya derogada Constitución de 1949 que constituye, como modelo de intervención estatal en la economía, la cara opuesta al sistema convalidado en 1994 por una inédita legitimidad de origen.²⁴

²⁴ El Art. 40 fue el corazón del sistema económico de la Constitución sancionada en 1949. Decía: “La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguarda de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo *la importación y exportación*, que *estarán a cargo del Estado* de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto, *dominar los mercados nacionales*, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de las vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la *Nación*, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las provincias.

Los servicios públicos pertenecen originariamente al *Estado*, y bajo ningún concepto podrá ser enajenados o concedidos para su explotación...”. (Bastardillas agregadas).

Como un «contrapunto» del Art. 42 -en expresión que no disgustaría a alguno de los ministros de la Corte Suprema- debe de considerarse para armonizarlos, el Art. 41 de protección al ambiente natural, cultural y urbano y cuyos resguardos son limitaciones a las libertades económicas.²⁵

4. El Estado en los imaginarios sociales argentinos

Pero el imaginario social no siempre coincide –no totalmente o de alguna manera- con las configuraciones jurídicas de la Constitución Nacional que se han indicado y que definen las atribuciones del Estado. Las libertades personales y económicas suelen abdicarse –aunque no se lo quiera- para obtener protección a intereses propios, muy concretos, en disputa explícita o larvada con otros tantos.

Las creencias, ya se sabe, pueden construirse en base a prejuicios –juicios previos a la constatación de la realidad- o por la experiencia individual o social, que lleva a afirmar como verdadero o falso un hecho y sus consecuencias. Las creencias, si se forman sobre la realidad constatada son las consideradas científicas o, a lo menos, plausibles. Las que se alejan de ella o ni siquiera se cuestionan cuán verdaderas son o no, son las no científicas.²⁶

Las creencias forman la estructura básica de la organización mental de las personas, por eso resulta necesario, en la sociedad, someterlas a prueba, examinarlas y mudarlas si no conciben con la

²⁵ Cf. el consid. 11 de primer voto de los jueces LORENZETTI y MAQUEDA en “*Canales, Mariano Eduardo y otro s/homicidio agravado –impugnación extraordinaria*”. CSJ 461/2016/RH1 (2019)”. En este conflicto acerca de la constitucionalidad de la normativa de la Provincia del Neuquén que estableció y reguló el juicio por jurados, los ministros de la Corte Suprema sostuvieron que para dilucidar si la Provincia había usado una atribución propia debían articularse dos normas de la Constitución; el Art. 126 y el Art. 75, inc. 12 porque una “constituye el *contrapunto*” de la otra.

La amplitud de las obligaciones de las “autoridades” en la materia ambiental es, según el Art. 41 de la CN, tan amplia que incluye, también, el ambiente urbano. El criterio de protección se ha universalizado y también luce en la Encíclica *Laudato Sí*. Francisco, Papa, 2015 (232).

²⁶ Cf. THEODORSON, George A. – THEODORSON, Achilles G. –*Diccionario de Sociología*. Ob. Citada en Nota 1. Pág. 66.

realidad. En ocasiones las creencias se sintetizan en valores de signo positivo o negativo y se expresan simbólicamente.

Uno de los símbolos del Estado argentino, el Himno, contiene en sus estrofas dos palabras: «libertad», repetida por tres veces, e «igualdad». Estos dos valores se traducen en disposiciones normativas en la Constitución Nacional no siempre de sencilla armonización porque para asegurar la igualdad -más todavía si se trata de la igualdad material o la de oportunidades- en algunas circunstancias deben restringirse las libertades o establecerse cargas sociales.

Pues bien, en la Ley Suprema se diseña un Estado cuyo centro es la libertad y la autonomía de la persona humana, en cuyo preámbulo luce el objetivo de “promover el bienestar general”; que ha atribuido al Congreso la promoción del progreso mediante políticas alternativas que no mellen las libertades económicas y el acceso a las oportunidades, declarando y asegurando la igualdad. El “bienestar general” en su significación de “bien común” consiste en la obligación estatal, tal como se ha sostenido, de crear “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección, [que] se universalice cada vez más, e implique por ello derechos y obligaciones que miran a todo el género humano”.²⁷

Sin embargo, la construcción del bien común se ha obstaculizado en las últimas décadas por la colonización del Estado por parte de innumerables intereses fragmentados. Ello ha sucedido en alguna medida importante, o a lo menos se ha sostenido para justificarlos, en creencias que conformaron un imaginario social difícil de confrontar con la realidad para desarmar aquella colonización y su secuela de fracasos económicos y sociales.

Según lo interpreto se han desarrollado e intensificado en nuestro país:

²⁷ Constitución pastoral del Vaticano II “*Gaudium et Spes*” (1965). Párr. 26. Citado en la *Laudato Sí* del Papa Francisco. Párr. 157.

1. Las creencias, los símbolos, acerca del Estado y su poder sin límites para proveer bienestar y desarrollo en materia económica, sin costo de ninguna naturaleza para los habitantes del país. De un Estado que, por otra parte, parece un ente ajeno a los ciudadanos, cuyas asignaciones de recursos se conciben neutras para el bienestar general. No se interioriza que esas asignaciones repercuten de manera directa o indirecta en costos para personas y colectivos sociales;
2. El mito de la grandeza argentina espontánea y sin necesidad de esfuerzo. En base a sus riquezas naturales, que existen, y a una geografía extensa y bellísima, se ha obviado con énfasis el denuedo sostenido de todos y cada uno, la planificación racional en materia de progreso, mediante las alternativas que establece el Art. 75, inc. 18, desde 1853.
3. El aislamiento en defensa de la identidad, -¿de la superioridad propia?- ¿Por qué resultó tan atractiva esa épica? Adelanto una respuesta provisoria: quizás porque hizo foco en la excepcionalidad del país, en los derechos de la pluralidad de sus habitantes -criollos e hijos de inmigrantes- y poco en los deberes o en el abandono de las responsabilidades que enseñó y practicó la escuela sarmientina; porque resultó más fácil adjudicar los fracasos al ajeno que realizar el análisis de los propios errores. La cerrazón y la endogamia lucen más sencillas de afrontar que la apertura, siempre riesgosa. Por eso, tal vez, escritores de gran predicamento en la construcción de esas creencias como Juan José Hernández Arregui ²⁸ y Arturo Jauretche

²⁸ Juan José HERNÁNDEZ ARREGUI (1913-1974). Aunque proveniente del Partido Radical, el autor es considerado un representante de la izquierda nacional, desde la que se acercó al Peronismo y exploró, precisamente, en la esencia del «ser nacional» considerándolo “un hecho político vivo” constituido por los variados factores enumerados en la definición que hizo suya el procurador López en el caso “*Carrizo Coito*” e indicada en el texto de esta Comunicación. En ese libro clásico, Hernández Arregui aúna Nación y Estado en lo que denomina la “conciencia histórica de un pueblo”, una conciencia revolucionaria “no ligada al imperialismo”, el enemigo a derrotar en esta concepción, por medio de una conciencia antiimperialista. Según se advierte, en esta concepción los males del país devienen de fuera de la Nación y de haber “copiado” -las naciones de América- el modelo liberal de la constitución norteamericana que convirtieron a esos países en “despensas de Estados

²⁹—por cierto desde la honestidad y el fervor con los que planearon sus idearios- prevalecieron sobre autores como Eduardo Mallea.³⁰

4. El capitalismo es enemigo del Estado social. En consecuencia, es el Estado quien debe de favorecer, sostener, aunque los costos sean mayores que los beneficios, un capitalismo extremadamente subsidiado, pero sin riesgo.
5. Como el Estado todo lo puede —sin costo para los contribuyentes- se le demanda sin límites. Tal como suelen hacer los niños pequeños; piden sin querer asumir las consecuencias.
6. En materia de libertades y autonomía personal, esa concepción del Estado tuvo una curiosa y contradictoria deriva en algunos feminismos radicales. A la vez que se postuló el «empoderamiento» de la mujer, se la consideró solo víctima y se reclamó una protección del Estado, de un Estado paternalista que —ausente la responsabilidad personal- asombraría a Nino.³¹ Por cierto, las garantías de

Unidos y Europa”. Cf. HERNÁNDEZ ARREGUI, Juan José —¿Qué es el ser nacional? (*La Conciencia Histórica Iberoamericana*)- HACHEA. Buenos Aires, 1972. Pág. 21/22 y 124/12126, respectivamente.

²⁹ Arturo JAURETCHE (1901-1974). Escritor y político argentino, defensor del nacionalismo industrialista que hizo mérito, con sagacidad, en la actitud esperanzada y exenta de violencias y resentimientos de los obreros que acompañaron al primer peronismo. No obstante, él mismo, lo quisiera o no, al fustigar a las clases medias argentinas e insistir en las calificaciones de “*cipayos*”, “*vendepatrias*” y aspirantes a “*oligarcas*” — a pesar de su fino humor y agudeza- trazó divisiones sociales que oscurecieron el análisis de los problemas, de los múltiples problemas económicos que tuvo el país, aunque haya dado en el clavo de algunos de ellos.

³⁰ Eduardo Alberto MALLEA (1903-1982). De este notable novelista argentino destaco, no obstante, dos ensayos: “*Historia de una pasión argentina*” (1937) y “*La vida blanca*” (1960). Este autor es un signo personal de la responsabilidad que exigía a cada quien y a sí mismo. En la exaltación severa de la vida, condenó el cinismo y la superficialidad que impedía emerger al país invisible.

³¹ Al examinar el alcance del Art. 19 de la Constitución Nacional, Carlos Nino sostuvo que esa norma protegía algo más que la privacidad de las personas —entendida como las acciones realizadas en privado- de las interferencias estatales desestimando, al mismo tiempo, los argumentos *perfeccionistas* impuestos por la autoridad tanto como los *paternalistas* que impedirían, ambos, el desarrollo pleno de la libertad y de la autonomía humana. Cf. NINO, Carlos Santiago —*Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*- Astrea. Buenos Aires, 1992. Pág. 304 y ss. El *paternalismo*, en particular, expresa una concepción

la privacidad y de la intimidad que consagra el Art. 19 de la Constitución no impiden la intervención de las autoridades a través de sus respectivas atribuciones en los casos en que las conductas privadas ofendan al orden y a la moral pública o perjudiquen a un tercero. El punto controversial se presenta en las circunstancias en que las personas se causan daño o no se protegen a sí mismas. La línea divisoria entre las situaciones en que por particulares condiciones de fragilidad de quien se daña –por ejemplo y sin agotar las hipótesis, niños, enfermos, personas con capacidades disminuidas- el Estado debiera operar de alguna manera y o, en cambio, respetar la autonomía personal.

5. Ideología vs. intereses: cuando la conciencia afligida entorpece de dilucidación de los problemas.

El derecho que crea el Estado y la forma que asumirá, crea él mismo el derecho que debe resolver los conflictos de interés propios de la vida en sociedad, en base a los valores, principios y normas reglados en la Ley de Base.

Pero en el conflicto de interés, quienes disputan la satisfacción del suyo propio cuando las reglas establecidas no los amparan -o no los compensan del modo querido- procuran expresarse, también, mediante la alegación de un conflicto ideológico para justificar la equidad de lo pretendido y los efectos beneficiosos que esa satisfacción traería a terceros, si es al bienestar general, mejor.

Por ese modo de argumentar ante los tribunales y ante la sociedad –en ocasiones a través de los medios de comunicación en soporte papel y en los electrónicos- conviene dilucidar y separar los intereses, aunque sean legítimos, de los idearios que pueden sostenerlos o, en algunos casos no poco frecuentes, encubrirlos o enmascararlos. Dicho de otro modo, tanto en los debates previos a

que deja poco espacio a la libertad pues implica que el Estado suple, para cuidar a la persona, la responsabilidad de ésta que, sin embargo, considero intransferible. He examinado esta cuestión en *Constitución de la Nación Argentina...* Ob. Citada en Nota 11. Tomo I, Pág. 440 y ss.

la sanción de las leyes o reglamentos como ante la emisión de una sentencia puede presentarse la reglamentación pretendida o la controversia planteada ante los tribunales desde idearios consagrados, los imaginarios sociales enunciados en los párrafos anteriores, como una cuestión que excede el interés del colectivo social que lo defiende o de las partes en el proceso.

Los casos así expuestos abundan y están, desde luego, amparados por la libertad de expresión. Por ejemplo, puede aludirse a la defensa de la salud pública o de un sector relevante del público para resistir el pago de licencias en la producción de medicamentos en el país, o respaldarse el acceso al trabajo en los márgenes de quienes aparecen en las transacciones callejeras, por parte de quienes les proveen las mercancías para comerciar, sin pagar impuestos ni cargas sociales.

Desentrañar los intereses – legítimos, no necesariamente espurios aunque también pueden serlo- detrás los conflictos ideológicos es esencial para el Estado, incluso para canalizar las necesidades de determinados colectivos, con menores costos para el resto de la sociedad; para identificar las demandas sectoriales y su peso relativo. Pero no resulta sencillo ante intereses fuertemente privilegiados durante décadas. Y ante los grupos que han obtenido franquicias sin justificación, exenciones sin justicia. Dispensas para unos que se traducen en pobreza para otros. Tal como se ha sostenido, un conflicto ideológico existe en los casos en que diferentes personas o grupos sostienen distintas ideas acerca de valores o principios “pero el conflicto ideológico no es la mayor parte de las veces otra cosa que el pretexto para encubrir o justificar un subyacente conflicto de intereses.”³²

El uso de los idearios, las justificaciones ideológicas de los modos por los cuales se coloniza al Estado en algunas circunstancias, los debates intensos pero sobre generalidades que no examinan las consecuencias concretas de una u otra alternativa elegida, derivan de la misma conciencia atenazada de quienes disfrutaban de esos beneficios, opacos, desconocidos para el resto de

³² Cf. DÍEZ PICZO, Luis –*Experiencias jurídicas y teoría del derecho*- 3ª edición corregida y puesta al día. Ariel. Barcelona. España, 1993. Pág. 11y ss.

la sociedad. Pero sucede que cuando los privilegios se multiplican, y se acrecientan los casos en los que sectores o colectivos sociales específicos y múltiples, obtienen una dispensa para contribuir con los tributos que pagan los demás, o una prerrogativa para disponer de mayores beneficios que el resto, la porción de la comunidad que puede atenderlos se estrecha de manera continua y se torna, a la postre, insuficiente.

6. La oportunidad de la democracia sin interrupciones. Los modelos ejemplares

La democracia sin interrupciones de la que ya dispone la República Argentina desde 1983 –también las frustraciones colectivas- proporciona una oportunidad para desentrañar la madeja de privilegios que traban el desarrollo, poniendo al descubierto los costos de esos cotos cerrados de prerrogativas adquiridas. Que violentan la libertad y en mayor medida la igualdad proclamada.

Por cierto, me estoy refiriendo al sistema democrático propio de una forma de gobierno en la que las autoridades –representantes del pueblo- son elegidas de forma periódica, competitiva y libre. Pero, además, la democracia constituye un sistema de organización social en el que deben garantizarse los derechos, la igualdad y la dignidad de todos, a pesar de las diferencias no significativas para la consideración esencial que debe de dispensarse a la persona humana.

Pero ese compromiso igualitario sufre obstáculos muy visibles de los que, sin embargo, cuesta tomar conciencia. Quizás debería señalar que lo muy evidente son las consecuencias de la desigualdad porque las causas en forma de desatinos suelen ocultarse, aunque no siempre.³³

³³ Existen casos registrados en los que las autoridades políticas pretendieron ocultar las desigualdades extremas por el procedimiento de no informar acerca de los índices de pobreza, alegando que informar acerca de ello significaba estigmatizar a los pobres. Esa irrazonable justificación, que corrió por cuenta de un ministro de economía del país, fue refutada en un voto emitido por los jueces ARGIBAY y PETRACCHI en el consid. 6º de “*CIPPEC c/ Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Social*”. Fallos 337: 256. C.S. C. 830. XLVI (2014). Dijeron los jueces que “la

Así, pues, conviene reiterarlo, la proliferación de intereses fragmentados, muy diversos y en ocasiones aparentemente no significativos, debilitaron el sistema democrático porque impidieron o limitaron el bienestar de todos y acabaron por debilitar al Estado. A pesar de ello, la libertad que implica la competencia democrática entre distintas maneras de concretar el bien común, facilita el diferenciar las políticas públicas eficaces de las que fracasaron. Posibilitan, también, la comparación con otras experiencias estatales exitosas.

Pero, además, para enderezar los desajustes y equilibrar razonablemente las demandas al Estado se requiere, a mi modo de ver, de dos cualidades en las diversas dirigencias, en especial en las políticas. En primer lugar, coraje para llamar por su nombre a las situaciones y a los hechos, exhibiendo ante la sociedad los bordes de los conflictos y los intereses, los efectos de una u otra opción que eventualmente se tome.

En segundo término, se necesita ejemplaridad, esa que exhibieron personas singulares en la historia de nuestro país, que inspiraron los esfuerzos realizados y construyeron instituciones, tanto como obras civiles necesarias. De esas personas que abundaron en la Argentina, mujeres y varones, recuerdo dos: la educadora y pedagoga riojana, *Rosario Vera Peñalosa*, pionera de la educación temprana de la niñez –los Jardines de Infantes– y *Francisco Pascasio Moreno*. El célebre Perito Moreno, quien se adentró para descubrir y resguardar las bellezas del inconmensurable Sur. Él recibió por sus trabajos esas tierras majestuosas pero que no las guardó para sí. En el año 1903 las cedió al país que amaba y servía.

transparencia, no la opacidad beneficia a los vulnerables. Ayudarlos no es ignominioso, la ignominia es pretender ocultar a quienes se asiste, pretendiendo que impere el sigilo en el ámbito de la canalización de los fondos públicos. Fondos que, parece innecesario aclarar, no son del Ministerio sino de la sociedad toda”. Examiné el caso “*CIPPEC...*” en GELLI, María Angélica – *Ley de acceso a la Información Pública: los principios, los sujetos obligados y las excepciones*–