

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS PAÍSES DEL CONO SUR DE AMÉRICA

Emilio F. MIGNONE

Marco conceptual y jurídico.

Argentina. Antecedentes constitucionales.

La Constitución política vigente.

Brasil. Antecedentes constitucionales.

La Constitución política vigente.

Chile. Antecedentes constitucionales.

La Constitución política vigente.

Paraguay. Antecedentes constitucionales.

La Constitución política vigente.

Uruguay. Antecedentes constitucionales.

La Constitución política vigente.

Consideraciones Finales

1. Marco conceptual y jurídico

La concepción de los derechos económicos, sociales y culturales, sin bien sólo posee aceptación y difusión generalizada en los últimos años, tiene un origen bastante anterior. En principio, puede afirmarse que la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, incluye este tipo de preceptos. En efecto, el artículo 22 establece el derecho a la "seguridad social (...) y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad"; el artículo 23 estatuye el "derecho al trabajo, a su libre elección, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo (...) a igual salario por trabajo igual (...) a una remuneración equitativa y satisfactoria, que asegure a toda persona así como a su familia una existencia conforme a la dignidad humana (...) y a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses"; el artículo 24 garantiza el "derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas"; el artículo 25 exige para toda persona "un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, además de los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad." Por su parte la maternidad y la infancia tienen derechos a cuidados y asistencia especiales, tanto los niños nacidos de matrimonio o fuera de él; el artículo 26 garantiza el "derecho a la educación (...) que debe ser gratuita al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental, que será obligatoria; a la instrucción técnica y profesional generalizada y al acceso a los estudios superiores igual para todos en función de los méritos respectivos"; finalmente, el artículo 27 determina el derecho a "tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten".

Ese tipo de derechos adquirieron obligatoriedad jurídica al entrar en vigencia el 3 de enero de 1976 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la

Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Es decir, treinta y ocho y veintiocho años después, respectivamente. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 de dicho convenio, su puesta en vigor tuvo lugar a los tres meses de haberse depositado en la Secretaría General de las Naciones Unidas el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión por parte de los Estados firmantes. Al finalizar 1990 lo habían ratificado o manifestado su adhesión noventa Estados de los casi doscientos miembros de dicha organización. En nuestro ámbito, Argentina lo suscribió en 1968 y lo ratificó en 1986, al restaurarse el sistema constitucional; Brasil y Paraguay, hasta esa fecha, no lo habían rubricado ni se habían adherido; Chile lo firmó en 1969 y lo ratificó en 1972, antes de la interrupción del régimen democrático; y Uruguay lo suscribió en 1967 y lo ratificó en 1970, es decir con anticipación al golpe de estado militar.¹

No entra en el marco de este trabajo un análisis del Pacto mencionado, que abarca de manera precisa y minuciosa los derechos de todos los seres humanos al pleno ejercicio de las facultades allí expresadas. Pero tanto o más importante que esa enumeración, en parte reiterativa de la Declaración de 1948, lo constituyen las obligaciones asumidas por los Estados que lo han ratificado. La principal de ellas reside en el compromiso de presentar informes acerca de las medidas adoptadas para su cumplimiento y la posibilidad de vinculaciones con el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en cuyo seno se analizan las distintas situaciones expuestas. Dichas normas serán objeto de comentarios más adelante, en tanto se vinculen con los textos constitucionales, materia del presente estudio.

Sin embargo, por importante que resulte el hecho de la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales a los acuerdos internacionales, ampliando la nómina inicial de los de-

1 Fuente: Trindade, Antônio Augusto Cançado. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, Brasil, Editora Saraiva, 1991, págs. 642/644.

nominados derechos civiles y políticos, el acontecimiento más significativo de la década de los 90 consiste en la creciente conciencia universal acerca de la necesaria ampliación e indivisibilidad de los derechos humanos fundamentales. Si bien es cierto que el derecho, tanto interno como internacional, influye sobre la vida de los pueblos y no constituye una mera superestructura, como a veces se sostenía, no cabe duda que la situación inversa es la más promisoría. Es decir, cuando la opinión pública moviliza a los legisladores y juristas e impone la sanción de determinadas normas legales, evitando que estas últimas se conviertan en meras expresiones formales, carentes de vigencia real. Ello ha dado lugar a la creación de instituciones no gubernamentales para impulsar su cumplimiento y a la preocupación de organismos internacionales, gobiernos nacionales y sectores sociales de todo tipo: religiosos, políticos, académicos, científicos, culturales, empresariales, sindicales, artísticos y comunicacionales.

Desde la perspectiva de la década de 1990, la problemática de los derechos humanos económicos, sociales y culturales ofrece dos notas que no eran perceptibles tan claramente en la época de la aprobación de la Declaración y el Pacto reseñados. La primera de ellas es la conciencia de la indivisibilidad de los derechos humanos fundamentales que, en un comienzo, como es sabido, surgieron centrados en los campos civiles y políticos, para ampliarse luego al ámbito que constituye la materia del presente trabajo. Es verdad que a partir de la segunda posguerra las constituciones y leyes de numerosos países, tanto europeos como latinoamericanos, comenzaron a incorporar cláusulas que garantizan derechos socioeconómicos y culturales y crearon agencias destinadas a su vigencia, dando origen al denominado Estado de bienestar (*welfare state*). Pero durante décadas se discutió -y el autor de este ensayo ha intervenido largamente desde los 40' en esa polémica, planteando su oposición a cualquier tipo de alternativa o reducción- si era inevitable o no optar entre los derechos civiles y políticos, aceptando como contrapartida la indigencia o la marginación de una parte de la sociedad; o por la satisfacción más o menos igualitaria de los servicios esenciales (alimento, vestido, vivienda, empleo, salud, educación, recreación, etc.), pero sacrificando el pluralismo ideológico y las libertades religiosa, de expresión, de propiedad,

de movimiento y otras, además del debido proceso. De alguna manera se trata de la pretendida y antigua antinomia entre libertad e igualdad, ideales que resulta indispensable compatibilizar para alcanzar una democracia viable, como explica el pensador italiano Norberto Bobbio², en un esfuerzo reciente y brillante por clarificar la cuestión.

No cabe duda que la caída del muro de Berlín y la implosión de la ex-Unión Soviética, poniendo de manifiesto que "no sólo de pan vive el hombre"³, constituyen un ejemplo en ese sentido. como lo ha señalado reiteradamente en varios reportajes y disertaciones el conocido soviólogo Jean-Yves Calvez SJ. Esos episodios son, en gran medida, una consecuencia de la explosión de la información y de la insatisfacción producida por las restricciones a la libertad científica y de expresión. Es decir, la insuficiencia en uno de los ámbitos de los derechos humanos que, a la vez, incidió negativamente en el crecimiento y la competitividad económicas.

En igual forma, la globalización del intercambio comercial y financiero, la competitividad salvaje, la velocidad del desarrollo científico-tecnológico y la flexibilización laboral, acompañadas de creciente desocupación estructural, la imposibilidad de sostener el Estado de bienestar y el deterioro del nivel de vida, con la consecuencia de la marginación y la indigencia de amplios sectores de la sociedad. Ello está requiriendo, en la década de 1990, el énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales. El gran desafío consiste, entonces, en garantizar su vigencia sobre la base, por una parte, de una adecuada capacidad productora de bienes y servicios y, por la otra, del perfeccionamiento de los derechos civiles y políticos y de las instituciones y de la convivencia democrática.

2 Conf.: *Destra e sinistra*, 2a. edición, Roma, Donzelli Editore, 1995. Ver también sobre la misma temática: Touraine, Alain. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris, Librairie Arthème Fayard, 1994.

3 Evangelio según San Mateo, capítulo 4, versículo 4.

Los resultados de esta preocupación se advierten en constantes publicaciones institucionales como *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*⁴, *Panorama Social de América Latina*⁵ 1994; *Informe sobre Desarrollo Humanos/1995*⁶; *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*⁷; y *Poverty, Invertir en Salud y Trabajadores en un Mundo Integrado*.⁸

En los documentos recién mencionados y en centenares de trabajos que aparecen a diario en todo el mundo -a diferencia de lo que ocurría en otras épocas- se pone de manifiesto una clara conciencia de la necesidad de lograr un desarrollo económico sustentable, de tal manera que los ideales de bienestar y justicia no se malogren por falta de recursos. Al mismo tiempo, desde diversos ángulos religiosos, ideológicos y políticos, se destaca la ventaja de la propiedad privada, el mercado y la libertad empresarial para el incremento de la riqueza, pero al mismo tiempo se reclama la presencia de un Estado eficaz, fuerte y participativo, capaz de fijar políticas claras, arbitrar intereses y garantizar la ética, la transparencia, la competencia, la justicia, la solidaridad social y una adecuada distribución de los ingresos. Todo ello impone reformas estructurales, cambios de mentalidad y, fundamentalmente, la exis-

-
- 4 Trindade, Antônio Augusto Cançado (ed.) 2a. edición, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, 414 págs.
 - 5 Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Noviembre de 1994, 206 págs.
 - 6 Naciones Unidas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), New York, 1995.
 - 7 Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/UNESCO: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1992, 269 págs.
 - 8 World Bank. 'World Development Report', Washington D.C. 1990, 260 págs.; Banco Mundial. 'Informe sobre Desarrollo Mundial'. Washington D.C., 1993, 260 págs.; y Banco Mundial. "Informe sobre Desarrollo Mundial", Washington D.C., 1995, 250 págs., respectivamente.

tencia de sistemas de educación de alta calidad, pertinencia, eficiencia y equidad, en consonancia con una intensa labor de investigación científica y tecnológica. La combinación de estos elementos, abandonando ideologías estrechas, autoritarias, demagógicas o inviables, es el gran desafío de la sociedad del siglo XXI y ofrece la única perspectiva racional para la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, la preservación del medio ambiente, el mantenimiento de la paz y la erradicación de la pobreza extrema.

La otra problemática involucrada en el tema, materia del presente documento, lo constituye la perspectiva de la exigibilidad jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales expuestos en las constituciones, los tratados internacionales y las leyes. No cabe duda que, desde un punto de vista estrictamente legal, esa posibilidad existe y en algunos países de la región los jueces imponen con frecuencia al Estado, particularmente en materia de previsión social, determinadas prestaciones. Ello surge, en general, de precisiones detalladas y precisas de algunos textos constitucionales, según se verá más adelante, y no pareciera necesariamente justificable frente a meras declaraciones de principio sujetas a la existencia de medios financieros suficientes y aceptados por la población a través de impuestos específicos. De cualquier manera, se trata de una problemática abierta y que está siendo objeto de análisis de juristas, sociólogos, politicólogos y economistas, creando a veces situaciones de difícil solución o incumplimiento reiterado y aún permanente por parte de los Estados con la consecuencia del descrédito de las normas constitucionales y legales y del escepticismo ciudadano en el marco de la convivencia democrática. Todo indica, por lo tanto, la aceptación de las pautas antes reseñadas por un tratamiento mesurado, pragmático y no demagógico del tema. Que surge, sin embargo, dramáticamente, como ocurriera hace poco en una audición televisiva en Buenos Aires, donde un sacerdote católico, párroco en una jurisdicción marginada, luego de escuchar sesudas explicaciones políticas y económicas sólo atinó a decir, luego de exponer sus trágicas experiencias cotidianas: *“¿Pero qué hacemos entonces con los pobres... los matamos?”*. Ese grito de angustia provocó una extraordinaria repercusión pública y no tuvo respuesta...

ARGENTINA

2. Antecedentes constitucionales

En la República Argentina rige, con algunas enmiendas, la Constitución política sancionada en 1853, una de las más antiguas en vigencia en el mundo.⁹ Su texto, según se explica en la nota al pie, es tributario de la concepción del liberalismo burgués y garantiza los derechos civiles y políticos, sin incursionar en la problemática económica, social y cultural, en relación con la cual mantiene una actitud neutral. Esa situación se modificó sustancialmente con la sanción, por la convención constituyente reunida entre el 24 de enero y el 16 de marzo de 1949, de una reforma que conservó la estructura republicana, representativa y federal y los derechos y garantías contenidos en la ley fundamental ya mencionada, pero incorporando los nuevos "*derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura*" (art. 36). Pero determinó a continuación que la propiedad "*tiene una función social y estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común*" (art. 37) y que "*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*" (art. 39). Diversas cláusulas incluyen

9 "La Constitución Nacional de 1853, con las reformas de 1860 y 1866, constituye un documento magnífico, derivado de la teoría institucional de la época, consecuencia de la experiencia histórica y de la realidad del país. Es además conciso, claro y está bien escrito. Responde al sistema de ideas del liberalismo burgués y está inspirado en la evolución política británica posterior a 1688, la Revolución Americana de 1776 y la Revolución Francesa de 1789, aunque atenuado por las influencias historicistas de la primera mitad del siglo XIX, asumidas por la generación argentina de 1837, que constituye su antecedente doctrinario más genuino. Está vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos de 1789, pero no es una mera copia. El texto, aprobado en 1853, contiene normas extraídas del proyecto de Juan Bautista Alberdi -su principal inspirador e incluido en su libro *Bases* - particularmente las referidas al fomento de la inmigración europea, las garantías para los extranjeros, la navegación de los ríos, el comercio y la industria y otras adaptadas de los proyectos, reglamentos y constituciones argentinas antes citadas y de las leyes fundamentales de Chile, Suiza, California y otros países republicanos" (Mignone, Emilio F. *Constitución de la Nación Argentina 1994: Manual de la Reforma*, segunda edición corregida, Buenos Aires, Editorial Ruy Díaz, agosto de 1995, pág. 15).

derechos como la “retribución justa, la capacitación, las condiciones dignas de trabajo, la preservación de la salud, el bienestar, la seguridad social, la protección de la familia, el mejoramiento económico y los intereses profesionales” (art. 36, I). Establece, además, los derechos de los ancianos a “la asistencia, la vivienda, la alimentación, el vestido, el cuidado de la salud física, el cuidado de la salud moral, el esparcimiento, el trabajo, la tranquilidad y el respeto” (art. 36 II). Finalmente, el mismo texto desarrolla minuciosamente los derechos vinculados con la enseñanza en sus diversos niveles y modalidades profesionales, el fomento de las ciencias y las artes y la asignación de becas para estudiantes, artistas e investigadores científicos (art. 36, IV). En otras palabras, incorpora tempranamente a la Constitución, con el lenguaje y la concepción de la época y del movimiento político dominante (el peronismo o justicialismo), los derechos económicos, sociales y culturales.

La doctrina subyacente en la incorporación de estos derechos fue expuesta detalladamente por el miembro informante de la Comisión Revisora y principal artífice de su texto, el jurista Arturo Enrique Sampay, quien sostuvo, a ese respecto, que “la reforma se propone constitucionalizar lo que el general Perón llama conversión de la democracia política en democracia social (...) porque los progresos de los ciudadanos en los dominios jurídico y político son ilusorios si el sistema económico no está en condiciones de asegurarles la posibilidad de trabajar, de llevar una existencia digna del hombre y de recibir un salario justo, capaz de cubrir las necesidades propias y familiares.”¹⁰

Pese a tener su origen en una elección de corrección indiscutida, la Convención Constituyente de 1949 fue objetada por los partidos políticos opositores por considerar que no se habían observado, para su convocatoria por parte del Congreso Nacional, los recaudos establecidos por el texto vigente, por las restricciones que existían a la libertad de expresión a través de los medios de comunicación de masas y por entender que la reforma poseía por

10 *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente/Año 1949*, Tomo I, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1949, pág. 274.

única finalidad permitir la reelección inmediata del presidente de la República, Juan Domingo Perón. Ello dio lugar a que los constituyentes pertenecientes a la Unión Cívica Radical se retiraran de la asamblea y permitió que ésta aprobase los cambios sin contradictores.

Como consecuencia del golpe de Estado militar del 16 de setiembre de 1955, la Constitución reformada en 1949 fue anulada mediante la proclama del 27 de abril de 1956, dispuesta por el gobierno *de facto* instaurado el 24 de setiembre de 1955. En tal virtud, se declaró vigente el texto de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898, convocándose al mismo tiempo a una convención Constituyente que se reunió al año siguiente. Esta asamblea, luego de ratificar la referida anulación, se disolvió por diferencias internas, pero previamente aprobó el artículo 14 bis, que incorporó, nuevamente, derechos económicos, sociales y culturales. Dicha cláusula, pese a sus defectos de origen, dado que el partido justicialista se encontraba proscripto y no pudo participar del acto eleccionario, ha sido aplicada pacíficamente por la jurisprudencia y tácitamente consentida por todos los partidos políticos, hasta su definitiva aceptación por la Convención Constituyente de 1994. Su contenido, por lo tanto, será analizado al estudiarse las normas de este tipo actualmente vigentes en la República Argentina.

3. La Constitución política vigente

Como se adelantó, en la actualidad rige en la República Argentina la Constitución Nacional de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1889, 1957 y 1994. En las referidas enmiendas se respetaron: la estructura institucional del texto inicial, las declaraciones, derechos y garantías de su parte dogmática (con el agregado del mencionado artículo 14 bis) y su magnífico y conmovedor Preámbulo. Este es único en el mundo ya que, además de afirmar su propósito de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común y promover el bienestar general, asegura los beneficios de la libertad, "*para nosotros (expresan los constituyentes), para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino*".

Desde el punto de vista de los derechos económicos, sociales y culturales, cabe señalar, como ya se dijo, el artículo 14 bis, que expresa lo siguiente: *"El trabajo, en sus diversas formas, gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo, vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por una simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. El Estado otorgará el beneficio de la seguridad social, que tendrá el carácter de integral e irrenunciable. En particular, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administración por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna"*.

Se trata, como se advierte, de un vasto programa de derechos y garantías de carácter social y económico, encuadrado en la concepción del Estado de bienestar entonces en boga, derivado de la larga lucha de los sindicatos y los partidos socialdemócratas, de la doctrina socialcristiana y de la economía keynesiana. Engarza, igualmente, como surge de los comentarios anteriores, con los postulados del movimiento peronista o justicialista, que aplicó una política estatista y distribucionista, con sólido apoyo gremial y popular. Los dirigentes políticos, que contribuyeron en 1955 a la defenestración violenta del presidente constitucional, Juan Domingo Perón, advirtieron pronto los efectos negativos en las masas obreras y desposeídas de la anulación del texto constitucional de 1949 y de las restricciones aplicadas al sistema y a la actividad sindical, cuyos líderes mantenían un fuerte predicamento. Esto indujo a los constituyentes de 1957 a la sanción de la cláusula precedentemente transcrita como una forma de tratar de contrarrestar

esa oposición. Tal actitud no tuvo mayor éxito, por cuanto el peronismo conservó y aún incrementó la supremacía electoral. Ello condujo al régimen *de facto* a prohibir a dicha colectividad política, con el resultado de convertir en ilegítimo, desde el punto de vista democrático, el gobierno constitucional que le siguió, cuyo líder, el presidente Arturo Frondizi, debió recurrir al apoyo personal de Perón para obtener el triunfo. Es interesante señalar, igualmente, que la disolución de la Convención constituyente de 1957, una vez sancionado el artículo 14 bis, se debió al abandono de sus bancas por parte de los representantes de los partidos conservadores (en la Argentina llamados liberales) debido a la alarma del *establishment* económico, fuertemente representado en el gobierno *de facto*, por causa del sesgo socializante que estaba adquiriendo la asamblea y que podía conducir, como en el texto constitucional de 1949, a limitar el derecho de propiedad privada, tal como lo establece la Constitución de 1853.

El texto reproducido, de tipo declarativo y no operativo, avanza sin mayores precauciones en la asunción de compromisos sociales de difícil cumplimiento y sin vinculación alguna con las políticas económicas y las reales posibilidades del país. Algunas de sus afirmaciones son también contradictorias. El artículo 14 bis, por las razones explicadas, señala objetivos alcanzados en épocas de bonanza que estaban concluyendo. Estos eran, por lo tanto, imposibles de mantener y no se compadecen con el resto de las normas constitucionales ni poseen una razonable viabilidad. Por dicha circunstancia, la mayoría de esas disposiciones no fueron llevadas a la práctica ni dieron lugar a leyes programáticas o se convirtieron en meras expresiones formales, sin vigencia efectiva. Tal es el caso de la participación de los empleados en las ganancias, el salario y las jubilaciones mínimas y móviles, la igualdad en las remuneraciones, el seguro social y el derecho a una vivienda digna. En cuanto a los sindicatos, pese al intento de los inspiradores del artículo 14 bis de democratizar su estructura, impidiendo la hegemonía peronista, se mantuvo el sistema establecido por el presidente Perón, que subsiste hasta el presente en la Argentina. Dicho mecanismo, si bien reconoce el derecho a la libre creación de sindicatos obreros, determina que la representación de cada sector de la producción queda a cargo exclusivo del gremio que posee el

mayor número de afiliados e impone al empleado una contribución obligatoria para su sostenimiento que el Estado descuenta del salario. Esta norma, aunque tiene la ventaja de incrementar la unidad, el poder de negociación del personal y los recursos sindicales, cristalizó la conducción de los dirigentes peronistas que tuvieron, además, la habilidad de conseguir acuerdos con los sucesivos regímenes políticos, tanto *de jure* como *de facto*. Esto trajo otra consecuencia: la burocratización, envejecimiento, corrupción y descrédito de los líderes obreros. Tal situación, unida a la actual política económica, a la alta tasa de desocupación y a los cambios tecnológicos, está llegando sin embargo a su fin, curiosamente en el marco de un gobierno de signo justicialista. Por otra parte, la compensación aceptada del aporte compulsivo, consistente en la existencia de obras sociales gremiales que garantizan la atención de la salud y la recreación, se encuentra en plena crisis por el descenso del número de cotizantes, el trabajo en negro, el autoempleo, la desocupación, el aumento de los costos médicos y, *last but not least*, su incorrecta administración.

En cuanto la reforma de 1994, ella fue producto, por una parte, de la aspiración del presidente, Carlos Saúl Menem, de permitir su reelección al finalizar su mandato de seis años en 1995 y, por la otra, del sorpresivo acuerdo que lograra con el ex presidente constitucional y presidente del principal partido opositor, la Unión Cívica Radical, Raúl F. Alfonsín, denominado "Pacto de Olivos", por el sitio donde tuvo lugar. En la reunión pública del 11 de noviembre 1993 que siguió a un primer encuentro secreto, Menem y Alfonsín convinieron en impulsar un "proyecto de reforma constitucional sin introducir modificación alguna a las declaraciones, derechos y garantías de la primera parte de la Constitución Nacional". Ambos *"entre otros objetivos, se proponían consolidar el sistema democrático y perfeccionar el equilibrio entre los poderes del Estado, atenuando el sistema presidencialista por medio de la incorporación de un jefe de gabinete; reducir el mandato del presidente y vicepresidente a cuatro años, con posibilidad de una reelección inmediata por el mismo lapso (...) eliminar el requisito confesional para ser presidente de la Nación; establecer la elección directa por doble vuelta (ballottage) del presidente y vicepresidente, de tres senadores por cada provincia, dos por la mayoría y uno por la minoría y del intendente de la Capital Federal; re-*

glamentar la facultad presidencial de dictar decretos de necesidad y urgencia; incrementar la extensión de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional; reafirmar que la intervención federal a las provincias es competencia del Congreso Nacional; afianzar la independencia de la justicia modificando el modo de designación de los jueces y garantizar su idoneidad; otorgar al órgano de control de la administración autonomía funcional en el ámbito del Poder Legislativo; rediseñar el régimen federal para favorecer el desarrollo de las provincias y regiones e impulsar la integración latinoamericana y continental". Como resultado de esta negociación el Congreso Nacional (...) sancionó el 29 de diciembre de 1993 la ley 24,309 que declaró necesaria la reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853 con las modificaciones de 1860, 1866, 1898 y 1957 (...) Resulta claro que los líderes de los partidos políticos propulsores de esta reforma procuraron delimitar con precisión sus alcances para evitar el riesgo latente en la intención de algunas dirigencias partidarias, dirigida a intentar que la Convención constituyente se declarara soberana y promoviese una modificación sustancial de la filosofía y la estructura básica de su texto (...) A ese respecto se tenía muy presente lo acaecido en la constituyente brasileña de 1988, que adoptó una posición fundamentalista y produjo un documento constitucional de una extensión desmesurada y tan reglamentarista, utópico y contradictorio que dificulta la gobernabilidad del país y obliga a su permanente transgresión (...) Los impulsores de la modificación consideraron igualmente necesario tranquilizar al establishment empresarial impidiendo la modificación de la parte dogmática de la ley fundamental, donde se garantizan entre otros derechos el de la propiedad privada y la libertad del ejercicio del comercio y la industria. A tal efecto y para no dejar dudas la ley 24.309 declara que los temas indicados en ella deberán ser votados conjuntamente, entendiéndose que la votación afirmativa de éstos importará la incorporación constitucional de su totalidad; que serán nulas de nulidad absoluta todas las modificaciones, derogaciones y agregados que se aparten de la competencia establecida en su articulado; y que la Convención constituyente no podrá introducir modificación alguna a las declaraciones, derechos y garantías contenidos en el capítulo único, primera parte de la Constitución Nacional"¹¹

11 Mignone, Emilio F. *ibid.*, págs. 19-21.

"Todas esas previsiones se cumplieron cabalmente. La elección general tuvo lugar el 10 de abril de 1994. Sufragó el 70% del electorado y fueron elegidos 305 convencionales constituyentes (...) La Convención Constituyente se inauguró el 25 de mayo de 1994 en el teatro Tres de Febrero de Paraná, Entre Ríos, con el juramento de 303 convencionales (...) Las reuniones tuvieron lugar en el Paraninfo de la Universidad Nacional del Litoral en Santa Fe (ciudad donde se sancionara la Constitución Nacional de 1853) el lunes 22 de agosto de 1994, dentro del lapso fijado por la ley 24.309 y luego de haberse aprobado el Núcleo de Coincidencias Básicas, el nuevo texto fue aprobado por unanimidad a mano alzada, por 230 convencionales, sin la constancia de ningún voto en contra. Al día siguiente, fue publicado en el **Boletín Oficial** y desde ese momento comenzó a regir (...) La jura solemne de la Constitución reformada por los convencionales y las autoridades de los tres Poderes Federales y los gobernadores provinciales, tuvo lugar el miércoles 25 de agosto de 1994 en el palacio San José, la antigua mansión de Justo José de Urquiza, inspirador de la ley fundamental de 1853 y primer presidente constitucional en 1854, en las proximidades de Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos (...) No hubo discursos (...) Lo primero que interesa destacar es que se trata de la primera reforma constitucional argentina en el siglo XX, luego de sucesivas interrupciones militares, que posee una legitimidad indiscutida y goza de la aceptación pacífica de la sociedad (...) Ello deriva de la legitimidad del trámite legislativo previo; de la absoluta corrección de la elección popular para designar a los integrantes de la Convención Constituyente; de la amplia libertad de expresión que existe en el país; de la abundante información que proporcionaron los medios de comunicación de masas; de la participación de todas las agrupaciones políticas en el seno del cuerpo y, finalmente, de la aprobación por unanimidad del nuevo texto. Más aún: todos los sectores representados en la Convención intervinieron activamente en la redacción de las diversas cláusulas e incluyeron, sin excepción, algunos de sus criterios. Es significativo, igualmente, el clima de convivencia y de trabajo intenso (con los inevitables haraganes), que se vivió en Santa Fe, y el logro, en la mayoría de los casos, de fórmulas transaccionales, algunas laboriosa pero felizmente negociadas".¹²

12 Mignone, Emilio F., *ibid.*, págs. 22-23. "Politics can be simply defined as the activity by which differing interests within a given unit of rule are conciliated by giving them a share in proportion to their importance to the welfare and the survival of the whole community" (Crick, Bernard. *In defence of politics*, cuarta edición, London, Penguin Book, 1992, pág. 21).

Desde el punto de vista de los derechos económicos, sociales y culturales, además de la ratificación del comentado artículo 14 bis, la reforma de 1994 incluye otras normas importantes. La más significativa es la incorporación con jerarquía constitucional, dispuesta por el artículo 75, inciso 22, de diez declaraciones, pactos y convenciones internacionales vinculados con los derechos humanos y, en especial con los que constituyen la materia del presente trabajo, a saber:

- *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*
- *Convención Americana sobre Derechos Humanos*
- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo*
- *Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*
- *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*
- *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*
- *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*
- *Convención sobre los Derechos del Niño*

En relación con los futuros pactos y declaraciones de igual tipo, la norma citada determina que *“los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”*.

Dentro del mismo ámbito de pensamiento, el artículo 41 introduce un nuevo derecho, proveniente del campo de la ecología. *“Todos los habitantes -expresa- gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlos”*.