

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL El órgano político del siglo XXI

Luis Francisco Asís Dasmaco

Abogado, Universidad Nacional de La Rioja
Ayudante de Primera en Derecho Internacional
Universidad Nacional de La Rioja.

Palabras claves:

Representación y
Participación política, Diálogo
institucional, sindicatos,
Estado, patronal, Universidad.

Key words: Representation
and political participation,
institutional Dialogue, unions,
State, employers, University

Resumen

Trataremos la siempre vigente cuestión del Consejo Económico y Social, órgano de tipo consultivo surgido como tal a mediados del siglo pasado; algunos más amplios que otros, más técnicos o más políticos, lo importante es lo que implica su existencia dentro de la estructura estatal.

Abstract

Try the ever-present issue, an advisory body type Economic and Social Council emerged as such in the middle of the last century; some larger than others, more technical or more political, the important thing is what implies its existence within the state structure

Introducción

Trataremos la siempre vigente cuestión del Consejo Económico y Social, órgano de tipo consultivo surgido como tal a mediados del siglo pasado; algunos más amplios que otros, más técnicos o más políticos, lo importante es lo que implica su existencia dentro de la estructura estatal: la imperiosa necesidad social de participar y contribuir con lo mejor de cada uno al Bien Común.

Desarrollo

La Participación política

Es inmanente al ser humano su calidad de ser social que lo llevará a la interacción con sus semejantes y por el camino de su realización personal, coadyuvando así, al enaltecimiento de la comunidad toda.

En los albores de la Humanidad, han sido las necesidades primarias (alimento, abrigo) las que determinaron, primero, un mero agrupamiento, y luego, la asociación, aún rudimentaria. Luego, el objeto social variará especializándose el accionar de la comunidad en virtud de las distintas necesidades y actividades que dependerán de la complejidad de la misma. Aristóteles, en su "Política", al tratar sobre el origen del Estado y la Sociedad, comienza expresando que la asociación natural y permanente es la Familia; la asociación de éstas fundada en relaciones no cotidianas, constituye el Pueblo; y a su vez, la asociación de éstos, conforma el Estado. Por lo tanto, se concluye que *".... el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana..."*¹.

¹ Aristóteles, 2003. "La Política" – Ediciones Libertador, Buenos Aires.

En la actualidad hay diversas formas de participación política, habiendo prácticamente una noción de la misma por cada organización existente, aunque hay que aclarar que será en sentido propio, cuando dicha participación implique trabajar y/o colaborar en la prosecución del Bien Común, y también, cumplir primero los deberes que a cada uno incumben, sea cuales fueren, para luego pensar como parte de un todo.

La participación política, lealmente entendida, es el efecto que reconoce su causa en el genuino interés del ciudadano por la "república", es decir, la cosa pública o asuntos públicos, o sea, en todo aquello que involucra y compromete a los miembros de una comunidad determinada, pudiendo variar en su modo y extensión, dependiendo del ente colectivo o social que se trate; consiste también, en todo aquello que sea conducente a que cada miembro progrese según su mérito y esfuerzo, tanto en lo personal, como el desenvuelto en el plano comunitario. Para alcanzar estos objetivos se puede pertenecer a una organización o desarrollarla individualmente, pero será más eficaz, sin duda, llevarla a cabo en el marco de una organización y/o institución, pues son en ellas donde el individuo halla su grupo de pertenencia e identidad, y, de esa manera, aplicar esa dedicación y vocación social en forma mas efectiva para provecho de todos. Desde ya, que dichas organizaciones no deben degenerar en sectarismos que generen sentimientos gregarios, que, a su vez, conlleven a perseguir objetivos distintos de los de la Comunidad, ni mucho menos incentivar, mediante actos hostiles y agresivos, ni el odio ni la división y/o clasificación de la sociedad en bandos contrapuestos e irreconciliables.

Las denominadas "acciones directas" muchas veces lo que hacen es demostrar una ausencia de una efectiva y eficiente representación social y/o una clara disconformidad con instituciones que no supieron brindar una respuesta o una colaboración.

La Representación política en la Constitución Nacional

Nuestra constitución expresa en el artículo 22 que “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta constitución”; y por el artículo 38, “los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático”, por ende, “*una democracia sin partidos resultaría una democracia inconstitucional*”² Creemos que el concepto constitucional de “sistema democrático” debería ser más amplio. Ello es así, pues

“en los valores de la democracia, la participación activa exterioriza consenso y disenso, y se acopla a ambos con el mismo carácter valioso que ellos invisten. Si siempre, en su sentido último, las conductas de consenso y disenso son conductas de participación, ésta parece carecer de valor propio. Sin embargo, la democracia contemporánea –también la nuestra– provoca con inusitada intensidad la demanda social de participación activa. Es lo que también antes de ahora hemos procurado diseñar como la apertura o socialización del proceso político o del proceso de poder, consistente en facilitar y dar cada vez mayor intervención a un número también cada vez mayor de protagonistas con roles políticos activos en el proceso de las decisiones políticas. ¿Por qué y para qué? Porque es valioso que dentro del pluralismo social todos los que tienen interés en cuestiones que son objeto de decisiones políticas estén en condiciones de tomar parte en el proceso de su adopción, ejecución y control”³.

Por lo tanto no se debe limitar la participación política a los partidos solamente puesto que sólo un porcentaje de ciudadanos se encuentran

² Sagüés, Néstor Pedro, 2001, “Elementos de derecho constitucional”, Tomo 1 – Editorial Astrea, Buenos Aires.

³ Bidart Campos, Germán, 1983, “Los valores de la democracia argentina” – EUDEBA, Buenos Aires.

afiliados, a lo que debemos agregar el escepticismo y apatía de un gran sector de la ciudadanía hacia los mismos.

Ejemplo de ello, fue la composición que ha tenido el Senado en la constitución nacional de 1819, si bien se trata de un órgano de gobierno, de ello se trasunta la necesidad, ya en esos tiempos, de incluir en el ámbito político e institucional de toma de decisiones, a la mayor diversidad social posible. En dicha carta magna, rechazada ampliamente por los pueblos del interior, establecía para el senado de la Nación:

"Art. 10: Formarán el Senado los Senadores de Provincia, cuyo número será igual al de las Provincias; tres senadores militares, cuya graduación no baje de Coronel Mayor; un Obispo, y tres Eclesiásticos; un Senador por cada Universidad; y el Director de Estado, concluido el tiempo de su Gobierno"; cabe aclarar que en esa época el grado de "Coronel Mayor" equivale al actual grado de General y el "Director de Estado" era el titular del Poder Ejecutivo de la Nación en esa constitución. También podemos apreciar una composición muy similar en el proyecto del convencional constituyente de 1949, Dr. Carlos Ibarguren, en donde ideó un senado en el art. 66

"compuesto de dos senadores de cada provincia que la representan como entidades políticas de la organización federal de la Nación, elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios. Además estará integrado por treinta miembros en la proporción siguiente: doce representantes de las fuerzas organizadas del trabajo nacional; doce por las organizaciones agropecuarias, industriales y comerciales, y seis por las Academias y Universidades Nacionales. Esta representación de las fuerzas sociales y culturales y su forma de elección, será reglamentada por la ley."⁴

⁴ Ibarguren Carlos, 1948, "La Reforma Constitucional" Ed. Valerio Abeledo - Buenos Aires.

Las instituciones deben ir por delante de las sociedades, encauzando justamente sus cambios y necesidades que van surgiendo, dotando de sustancia y sentido a lo formal, siendo uno el reflejo de lo otro. Las desviaciones y abusos del poder y sus consecuentes conflictos son más "difíciles" si todos los sectores de la comunidad se hallan bien representados, ya que participan de las decisiones quienes en gran parte sufrirán o gozarán de sus consecuencias.

En el perfeccionamiento de nuestras instituciones, algo realmente necesario, se debe tener en cuenta lo antedicho, pues en lo que a nuestra historia reciente respecta, la pretendida representación de los ciudadanos ha dado muestras ya de agotamiento producto de una creciente debilidad y de lo complejo de la realidad social que plantea nuevos desafíos, con esquemas anquilosados y estructuras teóricas que, a veces, sólo funcionan en el papel, ha resultado lo que sabiamente expresaba el estagirita "*de un bien falso, un mal verdadero*"⁵.

EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Para solucionar y tratar los problemas planteados *ut supra*, han surgido en nuestra historia órganos de tipo consultivo y/o asesores, que intentaron optimizar la toma de decisiones en el máximo nivel político.

El **Consejo de Estado**: Creado junto con el Directorio (primera figura de poder ejecutivo unipersonal) el 26 de enero de 1814 por la reforma al Estatuto del Supremo Poder Ejecutivo dado por la Asamblea Constituyente el 27 de febrero de 1813, en su artículo 7 prescribía:

"La prudencia, sabiduría y acierto que deben presidir a todas las deliberaciones del Gobierno, y hacer la felicidad de las provincias de su mando, exigen la creación de un Consejo de Estado, cual por este decreto se establece compuesto de nueve vocales, incluso el Presidente y Secretario, facultándose al Supremo

⁵ Aristóteles, ob. cit.

Director para que pueda nombrar por sí dos supernumerarios para el Consejo, siempre por las circunstancias lo halle (sic.) convenir al mayor servicio del Estado”, debiendo consultarlo el Director en cuestiones de paz, guerra y comercio exterior. Abolido por el Estatuto Provisional de 1815 (que posibilitó el Congreso General Constituyente de 1816 que declarararía la Independencia).

CONSEJO NACIONAL DE POSGUERRA: Creado por Decreto 23.847/44, si bien es durante un gobierno *de facto*, se plantea amplios propósitos y certeros objetivos, y se le encarga tanto tareas de asesoramiento, relevamiento e investigación de la realidad social del País y sobretodo, el impacto que tendría en su economía el final de la Segunda Guerra Mundial. En sus considerandos, expresa que

"mantiene su propósito inquebrantable de perfeccionar los conocimientos técnicos, aumentar el rendimiento, mejorar de modo efectivo las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, fomentar el progreso de la clase media, y estimular el capital privado en cuanto constituya un elemento activo de la producción y contribuya al bienestar general”.

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL: Creado por el decreto 2098/46, incorporado a la Secretaría Técnica de la presidencia, integrado por el Estado, obreros y empleadores.

CONSEJO PARA EL PROYECTO NACIONAL ARGENTINO: Órgano que iba a funcionar en el ámbito del poder ejecutivo, que asesoraría y colaboraría en la elaboración del Proyecto Nacional Argentino, el Presidente Juan D. Perón se refirió al mismo en su mensaje a la Asamblea Legislativa el 1 de mayo de 1974:

"Quiero finalmente referirme a la PARTICIPACION dentro de nuestra democracia plena de justicia social. EL ciudadano como

tal se expresa a través de los partidos políticos, cuyo eficiente funcionamiento ha dado a este recinto su capacidad de elaborar historia. Pero también el hombre se expresa a través de su condición de trabajador, intelectual, empresario, militar, sacerdote, etc. Como tal, tiene que participar en otro tipo de recinto: el CONSEJO PARA EL PROYECTO NACIONAL que habremos de crear enfocando su tarea sólo hacia esa gran obra en la que todo el País tiene que empeñarse”.

Ningún partícipe de este CONSEJO ha de ser un emisario que vaya a exponer la posición del Poder Ejecutivo o de cualquier otra autoridad que no sea el grupo social al que represente”. Lamentablemente no se pudo implementar por la muerte del Presidente, sumado a factores políticos internos de público conocimiento.

PROYECTO DE LEY DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: Se ha presentado un proyecto de ley este año, expediente (S-405/16); consta de 7 artículos, estaría integrado por ministros del poder ejecutivo nacional, legisladores, representantes de los sindicatos, de las organizaciones no gubernamentales y del sector empresario. En su artículo 1 define su función de órgano consultivo; en el artículo 2 establece que será *“un ente público no estatal, con personería jurídica propia, plena capacidad y autonomía orgánica, funcional y financiera para el cumplimiento de sus fines”.*

Naturaleza Jurídica

El Consejo Económico y Social existe en numerosos países del mundo, generalmente a nivel nacional, en nuestro país numerosas provincias y ciudades lo han incorporado a su vida institucional, sólo para citar ejemplos, La Rioja (art. 167 Const. Pcial), Córdoba, Salta, Chaco, Corrientes, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rosario, etc, existiendo un Consejo Federal Económico y Social, donde se reúnen periódicamente representantes de dicho Consejo de todo el País. También las Naciones Unidas tiene su

Consejo y la Unión Europea lo denomina Comité Económico y Social. Como se puede apreciar, si bien, muchos de ellos han sido creados en la segunda mitad del siglo XX, es en el siglo XXI donde se muestra como una herramienta potencial y eficaz para el logro de la Paz Social.

Es evidente que la actual estructura institucional de la República Argentina no alcanza para comprender, y menos aún solucionar, las diversas y complejas urdimbres de intereses que existen en la sociedad, y la lógica tensión que se produce cuando hay pretensiones opuestas.

Ahora bien, ¿qué tipo de órgano sería el Consejo Económico y Social? Vendría a fusionar la participación y la representación política, pues por la primera, el grupo en cuestión se involucraría en las decisiones que le atañen o que se relacionen con sus intereses, y por la segunda, su rol socioeconómico se vería reflejado en un lugar concreto en el Estado.

El Consejo es una especie de órgano extra-poder, ya que éstos "se caracterizan por no injertarse en ninguno de los poderes clásicos. También se los podría visualizar como "mini-poderes", en razón de su autonomía, y teniendo en cuenta que normalmente ejercen competencias reducidas (comparadas con las de los poderes tradicionales), aunque puedan tener un gran valor político-institucional. Estos órganos responden a una característica del Estado contemporáneo: diversificación de funciones y multiplicación de estructuras, fenómeno llamado del "policentrismo" o "desconcentración"..."⁶. Debe ser visto realmente como la más excelsa herramienta política y socioeconómica, pues su composición requiere el concurso de absolutamente todos los actores sociales, y permite que por lo menos las decisiones políticas más delicadas gocen de un amplio respaldo que sin su contribución no se lograrían. Dependiendo del instrumento legal que lo organice, podrá tener sólo atribuciones consultivas o incluso facultades administrativas y reglamentarias como el de Holanda.

Si bien el trabajo del Consejo puede ser muy útil (su eficiencia dependerá mucho de la proporción de las representaciones y sus respectivas

⁶ Sagüés Néstor Pedro, ob. cit.

atribuciones), el "poder político" de turno deberá tener una actitud receptiva y dócil respecto al mismo, ya sea, no propugnando tener un protagonismo excesivo en su seno (ya que para eso ya están los poderes restantes) y aceptando sus dictámenes, con la debida razonabilidad por supuesto.

Generalmente, y prácticamente todos los Consejos que se pueden analizar, tanto nacionales como extranjeros, tiene una presidencia y grupos o secciones; en algunos, la primera tiene un fuerte sesgo político (por ejemplo el de Córdoba, presidido por el gobernador o de Rosario por el Intendente), o lo designa el poder ejecutivo (como en el la ciudad de Buenos Aires, Salta) o es un representante sindical como en el Chaco. Estará dividido en secciones, que se relacionarán con el tipo de actividad, o directamente sus consejeros, que serán los máximos representantes de gremios, sindicatos, asociaciones profesionales, etc, reunidos en Asamblea emitirán sus dictámenes o informes. Para el quórum y la toma de decisiones se utilizan las mismas reglas de cualquier cuerpo deliberativo. Uno de los más avanzados es el de la ciudad de Buenos Aires (ley 3317), ya que otorga a la Asamblea (órgano de decisión y formación de la voluntad del Consejo -art.22) amplias atribuciones, como

"crear Comisiones Asesoras, respetando la proporcionalidad y la presencia de los distintos grupos representados en el Consejo. Solicitar informes a las entidades públicas y privadas. Convocar a fin de que expresen opinión a grupos de actividad económica y social en el ámbito de la Ciudad, que no estén representados en el Consejo" (Art. 26)⁷.

⁷ <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3317.html>

Conclusiones

El Consejo Económico y Social sólo puede traer beneficios a la sociedad en la que actúa, puesto que institucionaliza la comunicación entre gran parte de la sociedad y el gobierno; contribuye a la estabilidad política y a la gobernabilidad; coadyuva al robustecimiento de la cultura política y ciudadana al no quedar, prácticamente ningún sector social relevante que sea ajeno a la marcha de la "cosa pública"; supliría los coyunturales y excepcionales "vacíos de poder" o en momentos críticos.

Es auspicioso que además de los sectores tradicionales, como representantes de los poderes ejecutivo, legislativo, sindicatos y patronales, se agreguen las Universidades, ya que su aporte es único, introduciendo a los estudiantes en la vida cívica a la que están llamados a servir una vez culminados sus estudios, sumándose sus docentes y graduados que harán su invaluable colaboración profesional, académica y científica.

Finalmente, se podrá contar gracias al Consejo, de actos de gobierno, que a pesar que tengan su ingrediente político y subjetivo, sea también el elemento técnico y objetivo inseparable de la tarea de gobierno.

Bibliografía

- Aristóteles, 2003 "La Política", Ediciones Libertador, Buenos Aires
- Bidart Campos, Germán, 1983 "Los valores de la democracia argentina", EUDEBA, Buenos Aires.
- Figuerola, Francisco José, 1986, "Teoría de la democracia social", Ediciones De Palma, Buenos Aires.
- Herrera Enrique, 1972, "Los consejos económicos y sociales", Eudeba, Buenos Aires.
- Ibareguren Carlos, 1948, "La Reforma Constitucional" Ed. Valerio Abeledo, Buenos Aires.

□ Sagüés, Néstor Pedro, 2001, "Elementos de derecho constitucional", Tomo 1, Editorial Astrea, Buenos Aires.

□ Rosa José María, 1973, "Historia Argentina", Tomo 3, Editorial Oriente S.A., Buenos Aires.

□ <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3317.html>

□ <http://cessalta.org.ar/autorides/>

□ <http://www.lecese.fr/>

□ <http://ceysrosario.org/>

□ <http://www.coneschaco.org.ar/>

Cita de este artículo:

ASIS DASMAGO, F. J. (2016) "El Consejo Económico y Social: El órgano político del siglo XXI". *Revista IN IURE [en línea]* 15 de octubre de 2016, Año 6, Vol. 2. pp. 75-86. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://iniure.unlar.edu.ar>