

Los derechos especiales en la Constitución de 1949 desde una perspectiva intercultural de los derechos humanos

Introducción

La Constitución de 1949 es un tema huérfano de tratadistas en Argentina. Para los autores liberales es una materia tabú por las limitaciones de las libertades civiles y políticas que encierra. Para los constitucionalistas y politólogos cercanos al Justicialismo parece haberse convertido en un motivo de vergüenza.

Tres grupos de argumentos se han esgrimido tradicionalmente contra la necesidad y oportunidad de tratar científicamente la Constitución de 1949: 1) un grupo de argumentos cuestiona el fondo de la misma, sea por su abandono de los principios liberales del texto de 1853, y especialmente de la Reforma de 1860, y la introducción de los derechos sociales, de la intervención del Estado en la economía y de la centralización de la soberanía en el Estado nacional, sea por la restricción de algunas libertades individuales¹; 2) un segundo grupo de argumentos coloca en el primer plano los procedimientos parlamentarios y constituyentes que condujeron a la sanción de la Reforma de 1949; con esta argumentación procedimental se pretende cuestionar la legalidad y legitimidad de la Reforma²; 3) un tercer grupo pone el acento en argumentos supuestamente historiográficos, afirmando que las reformas nacionalistas, dirigistas y sociales incorporadas entonces a la Constitución Nacional son cosa del pasado.

Los constituyentes de 1949 fundamentaron la oportunidad de la Reforma constitucional argumentando con el cambio de época: la Constitución de 1853 habría sido un gran texto para su tiempo, pero un siglo después era necesario ajustarla a la evolución histórica. Esta argumentación me parece irrefutable: si las constituciones han de servir para consolidar el pacto de dominación y legitimación dándole estabilidad, ordenando el sistema estatal y sirviendo de guía a la población, deben representar compromisos morales entre las distintas orientaciones que conviven en la sociedad,

¹ Manuel A. Nieto Ortiz, *Los derechos humanos en la Argentina, su estado actual y operatividad*, La Rioja, ed. del autor, 2001, pp. 146-147.

² Véase como ejemplos de esta posición: Germán Bidart Campos, *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo I: El Derecho Constitucional de la libertad*, Buenos Aires, EDIAR, 1993, p. 199 y Helio J. Zarini, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1999 (1992), pp. 60-61, 64-68 y 70-73..

reflejar realistamente el contexto económico, social y político del debate constitucional y apuntar hacia un futuro deseable por la mayoría de la población. Además deben organizar su parte dispositiva de modo que el Estado que surja de la Constitución sea eficiente para garantizar la vigencia de los valores, normas y principios establecidos y alcanzar los fines propuestos en ellos. Por supuesto que no se cambian las constituciones todos los días, pero cuando una no se ajusta más a las condiciones socioeconómicas y culturales del contexto e intenta expresar valores y normas de fuerzas actualmente irrelevantes, se vuelve anacrónica.

El tercer argumento también es endeble: después de un cuarto de siglo de Tercera Revolución Industrial y neoliberalismo tanto la tendencia de muchas sociedades a protegerse como la conciencia creciente sobre la necesidad de re-regular para garantizar la vida y los derechos humanos de la mayoría de la población han llevado a revalorar la función de los Estados como ordenadores y reguladores de la convivencia y garantes de la dignidad humana. Así, la cuestión central planteada en 1949 sigue vigente: ¿cómo construir un orden constitucional y político basado en la Justicia que, a la vez que garantice la vigencia de los derechos humanos, consolide su vigencia mediante una política económica reguladora y la adecuada soberanía del Estado?

Para avanzar en esta discusión considero imperioso levantar el manto del olvido que pesa sobre la Constitución de 1949.

Sin embargo, antes de entrar directamente al tratamiento de los derechos especiales en la misma quedan todavía dos objeciones posibles que me gustaría refutar.

La primera se refiere al sentido de su tratamiento desde la perspectiva de los derechos humanos. La Constitución se promulgó tres meses después de proclamarse en las Naciones Unidas la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y está animada de la tradición del constitucionalismo social iniciada con la Constitución Mexicana de 1917. A la enumeración de los derechos civiles tradicionales (palabra, credo, movimiento, ejercicio de la profesión, trabajo, etc.) añade expresamente el *habeas corpus* y el derecho de reunión. En un largo art. 37 (nuevo) incorpora una detallada enumeración de derechos especiales: del trabajador, de la familia y la niñez, y de la ancianidad, así como de la educación y la cultura. Si se comprobara que estos derechos efectivamente constituyen derechos humanos, habríamos establecido un importante antecedente emancipador dentro de la historia de las Constituciones argentinas, ya que sería una de las primeras del mundo animadas por dichos principios.

demostrar que los derechos incorporados a la Constitución de 1949 eran derechos humanos tendría además dos implicancias fundamentales para la historia de las ideas filosófico-políticas en el mundo y para la revalorización del Peronismo en el contexto de la historia de las ideas políticas argentinas: en el primer caso, rebatiría la visión hoy predominante de los derechos humanos como derechos individuales y subjetivos, desarrollados unilinealmente a partir de la tradición del pensamiento liberal occidental desde fines del siglo XVII. Estaríamos confirmando la existencia de una combinación especial de cuño peculiarmente argentino y sentando la posibilidad de que el desarrollo de los derechos humanos siga múltiples caminos.

En el segundo caso, confirmar que el Peronismo haya establecido en “su” Constitución derechos humanos de plena vigencia obligaría a revisar las teorías y los métodos utilizados para el estudio de las ideas políticas argentinas en el siglo XX. Tres grandes líneas de interpretación se han confrontado hasta ahora en el estudio de los gobiernos peronistas entre 1945 y 1955: a) la liberal, para la cual hasta hace pocos años el Peronismo fue una dictadura y que, recientemente, tiende a minimizarlo como una anomalía en la modernización de nuestra sociedad; b) aproximaciones sociologistas, que han reducido el estudio del Peronismo al de su estructura socioeconómica y por lo tanto desdeñan el análisis de sus ideas; c) las properonistas, que subrayan las realizaciones económicas y sociales de Juan D. Perón, pero que se niegan a estudiar las ideas del primer gobierno peronista en su relación con las prácticas sociales.

Ambos argumentos han reforzado mi interés por investigar la inclusión de los derechos sociales en la Constitución de 1949 desde una perspectiva de derechos humanos. La pregunta que aquí trato es *¿en qué medida los derechos especiales incorporados al nuevo artículo 37 de la Constitución de 1949 eran derechos humanos?*

El contexto histórico de la introducción de los derechos especiales en la Constitución de 1949: el nacionalismo popular peronista.

En los “derechos sociales” formulados en el nuevo art. 37 de la Constitución Nacional reformada en 1949 se sintetiza gran parte de las llamadas “reformas sociales” que Perón y sus colaboradores fueron introduciendo desde que aquél se hizo cargo del Departamento (después Secretaría) de Trabajo y Previsión el 4 de junio de 1943. En otros trabajos³ caractericé el denominado “Peronismo histórico” (o sea, el del período

³ Eduardo J. Vior, *El Peronismo, nacionalismo popular en Argentina*, tesis de Magíster, Heidelberg, Universidad Ruperto Carolo, manuscrita, 1983. *ibidem*, *Bilder und Projekte der*

1945-1972) como movimiento nacionalista popular que refundó la comunidad imaginaria de la Nación Argentina⁴ mediante un proyecto de país basado en la justicia social distributiva y reparadora, la regulación estatal de la industrialización para alcanzar el crecimiento “armónico” de la economía y la centralización de la soberanía en el Estado nacional y, dentro de él, en el Presidente de la República.

Entre los años 1930 y 1975 se desarrolló en Argentina un modelo de acumulación basado en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). Roto el sistema económico mundial a partir de 1930, se produjo un relativo aislamiento de la economía nacional que, por efecto de la Segunda Guerra Mundial, se prolongó hasta el inicio de la reconstrucción europea. Al reconstruirse el sistema económico mundial, empero, Argentina fue marginada del mismo por los Estados Unidos. Cuando éstos convocaron en agosto de 1947 a la conferencia de los países que aspiraban a proveer a Europa en las condiciones del recién anunciado Plan Marshall, el Departamento de Estado bloqueó la invitación a Argentina. Así ésta se vio excluida de los beneficios crediticios que el Tesoro norteamericano otorgó para restablecer el flujo comercial en el Atlántico Norte. En 1947 todavía el 19% de las importaciones de los países de Europa Occidental provenía de nuestro país, en 1948 esta cifra alcanzó sólo el 4%⁵. Este factor es fundamental para comprender el estrangulamiento externo que sufrió entonces nuestra economía. Este relativo aislamiento disminuyó nuestra capacidad para capitalizarnos. Pero también afectó la habilidad del Estado nacional para regular la economía.

La ISI tuvo desde el inicio como actores principales a las empresas extranjeras ya asentadas en el país, a sectores originados en la antigua oligarquía terrateniente que tempranamente diversificaron sus inversiones productivas y a sectores del pequeño y

Nation in Brasilien und Argentinien, Giessen, Universidad Justo Liebig, Tesis de doctorado (microfilmada), 1991.

⁴ Para las concepciones de Nación y nacionalismo utilizadas en este texto véanse además de las obras mencionadas del autor entre otras las siguientes: Benedict Anderson, *Imagined Communities*. Verso, London / New York, 1991; Walekr Connor, “Nationbuilding or nationdestroying?”, en: *World Politics* 24, 1972, pp. 319-355; Karl Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, New York, 1953; *ibidem*, *Nationalism and its Alternatives*, New York, 1969; Gellner, Ernest (1983): *Nations and nationalism*, Blackwell Publishers, London; Eric J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780 – Programme, myth, reality*, Cambridge University Press, Cambridge / New York / Port Chester *et al.*, 1990; Leopoldo Mármora, *Nation und Internationalismus – Probleme und Perspektiven eines sozialistischen Nationbegriffs*, CON / Periferia, Bremen / Lüdinghausen, 1984.

⁵ Eduardo J. Vior, *El Peronismo, nacionalismo popular en Argentina*, tesis de Magíster, Heidelberg, Universidad Ruperto Carolo, manuscrita, 1983, pp. 150-152.

mediano empresariado nacional que fue creciendo. Pero hasta el golpe militar de 1943 faltó una política industrial. Ésta fue pergeñada por Perón y su a partir de la fundación en 1944 del Consejo Nacional de Posguerra⁶, y su objetivo era político: era necesario desarrollar el mercado interno y satisfacer las necesidades básicas de la población, para 1) consolidar las reformas sociales introducidas por el gobierno y 2) evitar que al finalizar la Guerra Mundial se repitiera el receso industrial experimentado en 1919 con sus negativas secuelas políticas y sociales.

El proyecto de Perón buscaba adaptar las estructuras políticas y sociales a los cambios que se preveían en el mundo para la posguerra, al desarrollo del Estado social estabilizando las relaciones entre las clases y a consolidarlo en torno a las Fuerzas Armadas⁷. No obstante, el proceso de industrialización sustitutiva pronto llegó a un “cuello de botella” político-social por la falta de una masa campesina de reserva sobre la que descargar los costos de la industrialización y la política social, como en México y Brasil. Como consecuencia, el poder negociador de la clase obrera representada por los sindicatos aumentó considerablemente convirtiéndose en interlocutora del gobierno⁸.

El apoyo de Perón a los reclamos sindicales lo enfrentó a la parte más concentrada y tradicional de los grupos dominantes y a los sectores conservadores de las Fuerzas Armadas. Paralelamente, influida por la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de la oposición se identificó como “democrática” y acusó al gobierno de ser “fascista”.

Perón intentó hasta mediados de 1945 arbitrar entre todos los grupos y partidos. Pero en junio de ese año los sectores dominantes publicaron el llamado “Manifiesto de las fuerzas vivas” criticando a la vez la política social del gobierno provisional y exigiendo su renuncia, con lo que cooptaron la protesta democrática-liberal y fracturaron la sociedad argentina en dos bloques irreconciliables. Esta fractura generó una distorsión ideológica y cultural que aún repercute: los discursos democráticos y liberales aparecen como defendiendo intereses oligárquicos, mientras que los sectores populares se abroquelan junto con conservadores de distinto color que tiñeron ideológicamente al naciente movimiento⁹.

⁶ Susana Novick, *Ob. cit.*, p. 34.

⁷ Eduardo J. Vior, *Ob. cit.*, 1991, pp. 328-338.

⁸ Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, IPLES, Santiago, 1967, pp. 51-114.

⁹ Eduardo J. Vior, *Ob. cit.*, 1983, pp. 255-260.

Perón se confrontó en 1945 con una alternativa férrea: para seguir pesando en la política argentina debía aliarse con la clase obrera. No era su clase de referencia, pero la comprendía y quería pasar a la historia, por lo que aceptó. Se transformó así en una figura trágica (en el sentido clásico) que compartió el destino de los segregados sin pertenecer a ellos.

El nacionalismo popular fue el vínculo unitivo entre Perón y sus conducidos¹⁰. Considerando las ofertas políticas de la época, la opción de los sectores subordinados de la sociedad por el nacionalismo popular fue la más realista. Por “lo nacional” el movimiento se postulaba como único representante de “la Nación” al mismo tiempo que señalaba el camino para construirla como comunidad inclusiva. Lo “popular” incorporaba al discurso estatal la relación privilegiada entre la conducción nacionalista y los sectores subordinados de la sociedad reconociéndolos como ciudadanos en tanto miembros del “pueblo-Nación”¹¹. Los movimientos nacionalistas populares de América Latina crearon por este camino en su interior legitimidades democráticas no institucionalizadas.

A partir de estos elementos caracterizo al Peronismo histórico como un movimiento nacionalista plebeyo y policlasista que establece con Juan D. Perón un “pacto de conducción” por el cual el movimiento le garantiza su lealtad con la condición de que él sea a su vez leal a sus seguidores. La *lealtad* tiene aquí el sentido de un camino de ida y vuelta por el cual Perón goza de la obediencia de sus seguidores en tanto y en cuanto no traspase los límites que impone la polarización de la sociedad.

Si todos los nacionalismos son a la vez integradores y excluyentes, el nacionalismo plebeyo del Peronismo era todavía más rígido, porque la violencia del enfrentamiento de clase del invierno de 1945 marcó la estructura y los métodos del movimiento. Por la centralidad de la *lealtad*, todo el conflicto argentino se concentró en al modo de referirse a Perón.

La estructura propuesta por el propio líder es también la adecuada para entender la ideología y el discurso de su movimiento. La ideología del Peronismo se expresa en las tres obras centrales de Perón:

¹⁰ António J. Martins, “L’Etat <national-populaire> et son double: un parcours théorique”, en: Université Libre de Bruxelles, *Revue de l’Institut de Sociologie 1-2, Etat et Société en Amérique Latine*, 1981, pp. 218-222.

¹¹ *Ibidem*, p. 221.

- *Una Comunidad Organizada*¹² esta obra reproduce el discurso de Perón en el cierre del Ier. Congreso Internacional de Filosofía, celebrado en Mendoza en 1949, y en ella el líder justicialista se ubica en las coordenadas del humanismo cristiano de la posguerra. La “organización de la comunidad” aparece como utopía de una organización colectivizante no totalitaria que supere el liberalismo aumentando la libertad, justicia e igualdad que puede disfrutar el ser humano.
- *La Doctrina Peronista*¹³ colección de citas de Perón entre 1943 y 1949 en los que organiza su pensamiento según los temas centrales de la acción estatal. Con fórmulas sencillas buscaba anclar las “tres banderas” del Peronismo (la justicia social, la independencia económica y la soberanía política) en la mente popular.
- *Conducción Política*¹⁴ Perón resume aquí las reglas de la conducción política como adaptación de la conducción militar al campo político. La diferencia esencial entre ambas formas es el papel de *la persuasión* en la conducción política, o sea la capacidad del conductor de sugerir sus ideas y deseos para que sus seguidores los ejecuten como si fueran propios. La idea de la conducción es el núcleo de la ideología peronista, porque en ella se concentra toda la violencia del conflicto social. Es una concepción hecha a la medida de la persona de Perón que perpetúa el conflicto inicial.

Por la situación de origen, el contexto interno e internacional y su estructura ideológica concibo al Peronismo histórico como un nacionalismo plebeyo.

En la medida en que el bloqueo externo y el agotamiento de las reservas de mano de obra en lo interno hacia 1948 estrecharon el espacio de negociación dentro de la alianza social que sostenía al Peronismo, éste echó mano a una táctica dual: por un lado radicalizó el discurso social (especialmente por la acción de Eva Perón) buscando cerrar filas y aumentar el control sobre el conjunto de la sociedad, por el otro frenó la implementación de reformas radicales e intentó negociar internacionalmente para recuperar margen de maniobra diplomática¹⁵. Este período intermedio duró hasta 1951, cuando la fuerte crisis provocada por el intento de proclamar la candidatura de Eva

¹² Juan D. Perón, *Una Comunidad Organizada y otros discursos académicos*, prólogo de E. Pavón Pereyra, Buenos Aires, Ed. Macacha Güemes. 1973a (1949).

¹³ Juan D. Perón, *Doctrina Peronista*, prólogo de E. Pavón Pereyra, Buenos Aires, Ed. Macacha Güemes, 1973b (1948).

¹⁴ Juan D. Perón, *Conducción Política*, Buenos Aires, Ed. Freeland., 1971 (1951).

¹⁵ Eduardo J. Vior, *Ob. cit.*, 1983, pp. 210-225.

Perón a la Vicepresidencia de la República para las elecciones presidenciales del noviembre siguiente indicó a Perón la necesidad de desmovilizar, si no quería arriesgar la ruptura con el Ejército. El Plan Económico de estabilización y la muerte de Eva Perón en 1952 resultaron finalmente en la consolidación del gobierno peronista, pero también en la pérdida de uno de los eslabones fundamentales para la comunicación entre Perón y su base.

En este contexto debe verse la reforma constitucional de 1949 como parte de una estrategia para consolidar el control del Peronismo sobre el Estado y la sociedad, centralizando el primero y asegurando la movilización permanente de la segunda. Preguntando concretamente por los derechos especiales incluidos en el nuevo art. 37 esto quiere decir: ¿se trataba de una mera declaración de intenciones del Estado o de derechos de las personas en tanto ciudadanos autónomos? Esta pregunta es la materia central de mi hipótesis de trabajo.

Hipótesis

Partiendo de las consideraciones previas que he formulado enunció las hipótesis de este trabajo del modo siguiente:

Si se verifica que los derechos sociales consagrados por la Constitución de 1949 en su artículo 37 son subjetivos e independientes de la voluntad del Estado, debe considerárselos como derechos humanos de grupos especiales.

Debe aceptarse por lo tanto que existen desarrollos de los derechos humanos autónomos y diferentes de la tradición de origen anglosajón y francés predominante. Esto significaría también que en el mundo, en principio, pueden coexistir en pie de igualdad innumerables ideas de los derechos humanos y que, por lo tanto, el sistema internacional que en ellos se basa debe reconocer diversas fuentes de legitimación todas ellas sobre la base de los derechos humanos e igualmente valiosas.

Finalmente, en lo referido a nuestro país, si concluimos que la Constitución de 1949 se basaba en derechos formulados como derechos humanos, deberemos cuestionar la legitimidad de su derogación por decreto en 1956, la de la subsecuente Constitución de 1957 y aun de su no consideración por la convención reformadora de 1994, ya que si su derogación fue ilegal e ilegítima, debería haberse supuesto su vigencia en el momento de reunirse la Convención.

El desarrollo y la verificación de estas hipótesis exige primero estudiar la necesidad de la reforma constitucional, luego la estructura del texto aprobado y el lugar

de los derechos sociales en el mismo, juzgar más adelante sobre su carácter y considerar finalmente si las hipótesis se han visto verificadas o no.

Necesidad de la reforma constitucional

Desde su llegada al gobierno en 1943 Perón siempre vio lo que él denominaba “la reforma social” como parte de un conjunto sistemático al que también pertenecían “la reforma económica” y “la reforma política”. Como él mismo lo explica:

Nosotros aplicamos en primer término una reforma social, que aplicamos ya en 1945. (...) A ella nosotros debíamos agregar la reforma económica, porque ésta sentaba las bases de posibilidad para la reforma social. Una reforma social que no lleve hacia una reforma económica es siempre relativa: tiene un límite del que no se puede pasar.

La reforma económica trataba simplemente dos puntos fundamentales: mantener dentro del país la riqueza del mismo; repartir esa riqueza equitativamente, (...).

Reforma política: Nosotros, en esta última, consideramos a su vez tres etapas distintas: la primera es la reforma política propiamente dicha, es decir, conformar una serie de principios y una doctrina que con el poder de nuestra fuerza política hemos de imponer al futuro del país, (...).¹⁶

Por “reforma social” entendía él por un lado la intervención del Estado en las relaciones entre patrones y obreros o empleados para restablecer el equilibrio de poder de negociación y reducir la disparidad de ingresos. El principio rector de esta política era la “justicia social”, entendida por Perón y, especialmente, por Eva Perón, como una idea de justicia reparadora que, para restablecer la paridad entre privilegiados y desposeídos, debía – al menos por un tiempo – apoyar unilateralmente a los más débiles. Por el otro lado, el Estado debía intervenir directamente o por medio de organizaciones no-burocráticas (como fue la Fundación de Ayuda Social conocida como “Fundación Evita”) para ayudar y rescatar a los sectores más pobres del país que no contaban con organizaciones fuertes que les permitiera negociar paritariamente, de modo de colocarlos en situación de concertar con los demás sectores. Esta acción estaba presidida por la idea de “solidaridad social”, que implicaba concebir a la sociedad como un todo organizado en la que ningún individuo quedara abandonado a su suerte. Ambos principios eran las patas sobre las que se sostenían las “reformas sociales”¹⁷.

¹⁶ Juan D. Perón, *Ob. cit.*, 1973b (1948), pp. 15-17.

¹⁷ En las fuentes consultadas aparecen entre los autores cercanos al Peronismo dos posiciones claramente diferenciadas: mientras que los intelectuales procedentes del nacionalismo oligárquico y de la Iglesia Católica, imbuidos de fundamentaciones aristotélico-tomistas, explican las “reformas sociales” por la necesidad de restablecer “la armonía” y “el orden natural”. Véase por ejemplo: Julio César Avanza, *Los derechos de la educación y la cultura en la Constitución Argentina*, Ediciones de la Biblioteca Laboremus, La Plata, 1950; Tomás D. Casares, *Organización del pueblo y reforma de la legislación -Responsabilidad de la jurisprudencia*, Corte Suprema de Justicia, Buenos Aires, 1953; Carlos Ibarguren, *La reforma constitucional; sus fundamentos y su estructura*, Abeledo, Buenos Aires, 1948; Oscar Ivanissevich, *Reforma de la Constitución; conferencia pronunciada por S. E. el señor Secretario*

Pero para que la “reforma social” se hiciera duradera, era necesario modificar el sistema económico. Por ello Perón introdujo una “reforma económica” que debía permitir la intervención del Estado en la planificación de la actividad económica y ceñir el usufructo de la propiedad privada a su función de asegurar el bienestar general. Así las “reformas sociales” quedarían aseguradas por el control estatal del ciclo económico¹⁸.

Finalmente, con la “reforma política” se debía dar continuidad y estabilidad a las reformas de las relaciones sociales y de la economía centralizando el Estado y la gestión de gobierno. Esta argumentación fue, por ejemplo, la expuesta por Arturo E. Sampay al presentar el despacho de la mayoría de la Comisión Revisora del proyecto constitucional ante el pleno de la Convención, el 8 de marzo de 1949¹⁹: a) la reforma se justificaría por la necesidad de ajustar el texto constitucional a la evolución de la sociedad; y b) era conveniente institucionalizar las reformas sociales, para superar una situación “extraconstitucional” (*sic*) y asegurarlos contra giros reaccionarios.

Resaltamos la necesidad de considerar la argumentación sobre los derechos sociales en el contexto de las otras dos reformas propuestas. Por ello la posición y el significado de los derechos especiales incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1949 deben juzgarse primero en función de su lugar en el sistema general de

de Educación, en el Teatro Nacional Cervantes, el día 9 de octubre de 1948, Secretaría de Educación, Buenos Aires, 1948; Lázaro P. Landau, El artículo 40 de la Constitución Nacional de 1949, Ed. Horizontes Económicos, Buenos Aires, 1952; Jorge E. Marc, Hacia una justificación finalista de la justicia social en la nueva Constitución Nacional, Conferencia pronunciada en el salón de actos de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, el 3 de noviembre de 1949, Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas Comerciales y Políticas, Rosario, 1949; Arturo E. Sampay, La formación política que la Constitución argentina encarga a las Universidades, Biblioteca Laboremus, La Plata, 1951a; Rodolfo G. Valenzuela, Discurso pronunciado por el señor presidente de la Corte Suprema Doctor Don Rodolfo G. Valenzuela; el 1º de febrero de 1955, en el acto de iniciación del año judicial, Corte Suprema de Justicia, Buenos Aires, 1955.

Por el contrario, aquellos autores más ligados al movimiento obrero las legitiman por la necesidad de devolverle a los trabajadores algo de lo mucho que durante largo tiempo les fue quitado por la explotación capitalista. Pueden verse al respecto: Alberto Cardarelli Bringas, *La reforma de la Constitución (El nuevo orden social y político)*, Ed. La Facultad, Buenos Aires, 1948; Ramón A. Cereijo, *Las realizaciones financieras, económicas y sociales del gobierno nacional y la reforma de la Constitución*, Ministerio de Hacienda, Buenos Aires, 1948; Ricardo Guardo y John W. Cooke, *Proyecto de ley de reforma de la Constitución*, Buenos Aires, 1949; Miguel López Francés, *La Constitución de Perón y la economía*, Tall. Gráf. Olivieri y Domínguez, La Plata, 1948; Eduardo Madariaga, *La reforma total de la Constitución; los derechos sociales en las constituciones de América*, Hechos e Ideas, Buenos Aires, 1948.

¹⁸ Eduardo L. Basualdo, *Ob. cit.*; Eduardo J. Vior, *Ob. cit.*, 1983, pp. 151-160.

¹⁹ Arturo E. Sampay, “La discusión en general del despacho de la Comisión Revisora - Alcance de las reformas constitucionales”, en: *Hechos e Ideas*, Año IX, Nros. 58-59-60, enero a marzo de 1949, pp. 383-384.

reformas y segundo en su relación con la política general del gobierno peronista. El propio Perón justificaba dos años antes de la reforma la necesidad de incorporar los derechos a la Constitución diciendo que:

(...) BUSCAMOS:

Asegurar para nuestro pueblo un régimen social justo y humano; donde la cooperación remplace a la lucha; (...).

Asegurar los *derechos del trabajador* [cursiva en el original – EJV] incorporándolos a la ley y a las costumbres argentinas, (...).

(...).

Nótese el desplazamiento argumental respecto a la primera versión de los “Derechos del Trabajador” tal como los proclamó el 24-2-1947²⁰:

(...) instituir recursos legales tendientes a reconocer la legitimidad de esos derechos [de los derechos sociales – nota EJV] en la extensión que permitan las posibilidades y los intereses colectivos (...). (...) teniendo en cuenta que los derechos derivados del trabajo, al igual que las libertades individuales, constituyen atributos naturales, inalienables e imprescriptibles de la personalidad humana, cuyo desconocimiento y agravio es causa de antagonismos, luchas y malestares sociales (...)²¹

Perón osciló durante cierto tiempo entre una concepción funcional de los derechos sociales, en la que los ponía al servicio del objetivo de alcanzar la “armonía social”, y el proclamarlos como derechos inherentes a la persona humana. En 1949 ya se definió para siempre por entenderlos como derechos subjetivos e inalienables del trabajador, o sea supraconstitucionales.

Uno de los argumentos esgrimidos en la época por la oposición era que si ya antes de 1949 se habían establecido importantes reformas sociales sin reforma constitucional, la misma carecía de sentido. También se argumenta todavía que la motivación fundamental

(...) de la reforma constitucional fue la modificación del art. 77 de la ley suprema, a fin de permitir la reelección del presidente Perón²²

Si así hubiera sido, no habría sido necesario reformar el conjunto de la Constitución.

Otros renombrados autores se niegan rotundamente a tratar la reforma. Así, por ejemplo, Félix Luna²³ condena

²⁰ Juan D. Perón, *Declaración de los derechos del trabajador; proclamada el 24 de febrero de 1947 por el Excmo. Señor Presidente de la Nación Argentina, General Juan Perón*, Buenos Aires, 1947, p. 23.

²¹ Juan D. Perón, *La reforma de la Constitución – Discurso propalado a todo el país desde su despacho de la Casa de Gobierno el viernes 3 de septiembre de 1948, s/ed.*, Buenos Aires, 1948, p. 10.

²² Helio Zarini, *Ob. cit.*, p. 270.

²³ Félix Luna, *La Argentina de Perón a Lanusse*, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1995, p. 52.

(...) la declamatoria inserción de los llamados ‘Derechos del Trabajador, la Familia, la Ancianidad y la Cultura’ [en la Constitución] (...)

Para G. Bidart Campos, por su parte, la inclusión de los derechos sociales en la Constitución de 1949 no reviste mayor importancia:

En 1949, la nueva constitución revistió *formalmente* [en cursiva en el original – EJV] las “apariencias” del constitucionalismo social. Este mimetismo ocultaba a un régimen no democrático. Restaurada en 1956 la vigencia de la Constitución de 1853 con todas sus reformas – excluida la de 1949 -, la reforma de 1957 alcanzó, con relativa hibridez, a anexar un artículo que es expresión formal del mismo constitucionalismo en su esquema mínimo; se trata del art. 14 bis o 14 nuevo²⁴.

Los indudables actos autoritarios del Peronismo en el gobierno no son demasiado diferentes de lo que fueron prácticas habituales en nuestro país hasta el presente. La descalificación de Bidart Campos carece de fundamento, lo mismo que su justificación de la derogación por decreto de la Constitución de 1949 por el gobierno militar posterior, responsable por numerosos actos criminales.

Los críticos de la reforma constitucional de 1949 han intentado quitarle importancia o relativizar el significado de la inclusión de los derechos sociales en la misma o, desde una perspectiva más benévola, erigirla en una variante anómala de la construcción del Estado de Bienestar. Creo que ninguna de estas críticas se ocupa realmente del asunto, o sea de discutir el contenido y el significado de los derechos sociales incorporados a la Constitución en su contexto histórico-cultural.

Estructura de la Constitución reformada y lugar de los derechos especiales en la misma.

La Constitución reformada mantuvo fundamentalmente la misma estructura de la de 1853/60: Preámbulo, parte dogmática (denominada “Principios fundamentales”), que incluye las declaraciones de derechos y garantías y el establecimiento de fines y metas de la acción estatal, y parte organizativa, más disposiciones transitorias.

En el preámbulo se añadió a la declaración de objetivos de la Constitución “[promover] la cultura nacional”, entendida como el compromiso del Estado de garantizar el acceso de todos los niños y jóvenes del país a la enseñanza, la posibilidad de que todos los habitantes disfruten de los bienes de la cultura y la educación de toda la población en los valores que se consideran propios de la nacionalidad. Expresión dispositiva de este agregado es el cap. IV del art. 37 (nuevo) que cito extensamente más abajo.

²⁴ Germán Bidart Campos, *Ob. cit.*, p. 563.

También se agrega al Preámbulo entre las finalidades de la nueva Constitución el siguiente pasaje:

“(…) ratificando la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana (...)”.

Con esta declaración de fines se incorpora a la Constitución la idea de la “Doctrina Peronista”. Esta declaración de fines encuentra expresión orgánica en distintas partes de la Constitución, pero especialmente en el art. 39 (nuevo) sobre la función social de la propiedad, en el art. 40 sobre la intervención del Estado en la economía y declarando a las fuentes naturales de energía y los servicios públicos de pertenencia del Estado y en numerosos pasajes de la parte organizativa implementando las llamadas reformas “jurídica” y “política”.

La primera parte de la Constitución abarca los art. 1 a 40 y se divide en cuatro capítulos: “I. Forma de gobierno y declaraciones políticas” (arts. 1 al 25), “II. Derechos, deberes y garantías de la libertad personal” (arts. 26 al 36), “III. Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura” (art. 37, dividido en cuatro apartados: 1. del trabajador; 2. de la familia; 3. de la ancianidad; 4. de la educación y la cultura) y “IV. De la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica” (arts. 38 al 40).

Las modificaciones más trascendentes de esta Parte se encuentran en el art. 15 (“no se reconoce la libertad para atentar contra la libertad”) que permite prohibir organizaciones que atenten contra la Constitución, en el cap. III que introduce los derechos especiales de los que me ocuparé más abajo y en el cap. IV. que define la función social de la propiedad e introduce el rol del Estado en la economía.

Los arts. 41 al 74 se refieren a la estructura y funciones del Poder Legislativo, introduciéndose por ejemplo la elección directa de los senadores, los arts. 75 al 88 tratan del modo de elegir y las funciones del Poder Ejecutivo, introduciendo la elección directa de Presidente y Vicepresidente y la posibilidad de su reelección (art. 77), los arts. 89 al 96 se refieren a la estructura y funciones del Poder Judicial y los arts. 97 al 102, finalmente, definen las facultades, autonomía y posibilidades de intervención de los gobiernos provinciales²⁵.

Definición y carácter de los derechos especiales.

²⁵ Carlos Alfredo Vogel y Eugenio Vélez Achával *Historia Argentina y Constitución Nacional*, Librería y Editorial Emilio Perrot, Buenos Aires, 1950, pp. 403-472.

Al estudiar la argumentación favorable a la inclusión de los derechos sociales en la Constitución por parte de distintos autores de la época, he anotado la tensión no resuelta entre la búsqueda de la “armonía” o “equilibrio social” a restablecer y la convalidación de los derechos sociales como derechos inherentes a la persona que perdurará por lo menos hasta el derrocamiento del gobierno peronista en 1955.

Como expresión de las posiciones más enérgicas al respecto dentro del Peronismo véase la argumentación de los diputados Ricardo Guardo y John W. Cooke,:

“Ceñido el capital a su misión de instrumento de trabajo y de producción, debe humanizarse ese capital aplicado a la producción, asegurando al hombre dedicado a servir esas actividades condiciones dignas y justas de trabajo, dentro de las cuales pueda encontrar los medios de mantener su salud física y moral y desarrollar su personalidad. Estos medios deben constituir derechos inherentes a la personalidad, para que puedan ser ejercidos conforme a la ley por sus titulares, al amparo de las instituciones del Estado.”

“Tal como se expresa en el mensaje presidencial, la Declaración de los Derechos del Trabajador, en la forma como han sido concretados, permite su consagración como normas legales substantivas, (...)”²⁶

Obsérvese que los derechos sociales han pasado a ser derechos inherentes a la persona. Son garantías sustantivas que presiden la interpretación de las demás normas, también de la Constitución.

Finalmente apuntan los mismos autores taxativamente:

“La Constitución consagra derechos primarios, innatos, subjetivos, inalterables e imprescriptibles que posee el hombre, consubstanciales con su calidad de tal, y entre ellos no pueden faltar los derechos que derivan del trabajo, (...)”²⁷.

Por esta vía argumental fue que el propio Presidente Juan D. Perón tres meses más tarde pudo dirigirse al bloque de representantes justicialistas en la Convención Nacional Constituyente con las palabras siguientes:

A los derechos de navegar, comerciar, peticionar a las autoridades, agregamos la libertad de reunirse, como derecho que no estaba consignado en el texto de la Constitución de 1853, aun que en la realidad y en los hechos este derecho existe. (...)

Agregamos, además, lo más fundamental de esta primera parte de la reforma constitucional, declarando derechos especiales dentro de la Constitución. (...)

Se había sostenido hasta ahora que todos los argentinos son iguales ante la ley y se creyó asegurar esa igualdad dando a cada uno la libertad de proceder por su libertad y contra la libertad de los demás en nombre de una igualdad que desde ese momento resulta desigualdad.

Creo yo que esa igualdad ante la ley ha de estar condicionada a las posibilidades de su realización, compensando las debilidades naturales de un sector con derechos que lo pongan a cubierto contra todo avance de los otros sectores de mayor influencia o de mayor poder económico. De ello surge la necesidad de equilibrar las actuales desigualdades económicas con derechos mínimos, para que el hombre no esté sometido a abusos de otro sector más poderoso e influyente.

²⁶ Ricardo Guardo y John W. Cooke, *Ob. cit.*, pp. 73-74.

²⁷ *Ibidem*, p. 74.

Esa es la razón fundamental de instituir dentro de nuestra Constitución derechos mínimos que aseguren la imposibilidad de la repetición de un fenómeno natural en nuestros tiempos: la explotación del hombre por el hombre, (...). Eso ha traído la incorporación de los derechos especiales del trabajador, cuyo enunciado todos ustedes conocen y cuya síntesis es la siguiente:

Primero: los derechos del trabajador.

(...)

a) El derecho a trabajar y a proveer de ocupación a quien la necesite. El trabajo no es una mercancía, sino un medio de satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad;

Una retribución suficiente para sus sustento y el de su familia compensatorio del esfuerzo realizado y del rendimiento obtenido;

Su capacitación profesional, proporcionándole los medios para que pueda ejercitar el derecho de aprender y perfeccionarse;

El derecho a exigir condiciones dignas y justas para el desarrollo de su actividad;

Un régimen de trabajo que reúna los requisitos adecuados de higiene y seguridad, no exceda las posibilidades normales del esfuerzo y haga posible la debida oportunidad de recuperación por el reposo;

El derecho de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas;

El derecho a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo;

El salario familiar;

El derecho del individuo a un mejoramiento económico;

El derecho de agremiarse libremente y de participar en otras actividades lícitas tendientes a la defensa de los intereses profesionales.

Segundo: los derechos de la familia.

a) El Estado adoptará las medidas necesarias para la protección de la maternidad y de la infancia como únicos elementos privilegiados de la sociedad en la Nación;

b) El Estado garantiza el bien de la familia conforme a lo que una ley social determine;

El Estado formará la unidad económica familiar, de conformidad con lo que esta ley especial establezca.

Tercero: los derechos de la ancianidad.

a) El Estado garantiza el derecho de asistencia integral a todo anciano por cuenta y cargo de su familia, o, en caso de desamparo, por cuenta del propio Estado;

El Estado garantiza a todo anciano el derecho de albergue higiénico con un mínimo de comodidades hogareñas;

El Estado garantiza el derecho a una alimentación sana y adecuada a la edad y estado físico de cada anciano desamparado;

El Estado garantiza el derecho del anciano a una vestimenta decorosa;

El Estado tendrá preocupación especial y permanente por la salud física de los ancianos;

El Estado cuidará igualmente de la salud moral de los ancianos, asegurándoles el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordes con la moral;

El Estado garantiza el derecho de esparcimiento de la ancianidad para que pueda gozar de un mínimo de entretenimiento que le permita sobrellevar con satisfacción el resto de su vida;

El Estado garantiza el derecho de los ancianos al goce de una tranquilidad libre de angustias y preocupaciones;

El estado garantiza el derecho de la ancianidad al respeto y consideración de sus semejantes.²⁸

Este es el catálogo de derechos que, con pocas variaciones, finalmente fue aprobado como art. 37 (nuevo) en sus apartados I (“Del trabajador”), II (“De la familia”) y III (“De la ancianidad”) y que aquí no cito *in extenso* por razones de espacio.

Arturo E. Sampay (cit. en: Terreba, 2003:132) sintetiza la cuestión con una sola frase:

“(…) el principio del carácter personal del trabajo es título justificativo de los derechos del trabajador, que pueden compendiarse en uno solo, informador de toda la declaración que se incorpora al texto constitucional: respeto por la dignidad personal del obrero.”

Según documentos oficiales de la conducción peronista²⁹ el fundamento de los derechos especiales en el nuevo art. 37 son los discursos de Perón del 24-2-47, 1-5-47 y 3-9-48 (p. 10). Los derechos sociales hacen necesaria la intervención del Estado para regular la economía y ésta tiene implicancias sobre la propiedad privada:

“La propiedad no es inviolable, ni siquiera intocable, sino simplemente respetable a condición de que sea útil no sólo al propietario sino a la colectividad. Lo que en ella interesa no es el beneficio individual que reporta, sino la función social que cumple” (p. 13).

Antes de terminar de explicar la fundamentación de la introducción de los derechos sociales como derechos especiales en la Constitución de 1949 quiero aclarar por qué no me he referido al capítulo IV. del nuevo art. 37, en el que se incluyen los llamados derechos “De la educación y la cultura”. De la exposición de su texto resultará rápidamente evidente por qué no lo hago:

La educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes. Para ese fin, el Estado creará escuelas de primera enseñanza, secundarias, técnico-profesionales, universidades y academias.

1.- La enseñanza tenderá al desarrollo del vigor físico de los jóvenes, (...);

2.- La enseñanza primaria elemental es obligatoria y será gratuita en las escuelas del Estado. La enseñanza primaria en las escuelas rurales tenderá a inculcar en el niño el amor a la vida del campo, (...). El Estado creará, con ese fin, los institutos necesarios para preparar un magisterio especializado;

3.- La orientación profesional de los jóvenes, (...) es una función social que el Estado ampara y fomenta (...);

4.- El Estado encomienda a las universidades la enseñanza en el grado superior, que prepare a la juventud por el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del

²⁸ Juan D. Perón, *Alcances y sentido de la reforma de la Constitución Nacional – Discurso pronunciado por el General Perón ante los convencionales peronistas el 11 de enero*, Edición del Ministerio de Salud Pública de la Nación, Buenos Aires, 1949, pp. 18-20.

²⁹ Consejo Superior del Partido Peronista, *Anteproyecto de Reforma de la Constitución Nacional aprobado el 6-1-1949*, Buenos Aires, 1949.

engrandecimiento de la Nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad. (...)

(...)

Las universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, (...).

5.- El Estado protege y fomenta el desarrollo de las ciencias y de las bellas artes, (...).

6.- Los alumnos capaces y meritorios tienen el derecho de alcanzar los más altos grados de instrucción. El Estado asegura el ejercicio de este derecho mediante becas, asignaciones a las familias y otras providencias que se conferirán por concurso entre los alumnos de todas las escuelas.

7.- Las riquezas artísticas e históricas, así como el paisaje natural, cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado, (...). El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica que asegure su custodia y atienda a su conservación.

Hasta aquí la larga cita. Las declaraciones, finalidades y metas propuestas en este capítulo del art. 37 merecen ser reflexionadas, muchas podrían tener validez aún hoy, pero no se trata de una declaración de derechos. No se habla aquí de derechos, sino de garantías y fines del Estado.

Considero, por lo tanto, como derechos humanos de grupos especialmente vulnerables a los formulados en los tres primeros capítulos del art. 37 de la Constitución Nacional votada en 1949: los derechos del trabajador, de la familia y de la ancianidad.

Conclusiones: verificación de la hipótesis. Vigencia e historicidad de los derechos especiales consagrados en la Constitución de 1949

La primera condición de vigencia de los derechos humanos es que sean inherentes a la persona humana, subjetivos y por lo tanto supraconstitucionales. Esta condición se cumple en el art. 37 de la Constitución de 1949.

La segunda es que la legislación que los implemente garantice su exigibilidad, de ser posible por la vía judicial. Esta condición se cumple en la Constitución de 1949 a través de los art. 28 y 33³⁰.

La tercera es que los mismos sean de aplicación universal, independientemente de la condición específica (género, nacionalidad, ciudadanía, credo religioso, filiación, capacidades, etc.) de la persona. Esta condición también está dada en el caso aquí considerado. La vigencia de los derechos especiales en la Constitución de 1949 está garantizada para todo miembro de los grupos sociales amparados.

³⁰ Norberto Antoni, "Propiedad social en la nueva Constitución argentina vigente", en: *Revista del Instituto de Derecho Público de la Universidad Nacional de Tucumán*, año 1, número 1, 1949, p. 14.

La cuarta condición es que su aplicación práctica no se vea restringida por leyes, decretos, normas o prácticas administrativas que los desvirtúen hasta hacerlos perder vigencia. En ese caso estaríamos ante una declaración de principios sin mayor trascendencia. Si bien parece no haber estudios sobre esta cuestión por la ignorancia u ocultamiento de los derechos especiales en la Constitución de 1949 en la literatura especializada, el panorama de la investigación sobre el Peronismo histórico da la impresión de que los mismos tuvieron amplia aplicación más allá de persecuciones puntuales.

Podemos constatar, por lo tanto, que los derechos del trabajador, de la familia y de la ancianidad incluidos en el art. 37 de la Constitución de 1949 tenían el carácter de derechos humanos, inherentes a la persona, subjetivos, inalienables, universales, contextuales y estaban interrelacionados sistémicamente con los demás derechos consagrados en la misma.

El primer corolario de esta demostración es que, habiéndose convocado a la Convención Constituyente aún antes de proclamarse en las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, es necesario concluir que la redacción de los derechos especiales como derechos humanos fue una obra específicamente argentina. La conclusión resultante es que los derechos humanos tienen varias fuentes y orígenes y no sólo la tradición del pensamiento liberal anglosajón y francés. Se impone, por consiguiente, un replanteo de la investigación en la historia de las ideas políticas argentinas e iberoamericanas para rastrear las fuentes y sucesivos anclajes sociales de estas ideas. A nivel general la teoría política internacional debe partir a partir de ahora de múltiples orígenes de las ideas sobre los derechos humanos.

En tanto parte de la tradición argentina de los derechos humanos, la Constitución Nacional de 1949 debe ser recuperada en pie de igualdad como una fuente más para el estudio de las constituciones argentinas y como fuente de doctrina constitucional al mismo nivel que la Constitución de 1853/60.

A la luz de estas conclusiones tanto su derogación por decreto del gobierno militar en 1956 como la reformas constitucional de 1957 aparecen viciadas de ilegalidad e ilegitimidad. La Convención de 1994 debería haber considerado, por tanto, el texto de 1949 como uno de los antecedentes a tener en cuenta para su obra.

La recuperación de la Constitución de 1949 como miembro de pleno derecho de la familia de las constituciones argentinas implica un arduo trabajo de discusión teórica y científica y el rechazo del dogmatismo imperante desde hace cincuenta años.

Con este trabajo espero haber demostrado su vigencia entonces y contribuido a devolverle su lugar.

Eduardo J. Vior

Universidad Nacional de La Matanza
Departamento de Derecho y Ciencia Política