

# EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL ARGENTINO: DISCURSOS EN TORNO A LA CONSTITUCIÓN DE 1949

## ON THE ORIGINS OF ARGENTINE SOCIAL CONSTITUTIONALISM: DISCOURSES AROUND THE CONSTITUTION OF 1949

Carlos Miguel Herrera  
Universidad de Cergy-Pontoise

**SUMARIO:** I. CÓMO LOGRAR LA PAZ SOCIAL CON NORMAS JURÍDICAS.- 1.1. El corporatismo como modelo político.- 1.2. El corporatismo como modelo técnico.- II. CÓMO HACER DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL UN MODELO POLÍTICO.- 2.1. La comunidad constitucionalmente organizada.- 2.2. El juridismo socialista como oposición política.- III. A MODO DE CONCLUSIÓN: CONSTITUCIONALISMO SOCIAL, POPULISMO CONSTITUCIONAL

**Resumen:** La Constitución argentina de 1949, que sancionaba la consolidación del peronismo en el poder, retomaba en su normativa un conjunto de demandas y derechos en materia social y económica. Este proceso se desarrollaba en un contexto doblemente complejo, tanto en lo que hacía al viejo debate sobre la intangibilidad de la Constitución de 1853, como a la discusión sobre la naturaleza del régimen social y político que se estaba instaurando en ese momento y, por ende, del tipo de oposición que reclamaba. Nuestro trabajo se propone estudiar, en clave comparada, tres discursos jurídicos característicos de esa coyuntura: el nacionalista, el socialista y el peronista, con el fin de determinar los alcances de ese primer "constitucionalismo social" argentino.

**Abstract:** Argentina's Constitution of 1949, which sanctioned the consolidation of Peronism in power, assumed a set of politics and rights in social and economic matters. This process was conducted in a complex context, that touch the old debate about the sanctity of the Constitution of 1853, and the discussion about the nature of social and political regime that was being established at that time, and thus, the type of opposition that was claimed. Our essay aims to study in comparative way, three characteristics of legal discourses of that juncture: the nationalist, the socialist and the peronist, in order to determine the scope and the specificity of the first Argentine "social constitutionalism".

**Palabras clave:** Argentina - Constitucionalismo social - Populismo - Derechos sociales

**Key Words:** Argentina - Social Constitutionalism - Populism - Social Rights

La adopción de normas de contenido social en una constitución marca un momento específico, de ruptura, en la historia de las políticas sociales, en la medida que dicha constitucionalización, llevada a cabo en términos de «derechos», establece un cambio en su estatuto. Luego de los fracasados intentos europeos de finales del siglo XVIII, y sobre todo, de la segunda mitad del siglo XIX, tendrá que pasar casi dos décadas del siglo XX para ver emerger lo que se llamará «constituciones sociales»<sup>1</sup>. Aunque fue en América Latina que se producirá la primera expresión de este nuevo constitucionalismo, con la célebre Constitución mexicana de 1917, el verdadero impulso en la región no adviene más que en los años treinta, con la adopción de normas constitucionales en materia social que se generalizan en Brasil, Uruguay y Colombia<sup>2</sup>.

De cara a este movimiento jurídico-social en el sub-continente, la Argentina pareció llevar cierto retraso, y pese a la existencia de variados proyectos parlamentarios (e incluso ciertas reformas constitucionales importantes a nivel provincial), sólo con la llegada del peronismo al poder, y su reivindicado programa de reformas sociales desde el Estado, la cuestión constitucional llegó a buen puerto, sin duda impulsada por otros vientos.

Para medir la significación de esta ruptura tal vez convenga referirse a la visión de Alejandro E. Bunge, que por entonces mejor expresaba un modelo sistemático de política social para *Una nueva argentina*, título del libro que tendrá gran influencia en la élite militar de la que surgirá el propio general Perón. La obra, publicada a principios de la década de 1940, contorneaba un programa que renovaba con cifras y propuestas el viejo ideario asistencialista de raíz católica. De hecho, no falta en el diagnóstico de Bunge la crítica a la democracia electoralista y, sobre todo, a una de las experiencias democráticas límite de la época, el *Front populaire* francés, una alternativa que deseaba evitar en nuestro país, porque conduciría «a exacerbar los odios de clase». Entre estadísticas y apelaciones a la providencia, Bunge deja en claro que «nuestra Constitución permite legalmente al gobierno central, el ejercicio de poderes suficientes para fines como los enumerados», poniéndolos, claro está, en manos del Ejecutivo. Para las «esenciales reformas» que proponía en materia de vivienda, educación, fiscalidad, propiedad de la tierra y seguridad social, la estructura de las instituciones republicanas y sus fundamentos constitucionales no debían ser alterados. Incluso, ponía en guardia contra una «excesiva y progresiva injerencia del Estado».

El debate que se inicia menos de un año después de la llegada del general Perón a la presidencia de la República iba a generar posiciones encontradas. Había sin embargo cierta paradoja entre el clima intelectual que acompañaba la reforma, sobre todo en los ámbitos jurídicos, y la reacción política que aquella despertaba. Se puede decir que primaba en el primer campo un cierto consenso sobre la necesidad de reformar el viejo texto de 1853, e incluso sobre algunos de los contenidos, en

---

<sup>1</sup> Cf. C. M. Herrera, «El pensamiento social del constitucionalismo», trad. española en Id., *Los derechos sociales, entre Estado y doctrina jurídica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.

<sup>2</sup> La constitución chilena de 1925 había incluido principios normas referentes al derecho a la salud y al «bienestar higiénico del país» así como a la protección del trabajo. Cf. C. M. Herrera «El nacimiento del constitucionalismo social latinoamericano. Una perspectiva comparada», *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* n° 350, 2012, p. 169-185.

especial en el punto que nos interesa explorar aquí, los derechos sociales<sup>3</sup>. En el plano político, en cambio, el proceso que llevó a la adopción de una nueva Constitución estuvo rodeado de ásperos contrapuntos que, de algún modo, minaron su legitimidad desde el inicio.

Los primeros proyectos parlamentarios, que surgen en marzo de 1947, buscaban incorporar al art. 14 la nueva «Declaración de derechos del trabajador» que el general Perón había proclamado un mes antes, pero ya por entonces, la oposición política estimó que el eje de la propuesta era consolidar un nuevo modelo institucional de tipo autoritario, o al menos asegurar la reelección inmediata del presidente de la República, por entonces prohibida. Incluso la adopción de la ley declarando la necesidad de la reforma, aprobada a fines de agosto de 1948, fue el objeto de fuertes polémicas, habida cuenta de la interpretación que la bancada parlamentaria peronista hiciera del art. 21 para alcanzar la mayoría en favor del proyecto. Siempre en un mismo plano formal, se objetaba asimismo que la citada ley 13.233 no indicaba los artículos a modificarse, contentándose con declarar genéricamente que las reformas tendrían por fin «la mejor defensa de los derechos del pueblo y el bienestar de la Nación». Sin duda, el recurso a dichos conceptos («derechos», «bienestar», «pueblo») indicaban la orientación que se buscaba dar al texto constitucional.

Estas circunstancias marcaron de antemano el proceso constituyente que comienza a fines de enero de 1949. Por lo pronto, la principal fuerza política de izquierda, el Partido Socialista había decidido abstenerse de participar en la reforma, llamando a boicotear las elecciones de convencionales constituyentes de diciembre de 1948, ganadas ampliamente por el peronismo. Por su parte, la fuerza política que había alcanzado la minoría en dichos comicios, el radicalismo, retiró sus 49 convencionales poco después de iniciadas las deliberaciones de la Convención Constituyente, dejando a los representantes peronistas la elaboración del nuevo texto. Lo que sin duda facilitó la tarea: el 11 de marzo era aprobada la nueva constitución, que comenzó a regir poco después.

La Constitución de 1949 expresaba lo que hemos llamado en otro lugar el dispositivo del constitucionalismo social, que había sido inaugurado por la ya citada Constitución Mexicana de 1917, aunque se desplegaba ahora en un contexto de integración social, de base universalista, que ganaba los procesos de la posguerra<sup>4</sup>. Dicho dispositivo jurídico-político consistía en una tríada normativa, cuyos vértices estaban formados, respectivamente, por la proclamación de un principio material de igualdad, por el reconocimiento de un conjunto de derechos sociales (de los trabajadores ante todo), y por la afirmación del carácter relativo del derecho de propiedad privada, que permitía la intervención estatal en materia económica, a

---

<sup>3</sup> Y aunque los juristas identificados con partidos políticos opositores ya habían abandonado las aulas, el conjunto de autores que participan en esta discusión es representativo de los saberes jurídicos de la época. Para esta cuestión, v. S. Ramella, «Algunas interpretaciones en torno al proceso constituyente y a la ideología de la Constitución de 1949», *Revista de Historia del derecho*, 2004, n° 32.

<sup>4</sup> C. M. Herrera «Estado social y derechos sociales» (2006), trad. esp., *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, n° 340, 2009.

través de un conjunto de institutos específicos como la nacionalización, la reforma agraria, la planificación e incluso, algunas constituciones, la socialización<sup>5</sup>.

Aunque no se proclamaba un principio general, el nuevo «Preámbulo» de la Constitución de 1949 agregaba entre sus fines el de constituir una Nación «socialmente justa» y le art. 40 establecía 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». Sobre todo, dos nuevos capítulos estructuraban el contenido socio-económico del texto: el cap. III y el cap. IV. El art. 37, que formaba el primero de ellos, enunciaba un conjunto de «derechos especiales», que se organizaban a su vez en cuatro grandes secciones: derechos de los trabajadores, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura. Desde un punto de vista técnico, estos derechos sociales se encontraban separados de los llamados «derechos, deberes y garantías de la libertad personal», y, en lo esencial, no habían sido elaborados en la Asamblea, sino «proclamados» por el general Perón dos años antes –en lo que hace a los derechos de los trabajadores– y por su esposa Eva Duarte, –en lo que atañe a los derechos de la ancianidad–, en 1948, y luego incorporados al ordenamiento jurídico por sendos decretos<sup>6</sup>. Se constitucionalizaban así, entre los derechos de los trabajadores, el derecho de trabajar, el derecho a una retribución justa, el derecho a la capacitación, el derecho a condiciones dignas de trabajo, el derecho a la preservación de la salud, el derecho al bienestar, el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección de la familia del trabajador, el derecho al mejoramiento económico, y el derecho a la defensa de los intereses profesionales.

Con todo, no era tanto este punto el que había generado la mayor oposición de los sectores liberales –aunque, como veremos luego, los socialistas no dejaban de subrayar el carácter vacío e insuficiente de estos catálogos–, sino las normas consagradas a la organización económica. El cap. IV, que versaba sobre «la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica», era, en un sentido, mucho más cuidado formalmente, y se estructuraba en tres artículos sucesivos. El art. 38, que abría la sección, proclamaba la «función social de la propiedad» y «en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establece la ley con fines de bien común». Explicitaba, además, las formas de intervención en el campo. Aunque el carácter social que se le daba al capital en el art. 39 parecía jurídicamente más inocuo, el art. 40, en cambio, preveía la intervención del Estado en la economía (vía la expropiación, la monopolización), encuadraba la iniciativa privada, declaraba la propiedad nacional de las fuentes naturales de energía (agua, gas, minerales, carbón, petróleo) con carácter imprescriptible e inalienable, y el carácter no menos inajenable de los servicios públicos.

Si, desde un punto de vista comparado, los enunciados en materia de derechos sociales estaban por detrás de lo que establecían otras constituciones europeas de posguerras –como la italiana de 1948–, e incluso latinoamericanas –no sólo sus predecesoras, sino también sus contemporáneas, como la brasileña de 1946, que

---

<sup>5</sup> Cf. C. M. Herrera, «Estado, constitución y derechos sociales» (2002), trad. esp. en Id., *Los derechos sociales, entre Estado y doctrina jurídica*, cit.

<sup>6</sup> En el mensaje de apertura de las sesiones ordinarias de 1948, Perón insistía en su «valor positivo, que no es meramente retórico», pero pedía incluirlos en el texto constitucional, lo que acaba finalmente por acaecer.

reconocía el derecho de huelga<sup>7</sup>—, tanto en lo que hace a su precisión normativa como amplitud, no implicaban menos una ruptura importante en la tradición constitucional argentina, encerrada en el molde liberal decimonónico. El corte era aún mayor en el campo de la intervención económica, el capítulo elaborado en el seno de la Convención. A su vez, los constantes reenvíos del texto constitucional a enunciados como «justicia social», «bienestar del pueblo», «bien común», «beneficio común del pueblo», «bienestar social», etc., aunque resultasen sin duda muy vagos desde el punto de vista jurídico, conferían a la Constitución una fisionomía política novedosa.

Sus principales comentaristas buscarán subrayar esta «originalidad» social y económica. Empero, la reforma había sido precedida de un conjunto de discursos, que se entrecruzan en la coyuntura de 1949. Empezando por el socialista, sintetizado bajo el nombre de «Nuevo derecho», que pivoteaba sobre la obra legislativa inaugurada por la elección, en 1904, de Alfredo L. Palacios, y que continuase de manera casi ininterrumpida hasta inicios de los años cuarenta. En sus antípodas, el nacionalismo argentino también había impulsado una serie de propuestas reformistas en materia social, que uno de sus principales referentes intelectuales, Carlos Ibarguren, sistematizaba en vísperas del proceso. La llegada del peronismo al poder, y su vertebración paulatina como corriente ideológica había generado asimismo nuevas reflexiones sobre política social en su seno, que se profundizan con la elaboración de una nueva constitución<sup>8</sup>.

Nos proponemos aquí la reconstrucción de un conjunto de discursos políticos que se tejen en torno a la cuestión social-constitucional y que se despliegan ante la reforma peronista. La insistencia sobre los enunciados busca superar las reconstrucciones habituales que siguen una secuencia histórica simple, sostenida esencialmente por la oposición, definitivamente binaria, entre defensores y detractores. El eje de nuestra estrategia pasará por distinguir dos formas de entender la política social y su constitucionalización. La primera concepción, para decirlo sintéticamente, le daría ante todo un sesgo instrumental y, en el marco abordado, es abonada por dos discursos cercanos pero diferentes: el viejo corporatismo de la tradición nacionalista y un nuevo modelo profesional, de signo más técnico. Otro universo de significados aparece cuando se pretende dar a la política social una dimensión totalizadora, modélica, válida en sí misma. Bajo esta apartado analizaremos dos discursos que en la periodización habitual se oponen mutuamente: el novedoso discurso peronista que surge de la elaboración de la Constitución de 1949 y su lectura por la tradición socialista, ilustrada desde tiempo antes, pero que emerge nuevamente en la coyuntura reformista, para entrar esta vez en crisis.

---

<sup>7</sup> Cf. C. M. Herrera «El nacimiento del constitucionalismo social latinoamericano», cit. La Constitución de 1949 en cambio muestra un intervencionismo y un nacionalismo económicos muy marcados.

<sup>8</sup> El Partido radical (UCR) había decidido, en cambio, no presentar un proyecto de reforma, aunque su posición flotaba en un espacio un tanto ambiguo, entre el mantenimiento del texto de 1853 y la posibilidad, sostenida por su ala «intransigente», de proponer un cambio en profundidad. El retiro de la bancada radical, encabezada por un conspicuo representante del ala izquierda, Moisés Lebensohn, termina sin embargo convalidando la primera posición. Los sectores que se habían mostrado más claramente reformistas en los años previos, como el reunido en torno a la revista *Hechos e Ideas*, orbitaban por entonces en el peronismo.

Aunque quienes articulan estos diversos discursos son siempre juristas, el sentido de sus proposiciones desborda el campo del derecho. En todo caso, un análisis de este tipo nos permitirá reconstruir la significación político-jurídica compleja que tenía la Constitución de 1949 en materia social, y con ello avanzar algunas ideas sobre la especificidad del populismo en materia constitucional.

## I. CÓMO LOGRAR LA PAZ SOCIAL CON NORMAS JURÍDICAS

Los afluentes del proyecto reformista de 1949 fueron rápidamente circunscriptos a partir de los trabajos preparatorios, que no carecían de calidad técnica, pero que sus detractores filiaban en el andamiaje conceptual del corporatismo europeo, que ya había tenido una recepción constitucional en América Latina en los años treinta. En ese sentido, existían antecedentes más antiguos que las reflexiones de los nóveles pensadores de la galaxia peronista.

Por lo pronto, la reforma de la constitución había sido una reivindicación común en las tradiciones nacionalistas, aunque más no sea por oposición al viejo programa liberal. En el movimiento que Manuel Fresco buscaba estructurar tras su activo paso por la gobernación de Buenos Aires, aparecía la reivindicación de un «Gobierno fuerte» para superar la antinomia entre el capitalismo y los trabajadores, que demandaba a su vez la estructuración del Estado en función de sus estamentos y gremios. Una mejor distribución de la riqueza y la mayor justicia social exigían una reforma del régimen, para establecer, contra el Estado gendarme que Fresco denostaba, el nuevo Estado de la justicia social, que reconocería el «derecho al trabajo» en la tradición corporatista, estructurando los sindicatos como órganos de la sociedad y el Estado. Con todo, la reforma de la constitución parecía apuntar más a las instituciones representativas. La ironía del destino quiso que el tercer tomo de *Conversando con el pueblo*, que se titula justamente *Hacia un nuevo Estado*, saliese de imprenta el 4 de junio de 1943, cuando salían también de los cuarteles los militares que derrocaban al presidente Castillo, y daban inicio al proceso que, tras variadas vicisitudes, conducía ahora a la modificación de la Carta Magna.

### 1.1. El corporatismo como modelo político

Cabría hablar quizás de una filiación social-burguesa, sin duda la más antigua, que recorrió, en un mismo movimiento, los márgenes del liberalismo, para terminar depositándose en el nacionalismo argentino. Nadie encarna mejor este movimiento que Carlos Ibaguren (1878-1956). Concentrarse en su obra obedece no tanto al relativo olvido en que ha caído esta fuente específica de la Constitución de 1949 como a la permanencia de su pensamiento social, que se expresa ya desde principios del siglo XX.

En efecto, dicha preocupación recorre las principales etapas de su actuación política<sup>9</sup>. Como se sabe, ella se inicia durante la segunda presidencia de Roca, cuando pasa a colaborar en el proyecto reformista impulsado por el ministro Joaquín V. González que, apoyándose en el informe Biolet-Maset sobre la situación de la

---

<sup>9</sup> Ibaguren ha dejado el relato de su vida, en *La Historia que he vivido*, Buenos Aires, Peuser, 1955.

clase obrera, busca sancionar un Código del Trabajo. Del fracasado intento nace el Departamento Nacional del Trabajo, creado en 1907, concreción finalmente modesta de la preocupación social de las élites gobernantes. La de Ibarguren, en cambio, se acentúa cuando se une a Lisandro de la Torre en la fundación de un nuevo partido liberal-conservador, el Partido Demócrata Progresista<sup>10</sup>. Pero «la bancarrota del individualismo», que Ibarguren filaba «tanto en la economía capitalista como en la política basada en el sufragio personal y universal», lo conducen hacia el nacionalismo a partir de finales de los años 1920.

La expresión más completa de su pensamiento social en esa época se encuentra en dos intervenciones. La primera es la célebre conferencia cordobesa del 15 octubre de 1930, donde Ibarguren –que había sido nombrado por su primo, el general Uriburu, presidente de facto, interventor federal en aquella provincia– establece las bases de lo que debe ser la reforma institucional perseguida por la Revolución de septiembre. El otro es su principal obra política, *La inquietud de esta hora*, aparecida en 1934. Pero entre ambos textos se ha producido un cambio importante dentro del nacionalismo de Ibarguren, que su libro programa expresa de manera acabada: la adhesión al fascismo<sup>11</sup>.

Ya en la alocución que pretendía dar un programa político a la Revolución del '30, Ibarguren sostenía que «no se consideran perfectas e intangibles la constitución y las leyes fundamentales [...] se imponen grandes y substanciales reformas, que son las que constituyen el contenido ideológico y los anhelos de la revolución del 6 de septiembre». Destaca en particular, «la representación de los intereses sociales en el gobierno». Para Ibarguren se debe permitir que «en el Estado actúen los representantes genuinos de los verdaderos intereses sociales, en todas las capas, evitando así que los elementos parasitarios del profesionalismo electoral, que no significan ningún valor, acaparen el gobierno como ha ocurrido, y se interpongan entre éste y las fuerzas vivas y trabajadoras del país».

No hay razones para dudar de la sinceridad de Ibarguren cuando sostiene que la lucha contra «la demagogia y al imperio de los comités», no implicaba aceptar «reformas fascistas que desnaturalicen el concepto orgánico de la democracia y del sufragio universal»<sup>12</sup>. De hecho, la reforma que propone puede hacerse sin alteración del sufragio universal como fuente del mandato. Ibarguren sostiene que «lo que debe transformarse es la organización de los partidos políticos», para establece en su seno «representaciones de fuerzas y de gremios sociales, con lo que se llegará a formar grandes agrupaciones cívicas y orgánicas sin caudillos que las acaparen para explotación personal». Por otra parte, en el parlamento puede «acordarse una representación parcial a gremios que estén sólidamente estructurados», sancionando la evolución de la sociedad que deja atrás el individualismo democrático por «la estructuración colectiva que responde a intereses generales más complejos y organizados en forma coherente dentro de los cuadros

---

<sup>10</sup> Ibarguren será fiel al partido hasta mediados de los años veinte y llegará incluso a ser su candidato a presidente en las elecciones de 1922.

<sup>11</sup> El pensamiento político de Ibarguren, en verdad, destaca más por la claridad de su expresión que por su originalidad –que, pese a sus pretensiones, no deja de ser escasa–. En efecto, se inspira ampliamente de la literatura europea de esos años, en particular en idioma francés

<sup>12</sup> C. Ibarguren, “El 6 de septiembre no fue más que el comienzo de una honda revolución argentina”, *La Nación*, Buenos Aires 16 de octubre de 1930, p. 1.

sociales»<sup>13</sup>. El modelo es defendido en nombre del concepto de «democracia orgánica», es decir un sistema formado por partidos nacionales «coherentes en su composición y orientados con un programa que responda a sus tendencias y a los múltiples problemas que el país reclama para su restablecimiento y transformación».

Se entrevé ya aquí que la importancia de la política social para el nacionalismo es instrumental, que surge como reacción a un estado de cosas existentes, sobre el que se debe actuar: «los inmigrantes llegaron a nuestras playas sin encontrar una legislación orgánica de asistencia social, se agruparon en asociaciones de socorros mutuos de carácter privado formadas por colonias o colectividades de nativos de cada nación, y así las corporaciones o federaciones de esas entidades, y otras, constituyen grandes organismos de origen y lo reflejan en sus hogares». Al mismo tiempo, después de la Gran Guerra, la política debe neutralizar las pretensiones de las potencias extranjeras de conservar el contacto con sus masas inmigradas, que alimentan las ideas nacionalistas. Ante este estado de cosas, «las instituciones de asistencia social» tienen una gran importancia «en la obra de argentinizar a los nuevos argentinos», tanto como la educación<sup>14</sup>.

No se trata tan sólo de una especificidad argentina: en sus análisis posteriores, que lo llevan a promover públicamente una alternativa fascista, aparece claramente la idea que es «la hora de las masas organizadas». En otras palabras, el individuo es reemplazado por el grupo estructurado, que se desarrolla a medida que progresa la especialización, con lo cual «cada individuo es agregado a un grupo de intereses solidarios». Estos agrupamientos, que son primero de contenido económico, luego adquieren una naturaleza político-social. En la nueva era, «el concepto de Estado estático, simple guardián de la libertad y del orden, de vidas y haciendas de los individuos, se transforma en el eje sostenedor, regulador y animador de la sociedad entera, en la síntesis de la vida de la nación en todas sus fases»<sup>15</sup>.

La «democracia funcional» ya no es más incompatible con el fascismo: es este quien «crea el Estado corporativo fundado en la democracia funcional». Incluso los matices intermedios entre las dos corrientes revolucionarias que luchan contra el liberalismo, el comunismo ruso y el fascismo italiano, «resultan híbridos y van borrándose». Por cierto, no ocurre lo mismo en las simpatías de Ibarguren; «el fascismo ha creado un régimen de trabajo productivo y solidario, es decir, un régimen social: el de las corporaciones, que representan [...] la sola actividad decidida y orgánica desplegada en Europa para suprimir la lucha de clases». Pero no hay para él verdadera contradicción entre la sustancia del liberalismo y el fascismo, ya que este no anula al individuo, sino que lo armoniza con la masa: «la base del sistema, tanto jurídico como económico, no es el individuo, sino el grupo; pero ello no mata la iniciativa individual». Después de citar abundantemente a

---

<sup>13</sup> Si se juzgara prematuro esta reforma a nivel parlamentario, Ibarguren considera que «los intereses sociales que estén sólida y maduramente organizados» participen por medio de «delegados auténticos», en los directorios y consejos técnicos de las grandes entidades de la administración», donde se les aseguraría por ley algunos asientos en las comisiones directivas. Se trata de Bancos oficiales, ferrocarriles del Estado, etc. En ese sentido, Ibarguren recuerda la experiencia de la Caja de pensiones ferroviarias, cuyo Consejo directivo tiene mandatarios obreros, de las empresas y del Estado.

<sup>14</sup> C. Ibarguren, «La Sociedad de Beneficencia en la tradición y en la evolución argentina», Id. *En la Penumbra de la Historia Argentina*, Buenos Aires, La Facultad, 1932, p. 210 y 211 en particular.

<sup>15</sup> C. Ibarguren, *La inquietud de esta hora*, Buenos Aires, Roldán, 1934, p. 35.



Mussolini, y recordar las instituciones de la *Carta del Lavoro*, Ibarguren señala que «para el fascismo la libertad es, como el trabajo, no un derecho, sino un deber». Este carácter integral se encarna en la empresa mussoliniana «en la que el Estado corporativo de una democracia funcional recoge, controla, armoniza y fomenta todos los intereses de todas las clases sociales, las que son igualmente tuteladas»<sup>16</sup>.

Para Ibarguren «los pueblos de esta hora quieren y reclaman gobiernos fuertes y de acción». En el plano nacional, tras la frustrada experiencia uriburista, Ibarguren, que había visto con simpatía abierta la experiencia de Fresco al frente de la gobernación de Buenos Aires, reivindica la Revolución nacional de 1945. Empero, a diferencia de nacionalistas más jóvenes (como Ernesto Palacio), Ibarguren se mantendrá a prudencial distancia del régimen, lejos de definirse como «peronista». Está dispuesto, en cambio, a aportar —o quizás a recordar— sus ideas para la construcción del nuevo ideario. Será en particular el caso en materia constitucional: en vísperas de la sanción legislativa de la necesidad de la reforma, Ibarguren se apura en publicar un opúsculo, que incluye, a la manera de las alberdianas *Bases*, un texto completo de constitución.

Si el tono no es el mismo de sus precedentes elaboraciones, no cuesta encontrar los restos de su diagnóstico de los años treinta: «hoy, en la Revolución mundial y nacional predomina la acción social y del Estado frente al individuo y deben garantizarse los derechos sociales, los del trabajo y los de la familia»<sup>17</sup>. Y criticando el individualismo de la Revolución Francesa y el de Alberdi, Ibarguren denuncia que la evolución económica y social ha llevado al capital a considera el trabajo como una mera mercancía —subraya, de hecho que el trabajo aparece en la Constitución de 1853 no como derecho sino como libertad—.

Entre los nuevos derechos sociales que Ibarguren quiere ver proclamados en la Carta magna se encuentran la asistencia social del Estado, la organización de los servicios que garanticen la protección de la salud y la educación pública. También propone la organización del seguro social por parte del Estado «que mancomune a la población laboriosa de la República para los seguros de maternidad, enfermedad, invalidez y ancianidad». El trabajo es definido como función social y el Estado deberá procurar «que toda persona apta pueda obtener los medios de subsistencia por el trabajo e impedirá que por causa de éste se establezcan condiciones que menoscaben la dignidad o la libertad de las personas». En una técnica jurídica mucho más depurada que la que mostraba la declaración peronista de los derechos del trabajador, Ibarguren incluye en su proyecto la libertad sindical, el salario mínimo vital, las vacaciones anuales pagas, el contrato colectivo de trabajo, inembargabilidad del trabajo, irrenunciabilidad de las disposiciones legales del trabajo. Pero no sólo la huelga no es garantizada salvo en casos excepcionales (y prohibida en los servicios públicos y la administración estatal), sino que la personería gremial es acordada sólo a las asociaciones que reúnan «las condiciones de responsabilidad, seriedad y orden que la ley requiera». Más aún, los derechos son compensados por vigorosos deberes correlativos, que tocan tanto a la producción como a la fuerza gremial (que debe ponerse al servicio de la nación), respetando siempre los intereses justos de la colectividad.

---

<sup>16</sup> *Op. cit.*, p. 61-67.

<sup>17</sup> C. Ibarguren, *La reforma constitucional. Sus fundamentos y su estructura*, Buenos Aires, Abeledo, 1948, p. 16.

Al mismo tiempo promueve la limitación de la propiedad al suelo y al agua, debiendo quedar las riquezas del subsuelo bajo el dominio del Estado, un anhelo que será materializado por los constituyentes de 1949<sup>18</sup>. Pero también en los cuerpos conductores de ese nuevo Estado deben actuar las clases y los intereses sociales: «el problema político es sociológico». Tras esta afirmación se esconde la idea que debe imponerse «el concepto social y solidario de Nación homogénea», como ya antes había sostenido una visión organicista de pueblo, en la que aparece como «el conjunto orgánico de fuerzas humanas e intereses organizados que elaboran, nutren y regulan la vida social y el desenvolvimiento de una nación». Si el régimen individualista es condenable, es porque el capitalismo internacional y sus empresas no hacen más que agravar la lucha de clases. La política social debe conducir a la paz social.

## 1.2. El corporatismo como modelo técnico

Aunque el soplo instrumental no varía, la vía corporatista recibe otros acentos en la reconstrucción que ofrece el ideario de un alto funcionario del Departamento Nacional del Trabajo, el jurista catalán José Figuerola (1897-1970), que se transformará en un intelectual clave en la construcción del primer modelo social peronista. Designado en la estratégica Secretaría de Asuntos Técnicos por el presidente Perón, Figuerola redactará el primer ante-proyecto gubernamental de reforma constitucional, finalmente desechado. Pero ya se había ilustrado en la preparación del Primer Plan Quinquenal, e incluso antes de la llegada del general Perón a la presidencia, en el Consejo Nacional de Posguerra, con sus ideas en favor de la «planificación coordinadora» de la economía nacional.

Sus concepciones teóricas habían sido desarrolladas en *La colaboración social en Hispanoamérica*, un tomo aparecido dos meses después del golpe de 1943 y dos meses antes de que el ambicioso coronel asumiera la Dirección Nacional del Trabajo –cuya transformación en «Secretaría de Trabajo y Previsión» Figuerola habría inspirado<sup>19</sup>. Por cierto, tampoco encontramos aquí una originalidad teórica excesiva –Figuerola no oculta la influencia de grandes juristas catalanes y españoles como Gascón y Marín o el alemán, con simpatías nazis, W. Sauer–, pero sus propuestas expresaban una vertiente menos moldeada por las tradiciones del nacionalismo criollo. Por lo pronto, mostraba una visión más ajustada de los diferentes momentos del desarrollo del constitucionalismo social que la expresada por el corporatismo de Ibarguren, separando cuidadosamente su propuesta de lo que llamaba el «igualitarismo nivelador». La armonía entre los grupos sociales se opone aquí, como única solución posible, a la utopía de la nivelación total y absoluta.

La adaptabilidad, la elasticidad de las normas sociales, tanto a las situaciones cambiantes como a los diferentes oficios, constituía el elemento central de la visión jurídico-social de Figuerola. La rigidez, la uniformidad de las normas en materia de protección del trabajo, por el contrario, dejaban sin «alma» a la organización del

---

<sup>18</sup> En cambio, se muestra desfavorable a la reelección inmediata del Presidente, pero propone prolongar su mandato a 8 años.

<sup>19</sup> Según la leyenda, el libro influirá directamente en la visión social del futuro presidente Perón. Algunas indicaciones sobre Figuerola en R. Rein, *Juan Atilio Bramuglia: bajo la sombra del líder. La segunda línea de liderazgo peronista*, Buenos Aires, Lumière, 2006, pp. 84-90.

trabajo. Estas características eran, en realidad, propias del estadio intermedio de la evolución de la organización social, que después de su fase de libertad, había pasado a la de coacción impuesta por los trabajadores y los socialistas.

Se trataba de alcanzar ahora una sindicalización impuesta y organizada por el Estado, que busca distinguirse a su vez de las experiencias del fascismo, un mecanismo corporatista purificado de las experiencias históricas. Figuerola la concebía como una fórmula transaccional, porque, según sus palabras, se respetaban las asociaciones obreras y patronales existentes, pero se imponía «un organismo de derecho» superior, que más allá de las oposiciones ideológicas, redactaba las normas sociales correspondientes a cada oficio. Se buscaba la «verdadera pacificación y armonía de las clases sociales», a través de una organización corporativa donde «las relaciones económicas y sociales que existen entre los distintos factores de la producción se desarrollen pacíficamente hacia un progresivo bienestar mediante normas elaboradas por las respectivas representaciones profesionales, de acuerdo a reglas jurídicas inquebrantables, compatibles con la legalidad vigente en los países democráticos»<sup>20</sup>.

Desde el punto de vista de la evolución histórica, se había pasado del régimen paritario conciliatorio y arbitral, de carácter transitorio, a uno estructurado de forma permanente, que operaba sin esperar que surgiese el conflicto, lo que redundaba en normas sociales más equilibradas y completas. Contra los «prejuicios formalistas», y para implantar la justicia social con celeridad, Figuerola abogaba por la adopción de normas ético-jurídicas y económico-sociales, aunque en un primer momento no precisaba su lugar institucional, constitucional o meramente administrativo.

Pero la flexibilidad de la que hablaba Figuerola incluía una dimensión que será clave en la construcción peronista, al menos para diferenciarse retóricamente de los discursos de izquierda: conocer la situación social en que se vive, el medio en que se desarrollan los conflictos sociales. En ese sentido se opone a los programas que ignoran el «sentir tradicional» de los pueblos. Los países hispanoamericanos presentaban la particularidad de desarrollarse entre cuatro instituciones –mal demarcadas, a decir verdad, en la presentación de Figuerola–, a saber: la propiedad privada, la libre concurrencia, la libertad de asociación y la acción del Poder público en sus tres ramas. Es sobre todo este último que se revela el más importante: «El Estado debe ser el insustituible protector de las personas y los derechos, el más activo promotor de la producción y el auxiliar irremplazable de la actividad económica»<sup>21</sup>. En efecto, el Estado no puede garantizar los derechos y exigir deberes sin ejercer también esta función en el área de la producción económica. Es por eso que aún los Estados más liberales han organizado esta intervención, con la creación de ministerios de Trabajo o de consejos económicos, y la promulgación de leyes y códigos en materia laboral y de regulación de la economía. Porque la colaboración entre voluntades múltiples y dispares no se alcanza sin la autoridad del Estado.

Es la «colaboración permanente entre el Estado y los factores de producción para elaborar el derecho de los oficios» que constituye su modalidad específica. Mediante la organización corporativa del trabajo, se realiza la unidad de los patrones

---

<sup>20</sup> J. Figuerola, *La colaboración social en Hispanoamérica*, Buenos Aires, Sudamericana, 1943, p. 13.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, p. 16.

y obreros y se eliminan «completamente toda finalidad política». Una unidad que «permite una organización más armónica de la producción, un apaciguamiento del conflicto eterno entre patronos y obreros», pero también produce «apreciables resultados para la democracia en cuanto facilita la dignificación del trabajo y de los trabajadores». El adusto estadístico no evita, de tanto en tanto, dejarse llevar hacia perspectivas líricas. Así, el «espíritu profesional representa el tránsito de la autarquía sindical, de la lucha de clases, de la contraposición de intereses, del choque de las voluntades encastilladas en espíritus dispuestos a transigir, a la mutua comprensión, al arreglo amistoso, a la colaboración permanente, a la cordialidad afectiva»<sup>22</sup>.

Pero Figuerola no pretende hacer obra de teórico, sino de hombre práctico; por eso hace gala de su saber estadístico, aplicado a la situación argentina desde principios de los años treinta, y de su experiencia en España bajo la dictadura del general Miguel Primo de Rivera –había sido jefe de gabinete del ministro de Trabajo–. La neutralidad objetiva asignada a la estadística abona la idea que la legislación social debe adaptarse a cada medio específico<sup>23</sup>. Apoyándose en los trabajos del ya recordado ingeniero Bunge, Figuerola elabora una docena de cuadros estadísticos sobre la situación del salario por hora de los obreros en las distintas profesiones, de los precios minoristas de los artículos de primera necesidad, los índices de ocupación, las actividades sindicales y huelgas, las tasas de enseñanza primaria, de migración, la producción industrial, agrícola, ganadera, minera, no solo en la Nación sino también en las diferentes provincias argentinas (y sus principales ciudades). Aunque sin tanta minuciosidad, la operación se reproduce con los diferentes países de América Latina. Esta ambición comparada, que volveremos a encontrar en la compilación que acompaña al proyecto de reforma constitucional que redacta en 1948, deja también entrever sus modelos. Es sin duda el Brasil del *Estado novo* y su Constitución de 1937 el que concita sus mayores simpatías, pero también reconoce incluso el carácter avanzado del Uruguay en la materia, mostrándose, en cambio, menos entusiasta con México. Y en lo que hace a su patria de origen, que había abandonado tras la caída de la dictadura, hará el elogio de la organización profesional adoptada por el Real-decreto del 26 de noviembre de 1926, y conservada por la República.

Su visión técnica se expresa, sobre todo, en el principio que la organización profesional puede ser desarrollada bajo cualquier tipo de régimen o sistema político en la medida en que se dote de las leyes de trabajo necesarias, que «la orientación y la acción funcional de la política social» sea desempeñado por un organismo específico como un ministerio de Trabajo, que se asocie a los obreros y patronos en un organismo representativo capaz de dictar las normas generales en materia de trabajo, que existan recursos ante la justicia para reclamar ante el incumplimiento de dichas normas, y que se desarrolle una educación en materia social<sup>24</sup>.

Tanto talante neutral no oculta el pronunciado sentido político-ideológico de esta empresa: se trata, en definitiva, de «sustituir la relación bilateral del trabajo por la entrañable fusión de todos los que intervienen en el desarrollo de la economía nacional en un todo orgánico», por medio de los adecuados resortes del Estado.

---

<sup>22</sup> *Op. cit.*, p. 18, p. 21.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 98.

<sup>24</sup> *Op. cit.*, p. 206.

Pero allí donde Figuerola veía asuntos técnicos y estadísticas la reforma de 1949 aportará una nueva visión de lo social, normativa, constitucional.

## II. CÓMO HACER DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL UN MODELO POLÍTICO

Tanto las teorizaciones de Ibarguren como las de Figuerola entendían la política social como un instrumento, necesario por cierto, pero a los fines de un modelo conservador de las relaciones sociales. Podemos encontrar otra forma de discurso, que se ilustra en las visiones, opuestas, de los juristas peronistas que partían de la nueva constitución para explicitar un modelo estatal original, y de sus homólogos socialistas, que denunciaban por su parte la ineficacia del dispositivo constitucional desde una perspectiva jurídica. Pero ambos tienen en común situar la intervención social del Estado como un fin en sí mismo, que se relaciona con un modelo de superación del capitalismo. En por eso que en estos discursos interesa no tanto subrayar la justificación de la reforma en su génesis como el juicio sobre su resultado, la eficacia de la dimensión de transformación social del dispositivo constitucional.

### 2.1.- La comunidad constitucionalmente organizada

El general Perón sostendrá una y otra vez que la «Constitución justicialista» se definía por el espíritu de «justicia social» que recorría todo su articulado, un carácter «social» que residía en el hecho que era ejercida por las organizaciones sociales, especialmente de los trabajadores, como sector mayoritario de la población. Al mismo tiempo, el gobierno no puede realizarla si no posee «con el dominio de sus propias riquezas desde que la justicia social es fundamentalmente de redistribución de bienes y, ante todo, de bienes materiales». En definitiva, la justicia social, la solidaridad, eran instrumentos para alcanzar la finalidad básica del programa peronista, la unidad nacional.

Aunque sea siempre sobre esta idea de justicia social que se construirán los comentarios de los glosadores peronistas, podemos distinguir dos tipos de discurso, de naturaleza diversa, un discurso técnico y un discurso filosófico-jurídico, normativo. Si es este último que nos retendrá más profundamente, no debe dejar de señalarse la eficacia de las reconstrucciones «positivistas».

Jerónimo Remorino (1902-1968) es representativo del primer tipo de análisis<sup>25</sup>. Ciertamente, este tipo de discurso se contenta con desplegar, como marco doctrinal de la reforma, la palabra directa del general Perón, promoviéndolo así como máximo intérprete del texto. Sin embargo, toda la complejidad de la construcción jurídico-social peronista se encuentra condensada en la idea que «el capital y el trabajo son, en su concepto, fuerzas complementarias que, habiéndose evadido de su propio cauce, rompiendo su comunidad originaria, se han hecho antagónicas, ilícitamente». Una tercera posición que no es pues transaccional, sino originaria con respecto a las otras. Y no sólo eso: Remorino acierta también al relacionar el marco normativo directamente con la política social, expresada en el Segundo Plan Quinquenal y su desarrollo de una economía social. Esto no quiere decir, por supuesto, que no se

---

<sup>25</sup> Remorino era desde 1951 Ministro de Relaciones Exteriores, cargo que retendrá hasta agosto de 1955, luego de haber sido Embajador en Estados Unidos. Sus orígenes políticos se situaban en el conservadurismo.

eche mano a argumentos más filosóficos, que se encarnan en los «derechos naturales inherentes al trabajo»<sup>26</sup>.

Mucha más ambiciosa intelectualmente es la lectura que propondrá quien se convierte rápidamente en el principal constitucionalista peronista, Arturo Enrique Sampay (1911-1977). Ligado al coronel Mercante, gobernador de la provincia de Buenos Aires y presidente de la Convención constituyente, Sampay será uno de los principales redactores del texto y su miembro informante<sup>27</sup>. Ya en la presentación del proyecto, Sampay subrayaba la importancia de «la garantía de una efectiva vigencia de los derechos sociales del hombre». En ese sentido apuntaba que «toda la legislación intervencionista que la reforma autoriza tiende a compensar la inferioridad contractual, la situación de sometimiento en que se halla el sector de los pobres dentro del sistema del capitalismo moderno»<sup>28</sup>. No es casual que Sampay juzgue «honda» la reforma en su parte dogmática y de «mero reajuste» en la parte orgánica, la antítesis, como veremos, del discurso socialista y de la oposición en su conjunto.

Sampay relaciona la interpretación de los artículos 35 (que establecía como delito el abuso de derechos que lleven a la explotación del hombre por el hombre) y 37 a 40 con el conocimiento «de la realidad política del liberalismo capitalista que condujo a la explotación del hombre por el hombre, al sometimiento injusto de los trabajadores, a una organización económica en provecho privado de pocos y en detrimento del bien común». El núcleo social aparece como «solución para esta realidad, como aplicación a ella de aquellos principios políticos universales» que reivindica, y por ende, como el elemento central del nuevo constitucionalismo argentino<sup>29</sup>.

Si, de manera general, Sampay piensa que la constitución es «un programa de vida colectiva, que la conducta humana hace real o no», busca fundar al mismo tiempo una suerte de «tercera posición constitucional». En realidad, la teorización de este modelo social venía precediendo la experiencia peronista. Por lo pronto, a diferencia de los modelos corporatistas, Sampay sostenía ya en los años treinta una visión democrática para el modelo social, que por momentos adoptaba principios éticos y en otros fundamentos más formalistas (le democracia es un método y no debe confundirse con la organización social). En ese marco, rechaza el sistema fascista y el sistema soviético, ubicando su empresa entre «la ética cristiana del amor y la kantiana del derecho».

Su interés por el constitucionalismo social había aparecido en su comentario de la Constitución de su provincia natal, Entre Ríos, una de las más avanzadas del país en materia social, promulgada en 1933. Allí se mostraba abierto a las teorías de juristas socialistas europeos, subrayando de entrada la importancia que tenía el reconocimiento de los derechos sociales del hombre y de la legislación obrera para dar «cauce al más enérgico factor de la historia universal contemporánea, el magnífico movimiento ascensional de la clase obrera». Reseñaba en ese sentido el

---

<sup>26</sup> J. Remorino, *La nueva legislación social argentina*, Buenos Aires, Kraft, 1955.

<sup>27</sup> Sampay era por entonces fiscal de Estado de la provincia de Buenos Aires. Antes había sido asesor del interventor J. A. Bramuglia, antiguo socialista, y especialista de derecho social y derecho del trabajo. Pero antes de adherir al peronismo, Sampay había estado cercano al radicalismo.

<sup>28</sup> A. E. Sampay, *La Reforma constitucional*, La Plata, Laboremus, 1949, p. 35, p. 37.

<sup>29</sup> A. E. Sampay, *Introducción a la Teoría del Estado*, Buenos Aires, Politeia, 1951, p. 507.

surgimiento de un Estado providencia, que rompía con el viejo Estado liberal del siglo XIX. Retomando con destreza los trabajos contemporáneos del derecho público europeo, Sampay distinguía dos tipos de preceptos en materia social, las normas vigentes y los principios declarativos, concluyendo en el caso de su provincia que todas sus normas pertenecían al segundo grupo, es decir que esperaban una concreción normativa a través de la legislación común. Pero eso no obstaba a reconocer una fuente constitucional a la legislación del trabajo, sobre todo en materia de jornada laboral, seguros sociales, salario mínimo y asociación gremial<sup>30</sup>.

La visión se torna más integral una década más tarde, con la Constitución peronista. Es en los fines del Estado que la nueva constitución asigna «la directiva de una política social, de una política familia y también de una política económica». En lo que respecta a esta «economía programática», Sampay distingue dos fines, uno concreto, el pleno empleo, otro fundamental, al que se subordina el primero «brindar [...] las condiciones materiales necesarias para el completo desarrollo de la personalidad humana». En definitiva «la necesidad de una renovación constitucional en sentido social es el reflejo de la angustiada ansia contemporánea por una sociedad en que la dignidad del hombre sea defendida en forma completa»<sup>31</sup>.

Pero no debe sorprender que Sampay se preocupe menos por la cuestión de los derechos, que por la del Estado social, depositario del bien común, y de los principios universales. Y es por ello que en el libro que consagra a la constitución de 1949 –o mejor dicho, al «espíritu de la reforma constitucional»–, se pregunta de entrada si el orden económico proyectado por la Constitución es capitalista<sup>32</sup>. Para Sampay, la organización económica del capitalismo encerraba dos cuestiones. Por un lado, una cuestión propiamente política, que consiste en impedir la apropiación del Estado por las fuerzas económicas (la plutocracia). Por el otro, una cuestión económica que toca al Estado en tanto garante del bien común. Esta última dimensión implica, en particular, controlar la actividad privada para que no se transforme en un instrumento de opresión. Para Sampay, la constitución de 1949 abordaba la cuestión en su conjunto ya en el preámbulo reformado, con la proclamación del principio de «una nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana». En ese sentido Sampay ataca la estructura antagonista que el capitalismo pretende dar al Estado y la sociedad. Esta ideología busca impedir al poder político la realización de su fin natural, como promotor del bien común. Con tintes hegelianos, sostiene que el Estado no es más que la «sociedad políticamente organizada», lo que en términos filosóficos se traduciría en la idea que «la sociedad es la materia y la organización política la forma del Estado», ya que

---

<sup>30</sup> A. E. Sampay, *La Constitución de Entre Ríos ante la moderna ciencia constitucional* (1936), ahora en AA. VV., *Protagonizar la Constitución*, Paraná, 2008, Ediciones Jurídicas de Entre Ríos. Sampay había realizado, a principios de los años treinta, informales estudios de posgrado en Europa, asistiendo a los cursos de Dietrich Schindler, viejo discípulo de H. Heller, así como en Italia y Francia, donde se liga con los pensadores del catolicismo (como Fanfani, Louis Le Fur y Jacques Maritain). Cf. A. González Arzac, *Sampay y la Constitución del futuro*, Buenos Aires, Peña Lillo, 1982, «Noticia preliminar sobre Arturo Enrique Sampay», in A. E. Sampay, *La Constitución del futuro*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999, J. F. Segovia «Aproximación al pensamiento jurídico y político de Arturo Enrique Sampay. Catolicismo, peronismo y socialismo argentinos», *Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada*, n° 13, 2007.

<sup>31</sup> A. E. Sampay, *La Reforma constitucional*, cit., p. 43-44, p. 38.

<sup>32</sup> A. E. Sampay, *Espíritu de la reforma constitucional*, La Plata, Laboremus, 1949, p. 5.

este no es por sí mismo ni la sociedad ni la organización política, sino su «compuesto», o para decirlo de otro modo, no hay separación real entre Estado y sociedad<sup>33</sup>.

Para Sampay, como lo había sostenido durante la Convención, el nuevo orden económico era esencialmente anticapitalista. La prueba era la «prohibición» de la explotación del hombre por el hombre prevista en el art. 35, y, de manera más general, «el lucro sin límites que impuso la concepción burguesa del mundo en todos los distritos de la cultura moderna». Pero aparece sobre todo con respecto al accionar del Estado en el medio económico; en su ponencia como miembro informante, sostenía que la nueva Constitución «regula toda la actividad económica del Estado». Y no sólo se trata de los bienes naturales, sino también del crédito: la base de la reforma es «nacionalizar de modo absoluto las instituciones bancarias oficiales», y el jurista consideraba «imprescindible» la estatización del Banco central «para orientar la economía argentina hacia la ocupación plena». En el mismo orden de ideas, subrayaba «la autorización constitucional para estatizar el comercio exterior, desde un mínimo hasta un máximo» que «obedece a la realidad contemporánea surgida de la total destrucción del libre mercado internacional por obra de los consorcios de distribución mundial». En definitiva, era el accionar del imperialismo que justificaba este modelo: «no existe el libre cambio sobre la base de las iniciativas y medios privados en el frente externo, el comercio mundial es dirigido por alguna metrópolis o dirigido por los carteles internacionales que son tremendas coaliciones privadas».

Su visión de la propiedad privada iba en el mismo sentido. Como lo había defendido en 1949 la propiedad privada conserva su carácter individual pero «asume una doble función: personal y social; personal, en cuanto tiene como fundamento la exigencia de que se garantice la libertad y afirmación de la persona; social en cuanto esa afirmación no es posible fuera de la sociedad». Al mismo tiempo, «la constitución debe tener en cuenta que la propiedad privada no representa un privilegio a favor de pocos sino algo a lo que todos pueden llegar, para lo cual deben crearse las condiciones económicas que permitan el ejercicio efectivo del derecho natural hacer protegido».

El punto donde mejor se despliega el fundamento moderno del Estado social es en su análisis del art. 37. 7, que, según Sampay, al consagrar el «derecho moderno» a la seguridad social, establece el remedio a la gran pobreza y a la desocupación capitalista. La seguridad social busca garantizar a todos los ciudadanos, sin distinción de categorías económicas y sociales, una protección específica, concebida orgánicamente contra las necesidades derivadas del cese momentáneo o definitivo de la capacidad productora del trabajo, cualquiera fuera su causa fisiológica (enfermedad, vejez muerte) o su carácter económico (la desocupación). Es aquí donde se dibujan los contornos, un tanto vagos, de lo que en esos mismos momentos era denominado por T. Marshall una «ciudadanía social». Justamente, la Seguridad social no se agota con la creación de un sistema de prestaciones de previsión y asistencia, sino que consiste en la garantía de un trabajo efectivo para todos. Esto implica una organización que transforma el «derecho al trabajo» de principio abstracto a la seguridad concreta de un trabajo para todos aquellos que lo reclaman. El «derecho al trabajo» no es sólo un principio ético, es también una necesidad económica, ya que sólo el pleno empleo de toda la mano de obra

---

<sup>33</sup> *Op. cit.*, p. 11.



disponible permite alcanzar a la Nación su mayor nivel de productividad. Esto implica, sin embargo, que la fuerza de trabajo goce de las condiciones adecuadas para expandirse; la ausencia de trabajo, en cambio, no sólo es una injusticia que genera desarreglos morales; implica también una carga económico-social que debe ser reducida al mínimo en la comunidad organizada.

En el momento de presentar el proyecto en la Convención de Santa Fe, Sampay había tentado una definición más histórica de la justicia social, que resumía su significado moderno: es «la aplicación de la justicia legal a las cuestiones económicas y sociales producidas por el capitalismo». En materia económica «es el fiel que balancea el uso personal de la propiedad con la exigencia del bien común», y de manera general, «por justicia social debe entenderse, la justicia que ordena las relaciones recíprocas de los grupos sociales, los estamentos profesionales y las clases con las obligaciones individuales, moviendo a cada uno a dar a los otros la participación en el bienestar general a que tienen derecho en la medida que contribuyeron a su realización»<sup>34</sup>. Se percibe en la visión un tinte corporatista, ya que «los organismos profesionales» aparecen como instrumentos de «paz social y de colaboración de fuerzas económicas», en una comunidad de trabajo que busca el bien social, ilustrando la ambigüedad del propio proyecto peronista. Sin embargo, dicho corporatismo aparece como componente de un proyecto populista que lo supera. En ese sentido, Sampay afirma que la constitución presenta «un complejo de normas de comportamiento que contornean, para lo porvenir, una honda transformación de la vida social argentina»<sup>35</sup>.

Terminado su rol técnico, Sampay no duda en movilizar en sus obras de mayor calado conceptual todo un aparato filosófico que, de Aristóteles a Gustav Radbruch, pasando por Santo Tomás y Werner Sombart, permitirá profundizar «la concepción política» que informa los nuevos preceptos constitucionales. En efecto, la reforma corresponde a la emergencia de una nueva figura de hombre, que Sampay busca desentrañar a través de una antropología filosófica y teológica de inspiración aristotélico-tomista. Ya desde inicios de los años cuarenta, Sampay venía construyendo una teoría realista del Estado, que partía del diagnóstico de la crisis del Estado liberal burgués, que se encontraba en autores como Carl Schmitt. Al mismo tiempo, se apoyaba en Aristóteles para renovar la visión del Estado como «comunidad perfecta», en la medida que cumplía con el fin natural con el que había sido creado, es decir permitir el desarrollo del hombre, animal político. Sin duda su propensión filosófica guía incluso los costados técnicos de su análisis, utilizando un punto de vista tomista para justificar la existencia de normas coercitivas en materia económica y el carácter social del nuevo ordenamiento –para describir la realidad actual del capitalismo se sirve abundantemente de la encíclica *Quadragesimo Anno*–. El hombre debía encontrar en el Estado todo lo necesario para obtener su subsistencia en la vida temporal<sup>36</sup>. El trabajo es protegido en tanto actividad vital, base de la persona humana. Si la solidaridad humana es un orden social justo, este sólo es posible con hombres justos, ya que lo social no es otra cosa que la cadena de actos humanos personales, y la justicia, en definitiva una virtud (que la educación

---

<sup>34</sup> *La Reforma constitucional*, cit. p. 47

<sup>35</sup> *Espíritu ...*, cit., p. 14.

<sup>36</sup> Y opone esta visión aristotélico-tomista no sólo al relato liberal, sino también a la visión pesimista que va de Maquiavelo a Mussolini.

puede consolidar). El orden de la constitución reposa en «la virtud cristiana de la justicia social», y busca hacer viable esa coexistencia solidaria.

A modo de balance, Sampay sostenía que los «preceptos sobrios» de la Constitución reformada tienden a liberar al país del predominio capitalista, que según su intérprete, mutilaba nuestra soberanía en el plano interior y a daban al Estado las bases decisivas para su accionar legítimo. En definitiva, la nueva constitución nacional se propone un «orden justo», que busca corregir un capitalismo que declina. Es, de algún modo, la tercera posición constitucional «la libertad, acompañada de deberes sociales, en un orden justo». Pronto, la dialéctica de la «perfectibilidad constitucional», que había sido movilizada por el oficialismo para legitimar la reforma, dejará paso a la idea que le nuevo texto «tiene para el pueblo un carácter esencial definitivo». Pero la dirección que Sampay le daba era clara: «no estamos realizando una revolución fuera del ordenamiento jurídico [...] mediante el propio orden jurídico preestablecido, sirviéndonos de las formas para hacer los cambios constitucionales, nosotros estamos realizando una revolución»<sup>37</sup>.

## 2.2. El juridismo socialista como oposición política

Como ya hemos señalado en otro lugar, lo jurídico era uno de los componentes constitutivos de la estrategia reformista del socialismo argentino. La expresión sin duda más conocida era la traducción en normas legislativas de un conjunto de reivindicaciones de la clase obrera y de los sectores desfavorecidos. La legalidad no era, sin embargo, su única gramática, y un conjunto de elaboraciones más complejas declinaban la problemática del derecho social<sup>38</sup>. Pero desde los albores de su accionar al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la obra del coronel Perón sumió a los socialistas en un problema de interpretación del valor de esta política. No podían dejar de cuestionar las pretensiones a la originalidad que reivindicaba el ignoto militar, pero no les era difícil tampoco reconocer que algunas de estas normas no eran más que la materialización reglamentaria de algunas de las leyes votadas bajo impulso socialista en las cámaras del Congreso<sup>39</sup>. Rápidamente, esa legislación social eficaz aparecerá como la máscara que debía ponerse el gobierno militar para poder mantenerse en el poder luego de la caída de los regímenes totalitarios europeos que le habrían servido otrora de modelo<sup>40</sup>.

Cuando el Gobierno peronista convoca a elecciones constituyentes, el PS considerará que no era «aventurado predecir el sentido y la finalidad fascistas de su

---

<sup>37</sup> Cit. por Ramella, *op. cit.*, p. 279. La diferencia con otros proyectos más marcados por el corporatismo aparece cuando se compara la visión de Sampay en materia de derechos sociales y Estado a la de otro jurista peronista, más cercano a la Iglesia, Pablo Ramella (V. J. F. Segovia, «Peronismo, Estado y reforma constitucional. Ernesto Palacio, Pablo Ramella y Arturo Sampay» *Revista de Historia del derecho*, 2004, n° 32, p. 388-389).

<sup>38</sup> Cf. C. M. Herrera, «Socialismo jurídico y reformismo político en Carlos Sánchez Viamonte», *Revista de Estudios Políticos*, n° 113, 2001, p. 295-324.

<sup>39</sup> De hecho, el «Nuevo derecho» había recibido un fuerte impulso legislativo aun en los años treinta, cuando la democracia representativa funcionaba de manera reducida, lo que era quizás un signo del carácter poco eficaz de las normas sancionadas, que rara vez encontraban los reglamentos administrativos o los mecanismos judiciales para garantizarlas

<sup>40</sup> V. C. M. Herrera «¿La hipótesis de Ghioldi?» en H. Camarero, C. M. Herrera (eds.), *El Partido Socialista en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.

reforma». En un largo *Manifiesto* dado a conocer el 28 de octubre de 1948, el PS declara que, aunque «perfectible» no era el momento de proceder a una reforma del texto de 1853 –«síntesis magnífica de la historia liberal que arranca desde la Revolución de mayo», según el documento partidario–, que en el contexto de limitación de las libertades públicas, sería «un salto al vacío», que conducía directamente a la supresión del constitucionalismo. No obstante, propone lo que serían las Nuevas Bases de un ordenamiento constitucional superador, que diera nacimiento a una «República democrática, laica y fundada en el trabajo». La nueva constitución contendría una declaración de los derechos del trabajador (incluyendo la libertad sindical y el derecho de huelga, como asimismo la fijación de niveles mínimos de vida y la participación en la administración y las ganancias de las empresas) y la codificación del manejo democrático de la economía (previendo la socialización de los monopolios, la asignación de una función social a la propiedad, la reforma agraria, etc.).

Pero en el marco de la reforma peronista, los socialistas sostendrán que la construcción de un modelo social no era incompatible con las instituciones liberales que habían regido la democracia argentina desde 1853. Alfredo Palacios, en un célebre discurso de 1948, afirmaba que «la explotación del hombre por el hombre [...] no se suprime aboliendo la libertad y aumentando el salario nominal, como creen, candorosamente, algunos trabajadores engañados por la demagogia». La incorporación de la «Declaración de derechos del trabajador» no resultaba más que un pretexto, porque, según Palacios, «los obreros libres que luchan por un régimen más justo, no encontrarán jamás obstáculo alguno para el desarrollo de sus actividades en esa magnífica constitución argentina». Y luego de recordar las normas de constitucionalismo social de la Constitución mexicana de 1917, agregaba, sin miedo al exceso: «nuestra Constitución de 1853 no necesitó la incorporación de tales cláusulas. Toda ella es la expresión de la justicia social. A los constituyentes les bastó fijar principios generales, dejando que la legislación señalara los sistemas y los detalles»<sup>41</sup>.

En cambio, los socialistas subrayan que en la declaración peronista de los derechos del trabajador se omitían la libertad sindical y el derecho de huelga. Esta última podía ser considerada incluso «como delito cuando no responde a los intereses gubernamentales» en la interpretación del abogado Palacios. De última, más importante que una «Declaración», es la efectividad de los derechos, que, siempre según Palacios, los socialistas habían arrancado a las oligarquías. Y desde un punto de vista formal, la adhesión al Tratado de Versalles y al Acta de Chapultepec bastaba para reconocer jurídicamente los derechos del trabajador en el ordenamiento argentino. Pero aquí el argumento de Palacios le hace perder de vista la especificidad histórica de los derechos sociales, e incluso, su carga simbólica, ya que estos serían, en última instancia, «los derechos del hombre incorporados a la Constitución nacional».

Carlos Sánchez Viamonte, el principal constitucionalista socialista de la época, se abocará al análisis de la obra constitucional del peronismo, en particular en lo referente a los derechos sociales. De manera general, Sánchez Viamonte juzga que estos derechos se inscriben en una lógica «cartista» medieval, donde el señor feudal otorga «concesiones, favores o privilegios» a los que no son más que sus vasallos, en este caso, políticos. Desgranando los preceptos de la Declaración, el jurista

---

<sup>41</sup> A. Palacios, *La justicia social*, Buenos Aires, La Vanguardia, p. 185, también pp. 419 y ss.

socialista subraya la redacción defectuosa o deformada presentado como originales remedios poco novedosos, como la asistencia. Así, cuando se le reconoce al trabajador el poder de exigir condiciones dignas de trabajo se hubiera debido determinar con precisión cuáles eran las obligaciones del empleador. Otro tanto ocurriría con la jornada legal de trabajo que no era determinada taxativamente, como ya se había hecho en la Constitución mexicana de 1917 o constituciones posteriores, como la brasileña de 1946. Incluso cuando se proclamaba un derecho a «disponer de una vivienda», Sánchez Viamonte lamentaba la ausencia de referencia al cooperativismo como medio específico de alcanzarlo. El único derecho reconocido correctamente desde un punto de vista jurídico era el de agremiarse libremente, pero aquí el profesor socialista señala la ausencia de reconocimiento del derecho de huelga.

Por eso concluye que «ninguno de los diez es un derecho propiamente dicho, por tratarse de declaraciones abstractas y ambiguas en donde no aparecen concretamente la facultad de exigir, con resultados prácticos». Como recuerda el eximio constitucionalista «un derecho es siempre correlativo a una obligación y consiste prácticamente en la facultad de exigir algo a alguien, y se traduce en el cumplimiento de una obligación por parte de ese alguien». En su rechazo al proyecto de Declaración de los derechos del trabajador, Sánchez Viamonte concluye que «el silencio de la constitución vigente con respecto a los problemas del trabajo y de los trabajadores era mucho mejor para los obreros que la reforma proyectada, porque nada estaba prohibido y ni siquiera limitado por los preceptos constitucionales. Ahora, bajo la apariencia de concederles derechos, se les niega a los trabajadores muchas de las ventajas que se habían logrado mediante la legislación ordinaria, al amparo del silencio constitucional»<sup>42</sup>. La inclusión de esos derechos en el art. 37 de la Constitución de 1949 no cambiará su caracterización como «generales, vagos, sin referencias concretas a conquistas obreras». En particular, como subrayará más tarde otro jurista socialista especializado en derecho laboral, David Tieffenberg, faltan las normas que permitirán el desarrollo jurídico de esas instituciones, o al menos sus garantías en el caso de las libertades sindicales o el derecho de huelga.

Derrocado el peronismo, Tieffenberg subrayaba la existencia de una «orientación constitucional solidarista que armoniza con la transformación producida en la estructura de la sociedad, como consecuencia de la presión victoriosa ejercida por la clase obrera sobre el proceso social». Pero la Constitución argentina de 1949 se singularizaba como una excepción en dicho proceso. Según el jurista socialista «la incorporación de un derecho o de una garantía es precisamente el resultado de la lucha entre esos intereses que responden a grupos sociales antagónicos». Y Tieffenberg no dudará en achacar la debilidad de la legislación social argentina en comparación a la de los otros países latinoamericanos, «a la conducta mezquina de la corriente fascista que tomó las riendas del poder político en 1943»<sup>43</sup>.

Tieffenberg, que será uno de los líderes del ala izquierda del PS en la ruptura de 1958, no se queda en un mero recuerdo de las tesis lassallianas, sino que sostiene también que «un derecho o una garantía constitucional, por tal, obliga a todos, incluso a los poderes políticos, a su acatamiento y arma el brazo de la justicia

---

<sup>42</sup> C. Sánchez Viamonte, *Los derechos del trabajador*, Buenos Aires, La Vanguardia, 1949, p. 17.

<sup>43</sup> D. Tieffenberg, *Exigencias proletarias a la Revolución y la legislación obrera en el régimen peronista*, Buenos Aires, Ediciones populares argentinas, 1956, p. 41, p. 45.

para su defensa en caso de ataque o para su restauración en el supuesto de haber sido desconocido o violado, impulsada por una reclamación formal de los afectados». La idea de que la política social del peronismo es un simple discurso vacío vuelve una y otra vez en la pluma de los socialistas, incluso cuando la caída del peronismo permite a los socialistas retomar la discusión jurídica de manera más serena. «Para no descubrir los designios reaccionarios que la alimentan, se hacen aflorar sólo los slogans, las frases hechas, que expresan objetivos aparentemente generosos y profundamente humanos, tras los que actúan los verdaderos, crueles y despiadados». Lo que se busca es la sumisión del proletariado «a la oligarquía capitalista nacional y extranjera que opera en el país, y a la alta burocracia estatal, mediante la implantación de la ficticia armonía de las clases»<sup>44</sup>.

Posiblemente los sectores más moderados del PS tuviesen mayores reparos para aceptar, como lo afirma Tieffenberg, que «la legislación social viene a ser así para la vanguardia obrera algo más que emplastos domésticos que se aplican para calmar dolores momentáneos. Admiten ya que ella contribuye eficazmente a preparar las condiciones que harán posible la emancipación de los trabajadores del yugo capitalista y estatal».

En todo caso, tanto los representantes del ala liberal, cuya figura más importante es Américo Ghioldi, como los de las corrientes más abiertas (Sánchez Viamonte, Muñiz), habían insistido sobre la nulidad de la Constitución de 1949 por su esencia totalitaria, que impedía una lectura democrática aun después de la salida del peronismo del poder. Aunque los socialistas defienden siempre el valor histórico del texto de 1853, se declaran favorables a la convocatoria de una convención constituyente, donde el problema de la organización del poder, y en particular, la limitación del presidencialismo, parece convertirse en la preocupación principal. En materia social, las propuestas socialista proponían un conjunto de reformas «que reconozcan las garantías económicas de las clases laboriosas, el principio de la función social de la propiedad, el dominio de la nación sobre fuentes de la energía y los yacimientos minerales, la supresión de los obstáculos económicos que limitan de hecho la igualdad y la libertad y la función social de las cooperativas»<sup>45</sup>.

Cuando el gobierno surgido de la llamada «Revolución Libertadora», tras derogar por decreto en mayo de 1956 la Constitución peronista, decide convocar cinco meses después a una nueva convención constituyente, los socialistas, por intermedio de Sánchez Viamonte, se muestran favorables a una reforma completa y minuciosa «en la totalidad de su sistema respetando su espíritu»<sup>46</sup>. Uno de los jóvenes juristas cercanos a él, J. Ignacio Martins, volvía a atacar los enunciados en materia de derechos sociales de la Constitución de 1949, como una «exposición de inspiración demagógica», sonora y simpática, pero que no aseguraban derechos. En ese sentido, sostenía que «una Constitución nunca puede contener artículos que nada ordenen ni dispongan; las buenas palabras que no admitan, obliguen o prohíban, jurídicamente constituyen un material inoperante». Era necesaria una nueva constitución que hiciera efectiva la democracia esbozada en 1853, pero

---

<sup>44</sup> D. Tieffenberg, *op. cit.*, p. 121-122.

<sup>45</sup> «Declaración política», XLI Congreso Nacional (del 27 de junio al 1<sup>to</sup> de julio de 1956).

<sup>46</sup> Pese a considerar la reforma de 1949 viciada de una nulidad formal insalvable y como una expresión totalitaria, Sánchez Viamonte escribía que «el gobierno carece de poder constituyente porque ese poder pertenece al pueblo y sólo pueden ejercerlo sus legítimos representantes». C. Sánchez Viamonte, «En torno a la Constitución de 1853», *Sagitario*, 8, 1956, p. 4.

afirmando «un nuevo concepto económico-social», que limite la propiedad privada y haga efectivo los derechos sociales, en materia de trabajo y previsión social<sup>47</sup>.

El discurso socialista cuestionaba la legitimidad de la Constitución de 1949 desde tres ángulos, diversos pero convergentes. El primero era el de su «originalidad», y pasaba ante todo por reivindicar la obra legislativa socialista en la materia, lo que restaba novedad e importancia a la reforma. El segundo atañía a la «profundidad» del mecanismo, que era denunciada como escaso, aun en comparación con las otras experiencias constitucionales de América Latina, y poco democrático. Y el tercero, correspondía con su «eficacia» como derechos, habida cuenta que se los denuncia como meras declaraciones contradictorias o poco claras, en el mejor de los casos.

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN: CONSTITUCIONALISMO SOCIAL, POPULISMO CONSTITUCIONAL

No deja de llamar la atención que sea finalmente el discurso socialista el más articulado en el plano jurídico formal. Pero quizás esto sea una prueba no tanto del carácter liberal que se achaca al socialismo argentino, como de la politicidad de todo discurso jurídico. Frente a un Perón que aseguraba después de promulgada la Constitución «*hemos creado y realizado* los derechos del trabajador», buena parte de la argumentación consistió en desmontar la eficacia de sus enunciados de cara al derecho positivo.

Sin embargo, el discurso socialista no alcanza a relacionar los nuevos preceptos adoptados en 1949 con las transformaciones que estaba viviendo el Estado capitalista luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial. Es por ello que el discurso termina agotándose en una reivindicación de las instituciones liberales, que el nuevo proceso reformista abierto por la llamada «Revolución Libertadora», no le permitirá revertir en un modelo positivo de constitución social. En efecto, el fracaso de los socialistas en esa empresa –donde pesan en parte también las desavenencias internas que comienzan a estallar de manera más abierta y que llevan a la división del partido en 1958–, será completo. No sólo no alcanzarán la representatividad política que los años de abstención y persecución les habían dejado imaginar, sino que tampoco lograrán plasmar un modelo constitucional social alternativo en la Convención constituyente que se reúne en 1957.

Por cierto, los enunciados en materia de derechos sociales de la Constitución de 1949, ante todo de carácter declarativo, pueden aparecer como menos operativos jurídicamente en comparación con otros textos constitucionales contemporáneos, incluso menos precisos que las propuestas formuladas por los socialistas y aun por los pensadores nacionalistas. Sin embargo, el discurso más articulado del constitucionalismo peronista lograba conectar directamente el reconocimiento de derechos sociales con la organización capitalista y sus evoluciones. Sobre todo, Sampay resaltaba la importancia de recogerlos explícitamente en la constitución, contrastándolo con la experiencia del *New Deal* de Roosevelt.

---

<sup>47</sup> J. Ignacio Martins, *La Constitución que necesitamos*, Buenos Aires, Saga, 1957, p. 54 y s, p. 69. Martins señala con razón la diferencia de estatuto del art. 40 con respecto a los otros, pero concluye que de todos modos la Constitución «jamás fue respetada». Para su propuesta, el autor se inspira de las normas mexicanas y de otras constituciones recientes, incluida la brasileña de 1946.

En ese sentido, esta construcción de un constitucionalismo social por vías populistas da un carácter particular al reconocimiento de derechos sociales. Inspirándonos libremente de algunos trabajos de la teoría política poscolonial, podríamos hablar así de «derechos parajurídicos»<sup>48</sup>. En verdad, como lo señalaba Gino Germani, la promoción de los derechos sociales en el marco del populismo tendría una eficacia no tanto jurídico-constitucional como política. En efecto, el sociólogo de origen italiano escribía a finales de los años cincuenta que «los logros efectivos de los trabajadores en el decenio transcurrido [...] no debemos buscarlos en el orden de las ventajas materiales –en gran parte anuladas por el proceso inflacionario– sino en este reconocimiento de derechos, en la circunstancia capital de que ahora la masa popular *debe* ser tenida en cuenta, y se impone a la consideración incluso de la llamada “gente de orden”, aquella misma que otrora consideraba “agitadores profesionales” a los dirigentes sindicales»<sup>49</sup>. El carácter simbólico que significa proclamar derechos sociales en una constitución les daba un dominio de eficacia propia, dentro del entramado que se crea entre las demandas sociales y el Estado, propio de lo que se ha llamado «sociedad política»<sup>50</sup>.

Quizás pueda resultar algo paradójico que una concepción política que se asocia a la relativización de las cuestiones institucionales como el populismo, termine mostrando una particular significación en el plano del reconocimiento de derechos<sup>51</sup>. Pero cabría hablar de un *populismo constitucional* como modalidad de construcción del constitucionalismo social, no sólo en Argentina, sino también en América Latina a partir de los años treinta. El concepto buscaría dar cuenta de una articulación específica –es decir, histórica–, que pasa menos por la construcción de un sistema institucional (ni siquiera de seguridad social como conocerá la Europa de posguerra), que por la articulación que se da entre la proclamación de derechos sociales, la acción estatal en materia económica, y la movilización del movimiento obrero y de sectores sociales, con acicates no menos estatales, por cierto, pero que potencia los enunciados jurídicos más allá de su letra. La afirmación de una oposición de clases, el proyecto de transformación social a través del intervencionismo estatal, que era propia del primer constitucionalismo social se halla así en el populismo constitucional. Pero la principal diferencia con el corporatismo constitucional europeo de entreguerras radica en otro hecho: el populismo constitucional no se dirige contra una constitución social o un Estado social preexistentes. En ese sentido, la recepción de elementos corporatistas en el populismo constitucional no ocupa el mismo lugar en el dispositivo social. De hecho, el peronismo había absorbido el discurso constitucional nacionalista, al menos en lo que respecta a lo económico, vaciándolo de su núcleo fascista para reemplazarlo

---

<sup>48</sup> El discurso de los derechos no puede ser ignorado por la experiencia populista, en la medida en que ya se encuentra activado en la sociedad donde opera. Pero el sentido dado es finalmente otro, por el rol que juega el Estado en su realización.

<sup>49</sup> G. Germani, «La integración de las masas a la vida política y el totalitarismo» (1956), Id., *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1968, p. 334, p. 325.

<sup>50</sup> Cf. P. Chatterjee, *The Politics of the Governed. Reflections on Popular Politics in Most of the World*, New York, 2004, p. 37-38. Para una utilización del concepto para el análisis del peronismo, ver O. Acha, «Sociedad civil y sociedad política durante el primer peronismo», *Desarrollo económico*, 2004.

<sup>51</sup> Este aspecto del populismo es subrayado en G. Aboy Carlés, «Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación», *Estudios sociales*, 2005.

por la idea de planificación<sup>52</sup>. Esta forma construcción de un constitucionalismo social, y su reconocimiento de derechos sociales tiene efectos reales, incluso jurídicos, pero deben buscarse por fuera del mecanismo constitucional<sup>53</sup>.

Ciertamente, este proceso no se distingue de los que se desarrollan en otros países de América Latina, incluso por los mismos carriles corporativo-populistas, como era el caso del Brasil varguista<sup>54</sup>. Pero su importancia histórica, como vía argentina al constitucionalismo social, no puede ser ignorada<sup>55</sup>.

Fecha de envío / Submission Date: 12/04/2014

Fecha de aceptación / Acceptance Date: 08/05/2014

---

<sup>52</sup> De hecho, en la década del setenta, cuando ya su pensamiento había evolucionado hacia posiciones más de izquierda, Sampay no dudará en relacionar la obra de 1949 con la experiencia socialista chilena de Salvador Allende (cf. *Constitución y pueblo*, Buenos Aires, Cuenca, 1974).

<sup>53</sup> Se debería realizar un estudio comparado de los niveles de eficacia alcanzado por los mecanismos constitucionales de la época para dar mayor precisión a un juicio, que se apoya sobre todo sobre los enunciados.

<sup>54</sup> Ver G. Bercovici, «Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil: Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na era Vargas (1930-1964)», in C. Pereira de Souza Neto, D. Sarmento (eds.), *Direitos Sociais, Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008, y en un contexto más general, C. M. Herrera, «El nacimiento del constitucionalismo social latinoamericano», cit.

<sup>55</sup> Como lo hacía J. R. Vanossi en su viejo libro *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba, 1982. Más exacto aparece, pese a su carácter general, el análisis de J. F. Segovia, que sitúa la Constitución de 1949 como expresión normativa de un Estado social. Cf. «El peronismo y la constitución de 1949 en la crisis de legitimidad argentina», *Anales*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2005. Ver también «Peronismo, Estado y reforma constitucional», cit., p. 440.