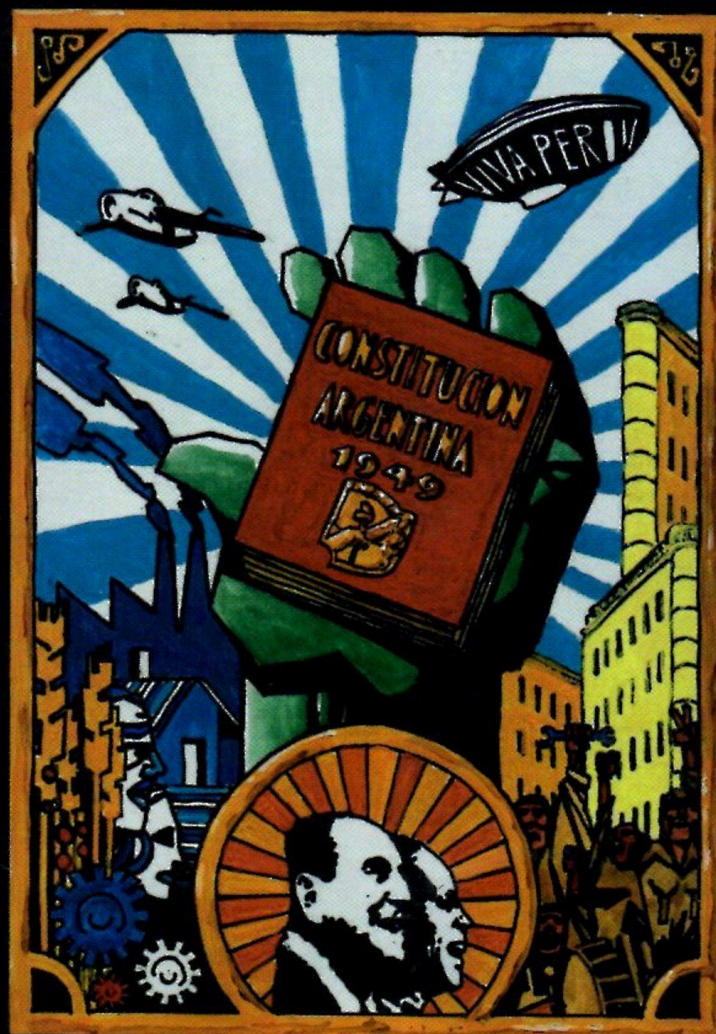


# Marcelo Koenig



UTIN 2015

## UNA CONSTITUCIÓN PARA TODOS

Una introducción al pensamiento de Sampay,  
la Constitución de 1949 y la concepción peronista  
de la función social de la propiedad.

Prólogos de Eugenio Raúl Zaffaroni y Jorge Cholvis



---

## UNA CONSTITUCIÓN PARA TODOS

---

---

## UNA CONSTITUCIÓN PARA TODOS

---

Una introducción al pensamiento de Sampay, la Constitución de 1949 y la concepción peronista de la función social de la propiedad.

Por: **Marcelo Koenig**

---

Koenig, Marcelo

Una Constitución para todos. -1ª ed. – Buenos Aires:

Punto de Encuentro, 2015.

---

© Punto de Encuentro 2015

Av. de Mayo 1110

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Buenos Aires, Argentina

Corrección María Salomé Lorente Moreno

Diagramación: Cutral servicios editoriales

Ilustración de tapa: Mariano Utin

Diseño y diagramación: Sin Patrón Diseño Gráfico

[www.puntoed.com.ar](http://www.puntoed.com.ar)

ISBN 978-987-1567-53-9

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Libro de edición argentina.

No se permite la reproducción total o parcial, el almacenamiento, el alquiler, transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito de la editorial.

A Manuel y Rafael las alegrías de mi corazón.

A Paula la mujer de mi vida, además de ser la mujer de la suya.

A Claudio mi amigo incondicional de toda la vida.

A todos los compañeros del equipo de la Escuela Superior de Gobierno: Claudio Bonelli, Rodrigo Franco, Pablo Armesto, Patricio Paganelli, Eva Izaguirre, Carmel Sabino, Nadia García, Ana Florian y Angélica Enz, pues sin la ayuda de ellos este libro no hubiese sido posible. Y a los compañeros de la Cátedra: Victoria Bedin, Marina De Tommaso, Federico López Lambert y Fabiana Herrera que leyeron los originales e hicieron críticas constructivas, igual que el maestro Jorge Cholvis.

A todos los militantes peronistas que con su compromiso han construido y siguen construyendo la patria que soñamos.

## **Prólogo de Eugenio Raúl Zaffaroni**

Este libro de Koenig rescata a Sampay del olvido político y jurídico. Se trata de un constitucionalista y pensador cuya memoria, salvo en el estrecho círculo de sus colaboradores más cercanos, fue sepultada durante décadas por torrentes de palabras altisonantes pronunciadas con voz engolada, escritas en diarios serios o dejadas caer al pasar en los escritos científicos. Al mismo tiempo, reivindica nada menos que una Constitución Nacional.

Muchísimas veces, quienes invocan el derecho para confrontar con movimientos populares o para criticar sus errores –cuando los hay-, afirman que nuestro Pueblo no tiene confianza en las instituciones, dejando flotar la idea de que carece de educación, de que aún parece no ser el Soberano suficientemente educado, es decir, digno de ser dueño de su destino, o sea, que está necesitado de tutores o curadores generosos y sabios.

Estas afirmaciones no suenan sólo en nuestro país, por cierto, sino que son regionales, comunes a toda nuestra América Latina.

Sin embargo, dejando de lado la consecuencia que esos juicios malintencionados deducen, es verdad que nuestros Pueblos no tienen confianza en las instituciones o, mejor dicho, que no creen mucho o desconfían del derecho.

Si comparamos la vivencia del derecho europea y latinoamericana, veremos que son diferentes: los europeos creen más en el derecho, aunque muchas veces se han perdido en atroces patologías políticas increíblemente inhumanas, que ni de lejos tuvimos en nuestra región en el último siglo, y de las que sólo hemos recibido –y en ocasiones deglutido- sus racionalizaciones jurídicas disfrazadas de ciencia.

La pretendida diferencia cultural que nos haría inferiores, queda desmentida por las aberraciones por las que transitaron en el siglo pasado muchos de los países europeos y que les costaron millones de muertos. Si nosotros no somos tan cultos, en este sentido parece mejor que no lo seamos.

La diferencia acerca de la fe en el derecho, pues, parece radicar en otra causa y, sin duda, esta es la distinta experiencia jurídica de nuestros Pueblos. Este libro de Koenig pone de manifiesto una palmaria prueba de esa diferencia.

Europa ha pasado en el último siglo por momentos de desesperante diversidad de regímenes políticos, democráticos, más o menos democráticos, totalitarios, exaltaciones absurdas del estado, de la raza, de la dictadura del proletariado, monarquías en serio, parlamentarias otras, dictaduras despiadadas, etc.

Sus pueblos se han equivocado muchas veces y en otras más han soportado imposiciones dictatoriales adaptándose a las circunstancias, pero sus conductores o dictadores les señalaban explícitamente sus intenciones: Hitler, Mussolini, Stalin, Franco, Oliveira Salazar, etc., nunca les prometieron la república democrática políticamente liberal, y cuando tuvieron republicanos auténticamente democráticos, pudieron ser de derecha o de izquierda, pero los conservadores eran y afirmaban ser conservadores y los socialistas eran socialistas y lo decían. Incluso frente a los desdibujamientos socialdemócratas de tiempo actuales, los pueblos empiezan a reaccionar con el castigo del voto.

En Latinoamérica la vivencia es completamente diferente: empezando remotamente por el derecho indiano, que prometía el respeto como persona de los indios a los que los encomenderos debían adoctrinar, el derecho nunca dejó de ser humano en el campo del deber ser abstracto. Se escabulló en el silencio frente al genocidio de la transportación esclavista y cubrió el de la colonización con el manto de la cristianización piadosa, que extinguió a la mayor parte de la población originaria y a la totalidad de aquellos felices ingenuos que saludaban a Colón en el Caribe.

Desde el siglo XIX nuestras repúblicas oligárquicas tomaron las formas constitucionales de los Estados Unidos, pero en realidad ocultaron con ellas realidades de explotación primaria y sometimiento a servidumbre de la mayor parte de la población, sin contar con que la esclavitud sobrevivió vergonzosamente hasta fines del siglo.

En el siglo XX vivimos en la Argentina la república oligárquica completa hasta el advenimiento de la ley Sáenz Peña y luego, la Constitución se convirtió en un espantajo esgrimido por nuestras oligarquías y destrozado cuantas veces esta lo quiso, sacándolo a luz cuando convenía a sus intereses, íntimamente vinculados al neocolonialismo planetario.

Todas las fuerzas que operaron a lo largo del siglo XX para contener las pulsiones de ampliación de la ciudadanía real en nuestro país, validas de cualquier brutalidad y de todos los crímenes posibles, lo hicieron con la máscara de la libertad, de la democracia, de la República, de la restauración constitucional. Ningún régimen autoritario o dictatorial mostró su verdadero rostro en la Argentina.

En nombre de los más altos valores jurídicos se bombardeó la Plaza de Mayo, se fusiló sin proceso, se derogó una Constitución, se convocó de facto a una asamblea constituyente, se proscribió a los partidos mayoritarios, se practicó el fraude patriótico, se calificó al Pueblo de aluvión zoológico o de chusma, se obligó al país frente a organismos internacionales hegemónicos, se negociaron y entregaron nuestras riquezas, se trajeron ideologías colonialistas y se mató y se hizo desaparecer a decenas de miles de personas.

La verdad es que hemos dado el mejor ejemplo de la manera como se pueden desvirtuar y arrastrar por los excrementos de los intereses más groseros y mezquinos los valores jurídicos más elevados. La impudicia de estas aberraciones no tiene muchos ejemplos parecidos en el mundo. La diferencia con Europa es clara: ellos padecieron errores muchos más graves, pero frente al derecho, nosotros les hemos ganado en cinismo e hipocresía.

Nuestros Pueblos latinoamericanos tienen toda la razón en desconfiar del derecho, porque la experiencia les ha enseñado a no creer en esos discursos. Cada vez que se lo invocan desconfían porque, conforme a su vivencia histórica, ven en eso una estafa. Nuestros pueblos han sido engañados o se los ha intentado engañar demasiadas veces con el derecho, su intuición y su experiencia les condicionan una vivencia estafatoria del derecho. No creen, desconfían del derecho, y, a decir, verdad, en la mayoría de los casos hacen bien en hacerlo, responden a lo que la historia les enseñó a lo largo de cinco siglos de colonialismo.

Este libro de Koenig desvela una de esas estafas, de alta significación constitucional. La lógica jurídica que nos enseñaban por esos años en las facultades de derecho, se basaba en la Grundnorm del pobre Kelsen, pasando por alto que ésta era casi siempre un genocidio, detalle menor para un normativista que vive en el idealismo del deber ser y considera un pecado de lesa

metodología bajar al mundo del ser, que parece reservar a los veterinarios e ingenieros. De esta forma la pura lógica se eleva a ontología y agota la filosofía.

Era así que la Grundnorm establecida después de bombardear la Plaza de Mayo al mediodía del 16 de junio de 1955 y de formalizarla en setiembre de ese año y ratificarla en diciembre apartando toda prudencia revolucionaria, permitía jurídicamente al dictador derogar la Constitución de 1949, tal como se lo pedían los partidos minoritarios reunidos en el Congreso con el nombre de Junta Consultiva, que no había votado nadie.

El argumento de esas minorías era que la convocatoria a la Constituyente de 1949 había sido sancionada por unos pocos votos menos de los dos tercios del total de los diputados, lo que había sido esgrimido por Moisés Lebensohn en el seno de la constituyente, para justificar el retiro de la minoría. El propio Lebensohn había dejado en claro que había elementos valiosos en el proyecto peronista y, con seguridad, no hubiese legitimado semejante aberración dictatorial de estar vivo en 1956. Posiblemente se hubiese avergonzado del comportamiento de su propia fuerza política. Pero la historia no se escribe con potenciales.

Sampay había respondido a la objeción de modo harto documentado doctrinariamente, pero esos argumentos fueron meticulosamente obviados por las minorías.

A poco andar, la dictadura kelseniana (con perdón de Kelsen), en función de su Grundnorm fundacional, es decir, de los muertos en la Plaza de Mayo, de los dirigentes peronistas presos, de los fusilados, etc., convocó a una nueva constituyente que se reunió en Santa Fe en 1957 y sancionó el artículo 14 bis antes de quedar en minoría.

El famoso artículo 14 bis no es más que un amasijo declarativo confuso que desde entonces esgrimen los seguidores de esa minoría como su gran obra, pero que no resiste la más mínima comparación con los derechos consagrados en el texto de la Constitución de 1949, derogada por decreto el año anterior.

Cabe recordar que no faltó una voz que opinó que para evitar que la constituyente santafecina quedase en minoría, los constituyentes deberían ser llevados a ella por la fuerza pública. Un resto de buen criterio impidió este papelón sin precedentes.

Koenig deja bien el claro cuáles fueron las razones de la derogación de la Constitución de 1949: se trataba de insertar a la Argentina en los acuerdos de Bretton Woods y en el Fondo Monetario Internacional, conjuntamente con el llamado Plan Prebisch, quien recién muchos años después pareció haberse dado cuenta de las particularidades del capitalismo periférico (mejor tarde que nunca). Fue un capítulo más del neocolonialismo.

Este libro de Koenig no sólo echa luz sobre un episodio penoso y gravísimo de nuestra historia constitucional, al tiempo que rescata del olvido la personalidad jurídica y política de Sampay, sino que también, al revelar una de las mayores estafas, pasa a formar parte de la lista de libros que se han escrito -y de los que aún falta escribir-, que son fundamentales para esclarecer nuestra doctrina con la cuota de realismo que los malabares idealistas les escamotean para encubrir este género de maniobras colonialistas.

Hoy el mundo ha superado el neocolonialismo y estamos viviendo una fase superior del colonialismo. La tarea que tenemos hacia el futuro inmediato es la de dotar a nuestra doctrina

jurídica de realismo, vacunarla de los fuegos artificiales que la quieren hacer neutra, apolítica, aséptica, a ideológica.

Nada puede ser neutro frente al colonialismo, ni frente a la circunstancia de una región que es campeona de índices de muerte violenta y de coeficientes de Gini.

Nadie puede ser neutro ante la muerte y la desigualdad extrema que la provoca y menos el derecho, porque el derecho siempre es lucha, cosa que por cierto no decía Marx, sino Jhering. Para Marx, el derecho era el instrumento de la clase hegemónica, lo que es cierto en la medida en que sea el cómplice neutro, pero lo que no observó Marx es que deja de serlo si se logra convertirlo en el medio de lucha de las clases subalternas.

Hoy son las clases hegemónicas las que tratan de que el derecho se ajuste a la definición de Marx, dejándole a los excluidos sólo el camino de la violencia, porque saben que en ese terreno ellas tienen todas las de ganar y, si alguna vez pierden, siempre será a costa de los excluidos, que irremisiblemente aportarán el mayor número de muertos y llegarán cansados y diezmados.

Nos queda por delante la tarea de bañar a nuestra doctrina jurídica de realismo, empaparla y vacunarla contra los artilugios de la lógica políticamente neutra. Necesitamos una doctrina que en bloque impulse la realización de los principios constitucionales e internacionales, que no son más, en el fondo, que la realización del desarrollo humano, o sea, la lucha contra su contrario, que es el sometimiento al colonialismo, que en esta fase superior está representado por el capital financiero transnacional.

La lucha de los excluidos debe ser dentro del derecho, para lo cual debemos hacer del derecho su instrumento de lucha. Debemos crear en nuestros Pueblos la confianza en el derecho, la fe en el derecho, no restaurarla, porque con toda razón nunca la tuvieron, sino crearla. El día que nuestros Pueblos crean en el derecho y lo asuman como instrumento de reivindicación de sus derechos como personas, habremos logrado salvar muchas vidas humanas. Para eso es menester esclarecer las estafas que fueron quedando en el camino, como lo hace Koenig en este libro.

**E. Raúl Zaffaroni**

Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires.

Ex miembro de la Corte Suprema de la Nación.

Miembro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



## **Prólogo de Jorge Francisco Cholvis**

Este nuevo libro de Marcelo Koenig será de relevante trascendencia en los tiempos socio-políticos que transcurren en la Argentina, durante esta etapa histórica que se inició en mayo de 2003 con la asunción a la presidencia de la Nación por Néstor Kirchner y que actualmente es continuada por Cristina Fernández de Kirchner. Los significativos conceptos que desarrolla contribuirán a profundizar el debate contemporáneo, como asimismo a consolidar y dar continuidad al Proyecto Nacional, Popular y Democrático, por el que están decididas las mayorías populares de nuestro pueblo.

Para nosotros que lo conocemos a Marcelo desde hace tiempo, no es novedad su pensamiento, pues el mismo se ajusta a su constante conducta como militante, escritor y pensador político. Del modo que conceptuaba Sampay a personas de estas condiciones, sin dudar cabe calificarlo como un “un impulsor del progreso de la justicia”.

Al maestro Sampay lo comencé a tratar en mis años de juventud, allá por principios de 1970, tiempos de militancia y lucha de enorme cantidad de jóvenes argentinos contra el sistema imperante de injusticia, exclusión social, pérdida de soberanía e independencia económica, lo que dejó como grave consecuencia las enormes carencias sufridas por el pueblo de la patria. Mi cercanía con Sampay se hizo más acentuada en los años que retornó a la cátedra universitaria en 1973 en que me convocó a integrar el cuerpo de profesores de la materia, y me permitió estar con más asiduidad a su lado. En esos tiempos en que el peronismo volvía a gobernar después de 18 años, pude compartir sus fervientes anhelos de impulsar una nueva etapa en la que se pudieran efectivizar los anhelos del pueblo por la concreción de las banderas de la Justicia Social, la Independencia Económica y la Soberanía Política. Estuvimos en la cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales hasta el 24 de marzo de 1976, cuando se inicia el más terrible golpe cívico-militar que padeció la Argentina. Después, otra etapa, continuar la acción por otros medios, pues como pensaba Sampay no alcanza con teorizar sobre la justicia, hay que luchar para instaurarla.

Las páginas de la obra de Marcelo me ocasionan estas reflexiones. En su obra, además de su observación del tiempo político contemporáneo en la Argentina, recorre los trascendentes aportes que efectuó Arturo Enrique Sampay para la definición de la novel arquitectura constitucional que se sancionó en 1949, y reivindican la vigencia de sus principios básicos. Por cierto, también marcan a fuego las consecuencias que para el Pueblo tuvo la derogación de ese texto por una “Proclama”, y las políticas que se implementaron a partir del golpe de Estado de 1955.

Por ello, consideramos a este libro de suma importancia no sólo para el estudioso de estos temas en el ámbito académico o para los estudiantes del Derecho, sino que será un material imprescindible para el militante político en su acción cotidiana por ver concretadas las aspiraciones del Pueblo por una Argentina libre, justa y soberana.

Con ese objetivo trae el pensamiento constitucional de Sampay al debate contemporáneo para impulsar una nueva Constitución emancipadora. Lo identifica como un gran jurista y “el gran arquitecto constitucional”. Sin hacer su biografía política nos señala que “debería ser rescatado del olvido”, pues fue un hombre que supo leer en la necesidad de expresar los anhelos del pueblo argentino en la redacción de un nuevo pacto social constitucional, con su “capacidad técnica y política para asumir el nuevo desafío de constitucionalizar la nueva realidad”.



La disputa por la hegemonía entre los proyectos de país de la etapa inicial de nuestra formación constitucional y que llevan a la institucionalización de la Constitución histórica no está olvidada en la obra de Koenig. Y tampoco cómo la Constitución real -con sus factores internos y externos relevantes- fueron delineando la Constitución jurídico-formal de 1853/60.

Con una seria fundamentación y un preciso análisis bibliográfico nos acerca al proceso de formación de la Constitución “histórica” que institucionaliza el modelo liberal agro-exportador, como asimismo a las causas que llevan a la crisis de la Constitución jurídico-formal, y no elude las consecuencias que ello produjo en el país. Bien señala Marcelo que en ese tiempo histórico “esa Argentina empezaba a transformar su Constitución real y, por lo tanto, aparecía la necesidad de cambiar sus andamiajes jurídicos”. De tal forma, reinserta en el debate contemporáneo las motivaciones que impulsaron un nuevo proceso constituyente, las que alcanzan su máximo rango normativo en 1949.

La obra nos advierte la simetría entre el Sampay de la Constitución de 1949 y el que en la década del setenta criticaba duramente a las multinacionales. Observa “una coherencia absoluta en el pensamiento y acción política de Sampay: su compromiso con su Pueblo y con el peronismo, como concepción política y como identidad concreta con las mayorías nacionales”. Su orientación en la senda de la emancipación de la patria y del pueblo. Marca el derrotero de su actuación desde los años mozos, con su profundo sentimiento que se nutre en la doctrina cristiana hasta los años maduros, donde percibe la fuente “cercana a los análisis del materialismo dialéctico” -como la de gran parte del peronismo revolucionario-.

Recorre el pensamiento de insignes luchadores políticos y pensadores populares, con formación de juristas como Hernández Arregui, Puiggrós y John William Cooke, acaso -como dice Marcelo- la primera pluma del peronismo revolucionario; y también otros que fueron ninguneados, por el mero pecado de que sus opiniones contrariaban la visión de los dueños de la Argentina. Lo cierto es que Sampay, “más allá de su aporte a la Constitución Justicialista, no figura en el parnaso de los pensadores peronistas”. Sampay fue olvidado y silenciado por la historia oficial y aun por el propio peronismo “desechando sus aportes anteriores y posteriores para nutrir ideológicamente al peronismo”. Por lo que además de reprobar firmemente dicha actitud, las páginas de este libro contienen la veraz apreciación sobre que Sampay “es una fuente rica y profunda para abordar las aristas del peronismo y en particular el tema que nos compete”; y por ello expresan que “todo este trabajo no tiene otra pretensión que ser una introducción al pensamiento de Arturo Enrique Sampay”. Por cierto este libro es necesario para conocer el pensamiento del padre intelectual de la Constitución Nacional de 1949. Está escrito desde el compromiso y militancia por la causa popular.

Analiza la esencia del peronismo, lo que en realidad significa en la hora presente, y cómo se articulan en la actualidad el proyecto nacional y la Constitución. Recorre el texto de la Constitución Nacional de 1949 que al decir del compañero y también insigne maestro Alberto González Arzac, “es una curiosidad” pues también fue marginada, tanto en la cátedra universitaria como en el debate político y jurídico.

Es importante remarcar los conceptos que desarrolla Marcelo, cuando expresa que “en definitiva, todas las instituciones -y las constituciones, en tanto aquellas de mayor rango jurídico de una Nación- tienen historicidad. Es decir, son productos históricos que responden a las necesidades de un pueblo en una época determinada”; y por tanto, de este principio del pueblo construyendo su propia historia a través de dotarse de instituciones que la regulen, puede desprenderse también el

derecho de modificarlas e incluso reemplazarlas por otras. Es significativa la expresión de Koenig sobre que “la Constitución de 1949 implica un nuevo umbral alcanzado por el pueblo”.

No pasa por alto que “con el peronismo aparece un nuevo actor económico que se convierte en un protagonista en la producción de riqueza: El Estado”, y por tanto, no margina la cuestión del “Estado”, y su rol como impulsor de procesos de cambio, interviniendo en la distribución de la riqueza. Trae al debate el diseño arquitectónico del artículo 40 y su parte preceptiva, la que especialmente fue creación del pensamiento de Sampay, y que sin duda como nos lo dice Marcelo fue “la que más puso en guardia al capital imperialista, pues su ejemplo podía ser peligroso para sus intereses expoliadores de cundir en el resto de Nuestra América”.

Sin dejar de observar con precisión los impedimentos y limitaciones objetivas y subjetivas que sufrió el modelo peronista, resalta los resultados positivos en lo que hace al goce de los derechos sociales por el pueblo trabajador (condiciones dignas de trabajo y salarios dignos, infraestructura social, agua potable, cloacas, salud, viviendas, educación, servicios de primera necesidad, transporte, etc.). Afirma que “el ‘humanizador’ del capital, por expresarlo de alguna manera es el ‘Estado’, en tanto expresa los intereses de las mayorías”.

Siguiendo la lógica de Sampay sobre el complejo concepto que en esencia es una Constitución, recuerda Marcelo la necesidad de conformar un cambio en la estructura de poder de la comunidad para lograr “una nueva Constitución real y para esto tiene que haber un nuevo sector social dominante que implique una nueva configuración del poder”.

Al señalar que gobierno y poder no son lo mismo, como tampoco lo son gobierno y Estado, afirma que el peronismo desde el gobierno constituyó “un grado de desarrollo distinto y por lo tanto un Estado distinto”. Por ello, la inclusión del Capítulo IV con todas sus implicaciones “puede plantearse como una inclusión en el rango normativo del proyecto nacional y popular del peronismo, en lo que hace a una nueva idea de la propiedad y una nueva estructuración del Estado”. Advierte en la necesidad de detenerse en la práctica misma de ese proyecto. Por lo que analiza con detenimiento el tema de la propiedad, en el marco histórico y en el de la Constitución Justicialista, y afirma con sabiduría que “el avance de los pueblos en su organización y defensa de sus intereses hace que la idea de la propiedad tienda a dejar de ser un asunto meramente individual y se empiece a poner en clave social y comunitaria”. Con aguda visión dice Marcelo que el ejercicio de las luchas populares “va cambiando paulatinamente la idea de la propiedad”; así es que la discusión de la propiedad “ha sido y sigue siendo el debate central del sustrato de las disputas de las doctrinas económicas sociales y políticas”.

Por lo que en este sentido, la economía peronista se plantea el objetivo de que no exista la explotación del hombre por parte de la actividad privada. La propiedad abandona, de este modo, el sentido absoluto que le otorgaba el liberalismo constitucional para enmarcar su desarrollo en ciertas condiciones que reciben el nombre genérico de Justicia Social, pero que son en realidad una nueva forma de relación de las personas entre sí y de estas con las cosas, es decir, una nueva concepción de la propiedad. Es que -afirma- en definitiva capital y propiedad privado de los medios de producción no son más que modos específicos de una relación social, que se encuentra determinada por el peso de la hegemonía social de los sectores populares durante el período justicialista y desacralizados del enunciado jurídico constitucional liberal con el que venían ocultándose como relación de injusticia. El concepto mismo de ‘función social de la propiedad’ adquiere como producto de la situación concreta y la naturaleza del proyecto histórico del peronismo y los intereses que expresa, una relación social particular que no elimina pero que sí

determina fuertemente el ejercicio de la propiedad de todo en general y en particular de los medios de producción.

Por ello, bien menciona el pensamiento de Sampay sobre que la Constitución de 1949 traza las coordenadas para instaurar en el país una economía social, entendiendo por tal, la organización de la producción para crear las condiciones necesarias para que todo el pueblo participe de los bienes materiales y culturales brindados por el portentoso progreso de la civilización. Para lograr tan alto objetivo, nos dice Marcelo, se eligió “el camino de empoderar a los trabajadores y condicionar (humanizar) al capital en el desarrollo de un modelo industrialista. Pero para que no fuera una mera enunciación jurídica, se debió materializar en los ingresos, condiciones de vida y relaciones sociales del pueblo”, y que no quede reducida a la tabla de salarios y consumo.

Previene que si bien el peronismo no estatizó la principal -hasta entonces- propiedad de los medios de producción de la Argentina, que era la propiedad de la tierra, es claro que la afectó considerablemente imponiéndole a sus dueños mecanismos de socialización de las ganancias (nacionalización del comercio exterior a través del IAPI), impuestos a la ociosidad, límites en su disposición como por ejemplo en arrendamientos y a esto se sumó una serie de expropiaciones y entregas en propiedad para productores en tierras fiscales que, no obstante, no alcanzan a configurar una verdadera reforma agraria. Pues, como “en la Argentina de medios del siglo XX, ‘campesinos arruinados’ eran -como dice Hernández Arregui- la excepción, no la regla, por eso no se transformaron en sujeto histórico revolucionario como en otras partes de América Latina y el tercer mundo”.

Como bien se afirma en esta obra, el peronismo en el poder se caracterizó por la intervención en la economía a través de acciones directas del Estado con el objeto de cambiar en forma rápida y profunda las relaciones de poder y de producción hasta ese momento imperante; o bien, condicionar a la luz de sus objetivos a las existentes. En la propiedad agropecuaria optó por lo segundo, sustancialmente “porque el poder de la oligarquía se proyectaba hacia el conjunto de la sociedad”. Lo primero que decidió afectar Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión fue la situación de los sectores más humildes de la producción agraria a través del llamado Estatuto del Peón Rural, “favoreciendo su proceso de sindicalización en paralelo con el fortalecimiento y organización del movimiento obrero en todos los sectores de la economía”. Por cierto, esto y otra serie de medidas llevaron a la Sociedad Rural Argentina a mantener una oposición frontal con el peronismo y sus políticas de gobierno. La Ley de Arrendamientos Rurales propugnada por el gobierno de Perón -nos dice Marcelo- estabilizó la situación de 150.000 productores, impidiendo el aumento de los alquileres y de los desalojos. Sus políticas afectaron sustancialmente los negocios de las grandes empresas comercializadoras de granos, la mayoría extranjeras, a partir del avance del control estatal sobre los procesos de comercialización internos y externos. También la colonización como forma de extensión de la propiedad planteó conflictos frontales con los grandes propietarios y terratenientes. Como señala Koenig, “en definitiva, aun sin tocar el núcleo sustancial de la propiedad de la tierra base del poder de la oligarquía también en esta materia se pusieron límites al ejercicio absoluto del derecho de propiedad”.

No deja de mencionar que el límite impuesto al desarrollo nacional, por la falta de capital, hacia el segundo mandato de Juan D. Perón y considerando el achicamiento de la renta agraria (por factores internos y externos), solamente se hubieran superado profundizando el proyecto. En este marco el gobierno peronista encuentra su límite. No lo toca. Sin embargo, atisbar “otro camino sin atender a la correlación de fuerzas políticas, era dar batalla en campo propicio para el enemigo”.

Koenig señala puntualmente que la coherencia y filiación peronista de Sampay significó siempre una adhesión incondicional al camino elegido por su pueblo encausado en el movimiento peronista. Expresa que, quizás con Cooke, fue uno de los pocos hombres que se animó desde el peronismo, sin renegar del mismo, a plantear los propios límites del movimiento que integraba. Incluso cuando este cuestionamiento lo fijaba en el máximo aporte por él mismo efectuado, como la Constitución de 1949. Así recuerda esta afirmación de Sampay: “La reforma constitucional de 1949 no organizó adecuadamente el predominio, y el ejercicio del poder político por los sectores populares, debido, primero a la confianza que los sectores populares triunfantes tenían en la conducción carismática de Perón, y segundo, al celoso cuidado que el propio Perón ponía para que no se formara paralelamente al gobierno legal un coadyuvante poder real de esos sectores populares, por lo que el nuevo régimen iba a mantenerse hasta que la oligarquía cautivara a los oficiales de las fuerzas armadas”.

Así fue, que en 1955, el gobierno popular no pudo sostenerse en el gobierno. La oligarquía conquistó a sectores de las FFAA, acentuó el conflicto con parte de la jerarquía eclesiástica, y las clases medias fueron furgón de cola del levantamiento oligárquico. Lo cual llevó al contragolpe de la reacción. En la obra se describen muy bien los acontecimientos que llevan al derrocamiento del gobierno constitucional y posteriormente a la propia Constitución Nacional de 1949.

Solo consideramos oportuno agregar las confesiones de los propios partícipes en dicho acontecimiento, referente a los motivos que condujeron a ese resultado. Recordemos que el gobierno de facto había ejercido el poder preconstituyente que le corresponde al Congreso de la Nación, y convocó a una Asamblea Constituyente con proscripciones en 1957. Era parte de su plan institucional que como denunció Sampay tenía como misión convalidar el bando militar que derogó la Constitución Nacional de 1949. Así fue que cuando dicha Asamblea Constituyente debía comenzar a tratar las normas que se referían a la política económica constitucional, como ser el rol del Estado, los servicios públicos, la propiedad, los recursos naturales, y que en conjunto significaban reproducir las características más salientes del texto derogado pues incluso había un proyecto que era casi idéntico al “famoso artículo 40 de la Constitución de 1949”, por iniciativa de las más altas esferas del gobierno de facto fue dejada sin quórum al retirarse un sector de convencionales.

Se puede constatar lo que afirmamos en la propia declaración que efectuaron los convencionales que se retiraron, con la que publicitaron los motivos por los que se retiraban, que por pedido del convencional Albarracín Godoy está publicada en el Diario de Sesiones de la Asamblea: “Concurrimos a la Convención Reformadora -dicen- con el propósito de asegurar la vigencia de la Constitución de 1853 y colaborar en reformas limitadas que debían preservar su espíritu conforme al decreto de convocatoria (...) Cumplida esta primera etapa fundamental, comprobamos que las reformas proyectadas por el sector de la mayoría, introducían transformaciones sustanciales al sistema federal y a nuestra organización social”. Y concluyen expresando que “el sistema económico que se intentaba, copiado del tristemente famoso artículo 40 de la reforma de 1949, hubiera implicado (...) la rehabilitación histórica del gobierno depuesto”. Bien lo había denunciado también Scalabrini Ortiz: “Es el artículo 40 el que se quiere eliminar, no el que se refiere a la reelección del presidente”.

Como advertimos en nuestra obra “La Constitución y otros temas. Dilemas del constitucionalismo argentino” (tomo I, El Cid Editor, Buenos Aires, 2013, pág., 263), ello fue confirmado años después por el almirante Rojas quien según publicó en su libro “Memorias del almirante Isaac F. Rojas, conversaciones con Jorge González Crespo” (Planeta, Buenos Aires, 1993, pág. 313) recordaba

detalladamente que “esa convención comenzó su trabajo y debía dedicarse únicamente a ciertos puntos que se le habían señalado”, pero “comenzó a modificar o a proyectar modificaciones”, que el Secretario general de la vicepresidencia de facto le presentaba todos los días en copias de los diarios de sesiones, por lo que entendió que había llegado “un momento en que las cosas habían avanzado tan peligrosamente por ese camino que, junto al capitán Sánchez Sañudo, decidimos hacer fracasar la Convención. Era convencional felizmente, el doctor Emilio Hardoy, que pensaba de la misma manera que nosotros. Lo llamé al capitán Ricardo Fitz Simón y le dije: ‘Tome el tren esta misma noche, váyase a Santa Fe y dígame al doctor Adolfo Vicchi que deje sin quórum a la Convención. Vicchi aceptó inmediatamente y se retiraron de la convención los conservadores”. Así se concretó el plan institucional que se estaba llevando a cabo por el golpe de Estado.

En el epílogo de su obra Koenig formula una serie de interrogantes, como los que implican saber si en nuestra realidad contemporánea “estamos frente a una nueva relación de fuerzas que ha logrado cambiar la Constitución real? O si ¿los evidentes cambios realizados empujan suficientemente para una nueva Constitución escrita? Son dos cuestiones determinantes que merecen intentar una respuesta.

En esta determinante cuestión de la vida nacional, sostenemos que el tema de una nueva Constitución no puede restringirse a un reducido grupo de personas, por más importantes que fueren. Será necesario acometer un gran debate en el cual los distintos estamentos de la sociedad defenderán sus juicios y propuestas. No alcanza el análisis en el plano de los técnicos o especialistas en temas constitucionales. El tratamiento de la materia no puede restringirse a un grupo de notables, sino que debe ampliarse a un gran debate a lo largo y a lo ancho del país entre los distintos sectores de la sociedad argentina. En esta etapa que se encuentra transitando nuestro país se hace necesario proponer al debate las bases esenciales del Proyecto Nacional, Popular y Democrático, a fin de que oportunamente se institucionalice al más alto rango normativo por una futura Asamblea Constituyente, con la más amplia participación popular. La Argentina se encuentra en un momento determinante de su desarrollo social y político.

En consecuencia, como bien interpretó Marcelo al penetrar al pensamiento de Sampay, será tarea principal coadyuvar al cambio de la Constitución real que se resiste y obstruye el progreso social en nuestro tiempo contemporáneo. Sin duda que será necesario realizar un esfuerzo creador para construir un orden sociopolítico propio que sirva de base sólida para instaurar un nuevo modelo de sociedad que nos permita hacernos cargo de nuestro propio destino en el mundo global. Comenzar el debate sobre las razones que impulsan el nuevo Proyecto será el arma más potente que existe para consolidar, profundizar e institucionalizar el Proyecto Nacional y Popular, y enfrentar a los sectores que se oponen al cambio social en la Argentina. Como inmediata consecuencia vendrá la oportunidad de sancionar una nueva Constitución escrita para el País de los Argentinos.

Tengamos presente el pensamiento de Sampay que concluye con esta esclarecida prognosis: como el progreso de la justicia depende del perfeccionamiento de la cultura general -intelectual y moral-, y del adelanto de la producción de bienes exteriores, al final, coronando la revolución del mundo contemporáneo, y consolidando el avance de los mayoritarios sectores populares habrá de sobrevenir la articulación de una Constitución para efectuar plena y definitivamente la justicia social. De tal modo, esa Constitución democrática que conformen dichos sectores populares, o sea la multitud de la gente con género de vida retrasado respecto al grado de civilización alcanzado, y con la finalidad de lograr el bienestar general en nuestra realidad contemporánea será la que podemos conceptuar como la Constitución mejor.

Sampay fallece el 14 de febrero de 1977, y aunque era consciente de los dramáticos momentos que vivía el pueblo argentino y las graves consecuencias que el golpe de Estado cívico-militar del 24 de marzo de 1976 dejaría al país, estaba persuadido que el progreso de la Justicia es el destino inexorable del desarrollo histórico e impulsa la lucha de los pueblos por un mundo mejor; y que finalmente un día venturoso amanecerá en la Argentina. Hoy su pensamiento y férrea decisión en favor de los principios y valores que tuvieron un lugar principal en el seno de la Asamblea Constituyente de 1949, en sus libros, en clases magistrales y que durante su vida sostuvo con fervor, nos señalan el camino en nuestra realidad contemporánea.

Bien expresaba Sampay, que las actuales generaciones estamos insertas en una circunstancia cuya amplitud, complejidad y dinamismo son hechos sociopolíticos insólitos. Que el auge de la ciencia política está suscitado por una actitud vital del hombre contemporáneo. Que este se halla ante una nueva y aún informe realidad social, para cuya estructuración debe servirse de la Ciencia Política. Pero para cumplir esta función demiúrgica, la Ciencia Política debe esparcir la idea de Justicia, cuyo anhelo de efectuarla causa la comunidad política y estimula su perfeccionamiento. Y la Técnica Política debe reencontrar, en aquella realidad, los medios que conducen precisamente a la efectuación de la Justicia.

No podemos menos que adherirnos a la invocación final que realiza Koenig en el Epílogo de su obra, cuando recurre al concepto que Sampay efectúa sobre el “jurista como un impulsor del progreso de la Justicia”. Ciertamente, quienes bregan por una Constitución emancipadora en nuestro tiempo contemporáneo, no podemos apartarnos de esa actitud que nos induce “a interpretar a la justicia, a pensar en qué país queremos vivir. Animarnos a construir relaciones de poder distintas, a desarrollar una correlación de fuerzas más favorables a las mayorías populares que instauren constituciones reales en las que se revierta la exclusión que hoy prima en el mundo. Animarnos a valorizar nuestras experiencias históricas, y los vientos alentadores de nuestra América contemporánea”.

Este libro que Marcelo me concedió el honor de prologar denota lucidez en su análisis histórico-constitucional, enfervorizada pasión militante y precisión en el enfoque de los acontecimientos políticos, económicos y sociales. Por ello entendemos que es un libro que contribuye a impulsar el debate constitucional y nos va mostrando la senda hacia una nueva Constitución emancipadora para el país de los argentinos, integrado a la lucha de nuestros hermanos del continente en la senda de la Patria Grande.

**Jorge Francisco Cholvis**

Jurista especialista de Derecho Constitucional. Profesor de la Universidad Nacional de Avellaneda

## Introducción

“Es ésta una interpretación beligerante de lo argentino, no una historia menesterosa. Pero la pasión no implica falsificación de la verdad. Sólo influyen en los momentos decisivos de un país los libros escritos con la vehemencia de la vida entendida como lucha”

Juan José Hernández Arregui, 1960.

Pocas ideas dicen tanto de una sociedad como el concepto de propiedad. Escutar una Constitución en busca de su concepto de propiedad es interpelar su esencia misma. La concepción de propiedad que tiene una sociedad es el núcleo de su organización social. La propiedad nos habla tanto de la relación de las personas con las cosas, cuanto de la relación de las personas entre sí. Sobre la idea de propiedad se ordena tanto la distribución de lo que la sociedad produce, como los alcances y los límites de cómo lo realiza. Las distintas formas de dominación y opresión suelen girar en torno a cómo se concibe a la propiedad. Y más allá de una clasificación simple de acuerdo a los modos de producción (y su consecuente estructuración de la propiedad), podemos distinguir, en las prácticas en relación a la propiedad, los matices de los proyectos que van formando los países, articulando sus relaciones entre sí, desplegando el sentido y el poder de sus clases y sectores sociales. Hegemonías y bloques de poder se configuran, en definitiva, en torno a la propiedad. Sabemos también que abordar la cuestión de la propiedad es meternos en el fangoso terreno de dogmatismos que, por derecha e izquierda, reducen relaciones y estructuras sociales a verdades incuestionables e inamovibles de los vínculos entre los hombres que rotulan las sociedades.

Si entendemos que la historia es mucho más que una mera enunciación de hechos e interpretaciones psicológicas de los grandes hombres y mujeres que son sus protagonistas, bucear en las ideas de constitución y propiedad nos permite llegar a introducirnos en miradas más profundas. Estas miradas asumen el riesgo de la construcción de una perspectiva más general y abarcativa menospreciada muchas veces por la Academia. Ésta ensalza una historiografía puntillista que, parafraseando a Hernández Arregui, se parece más a la obra de archivistas que a la de pensadores. Enfocados en cuestiones como la articulación de la rodilla de la gallina, en un período acotado (porque sin focalización de microscopio parece no haber ciencia), pierden el sentido del gran relato, tan connatural a la historia del hombre, como cierto –aunque carente de sentido- puede ser lo que pueden ver desde la perspectiva de cerradura cientificista. Así abordamos las relaciones de propiedad no desde el preciosismo de los datos, sino desde la intención de pensar un proceso político en su conjunto, su constitución en sentido amplio, determinando la profundidad de los cambios del proceso histórico. Ni es con el dato estadístico que sirve a la vanidad de quien la exhibe, ni tirando una piedra y contando exotéricamente los círculos para arribar a conclusiones peregrinas sobre ello, es que vamos a dar cuenta de un régimen político que por su originalidad requiere ser pensado desde otras categorías. Se trata de encarar la propiedad, en su concepción más abarcativa, con el objetivo de arribar a algunas conclusiones generales, esas que –por lo general- la Academia ignora o mediante razonamientos inductivos enloda. Y lo hacemos en un período histórico determinado, porque lo consideramos clave, fundante de las particularidades que tiene el peronismo, para entender las coordenadas de un pasado que nos constituye, porque es la memoria de nuestro pueblo.



Nuestra intención no es hacer un inabarcable resumen del devenir de la propiedad en la historia argentina, ni tampoco una exégesis de los textos constitucionales y sus referencias a los institutos jurídicos sobre la propiedad. Hay buenos estudios, meticulosos y con precisión extrema, sobre cómo se consolidó la estructura de la propiedad de la tierra en nuestro país y de su instrumentación legal. Vamos a pensar la propiedad, como forma de relación social en la Argentina de mediados del siglo XX, en particular enfocándonos en el período de advenimiento de las masas a la política, estudiando su Constitución real. Aquellas mayorías populares que habían sido excluidas de la política irrumpieron, como fecha simbólica, el 17 de octubre de 1945. Y estas masas trabajadoras le pusieron su impronta al Estado. ¿Cómo afectó esto a la propiedad? O lo que es otra forma de preguntarnos, ¿cuál fue la profundidad de estos cambios producidos por el peronismo en el poder?

John William Cooke, acaso la primera pluma del peronismo revolucionario, definió al peronismo como “el hecho maldito del país burgués”. Palabras con la fuerza simbólica de la poesía. Y la poesía, es la lengua materna del género humano como decían los románticos, o bien como quería Gabriel Celaya, “es un arma cargada de futuro”. Explosivas y contundentes como el pensamiento y la acción del hombre que fue jefe de la resistencia peronista en sus años más duros, esta definición del peronismo es justa porque es poética. Son palabras que dividen aguas incluso al interior del tumultuoso y turbulento caudal de ese río de aguas que bajan turbias que es el movimiento peronista. ¿Qué significa “hecho maldito”? ¿Qué significa “del país burgués”? Cooke abre con su palabra un universo simbólico, una lectura compleja y flexible de un proceso histórico que se marcó a fuego como experiencia del pueblo argentino. No es casualidad que el peronismo se haya hecho impronunciable por decreto. Una osadía de la historia que había que prohibir, proscribir, perseguir, encarcelar, torturar, fusilar y sobre todo desaparecer. ¿Si fue tan sólo una triste experiencia de nacionalismo burgués por qué tanto odio? Los intereses dominantes son quirúrgicos, no regalan gratuitamente su odio. Si el peronismo hubiera sido, como lo quiere cierta izquierda dogmática, un freno burgués frente al avance irrefrenable de la clase trabajadora, ¿por qué tanta saña contra sus militantes desatada después de su derrocamiento?, ¿por qué tantos ríos de tinta justificando los males que había provocado al país?, ¿por qué fue tan fuerte la seducción de su barbarie para la pléyade de jóvenes que apenas lo habían vivido como niños pero arriesgaron su vida por él en los años setenta?, ¿por qué atrajo a amplios sectores de una izquierda no dogmática que comenzó a plantearse la cuestión nacional como vértice del proceso de liberación de una nación dependiente?, ¿por qué su continuidad y vigencia aun después de la muerte de su conductor?, ¿por qué volvió después de la dictadura genocida del '76 que pretendió borrarlo de la faz de la tierra y de la derrota electoral del '83 que quiso subsumirlo en la quimera de un “tercer movimiento histórico”? En definitiva, nos preguntamos: ¿Por qué el peronismo es, aún hoy, el camino inexorable para los que pretenden hacer política de poder real en nuestro país? Consideramos que algunas de estas preguntas encuentran su clave de acceso en la idea específica de la propiedad institucionalizada con rango constitucional por el primer peronismo. Es tan sólo una pista sobre la naturaleza del movimiento político más importante de nuestra historia que aún hoy sigue rigiendo los destinos de la patria, más allá de idas y vueltas, más allá de gestas y traiciones, de contradicciones internas y disputas externas.

Y para abordar la medición de profundidad de ese hecho maldito, a través de la concepción de la propiedad del peronismo, vamos a recurrir, fundamental aunque no exclusivamente, a un pensador “maldito”: Arturo Enrique Sampay.

La expresión “Poetas malditos” tiene sus orígenes en un libro de Paul Verlaine llamado *Les poètes maudits*, publicado en 1888. Desde allí se extendió a los escritores negados por el sistema,

incómodos, revulsivos, revolucionarios. Así lo recoge el historiador Norberto Galasso (2014): “No discutir. No polemizar. Sino, acallar. Silenciar al tipo que molesta... Hay dos formas de silenciarlo: o matarlo físicamente o matarlo desde el punto de vista de la opinión pública. A veces, las dos formas... En algunos casos la voluntad, el esfuerzo, determinadas condiciones favorables permiten romper ese silenciamiento”. Galasso ha hecho un trabajo de arqueología histórica recogiendo a nuestros pensadores “malditos”, conceptualizando y caracterizando a esos patriotas que, como al propio Galasso, lejos del bronce oficial, decidieron jugársela pensando en clave nacional y que, por esa misma causa, fueron ninguneados por el mero pecado de que sus opiniones contrariaban la visión de los dueños de la Argentina.

Sampay fue doblemente maldito. No sólo fue olvidado y silenciado por la historia oficial sino que para el propio peronismo fue relegado a un mero papel de abogado redactor de la Constitución del '49, desechando sus aportes anteriores y posteriores para nutrir ideológicamente al peronismo. Quizás porque su raíz aristotélico-tomista fuera inaceptable para los que reivindicaban al peronismo por izquierda, o acaso porque su aceptación del materialismo dialéctico como herramienta de análisis (cuando se fue acercando hacia el final de sus días a la matriz del peronismo revolucionario) fuera insoportable para los peronistas ortodoxos. Lo cierto es que Sampay, más allá de su aporte a la Constitución justicialista, no figura en el parnaso de los pensadores peronistas junto a Jauretche, Scalabrini Ortiz, José María Rosa, Fermín Chávez, Hernández Arregui, Puiggrós, o el propio Bebe Cooke. Una comprobación fehaciente de lo que afirmamos es que es más fácil conseguir un libro de cualquiera de los citados que de Sampay. Quizás sea porque su campo principal fue el derecho y su acción, la institucionalización de la Argentina peronista. El peronismo siempre renegó un poco de las formas institucionales. Acaso sea porque junto con el coronel Mercante fueron los grandes derrotados de una interna del movimiento que se llevó puesto a algunos de los mejores hombres de los primeros años del peronismo. Y de eso tampoco se habla.

A pesar de todo, Arturo Sampay es una fuente rica y profunda para abordar las aristas del peronismo y en particular el tema que nos compete, que es su concepción de propiedad. Esta alcanzó el máximo rango jurídico en la Constitución de 1949, sobre la cual la pluma de Sampay tiene alta responsabilidad en la traducción de la experiencia del pueblo de aquellos años. Podemos decir que todo este trabajo no tiene otra pretensión que ser una introducción al pensamiento de don Arturo Enrique Sampay.

En síntesis, queremos pensar la relación del peronismo con la propiedad entre mediados de los años '40 y de los '50. Vamos a abordar específicamente el tema de la función social de la propiedad en la redacción constitucional de 1949 y usando como guía principal, aunque no exclusiva, a Sampay y a algunos de sus discípulos en el campo de las ideas como los juristas Alberto González Arzac y Jorge Cholvis. En otras palabras, nos enfocaremos en la concepción particular del peronismo sobre la propiedad consagrada en el mayor rango legislativo de aquella sociedad, es decir, en la Constitución Nacional sancionada en 1949, pero sobre todo en su dinámica real y específica. Esa Constitución, también maldita, fue derogada por el bando militar de una dictadura, negada sistemáticamente no sólo desde el ámbito político, sino también en las escuelas de derecho. Solamente suele mencionársela en el marco de discusiones menores sobre porcentuales, a la hora de declarar una convocatoria a la Convención Constituyente. La norma

fundamental del peronismo sufrió las vicisitudes de las mayorías, convirtiéndose en una metáfora<sup>1</sup> de las inclemencias del recorrido de nuestro pueblo durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX. Fue secuestrada, fusilada por una dictadura cívico militar, torturada, cercenada en sus partes y terminó siendo desaparecida del ámbito del debate político y jurídico.

Tenemos la convicción de que la piedra fundamental de tanta negación jurídica y política hay que encontrarla precisamente en el capítulo que aborda la cuestión de la propiedad. El capítulo IV de la Constitución del '49 tenía el sugerente título de "La función social de la propiedad, el capital y la riqueza". Este era el centro neurálgico de la concepción peronista de las relaciones de poder y, por ello, luego de la caída del peronismo, siguió el camino de su silenciación y finalmente su destrucción, para que no queden ni siquiera vestigios de aquella correlación de fuerzas tan favorable a los sectores populares, que permitió ponerle esa impronta al texto constitucional. La historia constitucional que se enseña en la mayoría de las casas de altos estudios de nuestro país ha decretado su desaparición forzosa por toda la eternidad. Sin embargo, cada vez que se construye un proyecto de país más justo el fantasma de la Constitución del '49 y su capítulo IV, vuelven como parte de un debate inconcluso, que nunca están dispuestos a dar aquellos que se acomodan en los mullidos sillones de la Academia, y pisan las nutridas alfombras del poder, defendiendo el *statu quo* y el privilegio de los privilegiados.

Pensar la concepción peronista de la propiedad es también una interpelación del presente. ¿Cómo es hoy en esta etapa del peronismo, esa relación social? ¿Cuáles son los puntos de concurrencia y de diferencia entre aquel proyecto del peronismo original y el de hoy? ¿Cómo se articulan en la actualidad proyecto nacional y Constitución?

El recorrido del presente trabajo comienza por pensar la propiedad como relación de poder y los alcances generales de su función social. El segundo capítulo versa sobre la relación entre Constitución –real y escrita- y proyecto, haciendo hincapié en el vínculo entre la Constitución de 1853/60 y el llamado modelo agroexportador. Pasando luego a la irrupción del proyecto industrialista que interpeló las estructuras constitucionales. El capítulo tercero indaga sobre la Constitución de 1949 y el proyecto del peronismo. Particularmente se hace hincapié en el capítulo IV de la Constitución justicialista, como el gran desafío de dar cuenta de la transformación que se venía produciendo. Ahí resaltamos la figura de Sampay como el gran constituyente. A continuación, se plantean las circunstancias políticas de la determinación constitucional, relatando los conflictos externos e internos que llevaron a la redacción final. Buceamos en la legislación comparada y en la fundamentación originaria de los constituyentes sobre la función social de la propiedad y transcribimos textualmente los artículos, analizando paso a paso sus implicancias. El capítulo cuarto intenta dar cuenta de las transformaciones de la Constitución del '49, fundamentalmente en la relación entre derechos sociales y propiedad. Finalmente, el capítulo quinto formula la gran pregunta: ¿transformó el peronismo originario las relaciones de propiedad? Para responder estos interrogantes vamos a analizar desde la recuperación del control de la economía y las nacionalizaciones del peronismo, hasta la relación crucial entre el peronismo y la cuestión de la propiedad agraria, pasando por la industrialización y la distribución de la riqueza, el gasto público y el rol del Estado, la relación entre Estado y Pueblo, entre Estado y Capital, y también la cuestión del trabajo como articulador de la justicia social. Para terminar, le dedicamos un capítulo a la derogación de la Constitución de 1949, sus causas y sus consecuencias.

---

<sup>1</sup> Luis Terroba (2003: 5) utiliza una alegoría similar: "Sólo el cadáver de Eva Perón ha sufrido tantos ultrajes como la Constitución Nacional de 1949".



## **Capítulo primero: la Propiedad como relación de poder**

“El capitalismo moderno es, en efecto, el orden económico cuya forma y proceso están determinados por los intereses de la propiedad, extraños a los intereses del trabajo y que se desentienden del bien de la comunidad; esto es, consiste en la prevalencia del capital, con un móvil puramente lucrativo, en la actividad económica”

Arturo Enrique Sampay, 1974

### **1. La Propiedad como núcleo de disputa de poder**

La propiedad es un tema que cruza el corazón de las relaciones de poder entre los hombres desde la genesis de la historia de la humanidad. La concepción de la propiedad no es -ni puede ser- unívoca, sino que está relacionada con la mirada particular de cada civilización, de cada etapa histórica dentro de ella, incluso de la particularidad de cada sociedad nacional. Pero no sólo por un tema de relativismo cultural, sino fundamentalmente porque en ella se centró, a lo largo de la historia, la disputa de las relaciones poder. El concepto mismo de propiedad ha sido objeto de disputas sobre sus alcances e interpretaciones, pues siempre remite al núcleo de estas relaciones de poder, que jamás deben ser vistas como una cuestión anquilosada y fosilizada, eterna y definitivamente, sino que, por el contrario, están en constante cambio desde una perspectiva histórica.

No nos estamos refiriendo sólo al aspecto jurídico de la propiedad, sino a sus vinculaciones con las manifestaciones sociales, económicas y políticas. El concepto jurídico de dominio con el que, en forma usual, se sinonimiza el derecho de propiedad, nos está mostrando otra sinonimia fundamental: propiedad (como término intercambiable) con poder (Estevez Brasa, 1984: 174).

Dentro de estas vinculaciones, acaso la más directa se establece en materia económica. Lo que entendemos por economía no es otra cosa que el ordenamiento propio de una sociedad para producir, distribuir y consumir, resolviendo de esta manera sus necesidades materiales para reproducción de la vida. Efectivamente, como afirma Sampay (2011: 74) “la ciencia económica es el conocimiento sistematizado de las relaciones sociales que tienen por objeto el intercambio de trabajo humano por productos del trabajo humano, o el intercambio de productos del trabajo humano entre sí, con la finalidad, primero, de convertir las materias y las energías de la naturaleza en bienes de consumo y, segundo, de distribuir esos bienes de consumo entre los miembros de la comunidad”.

Las formas que elige una sociedad para sus relaciones económicas, no por libre elección de un pacto social, sino partiendo de la correlación histórica de fuerzas entre los distintos actores sociales, se traduce en una concepción de la propiedad que es parte fundante de lo que llamaremos Constitución real. Digamos, por ahora, que esta Constitución se organiza a través de una serie de normas de comportamiento que, en nuestro sistema, heredero de la estructura del derecho romano o de Europa continental, se suele intentar traducir expresamente por escrito. Las constituciones formales o escritas contienen definiciones de esas relaciones de poder económicas, sociales, políticas y culturales, entre las cuales la cuestión de la propiedad ocupa un lugar preponderante. Esos principios constitucionales, sociales y económicos que expresan concepciones de sí misma de la sociedad se plasman en instituciones, entendidas como reglas

sistematizadas implícitas o explícitas de funcionamiento, que determinan las prácticas de los distintos actores, sectores y clases sociales. Las normas jurídicas y las instituciones que regulan la conducta de las personas lo hacen bajo el supuesto de un acuerdo colectivo en los valores que las normas propugnan o protegen. Pero, las prácticas mismas van modificando las normas, las instituciones y las concepciones que tenemos sobre esas relaciones sociales como la propiedad.

En las reglas generales del sistema capitalista, con su lógica propia de acumulación, estudiada en sus orígenes, en tanto relaciones materiales por autores como Carlos Marx, o en su ética individualista por pensadores como Max Weber (por sólo nombrar exponentes de una misma sociedad pero con amplios puntos de acuerdo y diferencia entre sí), tiene como centro indiscutible a la propiedad privada ejercida individualmente y en forma absoluta. En este sistema, cada individuo es responsable por sus acciones personales, no así por las consecuencias colectivas y sociales de éstas. Es decir, se beneficia individualmente de sus acciones, las que le permiten hacer del ejercicio de la propiedad mayor cantidad de propiedad, desentendiéndose de su responsabilidad en los efectos sociales que esta multiplicación de la propiedad produce. Estos individuos, como sujetos de derecho, de los que nos hablan los ordenamientos legales de occidente (entre ellos el primer constitucionalismo) son fundamentalmente los miembros de la burguesía. Esta clase social dinámica y protagonista del sistema capitalista es, junto con los actores residuales del antiguo régimen, la única con acceso real a la propiedad desde los comienzos de los Estados Nacionales. Así, sobre la base de una doctrina individualista que rompe con la opresión de la sociedad feudal y teocéntrica, se justifica un sistema de injusticia en la distribución de la riqueza a través de la exaltación de la propiedad individual, que a su vez libera la energía creativa sin precedentes que impulsa grandes transformaciones, sobre todo en el plano científico-técnico. Este impulso, que multiplica la producción de bienes materiales (con una aceleración sin precedentes en la historia), configura una sociedad estructurada en función del desarrollo del capital y -muchas veces- de espaldas a las necesidades materiales y espirituales de hombre. Con estas palabras lo define Sampay: “El capitalismo moderno es, en efecto, el orden económico cuya forma y proceso están determinados por los intereses de la propiedad, extraños a los intereses del trabajo y que se desentienden del bien de la comunidad; esto es, consiste en la prevalencia del capital, con un móvil puramente lucrativo, en la actividad económica” (Sampay, 2013: 17). Esa prevalencia gira en torno a la idea de que “el único principio económico reconocido es el de intercambio, es decir, todo proceso económico debe pasar por un intercambio de bienes del mismo valor por el mercado. La institución garante de esta práctica es el mercado por plantearse como una institución neutral donde todos los individuos son iguales y la distribución de los bienes se realiza sólo a través de precios y no por decisiones valorativas. Es así que nuestra libertad se basa en la posibilidad de producir y consumir lo que deseemos en el mercado y este se constituye como el garante de nuestra libertad” (Landry y Putero, 2012). He aquí, basado en la propiedad preexistente, el principio básico de todos los desequilibrios e injusticias propios del capitalismo, un sistema en el cual unos pocos se apropian del trabajo de muchos a través de la existencia de la propiedad privada, sobre todo de los medios de producción, y la institución del Mercado como ordenador social.

En definitiva, consideramos que la propiedad es un poder de hecho, transformado en jurídico a partir de la apropiación del poder al interior de una sociedad por un sector de ésta. El decurso de la historia nos enseña que esta manifestación fáctica de poder precede a su institucionalización y no a la inversa como pareciera pretender la enseñanza más habitual del derecho. Y como se desprende de esta situación fáctica de poder, el acceso equitativo a la propiedad no es una preocupación del sistema, muy al contrario, sobre su inequidad fundamenta su andar. Es más,

culpabiliza a la persona por esta incapacidad de acceso y al mismo tiempo la estigmatiza por su inutilidad para el intercambio en el mercado. Es la mano invisible de la que habla Adam Smith quien, supuestamente, se encarga de ordenar las cargas de las injusticias y las desigualdades que genera el mercado. Aunque como señala el pensador egipcio Samir Amin esta mano invisible siempre viene acompañada del puño visible de un Estado que disciplina, en tanto condensación de la correlación de fuerzas al interior de una sociedad que expresa los sectores dominantes, a aquellos que pueden cuestionar las reglas del juego, porque son los que le toca perder siempre. Este puño visible funciona, sobre todo, si las mayorías cuestionan la lógica de la propiedad. Las relaciones de poder, y la propiedad es una de ellas, son relaciones de conflicto. La política es lidiar con el conflicto y muchas veces su tarea es acolchonarlo. Una organización social duradera no se basa tanto en la capacidad represiva del Estado, como en mantener en un nivel mínimo el conflicto, de modo que el conjunto de la sociedad crea en la legitimidad de las órdenes emanadas de la autoridad constituida<sup>2</sup>.

El avance de los pueblos en su organización y defensa de sus intereses hace que la idea de la propiedad tienda a dejar de ser un asunto meramente individual y se empieza a poner en clave social y comunitaria. Estas luchas conllevan una negación de las teorías que se recuestan sobre el mito de la “mano invisible”, donde el bienestar común se logra a partir de los comportamientos egoístas de las personas que finalmente redundan en un beneficio general. ¡Parece mentira que aun en el siglo XXI el neoliberalismo siga repitiendo esa letanía! Según esta teoría, los propietarios de los medios de producción, en su búsqueda individual por maximizar sus ganancias, producirán una mayor cantidad y menor costo con el objetivo de aumentar sus ventas y, así, generar crecimiento económico que derrama sus virtudes en toda la sociedad. Su versión remozada fue la teoría del derrame (que nadie jamás ha visto ni comprobado, por cierto). Contra su falacia, se alzan las luchas de los pueblos por imponer sus derechos a quienes los explotan, incluyéndose en lo que venían siendo excluidos. Ese ejercicio de lucha popular va cambiando paulatinamente la idea de la propiedad. Fruto de estas luchas aparece la concepción de la función social de la propiedad, aspecto que el liberalismo originario, de impulso prolijamente burgués, negaba.

En suma, la discusión de la propiedad ha sido y sigue siendo el debate central del sustrato de las disputas de las doctrinas económicas, sociales y políticas. Incluso en el ámbito jurídico, el término propiedad tiene acepciones y alcances múltiples (que muchas veces traducen concepciones más profundas de la sociedad). Por ejemplo, propiedad no significa lo mismo cuando es usado en la legislación común, como el Código Civil, o en tanto se utiliza en técnica constitucional. Esta última comprensión es mucho más amplia, aunque pierde precisión, en la relación con la utilizada en los códigos concretos. El concepto de propiedad de la Constitución es la principal discusión sobre las instituciones que determinan la distribución de poder en un régimen político y se inscribe en el debate más sustancial al que hacíamos referencia. No obstante, es también en la bajada concreta y específica del nivel de los códigos de fondo, donde la valoración de esa propiedad se plasma.

---

<sup>2</sup> “La aceptación de un mandato por parte de los miembros de una comunidad es lo que permite descomprimir las asperezas de una relación desigual. Aquel que detenta el poder sabe que el ejercicio del mismo queda garantizado, sobre todas las cosas, por alcanzar el mayor grado de aceptación por parte de la comunidad” (Regolo, 2012: 39). El concepto de dominación de Max Weber se basa en lograr la obediencia sin necesidad de recurrir a una acción coercitiva. Y sobre esta idea, más que sobre la violencia (palabra que atempera con el adjetivo legítima) se estructura su clásica definición del Estado, donde habla del “monopolio legítimo de la coacción física”.



Esto se da no sólo en los códigos civiles, sino también en los códigos penales donde se pena, por ejemplo, todo acto contra la propiedad individual.

Podría pensarse, en forma algo simplista, que la definición del derecho de propiedad, en estricta acepción jurídica, no ofrece mayores dificultades. Se trata, solamente, de "el más amplio poder sobre una cosa"<sup>3</sup>, concepto extraído en el código original de Vélez Sarsfield de los tratadistas franceses Aubry y Rau. Pero si aun haciendo un análisis profundo del concepto no sirviera para señalar la variabilidad de posibilidades que entrañan ese "más amplio poder" y ese término "cosa", la significación que alcanza su ubicación en el grupo de los llamados derechos reales, y su consagración como derecho real por antonomasia, servirían para indicar su profunda complejidad (Estevez Brasa, 1984: 184). Ese poder que singulariza al titular del derecho de propiedad está reforzado por la llamada "obligación pasivamente universal" que le da su ejercicio *erga omnes* y, consecuentemente, los terceros están obligados a respetar esa relación real establecida entre poseedor y cosa poseída.

Esto lleva a Teresa M. Estevez Brasa (1984: 187) a redefinir la propiedad afirmando que ésta "como atributo jurídico, es el ejercicio de facultades propias del sujeto de derecho, que se manifiestan sobre una multiplicidad de cosas y de situaciones relacionales y que admiten su regulación sobre la base de los principios morigeradores que armonizan el orden social con las apetencias individuales". En definitiva, la propiedad no es más que una de las relaciones sociales construidas por el poder (y constituyentes del mismo) al interior de las sociedades nacionales institucionalizadas por el Estado y reconocidas por el derecho.

## **2. La función social de la propiedad**

La clave para entender la concepción de la propiedad del movimiento nacional y popular de aquellos tiempos es el concepto de función social de la propiedad, pues así se tradujo esta idea en la Constitución de 1949. Es claro que este concepto no es una creación propia del peronismo. Podemos encontrar antecedentes tanto en su formulación socialista como en su formulación cristiana<sup>4</sup>. Se trata de un principio general, un criterio que procura armonizar el ejercicio del derecho a la propiedad privada en tanto este ejercicio tiene impacto en el interés social. La relación entre el bien común de la comunidad y los intereses individuales, en relación a las cosas que pueden ser objeto de apropiación, es el centro de esta idea. "Esa función social está íntimamente ligada al aspecto económico y no tendría sentido referirse a un concepto nuevo en materia de derecho de propiedad si se soslayara el planteamiento económico. Los problemas se han magnificado adquiriendo una enorme desproporción la diferencia existente entre hombres y pueblos menos favorecidos, frente al disfrute de bienes a que tienen acceso las clases altas de la

---

<sup>3</sup> La definición de la propiedad como más amplio poder sobre una cosa está contenida en el artículo 2506 del Código Civil de Vélez recogiendo la vieja postura romanista.

<sup>4</sup> La función social de la propiedad es una tradición cristiana recogida en la Constitución Pastoral "*Gaudium et Spes*", dada por el Concilio Vaticano II: "Sean las que sean las formas de la propiedad, adaptadas a las instituciones legítimas de los pueblos según las circunstancias diversas y variables, jamás debe perderse de vista este destino universal de los bienes. Por tanto, el hombre, al usarlos, no debe tener las cosas exteriores que legítimamente posee, como exclusivamente suyas, sino también como comunes, en el sentido de que no le aprovechen a él solamente, sino también a los demás", citado por Teresa Estévez Brasa (1984: 177).

burguesía industrializada y los países con un elevado nivel de desarrollo” (Estévez Brasa, 1984: 176).

Incluso no podemos decir que, en la mistura de influencias jurídicas que recibió el ordenamiento argentino, estuviera ausente la idea de función social. Por ejemplo, en la nota al artículo 2508 del Código Civil, Vélez Sarsfield lo recoge elípticamente cuando señala limitaciones al derecho real de dominio por consideraciones del “interés general y colectivo, por sobre el interés individual”. Asimismo, podemos encontrar fallos de la Corte Suprema ya a fines del siglo XIX, donde este principio de función social de la propiedad es recogido y utilizado para compensar inequidades.

Pero cuando nos referimos a la concepción peronista de la función social, no se trata de una idea que se lee entre líneas en la Constitución de 1853/60 o en los códigos o leyes, ni en la jurisprudencia esporádica de la Corte Suprema de nuestro país. Esta formación conceptual no se trata de un principio abstracto, pues en su dimensión concreta ha de ser tenido en cuenta tanto en la política económica de nacionalizaciones y en la implementación de políticas públicas, como así también en la orientación de decisiones judiciales, cuando un ejercicio individualista y abusivo del derecho a la propiedad privada se contraponga con derechos sociales y comunitarios y, en general, con las definiciones estratégicas del proyecto popular y nacional y que, en definitiva, se plasma en la Constitución Nacional.

Es decir, si bien la jurisprudencia de la Corte sirve de antecedente, la función social de la propiedad alcanza rango constitucional sólo en 1949, dejando de ser un tema de libre interpretación de los jueces para ser norma concreta a respetar, una directiva específica del constituyente y el legislador. La Constitución justicialista perdió vigencia normativa<sup>5</sup>, después de ser derogada por un decreto dictatorial, convalidado posteriormente por una Constituyente (1957) convocada por la misma dictadura cívico-militar que había hecho el decreto de derogación (1956). En la reforma constitucional de 1994 sólo forzosamente podemos decir que ha regresado la idea de la función social en el más alto rango normativo mediante incorporación con jerarquía constitucional de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuyo artículo 21 se establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de los bienes, pero que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Sin embargo, también es concreto que este principio de la función social, tal como referíamos, no fue plasmado expresamente en el texto de aquella reforma de los '90. Es claro que el telón de fondo neoliberal de aquella Constituyente no hacía posible esto. Solamente dio para poner en el inc. 19 del art. 75 una fórmula general: “Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social”.

En efecto, la reforma constitucional vigente en virtud del artículo 75, inciso 22, establece que los tratados internacionales sobre Derechos Humanos están incorporados a la Constitución Nacional. No obstante, existe una tensión aún vigente entre el referido artículo 21 de la Convención

---

<sup>5</sup> Existen constitucionalistas como Bidart Campos que plantean la continuidad de la vigencia del principio de función social de la propiedad pero no como continuidad de la Constitución peronista (a la que niega rotundamente), sino refiriendo a las interpretaciones constitucionales del poder judicial anteriores y posteriores a la misma. De hecho, Bidart Campos hace suyos los postulados del Concilio Vaticano II, sin mencionar la Constitución de 1949 y no sólo entiende que la Corte siempre se ha manifestado a favor de la función social de la propiedad, sino que dice que la “propiedad en sentido constitucional es más –y mucho más– que la propiedad o dominio en la codificación civilista donde se mueve en torno de los derechos reales” (Bidart Campos 1983: 287).

Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) -con su concepción de propiedad subordinada al interés social- y el artículo 17 de la Constitución Nacional (con el dominio comprendido en ella y como centro del sistema, no sólo de derechos reales sino de derechos patrimoniales) pensado desde un ejercicio meramente individual.

Sin embargo, el principio de la función social de la propiedad tiene rango constitucional en 14 provincias de nuestro país y también tiene incidencia en leyes de carácter provincial, por ejemplo, configura uno de los principios rectores de la ley de acceso justo al hábitat de la provincia de Buenos Aires. Estos ordenamientos provinciales y la aludida referencia al Tratado de Derechos Humanos de San José de Costa Rica nos colocan en camino, pero un escalón más abajo respecto de muchos países de la región en los que la función social alcanza rango constitucional, tales como Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y El Salvador, por sólo mencionar algunos. También en Europa, en varias constituciones como las de Alemania, Holanda y Gran Bretaña este principio está expresamente consagrado.

Es claro que hablar de función social de la propiedad no es hoy un planteo revolucionario que cuestiona la esencia misma del sistema capitalista, sino apenas el reconocimiento de algunos de los avances en la capacidad de organización de los pueblos en su disputa por la construcción de una sociedad que reconozca sus derechos. Sin embargo, estas conquistas no son una línea de progreso acumulativo. En el apogeo del neoliberalismo en Nuestra América en los años '90, estos avances parecían meras utopías. Estos ciclos de flujo y reflujo nos permiten no menospreciar la importancia de conceptos como la función social de la propiedad. Hay que tener en cuenta, además, que la definición misma de qué es la función social de la propiedad configura una cuestión en disputa. En particular queremos dar cuenta de una disputa específica, aquella que fue librada a mediados del siglo XX en Argentina, impulsada por el proyecto popular y nacional organizado por el peronismo.

## Capítulo Segundo: sobre la correlación entre Constitución y proyecto.

“La Constitución no puede ser artículo de museo, que cuanto mayor sea su antigüedad mayor es su mérito (...) Esa Constitución, buena para cuando la República Argentina era un pequeño pueblo de pastores, sin adaptarla, no puede ser igual para una Nación de 15 millones de habitantes, llegando ya a los mayores adelantos de la industria moderna, con todos los problemas económicos y sociales que tal nueva situación presupone”

Juan Domingo Perón, 1948.

### 1. Constituciones y proyectos

Como nos enseña Arturo Sampay (Sampay. 2012b: 69), la “voz ‘Constitución’ proviene de la expresión latina *cum-statuire* (‘junto estatuir’), por lo que, etimológicamente, significa con una pluralidad de individuos instituir algo. Constitución, pues, es el modo de ser que adopta una comunidad política en el acto de crearse, de recrearse o de reformarse. Este acto fundador o refundador de la comunidad política puede ser de lento o de súbito desarrollo, conforme sea el ritmo que lleve el curso de la historia”.

Es preciso distinguir entre la Constitución real -que habla sobre las estructuras políticas, económicas y sociales que adopta una comunidad- y la Constitución escrita, que es un acto formal y escrito en que figuran reglas que regulan el conjunto del orden jurídico. No obstante, la idea de Constitución suele estar asociada, sobre todo en los regímenes herederos de la tradición del derecho romano, a un instrumento jurídico (Constitución escrita) redactado en un momento fundacional de la estructuración o reestructuración del Estado Nacional y no a las relaciones sociales y de poder a las que refiere la idea de Constitución Real.

Jorge Cholvis lo plantea con mucha claridad: “La Constitución global es el modo de ser y de obrar que adopta la comunidad política en el acto de crearse, de recrearse o de reformarse. Después que Lassalle<sup>6</sup> restauró el concepto aristotélico de Constitución real, ha sido admitido por la Ciencia Política contemporánea, en mérito a la verdad que contiene. Para Aristóteles, la Constitución es la ordenación de los poderes gubernativos de una comunidad política, de cómo están distribuidas las funciones de tales poderes, de cuál es el sector social dominante en la comunidad política y de

---

<sup>6</sup> Ferdinand Lassalle, sin ser un seguidor estricto de Marx, recogió de éste gran parte de su teoría sobre la organización constitucional de la sociedad. En su célebre conferencia “Sobre la esencia de la Constitución”, “Lassalle afirma que todo país tiene, y ha tenido siempre, en todos los momentos de su historia, una Constitución real (*wirkliche Verfassung*). De aquí resulta que lo característico de los tiempos modernos no reside en la Constitución real, sino en la Constitución escrita o la hoja de papel (*die geschriebene Verfassung oder das Blatt Papier*). En efecto, en todos los Estados actuales vemos apuntar, en un determinado momento de su historia, la tendencia a darse una Constitución escrita, cuyo objeto es resumir y estatuir en un documento, en una hoja de papel, todas las instituciones y principios vigentes en el país. Esta novedad constitucional —añade Lassalle— proviene del triunfo de la burguesía, o sea, del cambio en la relación de las fuerzas reales imperante en los países. Si no se hubiera operado esa transformación en la relación de fuerzas dentro de una sociedad en cuestión, si esta relación de fuerza siguiera siendo la misma, no tendría razón ni sentido que esa sociedad sintiese la necesidad viva de darse una nueva Constitución. Permanecería tranquilamente en la antigua, o, a lo sumo, juntaría sus disposiciones dispersas en un documento único” (Sampay. 2011: 37).

cuál es el fin asignado a la comunidad por ese sector social dominante. Se entiende que la Constitución jurídica o escrita fija en un acta solemne las instituciones destinadas a que perdure y se desenvuelva la Constitución real; es la legalización de la Constitución real: instituye los órganos de gobierno que consolidan y desarrollan el poder del sector social predominante y le imprime coactividad jurídica al fin que dicho sector impone a los actos sociales, de todos los miembros de la comunidad. Lassalle sostuvo que la verdadera Constitución sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que rigen en un país; y que las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores imperantes en la realidad social” (Cholvis, 2012, XCV).

Así entendida la cuestión, se desacraliza al texto constitucional y queda planteado, primeramente, que una Constitución es producto del pensamiento filosófico y político dominante y, sobre todo, pone en primer plano que la estructura de poder propia del momento histórico es quien la dicta<sup>7</sup>. Aunque es igualmente cierto que, en su cotidiano devenir, la Constitución jurídica va asimilando el influjo de la Constitución real al mismo tiempo que determinándola y construyéndola. Estamos hablando de una relación dialéctica. Es decir, la Constitución no es un mero reflejo del dominio de los sectores hegemónicos, también es un factor productor de dominio. Así lo entiende Sampay (Sampay, 2011: 62): “La llamada Constitución escrita es la legalización de la Constitución real, porque instituye los órganos de gobierno que consolidan y desarrollan el poder de la clase hegemónica y le imprime coactividad jurídica al fin que esa misma clase hegemónica impone a los actos sociales de todos los miembros de la comunidad”. Sampay complementa esta lectura citando al jurista alemán von Stein. Para Lorenz von Stein, la Constitución es el organismo de la voluntad del Estado o la forma en que, frente a la voluntad múltiple del pueblo, la voluntad unitaria del Estado se convierte en actor. “La Constitución abstracta o nada más que teórica arranca del puro concepto del Estado, pero tiene sólo validez en este plano especulativo; mientras que la Constitución real es la consecuencia o la manifestación del orden social en el organismo del poder supremo. Por tanto, la Constitución positiva no emana de una idea abstracta del ordenamiento del Estado, sino que esencialmente se apoya sobre el ordenamiento económico-social; vale decir, ella se modela sobre la división de los bienes materiales. Y de donde resulta que la historia de la Constitución es la historia de la recíproca posición social de las clases poseyentes y de las clases trabajadoras” (Sampay. 2011: 31).

Por lo tanto, lo que está diciendo Sampay -siguiendo a Stein- es la forma a través de la cual los sectores sociales dominantes se adueñan del poder político y dictan una Constitución positiva, constituyendo, así, al Estado. Tanto la Constitución real como la escrita son producto de su hegemonía. Frente a aquellos juristas que colocan al derecho fuera del proceso histórico, Sampay sostiene, recogiendo en esto a Carl Schmitt, que la Constitución, antes de ser norma, era una “decisión política fundamental”, constituyente de la “unidad y ordenación política de un pueblo, considerado en su singular forma de existencia”<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> En este sentido Santiago Regolo (2012: 19) define a la constitución como “un documento político que responde a un contexto y a los distintos predicados que hacen a la formación de una nación, a la forma de organizar sus instituciones y a las relaciones sociales que tejen el entramado de la comunidad. Dicho en pocas palabras, expresa, desde lo jurídico, la estructura de poder que impera en la sociedad”.

<sup>8</sup> Esta observación la podemos encontrar en el análisis sobre el pensamiento de Sampay de Juan Fernando Segovia (2007: 172).

Nuestro presupuesto es, siguiendo a Sampay, que el Estado es un ente histórico y la Constitución su expresión orgánica y que su dinámica, en tanto ente histórico, es construida también por sus instituciones, en relación dialéctica entre los actores, Constitución real, Constitución escrita y devenir histórico de un Pueblo.

Resumiendo, podemos decir que la Constitución real es la articulación de relaciones de poder de un Estado Nacional y la Constitución formal o escrita es el conjunto de normas explícitas que estructuran en el más alto rango legal la convivencia de la misma sociedad y, por lo tanto, influyen en su desarrollo. De alguna manera, y más allá de las tensiones que pudieren existir entre ambas, éstas siempre se van adecuando en el largo plazo, pues el funcionamiento de una Constitución escrita que no se adecue a la Constitución real es efímero así como también es cierto que la Constitución formal muchas veces actúa como un modelo a aplicar sobre la real, le da forma a esa sustancia.

Si bien está vinculada con el despliegue de los Estados Nacionales, la idea de una Constitución escrita es posterior a su creación. Y tiene que ver, sobre todo, con el lugar donde se originó este Estado Nacional como estructura social –esto es, Europa-. Allí, su marco histórico fue la lucha de la burguesía por apropiarse del control del Estado y ponerle su impronta. En efecto, esa burguesía, que fue apoyo de las monarquías para la construcción de los Estados absolutistas, disputó luego con aquellas (una vez deteriorados los poderes feudales del antiguo régimen que fueron causa de la alianza) el sentido mismo del Estado. Esa discusión se hizo poniéndole límites a los reyes, hacer eso en aquel entonces era ponerle límites al Estado. Las leyes arrancadas al absolutismo eran el reaseguro del control creciente del poder por parte de esa burguesía, que concitaba el apoyo de todas las clases oprimidas en esa lucha contra los soberanos absolutistas. El mayor objetivo en la imposición de límites al absolutismo fueron, precisamente, las Constituciones escritas. Con ellas se demostraba la victoria final (aunque muchas veces negociada) de los sectores sociales que empezaban su predominio en la sociedad capitalista desplazando al poder de las viejas dinastías.

Así lo explica Sampay al afirmar: “Cuando Edmund Burke, entonces, a fines del siglo XVIII proclamaba que ‘la Constitución inglesa deriva su autoridad exclusivamente del hecho que ella existe desde tiempo inmemorial’, repetía la opinión común de los legistas del *Ancien Régime*. Evidentemente, la burguesía tenía que demostrar el error de semejante concepción política que le impedía justificar su ascenso al poder por lo cual venía bregando. Esta labor la cumplió Rousseau, pues el tema central de su famoso *Du Contrat Social* es la legitimidad de la Constitución” (Sampay.2012b: 91).

Rousseau pone en lo que nosotros llamamos Constitución escrita la expresión de la “voluntad general”, el bien perseguido por el conjunto de la comunidad. Y ese “contrato social” es la fuente de su legitimidad. “El abate Sieyès, filósofo del constitucionalismo liberal surgido de la Revolución francesa y ‘oráculo del tercer estado’, esto es, de la burguesía, afirmará lustros después lo mismo en esencia que Rousseau, al aseverar que la Constitución legítima es la que tiene por objeto el bien público (*la chose publique*)” (Sampay. 2012b: 92). El planteo central de Sieyès es transferir la soberanía, en tanto idea central del poder en el Estado, del pueblo -donde la había puesto Rousseau en tanto expresión de la burguesía revolucionaria que invita a las clases oprimidas a unirse a su causa- a la Nación, entendida como el Tercer Estado, esto es, la representación institucional del poder de la propia burguesía. Tengamos en cuenta que en aquellos tiempos, el sufragio y los derechos políticos eran censatarios, es decir, que solamente los propietarios, los que estaban en el censo, podían votar y ser votados. Va a ser, precisamente, este “tercer estado, innovador, con miras al moderno progreso social y en base a lo cual se presentaba a sí mismo

como el todo de la comunidad, el que abolió por la fuerza las antiguas Constituciones porque no podía cambiarlas por los procedimientos legales, pues para tomar semejante decisión era menester el acuerdo de los tres Estados, y la coalición de la realeza, de los nobles y de los obispos cerraba el paso a los intentos de establecer una nueva Constitución” (Sampay. 2012b: 79).

Es importante entender el ciclo en su dinámica histórica. “La burguesía consiguió la adhesión activa del pueblo bajo para derrocar al despotismo que, con los procedimientos característicos de esta institución viciosa, defendía el régimen socio-político feudal en su trance crítico; pero en seguida, a fin de contener a ese aliado circunstancial que perseguía objetivos allende a los suyos, se vio forzada a transar con los elementos sobrevivientes del enemigo derrotado. Tal avenencia, iniciada con el Thermidor, se consolidó en el Congreso de Viena de 1815, cuando la burguesía, salvando sus libertades económicas, aceptó compartir el gobierno con las dinastías feudales de Europa” (Sampay. 2011: 23).

Esta parábola se registra también en el ámbito del pensamiento filosófico jurídico. “Kant concibe a la Constitución como un acto jurídico desligado del sector social dominante que lo instituye, y sostiene, además, que dicho acto jurídico debe ser interpretado como si hubiese nacido de un pacto social concertado entre todos los componentes de la sociedad. Tal contrato originario es para Kant, como para Kelsen, la norma fundamental hipotética que supone una idea de la razón, pero el contenido de aquel contrato originario según Kant, prescribe que la Constitución jurídica y las leyes deben ser consideradas como la expresión de la voluntad unánime de los ciudadanos, lo que es decir, destinadas a efectuar el bien común, esto es, la justicia. En cambio, el contenido de la norma fundamental hipotética de Kelsen manda a obedecer, sin más, al sector social dominante que impone la Constitución. Esta regresión respecto al propio pensamiento de Kant, trasunta la transformación operada por la burguesía, de clase social que en la época del filósofo alemán lucha por liberar al individuo de la opresión del feudalismo, en clase social que en la época de Kelsen —y de Max Weber y de Pareto— se propone conservar en la opresión a los sectores populares, precisamente cuando éstos han multiplicado su cantidad y elevado a grado superior su conciencia de la justicia” (Sampay. 2011: 59).

La necesidad de dictar una Constitución escrita, cuando la burguesía se encuentra en su etapa revolucionaria, en donde primero se hace evidente es en América. “Cuando comienza la lucha de las Colonias norteamericanas para desligarse de la metrópolis y, en su consecuencia, principian a darse leyes fundamentales por su exclusiva decisión, se recurre al vocablo ‘Constitución’ para llamar a los estatutos organizadores de la comunidad política dados por la exclusiva voluntad del pueblo, en contraposición a las ‘Constituciones’ del rey, que como tal consideraban a las Instrucciones del gobierno inglés respecto al manejo de las Colonias” (Sampay. 2011: 15).

Fue así que, en las últimas décadas del siglo XVIII, los países con más fuertes revoluciones burguesas dictaron sus respectivas constituciones escritas. Estados Unidos en 1787 y Francia en 1791. En continuidad con estos lineamientos, los procesos de creación de los Estados de América, liberada del yugo del imperio español, siguieron este camino en la primera mitad del siglo XIX y dictaron sus propias Constituciones formales que marcaban el principio del despliegue de sus Estados Naciones. “Se consolidaron así las ideas propugnadas por la burguesía europea en su proceso de acceso al poder del Estado estructurando jurídicamente nuevos regímenes políticos que se las codificaban en una sola y solemne acta legislativa” (Sampay, 2012b: 78).

Estas Constituciones escritas de la burguesía en su faz revolucionaria significaban ponerle su definitiva impronta a las Constituciones reales en un momento revolucionario, dictándose en un



sólo acto de legislación marco, una “solemne acta legislativa” como dice Sampay. “Por ende –sigue el gran jurista nacional–, estas Constituciones escritas codificaban una idea del fin de la Constitución, un juicio de técnica política arquitectónica respecto a los medios aptos para realizar esa finalidad en la circunstancia dada, y los poderes gubernativos apropiados al predominio político de la burguesía. Para asegurar la prevalencia de estas nuevas Constituciones imprimiose a sus normas cierta rigidez, pues no podían ser codificadas o sustituidas mediante los procedimientos ordinarios de legislar” (Sampay. 2011: 79). Ahora bien, el rol revolucionario constituido en Europa por la burguesía, concitando apoyos de las clases oprimidas por el antiguo régimen, no necesariamente se trasladó, por la similitud de las normas constitucionales, a las realidades sudamericanas durante su conformación nacional. Y esto es así porque no existía esa clase social burguesa en nuestras latitudes. Lo que sí se trasladó, con mayor o menor efectividad, fue la idea plasmada por la burguesía luego del decline de sus procesos revolucionarios de que era necesario el dominio de una minoría, con base en el poder económico, excluyendo de la cosa pública a las mayorías populares. Y esto fue así porque era funcional a la oligarquía que asumió el poder producto del fraccionamiento territorial, luego del fracaso del proyecto americanista de la gesta emancipatoria, que tenía un carácter único (sudamericano) y popular (en la composición de los ejércitos libertadores).

En Europa, la situación de predominio absoluto de la burguesía se extendió engendrando sus propios antagonistas: los obreros. La irrupción de los trabajadores en la historia, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, aprovechando las libertades democráticas que había instaurado la burguesía en beneficio de sí misma, fue cambiando la escena de la Constitución real en los países europeos. Pero la amenaza de la aparición de estas luchas –de ampliación de derechos de civiles a económicos de las clases oprimidas– fue lo que hizo que la burguesía se tornara cada vez más reaccionaria, llegando incluso, en muchos países de constitución Nacional tardía y sin beneficios coloniales, como Alemania e Italia, a apoyar a regímenes autoritarios que iban en contra de las libertades que fueron sus banderas.

Mientras la burguesía europea se apropia de sus respectivos Estados nacionales y su orden jurídico para estructurarlo de acuerdo a sus propios intereses en los países centrales, y los impulsa económicamente, el resto de los países iba constituyendo sus propios Estados Nacionales con otro tipo de alianzas. Sólo la historiografía liberal (y la marxista, que muchas veces es sucedánea de aquella) pudo identificar a los comerciantes y contrabandistas porteños con una burguesía defensora de las libertades, extrapolando situaciones. Su práctica y su articulación como sector social distan mucho de configurar en la sociedad el mismo rol que la burguesía desempeña en los países europeos. Aunque es a todas luces cierto que el sentido de construcción del Estado y su Constitución real se vio ampliamente influido por las ideas de libertad que venían de la propia Europa y de su experiencia particular. De este modo, se producen disputas en torno a la idea de cómo debe constituirse la Nación. Esta disputa se manifiesta entre los sectores populares, por un lado, expresados en los conductores de la gesta emancipatoria, desde San Martín y Bolívar, pasando por Artigas (con influencia desde Córdoba y el litoral hasta las Misiones, pasando por el actual Uruguay), y el Dr. Francia (con peso en Paraguay), más allá de las contradicciones y matices entre ellos; y por otro, los sectores sociales dominantes que, una vez derrotado el proyecto de integración continental que propulsaban los libertadores, empezaron a constituir su lógica de patrias chicas, en donde se reservaban para sí el parasitario rol de intermediarios entre las nuevas potencias de turno y las riquezas de sus *hinterlands*.

Mediante un duro trabajo de represión sobre las desordenadas y aluvionales sublevaciones populares, estos sectores, beneficiarios del intercambio y la integración al mercado mundial se

fueron consolidando como oligarquía dominante e imponiendo sus estructuras, construyendo repúblicas sin pueblo. La única excepción a este proceso fue la de Paraguay, que pagará carísima su osadía de autodeterminación con la infame Guerra de la Triple Alianza, promovida por el imperialismo inglés. Así se fueron construyendo Constituciones reales de países dependientes, donde la clase dominante era la que detentaba la propiedad de los medios productores de la materia prima en la que tenían interés las metrópolis europeas, para intercambiar por sus productos manufacturados. En Argentina las vacas y el trigo, en Chile el cobre, en Bolivia el zinc; en Perú el guano, en Brasil el café y la banana, y así sucesivamente. Los Estados Nacionales latinoamericanos modernos fueron producto de la consolidación de las oligarquías dependientes: esa fue su Constitución real. Esto nos hace pensar el acierto de Sampay cuando afirma: “La Constitución real está compuesta por la clase social dominante, por las estructuras de poder mediante las cuales esta clase ejerce el predominio, en fin que efectivamente persiguen tales estructuras de poder, las maneras de obrar que tienen estas estructuras y la actividad creadora y distributiva de bienes que también establece y ordena, en lo fundamental, la clase dominante. En suma, según asevera Aristóteles con frase tajante, ‘el sector social dominante es la Constitución’” (Sampay. 2012b: 88).

Sin embargo, esa Constitución real se configuró en base a la disputa. Nos importa aquí reafirmar que desde los orígenes de nuestra Nación siempre existieron proyectos de país en pugna que disputaron sobre la construcción de la Constitución real de la República, aunque su Estado haya sido definitivamente constituido por la oligarquía que se aceptaba como situada en la periferia de “la civilización”. Es decir, una contraposición entre un proyecto de país que se piensa como concibiendo con realismo las relaciones de fuerza internacionales (naturalizándolas a su vez), encontrando su viabilidad en la aceptación de la división internacional del trabajo instaurada por la potencia dominante (Gran Bretaña), poniendo su horizonte en la inclusión en el mercado mundial. Y, en confrontación con éste, logrando a veces el predominio pero nunca la hegemonía total, un proyecto nacional con la idea de un desarrollo endógeno, realizado a partir de las herramientas propias enfrentadas con las condiciones de dependencia de las potencias extranjeras, cuyo espíritu es recogido por la declaración de la independencia de Tucumán a instancias del impulso sanmartiniano, que decía “libre de España y de toda otra dominación extranjera”. Este proyecto, profundamente popular, se expresa de forma tumultuaria y muchas veces contradictoria, será antireligioso en algunos sitios y llevará la bandera de religión o muerte de Facundo en otros; tendrá matices conservadores -como en Rosas- o revolucionarios jacobinos -como en Moreno-; será federal doctrinario -como en Dorrego- o irá contra los principios federales monopolizando la renta de la aduana; recogerá los principios de la raíz hispánica -frente al desprecio que por ella tenían los liberales- o levantará las reivindicaciones de resistencias originarias -cuando los despreciados sean los aborígenes-, pero en todos los casos estará cruzada por la idea nacional de resistencia de la dominación europea, particularmente la inglesa, y sus intereses avasallantes de la dignidad nacional.

La disputa por la hegemonía entre estos proyectos de país va a implicar intentos de fortalecerse en la construcción de una Constitución escrita que la potencie. Fundamentalmente así funciona por parte del esquema liberal y dependiente, pues tendrá que combatir con la resistencia de la Constitución real precedente, producto de la colonización hispánica. Un iluminismo que intenta romper con el pasado español, tan extendido en las clases acomodadas siempre encandiladas por las luces del progreso europeo, va a ser el impulso de este constitucionalismo liberal.

Toda instancia constituyente está cruzada por estas discusiones que, a menudo, como fantasma o amenaza, sobrevuela las decisiones de los constituyentes. Desde las instrucciones a los diputados

de la Banda Oriental de Artigas en la primera convocatoria constituyente, que fue la Asamblea del año 1813, el proyecto nacional de raigambre popular va a intentar también organizar el Estado con su matriz<sup>9</sup>. No obstante, es clara su exclusión sistemática. Para muestra baste una alegoría: los Diputados orientales no fueron aceptados en el debate en aquella primera Asamblea bajo argucias leguleyas.

El proyecto constituyente liberal, que tiene en Europa el espejo donde mirarse, en la aspiración a integrarse a una civilización que le era ajena en sus prácticas y actores, va a tratar de imponer a sangre y fuego la experiencia desarrollada más allá del Atlántico o en Estados Unidos de Norteamérica como horizonte de organización y, en definitiva, de disciplinamiento de la caótica barbarie que es la realidad que –según su entender- les tocó en suerte.

En otras palabras, estamos diciendo que cada instancia constitucional tiene un correlato directo en un proyecto de país.

Las constituciones unitarias y centralistas de 1819 y 1826<sup>10</sup> tienen el modelo del constitucionalismo francés y expresan los intentos de conformar el puerto y la incipiente oligarquía como los ejes dominantes del país, en su inserción en el mercado internacional. El viejo país de raigambre hispánica, con las autonomías propias de su forma de colonización, fue su principal obstáculo. Su fracaso se debe a su debilidad estructural, precisamente en la consolidación de la oligarquía terrateniente que aún está transitando, Rivadavia y su enfiteusis mediante, el proceso de apropiación de la tierra más apta para la producción agropecuaria. Sobre esta apropiación de propiedad privada de tierra pública se construye una nueva distribución de la riqueza, donde la renta agraria diferencial, con la que ha sido dotado nuestro suelo por la propia naturaleza del país, queda en unas pocas familias.

## **2. La Constitución de 1853/ 60 y el proyecto de país agroexportador**

---

<sup>9</sup> Con estas palabras lo refiere Sampay: “Si tomamos en consideración el derecho público económico adoptado en las instrucciones recibidas por los diputados del interior que bajaban a la capital para asistir a las primeras asambleas constituyentes, en las Instrucciones dadas por Artigas a los representantes de la Banda Oriental ante la Asamblea del año XIII y en el Proyecto de Constitución federal elaborado este mismo año por uno de estos diputados artiguistas, llegamos a la conclusión que los federalistas del interior, particularmente los del litoral, postulaban la inmediata sanción de una Constitución general que dejando a salvo la autonomía de las provincias, nacionalizara los derechos de aduana, la moneda, el crédito y la jurisdicción sobre la navegación de los ríos, los puertos, el comercio exterior el tráfico interior” (Sampay, 2013: 74).

<sup>10</sup> No era solo el centralismo el núcleo de la constitución unitaria del '26. Fundamentalmente se trata de una constitución elitista, que deja afuera del protagonismo de la historia a los sectores populares. Tal como lo refiere Regolo (2012: 71) el “diputado unitario Manuel Antonio Castro, quien declaró en una de las sesiones de ese Congreso que ‘la democracia es un vicio’, la Constitución sancionada suspendía los derechos de ciudadanía (y con esos por supuesto el derecho a elegir y ser elegido, piedra angular de cualquier democracia), a quienes no hayan cumplido los veinte años de edad, no siendo casado; a los que no saben leer ni escribir; a los naturalizados de otro país; a los deudores, tanto del tesoro público como los declarados como tal; a los que aleguen demencia y por ultimo al ‘criado a sueldo, peón jornalero, simple soldado de línea, notoriamente vago, o legalmente procesado por causa criminal’”.

La propia Constitución de 1853/60 y su aceptación son fruto de dos consecutivas derrotas del proyecto nacional y popular, encarnado en el federalismo. La primera de ellas es la de la batalla de Caseros, donde Urquiza, con su traición, fue la punta de lanza contra el proyecto nacional que expresaba -con sus virtudes y sus límites- el caudillo bonaerense don Juan Manuel de Rosas<sup>11</sup>. Algunos historiadores del revisionismo de izquierda quieren ver en Urquiza la victoria de los intereses del interior contra el centralismo impuesto por Rosas. Pero les es difícil explicar cómo el general Urquiza, en su alianza contra Rosas, fue quien abrió la puerta para volver al terreno de la disputa hegemónica a la oligarquía porteña, que aceptaba a regañadientes el predominio rosista (en tanto éste como caudillo bonaerense aunque sostenido por las mayorías populares defendía la renta del puerto) o que había inmigrado, sobre todo a Montevideo, esperando tiempos mejores y conspirando con potencias extranjeras para volver al poder. Contra Rosas se habían coligado los intereses imperialistas de ingleses y franceses bloqueando el puerto de Buenos Aires, lo cual le valió no sólo los elogios de San Martín, sino también el legado de su famoso sable corvo con el que liberó medio continente. Por eso, el texto constituyente de la victoria urquicista reconoce, entre otras cuestiones, la libre navegación de los ríos interiores<sup>12</sup>. Pero al mismo tiempo no pudo soslayar como precedente el gran acuerdo articulador de la confederación que fue el Pacto Federal de 1831, cuyo artífice fue, precisamente Rosas. Es debido a ello que la Constitución de 1853 no toma el modelo centralista francés sino el federal norteamericano para su redacción, que conjuga con los planteos explicitados por Juan Bautista Alberdi<sup>13</sup> en “Las bases y puntos de partida para la organización nacional”. Urquiza, pese a haber facilitado la instalación de la cabeza de playa del proyecto liberal, todavía expresa los intereses de los gobernadores litoraleños en su disputa con el puerto de Buenos Aires. Lo cual también nos permite explicar por qué se alinean con el General entrerriano muchos militantes nacionales, especialmente del interior del país. Algunos, como Felipe Varela, siempre esperarán, infructuosamente, que Urquiza decida el drama nacional en favor del proyecto emancipatorio.

Los revisionistas más clásicos, como José María Rosa, utilizan para referirse a la Constitución de 1853, la idea de que es tan sólo una mala traducción de la Constitución estadounidense, que lo único de propio que tiene es el Preámbulo. Sin embargo, el hecho de que se haya dictado una Constitución federal, que finalmente fue aceptada (aunque vaciada en su contenido de respeto real de la autonomía) nos da una idea de que esa Constitución, en gran medida, está cruzada por

---

<sup>11</sup> Sampay, aun sin inscribirse en el revisionismo rosista, asigna un rol fundamental al caudillo bonaerense comparándolo con el papel del Canciller alemán durante la unificación de ese país: “Pero con todo, Rosas impuso la unificación política de las provincias bajo la hegemonía de la provincia de Buenos Aires y ello comportó, siquiera parcialmente un progreso de la Nación; como lo fue la unión política de los Estados alemanes que bajo la subordinación a la Prusia feudal impuso Bismarck” (Sampay, 2013: 93).

<sup>12</sup> John Willam Cooke en el debate parlamentario sobre la convocatoria a la Convencional Constituyente de 1949 plantea en su crítica a la Constitución del ‘53/60: “Hay otras cosas que son más graves. Por ejemplo, la cláusula del artículo 26, que proclama la libre navegación de nuestros ríos. Es el caso de preguntarse si alguna vez han pensado los argentinos que –como dijo alguien- los ríos los hemos libertado de nosotros mismos, porque eran nuestros” (citado por Terroba, 2012: 419).

<sup>13</sup> El Alberdi de “Las Bases” y de “Sistema rentístico” es el Alberdi liberal de la segunda etapa, el único que conserva predicamento en las escuelas de derecho en el país. Pero también existen en el desarrollo del pensamiento del tucumano otras etapas, como la primera, donde bajo la influencia del romanticismo encuentra en los caudillos como Rosas un principio de lo nacional en su “Estudio preliminar sobre el derecho” o en sus últimos días, donde en su pelea con Mitre y Sarmiento, cuestiona fuertemente a la oligarquía porteña en sus textos compilados en “Escritos Póstumos”.

las tensiones existentes entre los dos proyectos de nación opuestos. Dicho en otras palabras, se acercaba a la Constitución real existente en la Argentina de aquel entonces.

“La reivindicación de una Constitución para todo el país fue expresión de la lucha por la organización nacional que llevaron adelante los caudillos federales (desde Dorrego a Facundo Quiroga, pasando por el Chacho Peñaloza y Felipe Varela, e incluso el mismo Urquiza). El federalismo no nació en nuestras tierras de la doctrina de Hamilton o Jefferson, sino de la lucha contra el centralismo despótico del porteñismo, así como las autonomías provinciales fueron el intento de los pueblos del interior por sustraerse de su influjo regresivo”, afirma Rivera<sup>14</sup>.

Arturo Sampay en su obra “Las Constituciones Argentinas” sostiene: “La Constitución de 1853 articula las instituciones jurídico-políticas destinadas a promover el desarrollo capitalista liberal del país. Erige un gobierno central fuerte con la finalidad de contener y disciplinar a las masas de la población, a las cuales, por distintos procedimientos, se les obstaculiza la gravitación política. Garantiza las llamadas libertades económicas, especialmente la de disponer de la propiedad privada. Protege, con los mismos derechos que a los nativos, a los extranjeros y a sus capitales que se radiquen en el país. Nacionaliza la renta de la aduana y suprime los impedimentos de la circulación territorial interna de mercaderías y productos, y, para facilitar esta circulación, uniforma la legislación civil, comercial, penal y de minería” (Sampay, 2013: 128).

Sin embargo, como dice Ramón Torres Molina (1988): “La sanción de la Constitución que era un objetivo nacional, que contribuía a afirmar el Estado Nacional y por lo tanto el principio de soberanía, propio de todo Estado Nacional, resultaba contradictorio con la doctrina económica que formulaba ya que se recurría a capitales extranjeros y se limitaba la intervención del Estado a una simple tarea de control”.

Existe una reivindicación del rol progresivo del triunfo de Urquiza sobre Rosas desde la perspectiva de izquierda del revisionismo, pues dada su matriz marxista encuentra en los avances liberales un escalón en el desarrollo productivo. Así lo expresa Rodolfo Puiggrós: “Sin el derrumbe del sistema rosista, un año antes, hubiera sido imposible proyectar y llevar a la práctica un ordenamiento jurídico que abriera las puertas del país al trabajo y al capital extranjeros” (Puiggrós, 1974: 63), y sigue: “La batalla de Caseros no fue más que el hecho culminante y circunstancial de un proceso impulsado por la presión del expansionista capitalismo europeo, por la necesidad de ampliar el mercado exterior asentada por la fuerzas productivas litorales y por la lucha de una intelectualidad progresista, ubicada por encima de unitarios y federales, que comprendió que sin dominar a las masas a través del sometimiento de los caudillos como auténtica realidad social no avanzaría el país”.

Aun sin exagerar, como lo hace el revisionismo de la izquierda nacional, podemos decir que el carácter progresivo del cambio luego de “la sanción constitucional estuvo en el escenario de la lucha entre el proyecto federal y democrático de la Confederación del Paraná y el centralismo porteño separatista y aristocrático” (Azzali, 2014: 47). Y esto es así porque caído Rosas, la oligarquía porteña recuperó prontamente el poder en Buenos Aires y desde allí, volvió a dividir al país en dos proyectos, produciendo un realineamiento prácticamente inmediato, donde la Confederación de Paraná expresaba los intereses nacionales contrapuestos con la oligarquía.

---

<sup>14</sup> Enrique Rivera citado por Azzali (2014: 48).

Entre las principales disposiciones constitucionales con una historia particular, como ya señalamos, estuvieron: la nacionalización de las rentas de la Aduana con sede en el puerto de Buenos Aires y la libre navegación de los ríos. Esto último permitía a los estancieros del litoral, en particular a los saladeros (industria de vanguardia de aquellos años), incluirse también en el rol de intermediarios entre las riquezas del país y las apetencias del imperio británico. Cuestión con la que se habían entusiasmado y disfrutado en sus beneficios particulares cuando le bloqueo anglo-francés del puerto de Buenos Aires.

Pero como enseña Sampay, toda Constitución escrita, para gozar de viabilidad tiene que apoyarse sobre elementos de la Constitución real, aunque pretenda ir cambiándola<sup>15</sup>. Y que esto fuera realmente así, es lo que le permitió permanencia a la primera Constitución federal redactada en nuestro país. No obstante, nadie puede dejar de reconocer que esta fue una Constitución altamente prescriptiva del modelo de país a construir, en otras palabras, una normativa para ir marcando el camino de una nueva Constitución real orientada por el proyecto oligárquico. Ese proyecto va a terminar de hacer pie con la generación del '80<sup>16</sup> y la construcción del Estado Moderno Argentino.

La propiedad privada usada en términos absolutos es la base de ese nuevo proyecto, una vez que la oligarquía se empoderó con la apropiación de las tierras productivas más ricas del país y terminó de armar sus alianzas tanto externas (con el imperio Británico) como internas (con las clases acomodadas y conservadoras de las provincias norteñas). En el Alberdi de "Las Bases", en tanto texto fundante de la Constitución nacional de 1853, podemos encontrar: "la riqueza es hija del trabajo, del capital y de la tierra", debiéndose limitar el Estado a garantizar la seguridad necesaria para el desarrollo de esos factores de producción; "Los capitales son la civilización argentina" y merecen una "amplia y entera libertad de acción y aplicación" y "la libertad ilimitada en la tasa del interés". Esta es, en definitiva, la idea central de la Carta Magna original, a la que hay que cruzar con la profunda desvalorización de lo criollo y lo aborígen, tal como se sigue de las páginas de dicho texto. "Haced pasar al roto, al gaucho, el cholo, unidad elemental de nuestras masas populares por todas las transformaciones del mejor sistema de educación: en cien años no haréis de él un obrero inglés que trabaja, consume, vive digna y confortablemente" (Alberdi, 2009: 90).

---

<sup>15</sup> "Ahora bien: la Constitución escrita, siempre que como mínimo —repetimos— goce de cierta viabilidad, puede incidir sobre aquella Constitución real de las tres maneras que pasamos a describirlo 1º) Impulsando el desarrollo en su mismo sentido y reglando los órganos del Estado adecuadamente a las estructuras reales de poder; entonces el desarrollo de aquella Constitución real discurre más rápidamente, y esta Constitución escrita es una Constitución en el verdadero sentido de la palabra, o sea, constituye a la comunidad, por lo que usando la terminología de Karl Lowenstein la denominamos Constitución semántica. 2º) Dirigiendo la actividad social contra ese desarrollo y organizando el poder político contra las estructuras reales de poder pero al ocurrir esto en nuestros días, cuando a ese desarrollo lo impulsan grandes masas de la población, semejante Constitución escrita concluye siendo sólo de nombre una Constitución, de aquí que, nuevamente con el léxico de Lowenstein, la llamemos Constitución nominal. 3º) Cerrando el camino al desarrollo de la Constitución real o trazándole imperativamente otros; en el primer caso tal Constitución escrita no tarda en sucumbir, es decir, deviene una Constitución nominal" (Sampay, 2012b: 89).

<sup>16</sup> Al período entre "1852 a 1880, desde Caseros a Roca, en el cual se establecen las bases político-institucionales y económicas del proceso que se inicia en la década de 1880, suele denominarse período de transición. Desde la sanción de la Constitución Nacional, en 1853, y de los códigos Civil y Comercial hasta la capitalización de Buenos Aires, en 1880, el país empezó a darse (...) el marco institucional y la estructura política propia de un Estado nacional, proceso que se completaría luego bajo el gobierno de Roca" (Rapoport, 2012: 31).

Ese es el proyecto de país que en su aspecto económico impulsa la oligarquía, para organizar la Nación conforme a sus propios intereses.

Sin embargo, como siempre, un texto constitucional es un territorio de disputa interpretativa y de proyecto. Y como nos recuerda Sampay, hay una lectura más nacional y productiva de aquella Constitución que es intentada desde la Confederación por Mariano Fraguero. Éste, en su “Estatuto para la Organización de la Hacienda y Crédito Público de la Confederación Argentina”, planteó cuestiones novedosas como la intervención del Estado en la economía mediante el manejo del crédito público, el monopolio de la moneda y la banca, y el impulso del progreso mediante obras públicas. Incluso, llegó también aunque muy tíbicamente, a ofrecer la protección de las industrias locales estableciendo controles a la importación de manufacturas. Pero la lectura de Fraguero duró apenas un suspiro porque las verdaderas fuerzas sociales dominantes habrían de hacer una interpretación e impulso constitucional en la consolidación de un Estado para responder a sus intereses.

Por eso es que la lectura liberal alberdiana fue la que finalmente se impuso sobre las tenues ideas nacionales de Fraguero. Es más, ni siquiera fue la de Alberdi, sino la más propia de la oligarquía expresada por los archienemigos del pensador tucumano: Mitre y Sarmiento. Así, se conjugaron las bases de la penetración imperialista inglesa con su sesgo centralista, aristocrático, librecambista. Y sobre esta lógica se empezaron a llenar los espacios entre las letras constitucionales y la realidad de un Estado en construcción, sobre todo a partir de la victoria porteña de Pavón.

La alianza con los enemigos exteriores, desde Brasil hasta el imperio inglés, y con los unitarios exiliados constituyen la primera gran traición de Urquiza, pero no la última. Pronto habrá de venir la segunda traición, la batalla de Pavón. Allí, el caudillo entrerriano se retiró cuando tenía el triunfo a merced de una carga de su caballería, entregando el país a los designios de la oligarquía porteña encarnada en el vencedor de la batalla: el pésimo general pero habilísimo político, Bartolomé Mitre.

Así termina de fraguarse eso que afirmaba Sampay sobre que “La Constitución escrita o, más propiamente hablando, la Constitución jurídica es un código súper legal, sancionado por la clase social dominante, que instituye los órganos, de gobierno regla el procedimiento para designar a los titulares de estos órganos, discierne y coordina la función de los mismos con miras a realizar el fin fijado por la Constitución y prescribe los derechos y las obligaciones de los miembros de la comunidad” (Sampay, 2012b: 88). Y, además, cuando las clases dominantes se constituyen en oligarquía manejando los negocios públicos en su provecho, adoptan una concepción de la justicia que legitima su conducta y excluye a las mayorías de la política.

Sarmiento lo expresa con claridad y así lo entiende Tulio Ortiz (2004: XIX) en su “Estudio preliminar a los comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina”: “las Constituciones son menester para las clases altas, para la masa popular bastan las leyes comunes y la policía”. O en palabras de Sarmiento: “Ahora, la Constitución no es regla de la conducta pública para todos los hombres: la Constitución de las masas populares son las leyes ordinarias, los jueces que las aplican y la policía de seguridad. Son las clases educadas las que necesitan una Constitución, para que aseguren las libertades de acción y de pensamiento: la prensa, la tribuna, la propiedad, etcétera. Y no es difícil que éstas comprendan el juego de las instituciones que adoptan” (Sarmiento, 2004: 36).



Pero no alcanzaba con separar a las mayorías de los negocios públicos -aun estableciendo el principio abstracto de que la soberanía es del Pueblo-; era indispensable establecer una lógica de primacía de la oligarquía que asegurase su relación fundante, que es la de intermediaria con el imperialismo británico. Porque el proyecto nacional de la generación del '80 que hace la llamada "organización nacional", dándole entidad al ordenamiento constitucional y material del Estado, era la integración a lo que consideraba la única civilización (la europea), la cual traería progreso y prosperidad. De este modo lo comprende (Sampay, 2011: 103): "Ahora bien: para realizar tal desarrollo económico había que instaurar ante todo el orden, entendido como la draconiana obediencia a la ley dictada por la burguesía liberal a la guisa de sus intereses; además, había que franquear a los europeos nuestros recursos naturales y financieros, nuestros ríos y el trabajo-mercancía de nuestro pueblo. Cumplidas estas condiciones, obtendríamos amplios saldos exportables con los cuales capitalizar al país, importando ferrocarriles, máquinas, inmigrantes, materiales para la construcción de puertos y caminos, y medios para difundir la cultura moderna".

Es Juan Bautista Alberdi quien diseña la ingeniería constitucional de ese proyecto oligárquico que abre la puerta al capital extranjero y la cierra a la participación popular. Así dice Alberdi<sup>17</sup>: "Para dar pábulo al desarrollo industrial y comercial dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible", con el objeto de "defender y conservar el orden y la paz"; sin los cuales no se conseguiría "inmigración de capital", que "es la varilla mágica que debe darnos población, caminos, canales, industria, educación y libertad" (...) "Yo no veo por qué en ciertos casos no pueden darse facultades omnímodas para vencer el atraso y la pobreza, cuando se dan para vencer el desorden, que no es más que el hijo de aquellos". Empero, para que esto ocurra, es "un punto esencialísimo la supresión de los derechos de la multitud" y únicamente conceder el voto a "la inteligencia y a la fortuna", ya que ambas cosas "no son condiciones que excluyan la universalidad del sufragio, desde que ellas son asequibles para todos mediante la educación y la industria". Alberdi, como la mayoría de los pensadores de su generación despreciaba profundamente al pueblo. Y hasta se planteaba su reemplazo por otro como lo expresa con claridad: "Necesitamos nuestras gentes incapaces de libertad por otras gentes hábiles para ella, sin abdicar el tipo de nuestra raza original, y mucho menos el señorío del país; suplantar nuestra actual familia argentina por otra igualmente argentina, pero más capaz de libertad, de riqueza y progreso" (Alberdi, 2009: 190).

Más atemperado pero expresándose en el mismo sentido, Juan María Gutiérrez —el *alter ego* de Alberdi en aquel Congreso Constituyente de Paraná— sostiene: "La reforma debe comenzar por ser política, es decir, creadora de las instituciones que completen nuestro régimen de gobierno. Todas las demás mejoras que miran a los intereses materiales han de resultar de las que primero se introduzcan en la esfera política y legal. Sin aquellas, estas son imposibles o cuando más abortos imperfectos y fundaciones sobre arena (...) La reforma política se dirige naturalmente a cumplirle al pueblo la promesa que se le ha hecho de gobernarse a sí mismo, de manumitirlo, para que a brazos libres y con su propia mente, sin mentores y sin andaderas, pueda manejar sus propios negocios. Y sin que esta promesa se convierta en realidad, el progreso material es imposible, porque está muerto o dormido el primer obrero de ese progreso" (citado por Sampay, 2011: 107). Podemos ver que la idea de Gutiérrez es un tanto más paternalista que la alberdiana, no obstante, transita en el mismo sentido.

---

<sup>17</sup> Citado por Arturo E. Sampay (2011: 104).

En resumidas cuentas, las consecuencias de aquella Constitución real establecida por la oligarquía fue el condicionamiento económico que el capital británico impuso a la estructura de nuestro país, cuyo ejemplo más fiel es la red en abanico de los ferrocarriles hacia los puertos. Así, el Imperio Británico y su aliada, la clase dominante, forjaron la Constitución del llamado modelo agroexportador o dependiente. “Lo ha hecho impidiendo que nos industrialicemos, obligándonos a ser el sector pastoril de su universo económico, y compradores obligados —dentro de ese universo— de sus productos industriales y combustibles. Para ello nos tomó primeramente el manejo de nuestro crédito y de nuestra moneda, de modo que pudiese dirigir, de acuerdo con su conveniencia, nuestra vida- económica. Concordantemente, nos impuso un malthusianismo energético, impidiendo en el pasado la explotación de nuestro carbón, la de nuestro petróleo en el presente, y, si la dejáramos, la de nuestro material nuclear en el futuro. Nos tomó también la distribución de la energía eléctrica en nuestras grandes zonas industriales, Buenos Aires y Rosario, para contralorear de esta manera, frenando y encausando de acuerdo con sus conveniencias, el natural crecimiento industrial del País” (Sampay. 2012b: 185). A todo esto hay que sumarle que “Los salarios miserables, tendientes a imponer un bajo consumo al pueblo y a abaratar el costo de producción de nuestras mercancías agropecuarias, cerraban el lazo. En beneficio de nuestra Metrópoli, pues, y al precio de tener sumidos en la miseria a los trabajadores argentinos, se bajaban los costos de producción y se aumentaban los saldos exportables de esas mercancías” (Sampay. 2012b: 186). Con ello, Sampay termina de revelar las dos caras del proyecto oligárquico en la construcción de poder, la exclusión política acompañada de la opresión social y la exclusión económica, que se convierte en explotación sin condicionamientos de los elementos necesarios para el desarrollo rural.

Este proyecto se termina de plasmar y consolidar por los códigos legales posteriores, como por ejemplo en el código civil de Vélez Sarsfield de 1869, que en sus artículos 34 y 41, establece que los estados extranjeros, las grandes corporaciones e inversores particulares, tienen los mismos derechos que cualquier habitante de nuestro país para adquirir bienes y constituir derechos reales. De este modo, se cierra el círculo de la libertad del capital extranjero y el concepto absoluto de la propiedad en nuestro país.

Como bien reconoce Azzali (2014: 116), aun planteando alguna mirada progresiva del texto del '53/60: “El hecho es que la Constitución, bien o mal interpretada, sirvió siempre para justificar las grandes entregas de la soberanía, porque lo mismo se la invocaba para malvender un ferrocarril construido por el esfuerzo de los argentinos que para regalar a un ferrocarril extranjero una legua a ambos costados de la vía”. Por eso no es exagerada la afirmación de Puiggrós cuando reconoce que “desde los orígenes mismos de la organización constitucional, el nacionalismo popular en ascenso entró en contradicción progresiva con el liberalismo cosmopolita en decadencia” (Puiggrós, 1958).

Más allá de que consideramos una exageración la idea de la simple traducción, a la que refiriéramos más arriba, es innegable que el liberalismo jurídico, copiado de la técnica constitucional norteamericana, va a constituirse en el eje del proyecto de integración subordinada. Así, las interpretaciones de la Corte Suprema estadounidense se construyen como dogmas para nuestros juristas liberales. De este modo, las libertades reconocidas sólo pueden ser gozadas por aquellos que son propietarios. Esto se configura como marco jurídico constitucional necesario para ese modelo de país. Pero, aquello que en el país del Norte fue cauce dentro del cual transcurrió su desarrollo cada vez más autónomo hasta convertirse en una potencia industrial con desarrollo imperialista, aquí fue el corsé de nuestra dependencia. Arístides Corti (1984: 970) profundiza la diferencia en los hechos entre el desarrollo argentino y norteamericano, modelo utilizado por los

legisladores constituyentes, plantea: “Y si es cierto que, más allá de sus diferencias, nuestra Carta Magna se basó, esencialmente, en el modelo de la Constitución de Estados Unidos, también lo es que si en dicho país sirvió de marco jurídico para un proyecto de desarrollo capitalista autónomo, no sucedió así en la Argentina cuyas oligarquías gobernantes promovieron un desarrollo parcial (sólo agropecuario), deformado y dependiente”. La victoria del norte industrialista en la Guerra de Secesión Norteamericana es la clave para entender dos horizontes tan disímiles con una estructura jurídica tan similar. En síntesis, podemos decir que lo que determinó el sentido del ordenamiento jurídico constitucional fue el sector social preponderante. O en otras palabras el hecho que en Argentina a diferencia de EEUU una similar Carta Magna fue leída por los sectores industrialistas (una verdadera burguesía) basados en el desarrollo nacional, que triunfaron por sobre los monoprodutores ligados al mercado internacional (una oligarquía terrateniente). Esa disputa tuvo lugar en Norteamérica durante la Guerra de Secesión entre el Sur (agroexportador) y el Norte (industrialista). El contraposition en Argentina, el proyecto dependiente, fundamentalmente ligado a la división internacional del trabajo que proponía el Imperio Británico, fue definitivamente impuesto después de la batalla de Pavón y durante la construcción del Estado moderno en los tiempos de la hegemonía política del general Julio Argentino Roca. La Constitución del '53/60, como venimos diciendo, garantizaba en su texto la estructura de la propiedad necesaria para el proyecto de país agroexportador. Por eso, la estructura jurídica constitucional se mantuvo con larga estabilidad. Así, las reformas constitucionales que siguieron (1866 y 1898) fueron prácticamente cosméticas<sup>18</sup>. No era necesario cambiar la estructura jurídica fundante en la medida en que se daba continuidad al proyecto extractivo e integrado al mercado mundial y que mantenía al margen de la propiedad y la política a las mayorías populares.

El constitucionalista González Arzac observa el ciclo desde una perspectiva política: “Los argentinos tuvimos una Constitución en 1853 impuesta por el sector social dominante en las provincias que formaban la Confederación Argentina, y en 1860 debimos adecuarla a los requerimientos de Buenos Aires, como condición para la unión nacional, porque en el contexto de la Nación era el grupo porteño quien tenía primacía. Así la Argentina tuvo una carta fundamental que era, en lo esencial, la ideología de nuestra burguesía liberal, preservaba el equilibrio de los poderes locales que ella dominaba y estructuraba la organización del Estado Nacional que había resuelto consolidar mediante una adecuada regulación del mecanismo institucional de una democracia de minoría. El principio de que ‘el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes’ fue llevado hasta las últimas consecuencias (...). Pero en el pensamiento del sector social dominante, como en el de Juan Bautista Alberdi, padre de la Constitución, no se concebía una democracia donde el derecho de sufragio se extendiera a la ‘chusma’, el ‘populacho’ o la ‘multitud’, sino a los sectores sociales capaces de elegir ‘gobiernos dignos’. La Constitución Argentina de 1853-60 y su régimen político no pudieron sobreponerse a las profundas crisis mundiales del constitucionalismo liberal y del ‘Estado de derecho’. La indiferencia de los pueblos por las libertades burguesas —pródigas en formalismo pero vacías de contenido— y la lucha social desatada irremediablemente, habían decretado la caducidad de derechos consagrados por el liberalismo” (Gonzalez Arzac, 1980).

---

<sup>18</sup> La Reforma de 1866 fue fundamentalmente para reformar el art. 4 de la cláusula que imponía el plazo hasta 1866 respecto a lo expresado en el inc. 1° del art. 67, quedando regulados los derechos de importación y exportación, así como también la nacionalización de la aduana, en definitiva se trataba de consolidar la posición e interés de los vencedores de Pavón y la de 1898 modifica los arts. 37 y 87 alterando la base electoral de los representantes de la Cámara de Diputados, posibilitando el reajuste a partir de los censos y el número de Ministros (elevándolos a 8).

Sampay, en uno de los textos que componen su libro “Constitución y Pueblo”, hace su afirmación más categórica respecto a la Constitución liberal de 1853/60: “Por tanto, en términos absolutos, la Constitución era oligárquica, esto es, una estructura política en la que predominan los ricos con el fin de invertir en su provecho todo lo que pertenece a la comunidad y en la que los pobres, explotados, no tienen acceso a la autodeterminación colectiva” (Sampay, 2011: 104).

Los distintos puntos de vista de los pensadores nacionales (como Ramos, Hernández Arregui u Ortega Peña por solo mencionar posiciones casi antagónicas entre sí<sup>19</sup>) en torno al papel cumplido por el general Julio Argentino Roca como dice Regolo: “muestran la complejidad de la figura de Roca y el periodo en el que hizo gravitar su influencia. Pero todos de una manera u otra, destacan la importancia que tuvo para afianzar un orden político-social particular, dirigido por un sector que, a pesar de algunas diferencias internas, fue ideológicamente más homogéneo. En Roca, la oligarquía encontró al caudillo necesario para canalizar sus intereses según las exigencias de aquel escenario político” (Regolo, 2012: 122).

Este proyecto oligárquico, sin perjuicio de su larga estabilidad, fue generando —obviamente— resistencias. Estas se fueron haciendo cada vez más fuertes, en particular la reivindicación de la democracia política, y tienen cada vez más visibilidad a partir de la Revolución del Parque en 1890.

Mediante la ley Sáenz Peña<sup>20</sup>, el sector más lúcido de la oligarquía expresada en él como presidente, procuró restañar un sistema que crujía por su falta de democracia y participación, pero sin cuestionar el nudo económico de su Constitución real, pues la idea del proyecto agroexportador y el poder de la oligarquía terrateniente quedaron intactos, por lo cual tampoco hizo falta una nueva Constitución escrita.

Sin embargo, no debemos creer que la decisión de Sáenz Peña se hizo sin corcoveos y refunfuños de la oligarquía conservadora. Estas protestas fueron tanto políticas como académicas. Para muestra basta un botón. He aquí un “botonazo” citado por Sampay: Carlos Rodríguez Larreta (cualquier coincidencia con la matriz de pensamiento del político actual del mismo apellido no nos parece una mera coincidencia). Rodríguez Larreta era profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Buenos Aires y había sido canciller del presidente Figueroa Alcorta. Y decía en 1912: “Si la democracia no es un sistema irracional de gobierno se debe a que el talento, la fortuna, la ilustración, el apellido, pueden irradiar en ella su poder sobre los que están privados de estos dones y multiplicar, sin necesidad de calificarlo, el voto de los hombres superiores. Si mi peón —sigue— hubiera tenido la misma acción que yo para resolver los problemas económicos, internacionales o políticos del país, habríamos estado viviendo bajo un régimen absurdo. No ha sido así, gracias a Dios, porque yo he dirigido a mi peón. Pero el voto secreto lo independiza, al

---

<sup>19</sup> Abelardo Ramos y la tradición de la izquierda nacional hace una reivindicación de Roca como el inicio de un “nacionalismo democrático” a partir de su origen de “soldado federal” que combatió contra los intereses porteños, Hernández Arregui es mucho más crítico de la actuación roquista pero reivindica que “dentro de la oligarquía nacional en formación, Roca representó la tendencia más argentina”, Ortega Peña y Eduardo Luis Duhalde, en cambio, lo ven como un “nacionalismo sin pueblo” (Regolo, 2012: 121).

<sup>20</sup> “Para que el ‘partido radical revolucionario’ deponga la violencia que había adoptado como medio de lucha, el 21 de septiembre de 1910 el presidente electo Roque Sáenz Peña pacta con Hipólito Yrigoyen el compromiso de dictar una legislación que confiriera garantías al derecho a sufragar de todos los ciudadanos. Frutos de este pacto fueron las leyes electorales de 1911 y 1912” (Sampay. 2011: 112).

privarme de una influencia saludable y legítima; más aún, lo convierte en mi enemigo porque le permite ejercitar en la sombra, sin que yo lo sepa, el rencor oculto que acaso me guarda por mi superioridad en la vida. Y lo malo es —añade—, que a menudo no tenemos un solo peón sino varios, y que algunos tienen muchos, como los industriales y los estancieros acaudalados”. Y termina con una sagaz prognosis: “Una transformación tan honda de nuestra sociedad es hoy más peligrosa que nunca, porque estamos expuestos a iniciar en el país una verdadera cuestión social y una lucha de clases” (Sampay, 2011: 114).

Los avances democráticos de la Ley Sáenz Peña, aunque pensados para otorgar al radicalismo sólo una minoría que descomprimiera la situación, permitieron la llegada al poder de Hipólito Yrigoyen, porque los sectores populares suelen desbordar los cauces impuestos. Y con el caudillo radical llegaron también los reclamos de importantes sectores<sup>21</sup>, hasta entonces olvidados, que si bien en muchos casos eran producto social de la propia Constitución real, tenían intereses contradictorios con la vieja oligarquía. Una nueva Constitución escrita no se configuró como impulso de la transformación democrática, sino que su interpretación radical (en el sentido de transformadora) de la vieja Constitución se hizo bandera. Levantar el cumplimiento de esta lectura de la Constitución fue caballito de batalla de Yrigoyen. Y si bien no alcanzó a la instancia de la necesidad de una nueva Constitución (ni real, ni escrita), la apertura democrática hizo posible el inicio de cuestionamientos varios a la estructura de dependencia. Quizás, el simbólicamente más diáfano proceso para comprender a que nos estamos refiriendo, fue el iniciado por el general Mosconi en su carácter de responsable de la aviación del Ejército (la Fuerza Área Argentina recién habría de crearse en 1945), y que frente a la carencia de suministro por parte de las empresas extranjeras que manejaban el petróleo en nuestro país, empezó con la idea de crear una empresa propia. Esta empresa nacional, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), significó un modelo en torno al cual se estructuraron muchas empresas nacionales de distintos países de América Latina, incluida la importante empresa mexicana. Al poco de andar, YPF vio la necesidad y empezó a impulsar una ley de nacionalización de los hidrocarburos. Cuando este proyecto estaba en tratamiento vino el golpe de estado de Uriburu, por lo que muchos historiadores han sostenido que ese golpe tuvo “olor a petróleo”.

Sampay considera que “las leyes electorales de referencia transforman la Constitución oligárquica de 1853 en una Constitución virtualmente democrática. Es decir, la mayoritaria clase sometida podía conquistar por vía legal el poder político. Y llegado este caso, el carácter elástico del texto constitucional, esto es, el estar redactado mediante fórmulas genéricas que permiten determinaciones socialmente progresivas, y la existencia de algunos preceptos programáticos imbuidos de principios justos, verbigracia, que el objeto del ordenamiento jurídico-político es ‘promover el bienestar general’ y que el derecho de propiedad debe ejercitarse ‘conforme a las leyes’ que lo reglamentan, permitía una interpretación moderna de la Carta de 1853, que legitimara la intervención del Estado en la economía con vistas a satisfacer los intereses populares. Por tanto, dichas leyes inutilizaron la otra pieza fundamental del mecanismo de desarrollo capitalista liberal en la Argentina, consistente, según vimos, en el excluir a los sectores populares

---

<sup>21</sup> Arturo Sampay lo explica en estas palabras: “cuando en la Argentina se produjo la irrupción de la democracia masiva como efecto inmediato de la ley Sáenz Peña, y ese vasto movimiento popular se nucleó alrededor de la figura magnética de Hipólito Yrigoyen, jefe de partido y jefe de Estado a la vez, nuestro país pudo iniciar el viraje, gracias a la organización del poder ejecutivo y a sus vigorosos atributos, desde el Estado abstencionista y neutro hacia un Estado económico y cultural, hacia un Estado de protección” (Sampay, 2011b: 113).

del manejo político y de la administración de los bienes sociales, a fin de capitalizar al país con el trabajo-mercancía y el sub-consumo de esos sectores populares” (Sampay, 2011: 114).

Esta situación de tensión entre la interpretación revolucionaria de la Constitución, el paulatino avance de los sectores populares que permitía el cuestionamiento de ciertas estructuras de dependencia, la conservación del poder oligárquico y la continuidad del proyecto económico, se cortó por su hilo más delgado: la dependencia con el mercado mundial. Esto hizo crisis en la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen, cuando Inglaterra, forzada por la bancarrota de 1929, exigió una parte mayor del producto del trabajo argentino y esto no podía consumarse sin excluir de la política a los sectores populares. Pero no sólo las causas externas gravitaron, también la debilidad del propio radicalismo que durante la presidencia de Alvear había frenado en gran medida la democratización en connivencia con los conservadores, desacelerando el impulso democratizador de la sociedad que le imponía Yrigoyen. Sin embargo, el regreso de “el Peludo” al gobierno volvió con la amenaza de que la “chusma” radical impusiera nuevas condiciones políticas y económicas. Fue entonces que la oligarquía decidió hacerse del poder mediante un Golpe de Estado, que era un mensaje a sus amos del Norte: la casa está en orden. Como afirma Sampay: “la crisis de la Constitución escrita de 1853 residía en que el sector social dominante, para retener el gobierno real del país y contener el avance de los sectores populares, necesitaba suprimir los derechos democráticos que en el siglo pasado le permitieron conquistar y consolidar la supremacía frente al absolutismo político y a una organización monopolista de la economía” (Sampay. 2011: 119).

El producto de este cercenamiento de la cuestión democrática es la llamada “década infame”, durante la cual se restauran no sólo el dominio oligárquico sino también se profundizan la dependencia frente a los británicos<sup>22</sup>. Este período, que se extiende desde 1930 hasta 1943<sup>23</sup>, va a tener en el general Agustín P. Justo su actor principal. Y su mayor símbolo económico va a ser el Pacto Roca<sup>24</sup>-Runciman, al cual don Arturo Jauretche llamó “el estatuto legal del coloniaje”.

Recién con la irrupción de los trabajadores en la historia nacional y la construcción de un proyecto nacional industrialista es que empezó a hacer agua la vieja Constitución escrita por el liberalismo. Esto ocurre así porque empezó a cambiarse la obsoleta Constitución real instaurada por la oligarquía, sobre todo a partir de la decadencia del imperio británico que era su contraparte. La

---

<sup>22</sup> Don Arturo Sampay lo entiende de esta manera: “después de derrocado el gobierno de Yrigoyen se repristinó el sentido esencial de la Constitución de Alberdi, excluyendo de la política a los sectores populares, pero de ello resultó la expoliación de esos sectores populares en beneficio de los intereses británicos. En efecto, el imperialismo inglés, apremiado por el colapso de su economía, se adueñó, con público escándalo, de los principales recursos de la riqueza nacional” (Sampay, 2013: 144).

<sup>23</sup> No obstante, en este período, que coincide mundialmente con la entreguerra, y debido a la profunda crisis de los países centrales, generó algunas situaciones económicas particulares que permiten el inicio de la industrialización por sustitución de importaciones. Es importante consignarlo, pues sino no se comprende la existencia del sujeto social que hegemonizó el peronismo. De este tema intentamos dar cuenta en nuestro libro “Vencedores Vencidos”.

<sup>24</sup> Julio Argentino Roca hijo, vicepresidente de Justo, fue todo un símbolo de las nuevas condiciones de dependencia negociando el pacto en condiciones humillantes para nuestro país, llegó a afirmar: “La geografía política no siempre logra en nuestros tiempos imponer sus límites territoriales a la actividad economía de las naciones. Así ha podido decir un publicista de celosa personalidad que la Argentina, por su interdependencia recíproca, es, desde el punto de vista económico, una parte integrante del imperio británico” (citado por Regolo, 2012: 166).

revolución de 1943 primero (aún con sus contradicciones<sup>25</sup>), y el general Perón en el poder, más tarde, inauguraron una nueva etapa constituyente en el despliegue de una Nación socialmente justa, políticamente soberana, y económicamente independiente. Y es en ese marco que se torna imperiosa la creación de un nuevo orden constitucional escrito.

Esta nueva Constitución real fue impulsada gracias al protagonismo que adquirieron los trabajadores como clase social emergente y empoderada por ese proyecto nacional en marcha. Como enseña Sampay: “El sector social predominante dicta las leyes escritas y, en primer término, la superley que es la Constitución jurídica o escrita, con lo cual afianza su predominio, regla las funciones del poder que detenta y organiza las instituciones que ordenan la actividad social de la comunidad. Por tanto, el elemento definitorio de la Constitución real es la clase social que predomina, y la Constitución escrita, concediéndole juridicidad formal a la violencia que monopoliza, convierte en legal a la Constitución real” (Sampay, 2011b: 167).

En efecto, atrás de toda Constitución no sólo se vislumbra el proyecto de Nación que la sustenta, sino también los sectores sociales predominantes o bien aquellos cuyos intereses defiende el proyecto en última instancia. El propio Alberdi (en su etapa más liberal) reconoce que una Constitución escrita no tiene sino una función instrumental. El jurista tucumano concibe al ordenamiento constitucional escrito “como los andamios de que se vale el arquitecto para construir los edificios” y agrega que ella debe “servirnos en la obra interminable de nuestro edificio político, para colocarlos hoy de un modo y mañana de otro, según las necesidades” (Alberdi, 2009: 58). Si parafraseando a Alberdi podemos decir que la Constitución de 1853/60 es el andamio del modelo agroexportador, el nuevo proyecto nacional industrialista y con justicia social debía construir sus propias estructuras de sostén. En su más extenso y medular libro con posterioridad inmediata a la Convención Constituyente de Santa Fe<sup>26</sup>, Alberdi plantea claramente que “La Constitución contiene un sistema completo de política económica, en cuanto garantiza, por disposiciones terminantes, la libre acción del trabajo, del capital y de la tierra, como principales agentes de la producción, ratifica la ley natural de equilibrio que preside el fenómeno de la distribución de la riqueza, y encierra en límites discretos y justos los actos que tienen relación con el fenómeno de los consumos públicos”. Por tanto, la organización jurídica de la economía propia de aquella Constitución del siglo XIX –afirma Alberdi– “es negativa en su mayor parte; consiste en la abstención reducida a sistema, en decretos paralelos a los del viejo sistema prohibitivo, que lleven el precepto de dejar hacer a todos los puntos en que los otros hacían por sí o impedían hacer” (Alberdi, 2010: 135). Este Estado, no ausente, sino garantizando el cumplimiento de la estructura de poder y propiedad en manos de la oligarquía, que se apropia de la renta agropecuaria extraordinaria, es el que se construyó con el andamio constitucional

---

<sup>25</sup> Sampay distingue claramente dos momentos de la revolución de 1943: “La primera fue impopular, ya que se pretendió nacionalizar las piezas maestras de nuestro mecanismo productivo, muchas de las cuales estaban en manos extranjeras, sin movilizar en su apoyo a las masas populares, y entonces el gobierno revolucionario fue jaqueado por los intereses que serían afectados por el cambio de la estructura económica tradicional del país. En la segunda etapa de la revolución de 1943, en la etapa ‘justicialista’, que se inaugura con el estallido popular del 17 de octubre de 1945, se logró el consentimiento activo de la clase obrera mediante la corrección de las injusticias sociales y, consecuentemente, se pudieron ejecutar las nacionalizaciones necesarias para poner al pueblo y al mecanismo productivo de nuestra economía en condiciones de emprender el desarrollo integral del país” (Sampay, 2013: 182).

<sup>26</sup> Nos referimos a su libro “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853”.

producto de las victorias de Caseros y Pavón. Y es el que ya no servía para sostener la Argentina que se empieza a construir, primero por la sustitución de importaciones producto de la guerra en el seno de los países centrales y, después, por la decisión política de los militares nacionalistas que a partir de 1943 empiezan a esbozar un proyecto de país industrialista.

Desde la llegada del peronismo al gobierno, esta tendencia a la configuración de un nuevo proyecto se profundiza en la medida en que el modelo industrialista se desarrolla con la impronta de los sectores trabajadores, que por primera vez tienen poder en la Argentina. Si hay algo que caracteriza ese proceso fue precisamente que el Estado dejó de abstenerse en la economía, interviniendo en favor de una nueva distribución de la riqueza. Ya no se trataba de dejar hacer al mercado y a la libre (e injusta) distribución de la propiedad. Sobre todo, el Estado asume su carácter nacional en la construcción de una independencia económica respecto de una división internacional del trabajo, que favorecía mucho más a sus metrópolis que a los países periféricos que la aceptaban como un hecho natural.

En el Informe a la Comisión, pronunciado el 8 de marzo de 1949, donde se fundamentaba la necesidad de una nueva Constitución, Sampay esbozaba las críticas al trasfondo económico de la estructura constitucional del '53/60: "Yo no me ocuparé en poner de relieve los errores de esta concepción política, que tuvo efectos que produjeron una penosa realidad sociológica -la concentración de la riqueza en pocas manos y su conversión en un instrumento de dominio y de explotación del hombre por el hombre-, y que, mientras algunas potencias extranjeras proclamaban al exterior la libertad económica para servirse de ella en su política de imperialismo y de monopolios mercantiles, nos llevaron a los argentinos, en aras de ese esquema utópico, con toda buena fe -pues la generación liberal del '53 estaba constituida por doctores de una ideología, y no por servidores de una plutocracia- a poner en manos ajenas el usufructo de nuestras riquezas y hasta el control internacional de nuestros ríos interiores" (Sampay, 2011b: 110). Esa Argentina empezaba a cambiar su Constitución real y, por lo tanto, aparecía la necesidad de cambiar sus andamiajes jurídicos.

### **3. La industrialización y la necesidad de cambio de estructuras jurídicas**

El Sampay de la última época nos permite comprender, desde su planteo sobre el necesario cambio de estructuras, la factibilidad de los cambios constitucionales y la correlación entre la Constitución y el proyecto nacional. El gran jurista argentino entiende a la estructura como un sistema: "estructura significa una unidad compuesta de partes autónomas que se interrelacionan en sus funcionamientos, con la expresión estructuras económicas se designa el modo relativamente constante de cómo un país ordena el total del trabajo productor de bienes de cambio y de cómo distribuye los resultados de ese trabajo del sector activo de la población entre todos los miembros de la comunidad" (...) [Esas estructuras políticas, económicas y culturales generan] "formas político-jurídicas que sostienen y legalizan esos modos de producir y distribuir, dificultando -si no sancionando como delitos o reprimiendo como actos de guerra interna las pretensiones y los intentos de modificar esas estructuras económicas, con lo cual se propugna el contrasentido histórico de eternizarlas y dogmatizar las doctrinas interesadas que las abonan" (Sampay, 2013: 215). Por eso asiste razón a Roberto Baschetti (2009) cuando dice: "Los promotores y defensores de la Constitución de 1853 lanzaron alguna vez el mito de la 'sabiduría' de los constituyentes del '53, es decir, del propio instrumento legal sancionado por ellos". Son los intereses de la Constitución real estructurada por la oligarquía terrateniente los que hacen creíble



ese mito que pretende eternizar la Constitución escrita. Pero este es un mito fácil de contraargumentar: “No es el pueblo, ni él está presente en la vida política, para la Constitución, para rendirle culto idolátrico, para vivir extasiado en la sabiduría, supuesta infalible, de los que se la dieron. Sino que toda Constitución, como ley fundamental que traduce y funcionaliza los desiderata jurídicos y sociales de un momento histórico, es para el pueblo, para su gobierno y mejor desenvolvimiento; y él puede y debe, a fin de satisfacer nuevas exigencias y anhelos, verla y reformarla” (De Astrada, 2012: 64).

Sin embargo, la necesidad de cambio no se hace patente sino hasta el comienzo de la crisis de las estructuras que configuran la Constitución real. La principal de estas formas político-jurídicas estructurales la constituía, como en toda sociedad capitalista, la de la propiedad privada, con especial protección del poder de los grandes propietarios sobre las llanuras fértiles propicias para una renta diferencial, basada en la actividad agropecuaria. Estos latifundios se habían originado en la apropiación de tierras públicas en sucesivas oleadas (que incluyen los desplazamientos de los gauchos y los pueblos originarios). Es decir, se trató de un largo proceso de privatización que comienza con la ley de Enfiteusis de Rivadavia y culmina con la llamada “Campaña del Desierto”<sup>27</sup> del general Roca. De este modo, la estructura de poder real del país fue cambiando y se consolidó la dominación oligárquica.

Esta clase social terrateniente, pero absentista, tiene los instrumentos jurídicos contruidos en su favor para consolidar su dominio, que no sólo se hallan en la Constitución. “El Código Civil establecía un principio que con el tiempo fue clave para consolidar el poder de una clase social ausente del territorio y, de paso, terminar de expulsar definitivamente al gauchaje: el título constituye el derecho de propiedad sin necesidad de acreditar la posesión efectiva. Esta norma los protegía frente a los reclamos de nativos, indígenas y criollos pobres sobre la base de una ocupación de hecho tradicional, y les permitía consagrarse propietarios con sólo ordenarlo desde los escritorios de las ciudades” (Azzali, 2014: 65).

Así lo plantea Hernández Arregui (2004: 54): “Los dueños de la tierra de la Pampa húmeda constituyeron el núcleo de la clase dominante, en tanto que usufructuaban vastas extensiones de gran fertilidad y clima excepcional, apto para la invernada y cercano al puerto. Estas condiciones fueron causa de una rentabilidad extraordinaria por sus bajos costos en comparación con el promedio mundial, en especial con el cereal, el ganado y las carnes. (...) el centro de su filosofía política es el carácter inalienable de la propiedad de la tierra”. De esta forma, las clases dominantes construyen su ideología a partir de la premisa de que es “el campo” el que produce la riqueza del país y hay que atenerse a que “el campo” tiene dueño. “Cultivar el suelo es servir la patria” va a ser el lema de la institución oligárquica por excelencia, la Sociedad Rural Argentina. Su alianza con el capital británico nunca aparecía en el primer plano en el discurso de la orgullosa clase dominante que manejaba al país como si fuera su estancia. Sin embargo, en su admiración de la cultura francesa, que hacía a sus sectores intelectuales, como por ejemplo Victoria Ocampo jactarse de que primero había aprendido –mediante institutriz- a hablar en francés antes que en castellano, o bien –sobre todo a la finalización de la guerra franco-prusiana- el encandilamiento por la técnica militar germana, a la que van a copiar trayendo a estas tierras el pensamiento de Clausewitz y Von der Goltz, con consecuencias posteriores no previstas; pero sobre todo su

---

<sup>27</sup> Dice con acierto Rapoport (2012:42) que la “Conquista del Desierto” es “un cruel eufemismo, destinado a justificar la apropiación de un territorio supuestamente vacío y desviar la atención sobre la necesidad de aniquilar o desplazar a sus ocupantes”.

devoción por los ingleses en el manejo del comercio mundial. Esto se traducía en la naturalización del control que, en nuestro país, ejercían sobre el sistema bancario, la infraestructura de transporte, el puerto, la flota mercante, compañías de seguro y el comercio de importación de manufacturas. Europa era el modelo a seguir en todos los ámbitos. Las estructuras de pensamiento colonizadas eran como una analogía de las vías férreas: todas acababan en el puerto para llevarse las riquezas y meter los productos elaborados de las metrópolis.

La correlación entre la Constitución real, Constitución escrita y Proyecto de país es la base de la dominación oligárquica como clase hegemónica, que primariza la economía, y es la causa de desmedidas desigualdades sociales de las que ellos mismos, cuando son honestos, como en el informe de Biale Masse<sup>28</sup>, dan cuenta. En definitiva, la libertad y la autonomía de la voluntad del individuo consagrado en nuestro ordenamiento jurídico partía de la base de la desigualdad más flagrante en torno a la propiedad<sup>29</sup>. Al tiempo que el librecambio era la misma lógica de injusticia instaurado a nivel de las relaciones internacionales, donde la sumisión nacional era la regla frente al poder del Imperio Británico. Esto llevó a Scalabrini Ortiz a afirmar en plena década infame: “La Argentina es una nación ficticia porque gozamos de apariencia de nación hasta donde esa apariencia no perjudica los intereses de Inglaterra. Tenemos un escudo, una bandera y hasta una Constitución, pero nuestra voluntad política, nuestra conducta financiera, nuestra organización social, nuestra ruta económica y hasta la interpretación de nuestra historia, nos es dictada solapadamente desde Londres” (Scalabrini Ortiz, 1935).

Esta dependencia externa y opresión interna tienen en el respeto a la “institucionalidad” su más grande escudo, pero al mismo tiempo una grieta. Porque si bien ésta, deviene en obstáculo para cualquier tipo de gobierno democrático y popular, también es cierto que se va constituyendo un paraguas para la acción democrática frenando la acción de los sectores más reaccionarios y configurando un terreno de disputa para los progresos en la conquista de derechos. Así, la lectura particular de los sectores adscriptos a la transformación de la propia Constitución liberal se convierte, a veces, en una herramienta de pelea.

Cuando las masas irrumpen en la política argentina y la industrialización empieza a cambiarle la cara al modelo productivo nacional aparece la reforma constitucional como un imperativo<sup>30</sup>, pues

---

<sup>28</sup> El informe de Biale Masse es de 1904 y tiene por título: “Informe sobre el estado de las Clases Obreras Argentinas”.

<sup>29</sup> Como dice el historiador inglés Ferns citado por Rapoport (2012: 58) “en los centros de placer europeos la palabra argentino se convirtió en sinónimo de riqueza y lujo. Los grandes palacios de la aristocracia en torno a la Plaza San Martín, en Buenos Aires y los *petits hotels* del Barrio Norte rivalizaban con las residencias urbanas de la aristocracia inglesa. Los magnates alquilaban para su uso particular vagones de ferrocarril y hasta trenes enteros para transportar a sus familias y servidumbres de sus mansiones urbanas a sus residencias de veraneo”.

<sup>30</sup> Para el pensador alemán Carl Schmitt en democracia el sujeto de poder constituyente es el pueblo. Por eso tiene el derecho a dotarse de una Constitución que se relacione con el proyecto que enarbola. En última instancia Schmitt se refiere a la preminencia de la decisión política contra los fetichismos jurídicos. Las constituciones verdaderamente democráticas están basadas en la “decisión política concreta de un pueblo dotado de capacidad política” (Schmitt, 2001: 234). Para este pensador, estigmatizado por su pertenencia al nazismo pero rescatado por autores de distinto cuño ideológico en su profundidad, en tanto la constitución es el ámbito normativo donde el pueblo expresa su soberanía, el poder constituyente se halla por encima de cualquier constitución.

desde la práctica se estaban cuestionando los dos pilares del ordenamiento constitucional: la exclusión económica y la exclusión política de las mayorías.

Como afirma Galasso (2005: 542): “no es casualidad que la experiencia latinoamericana muestra de qué modo los movimientos populares, no bien se consolidan, proceden a crear su propia legitimidad, sancionando una nueva Constitución o estableciendo nuevas formas de representación política”. El estudio de la historia sincrónica de la inconclusa Nación Latinoamericana nos lleva a tales conclusiones. En esto, el proceso iniciado por el primer peronismo no es la excepción. Cuando este proyecto político del peronismo originario se plantea romper con el *statu quo* alterando los modos de distribución de la riqueza, estableciendo nuevas formas de representación política, arrastra consigo cambios necesarios en la estructura jurídica del país<sup>31</sup>.

La idea de comunidad organizada entendida como comunidad política estructurada como Estado, sobre la base del protagonismo del pueblo, precisa crear un propio ordenamiento y una propia enunciación jurídica. La aspiración al bien común, tan mentada y utilizada tanto para un barrido como para un fregado, adquiere otro sentido ante la redefinición del bloque de poder hegemónico, que con el peronismo en el gobierno estaba constituido claramente por actores que hasta ese momento habían permanecido fuera del poder. Los gobiernos, como conducción del Estado, son siempre fruto de la disputa concreta en un punto de la correlación de fuerzas, pero tienen que maniobrar sobre esa estructura que no es ya el producto de la fotografía de dicha correlación social, sino el producto de la condensación en el tiempo del sustrato de las relaciones de poder de la sociedad.

Para explicar la preponderancia de sectores sociales en la definición de un proyecto nacional y su consecuente ordenamiento constitucional, Sampay no recurría a Marx sino a su viejo Aristóteles. Según la clásica concepción aristotélica, una Constitución "es la ordenación de los poderes gubernativos de una comunidad política, de cómo están distribuidas las funciones de tales poderes, de cuál es el sector dominante en la comunidad política y de cuál es el fin asignado a la comunidad por ese sector social dominante<sup>32</sup>". Sintetizando su idea, el filósofo estagirita recalaba: "Constitución y el sector social dominante son lo mismo"; porque ese grupo es quien conforma el régimen político.

Sampay lo explica en términos muy simples: “Si el sector social que predomina y, consecuentemente, gobierna, lo hace con miras a utilizar en provecho propio los frutos de la actividad productiva del conjunto y sólo deja a los demás los bienes y servicios indispensables para la simple subsistencia biológica, se tiene una oligarquía, o sea, el gobierno de unos pocos que utilizan en su beneficio los bienes de todos. Contrariamente, si la clase que gobierna tiende a cubrir las necesidades de la sociedad entera y, en especial, realiza lo conducente para que todos y

---

<sup>31</sup> El filósofo Carlos De Astrada lo plantea en estos términos: “Cuando Hegel hizo la crítica de la Constitución de Württemberg, propugnando su reforma, escribió estas palabras que hoy, para nosotros, conservan toda su verdad y elocuencia: “¡Cuán ciegos están aquellos que son capaces de creer que subsistirán por largo tiempo las instituciones, las constituciones y las leyes que ya no concuerdan con las costumbres, las necesidades, la opinión de los hombres o de las que ya ha huido el espíritu; que son capaces de creer que formas, por las cuales ya no tenían ningún interés ni el entendimiento ni el sentimiento, serán bastante poderosas para constituir por largo tiempo aún el vínculo de un pueblo!” (De Astrada, 2012: 66).

<sup>32</sup> En un sentido parecido se expresa Schmitt cuando afirma que es preciso la existencia de un sujeto con autoridad para poner en acto a la norma.

cada uno de los miembros de la comunidad participen de los bienes de la civilización, se está ante una verdadera democracia, una democracia en el fin, cualquiera sea la forma que asuma el gobierno de la sociedad” (Sampay, 2011b: 167).

En síntesis, si los sectores que se sirven -mediante la propiedad de los resortes estratégicos- del trabajo de otros son los sujetos preponderantes en el bloque de poder hegemónico, seguramente la Constitución real será “una Constitución real oligárquica; y la Constitución escrita, por más que proclame que su fin es ‘promover el bienestar general’, resulta ser un instrumento de la oligarquía. En vez, si dominan los sectores populares y lo hacen manejando los recursos de la comunidad con vistas a obtener ‘el bienestar general’, ese sector, al efectuar así la justicia que todos anhelan, representa realmente al pueblo entero y la Constitución escrita deviene, entonces, una Constitución democrática; de verdad. En ambos casos, pues, la letra de la Constitución se pliega a las exigencias de la Constitución real” (Sampay, 2011b: 168).

La Constitución real cambia, en términos gramscianos, cuando cambia la hegemonía del bloque de poder dominante, porque la estructura por él creada es lo que Sampay llama la Constitución real. “Esta sustitución puede realizarse súbitamente por la fuerza, o a través de un proceso de transición orientado a lograr, en un momento de decisión que no tarda en llegar esa radical sustitución. En esta etapa de transición coexisten con poder, entonces, el sector social en trance de ser sometido y el sector social cuyo predominio ha comenzado vigorosamente. Y esta transitoria dualidad de poder, reflejo del conflicto irreductible entre dos clases sociales que se disputan el predominio político y que ocurre en todo cambio de Constitución real -según lo demuestra la experiencia desde la revolución inglesa del siglo XVII acá-, suele desarrollarse dentro del marco de la Constitución escrita preexistente” (Sampay, 2011b: 168).

De este modo, se produjo un período de transición enmarcado en la vieja Constitución liberal desde la irrupción de las masas el 17 de octubre de 1945, cambiando la correlación de fuerzas existentes, por lo menos hasta 1949 cuando se dicta la nueva Constitución escrita.

Como lo enseña el maestro Sampay, la transición tiene sus particularidades: “En esta circunstancia -dejémoslo sentado- el nuevo sector social hegemónico, para imponer legalmente su designio político de cambiar las estructuras económicas, se ve forzado a aplicar la vieja Constitución escrita mediante el método de interpretación revolucionaria o de *lege ferenda*, lo cual es posible si sus preceptos son ‘elásticos’, esto es, si tanto la idea de justicia que ellos contienen como los tipos de relación social que se proponen reglar están genéricamente determinados” (Sampay, 2011b: 168).

La interpretación revolucionaria o de *lege ferenda* de la Constitución del ’53/60 fue preponderante porque “al desentenderse del designio político que le había impreso el sector social que la dictó y reemplazarlo por uno nuevo que le da el sector social ascendente al predominio, la Constitución escrita preexistente, no obstante conservar la misma letra, es otra en realidad” (Sampay, 2001b: 170).

“Mientras se iba transformando la Constitución real, la aplicación de la vieja Constitución del siglo XIX fue construyendo una práctica constitucional conformada por la interpretación hecha por poderes del Estado de los preceptos que reglan sus propias funciones. Es decir, se empezó a producir también un cambio profundo en la interpretación constitucional. Asimismo, el despliegue de la nueva Constitución real emana por afuera del corsé de la Constitución escrita, va generando costumbres *praeter constitutionem* que llenan vacíos de esta última. Pero incluso se va más allá, siempre que cambia el proyecto de país dominante, la Constitución real impone, a veces,

costumbres contra *constitutionem*, pero esto sucede cuando la Constitución escrita se halla en trance de ser una Constitución nominal (es decir, sin la fuerza suficiente para su imposición por el cambio de realidad)” (Cholvis, 2012b: XCVI).

Estas prácticas empiezan a romper las limitaciones de un ordenamiento constitucional que ya se muestra contradictorio con el nuevo país real, generando conflictos. “Para los cultores del Derecho Constitucional ingenuo (sobre todo a partir de Nietzsche, se califica de ingenuo el quedarse en la apariencia de las cosas), todos estos fenómenos de la realidad son, sin más, ‘violaciones de la Constitución’, porque ellos estiman que la Constitución escrita conforma la vida político-social de los pueblos, y no viceversa según es de toda evidencia como lo sostiene el Derecho Constitucional realista” (Sampay. 2011: 90).

Todas estas cuestiones van perfilando la necesidad de una nueva Constitución escrita y es esto, precisamente, lo que se verificó en nuestro país en la segunda mitad de la década del ‘40. Aunque los constitucionalistas conservadores se desgarran las vestiduras frente a la posibilidad de cambio, parece una verdad de Perogrullo que “Los constituyentes de 1853 legislaron para su época, para la etapa incipiente que vivía el país; pero no para todos los tiempos y situaciones que el futuro imprevisible le depararía en su desarrollo y progreso social, sobre todo merced al entonces insospechado ascenso de las capas populares al área de la vida política y de la responsabilidad histórica. Tuvieron tanta conciencia de ello que estamparon en el Artículo 30: ‘La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes’” (De Astrada, 2012: 64). Alberdi en Las Bases lo dice sin eufemismos: “No se ha de aspirar a que las constituciones expresen las necesidades de todos los tiempos”. Y los antecedentes del derecho constitucional comparado van en el mismo sentido, desde que el artículo 26 de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1791, dice: “El pueblo tiene derecho de revisar, reformar y alterar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a generaciones que le sucedan”.

La paradoja que implica dotar a una Nación de un ordenamiento constitucional para el futuro es bien abordada por un pensador profundo como Scalabrini Ortiz: “Toda ley es en cierta manera una profecía, porque presupone que el legislador conoce de antemano la vida venidera sobre la cual imperará la ley. Toda ley es un fruto de la experiencia del pasado que la razón intenta imponer como norma al porvenir, desconociendo de esta manera al porvenir el derecho a ser distinto del pasado. Y este es un absurdo intrínseco, inmanente e irreparable de toda ley, porque la vida es cambio, mutación constante y casi imprevisible. Sólo las cosas inertes y las osamentas, permanecen idénticas a sí mismas, indiferentes al tiempo que pasa sobre ellas” (Scalabrini Ortiz, 2012: 71). Por este motivo es que en algún momento hay que plantear nuevas profecías que se adecuen más al país que realmente viene y no permanecer aferrados a viejas estructuras que van caducando. Nadie puede escribir una Constitución para la eternidad, y así lo argumenta Scalabrini: “Todos (...) han de conocer seguramente la vieja discusión teórica de los juristas sobre la legitimidad o ilegitimidad del principio de retroactividad de las leyes. Pero no creo que hayan leído nada sobre la legitimidad del derecho póstumo que las generaciones pretéritas se arrojan para mutilar el pleno desenvolvimiento de las más entrañables convicciones de las generaciones nuevas. (...) Pero de estas consideraciones deduzco el pleno derecho que asiste a las generaciones presentes para adecuar a sus necesidades la fundamental estructura jurídica que regula la vida de relación interna y la relación de la sociedad argentina con el extranjero” (Scalabrini Ortiz, 2012: 72).

### Capítulo tercero: La Constitución de 1949 y el proyecto del peronismo

“La concepción que informa la renovación constitucional es la de una economía humanista que proyecta asegurar, en colaboración con las iniciativas individuales, el desenvolvimiento armónico de la economía para alcanzar el bien colectivo, para lograr la libertad al conjunto del pueblo y para derogar la libertad de explotación, la libertad de los poderosos que siempre traba la libertad de los débiles, siempre con eje en el Estado, en tanto expresión de intereses de las mayorías populares. Con ese fin, se dirige la economía de modo que permita a cada miembro de la sociedad beneficiarse con un mínimo vital, lo que supone una organización que aproveche todas las fuerzas y recursos productivos de que dispone el país”.

Arturo Sampay, 1974.

#### 1. Peronismo y nueva Constitución

El proyecto nacional desarrollado por el peronismo después de su legitimación popular el 17 de octubre del '45 y su reafirmación electoral el 24 de febrero del '46, fue desplegando sus alas en torno a la transformación de la matriz económica de Argentina, lo cual implicó un principio de construcción de una nueva Constitución real a partir del cambio de hegemonía. El impulso de las decisiones políticas con arreglo a un desarrollo industrial con justicia social, no pudo sino modificar las estructuras tradicionales de nuestro país, incluida por supuesto la propiedad. No hicieron falta muchos años para que aun la interpretación revolucionaria del texto constitucional anterior se mostrara incompleta para y que la Ley Suprema dictada un siglo antes empezara a sentirse como un límite a las aspiraciones populares de reestructurar el Estado. Incluso no alcanzó toda la tarea llevada a cabo en el plano de las leyes. En efecto, todo el despliegue realizado desde los inicios de la revolución del 4 de junio de 1943 para desandar la madeja legal del coloniaje y la intensa actividad legislativa desarrollada por el parlamento en los primeros años del gobierno peronista, chocaban contra el marco constitucional del liberalismo. Ese andamio no servía para la construcción, para usar la metáfora alberdiana, del pueblo como arquitecto de un proyecto de país impregnado de una justicia distributiva con autonomía nacional y una democracia cada vez más participativa.

En el debate parlamentario del proyecto de la Ley 13.233, que declara necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional, el diputado John William Cooke expresó: “Esta revolución es típicamente americana (...) que sigue la reconquista económica, la liberación nacional, el afianzamiento de sus propios valores espirituales y morales, y el tiempo está trabajando a nuestro favor, estamos construyendo para el futuro. (...) Creemos que el Estado debe intervenir en las cuestiones económicas y que debe regular todo tipo de relación entre capital y trabajo (...) Hay que incorporar los derechos del trabajador, que posiblemente sean una simple declaración de anhelos, que por sí solos no significan nada, pero que tienen mucho valor porque cristalizan en el texto constitucional la voluntad de los argentinos de distribuir equitativamente la riqueza de la Nación” (Cooke, 2007: 116).

Estos planteos de reforma fueron duramente cuestionados por aquellos sectores conservadores que veían afectados sus privilegios y, como siempre sucede, recurren a la idea de cláusulas pétreas

o núcleos dictados para toda la eternidad por los legisladores del siglo XIX. En definitiva, como traduce Sampay (2011: 146): “Aquel sector social privilegiado, con coherencia ideológica —a partir de su falsa concepción de que lo justo es una interesada imposición del más fuerte—, desconoce el derecho natural del pueblo a darse sus propias formas constitucionales”. Una vez más, recurrimos a De Astrada para fundamentar la refutación de esos endebles argumentos. El filósofo argentino decía: “La invariabilidad de las categorías filosóficas, sociales, jurídicas, es una idea ya hace mucho sobrepasada. Erigir los principios de la concepción liberal burguesa en ‘categorías objetivas y eternas’ fue obra de la época iluminista, anclada en una visión antihistórica de la vida” (De Astrada, 2012: 63).

En contra de las ideas que regresan cíclicamente en defensa conservadora de un orden constitucional eterno, Sampay sale a debatir: “Ahora me ocuparé de la concepción del Estado que anima a la reforma de la parte dogmática de la Constitución, que someteremos a la consideración de la Asamblea Constituyente, y que en cierto modo significa la constitucionalización de una nueva realidad jurídica argentina. Pero antes de abordar los fundamentos de esa reforma y de analizarla en su conjunto, saldré, rápidamente, al encuentro de las razones esgrimidas para sostener que, si esa realidad existe, no se necesita la renovación constitucional, desde que su texto permitió la aparición de la actual realidad jurídica, social y económica de la República Argentina. Sin embargo, la verdad es muy otra, porque esa evolución se ha producido forzando el espíritu y, a veces, la letra de la Constitución vigente, por lo que su dogmática ya no rige la vida argentina, malogrando una de las funciones primordiales de la Constitución, a saber: la docencia que cumple sobre los gobernados su acatamiento e inviolabilidad” (Sampay, 2011b: 116). Continúa aclarando que “Cuando una Constitución ha perdido vigencia histórica porque la realidad se ha desapareado de ella, debe abandonarse la ficción de una positividad que no existe, y adecuarla a la nueva situación, para que siempre sea para los gobernados lo que Maurice Amos dice de la Constitución inglesa: una religión sin dogmas. Además, si se acoge en la ley fundamental a la realidad surgida por exigencias de la justicia, el nuevo orden social-económico, y la garantía de una efectiva vigencia de los derechos sociales del hombre, se atajan las posibilidades de que un vaivén reaccionario, jurisprudencial o legislativo, eche por tierra el edificio alzado sobre la base de la justicia social, so pretexto de cumplir las normas de la Constitución” (Sampay, 2011b: 117).

En definitiva, todas las instituciones y las constituciones, en tanto mayor rango jurídico de una Nación, tienen historicidad. Es decir, son productos históricos que responden a las necesidades de un pueblo en una época determinada. No son verdades intangibles que bajan de los cielos como las Tablas de la Ley a Moisés. El impulso que les ha dado vida, haciendo de ellas estructuras expresivas de exigencias que mueven las conductas de los hombres y mujeres de una Nación, cumple también su ciclo histórico. Y de este principio, del pueblo construyendo su propia historia a través de dotarse de instituciones que la regulen, puede desprenderse también el derecho a modificarlas e incluso reemplazarlas por otras, y hasta hacerlas perder vigencia sin más.

Consideramos que la irrupción de un régimen democrático, a partir de la vigencia de la ley Sáenz Peña, es lo que empezó a cuestionar el halo elitista del republicanismo existente en el proyecto de país que plasmo la Constitución del '53/60. Si bien el proyecto político del radicalismo conducido por don Hipólito Yrigoyen, no cuestionaba el fondo del sistema económico del modelo agroexportador ni la aceptación de la división internacional del trabajo, lo cierto es que el cuestionamiento del aspecto político y la revolución democrática que implicaba, abrían la puerta para poner en crisis el régimen económico. El golpe de Estado de 1930 no puede entenderse por las veleidades fascistas de Uriburu, sino por la desesperación de la oligarquía frente al repliegue de la potencia dominante: Gran Bretaña. Si hay alguien que vio claramente este riesgo fue el general

Justo, un insigne miembro de esa oligarquía asustada por la crisis de su metrópoli europea ante la crisis del 29 y la forma en que ésta se cerraba sobre sí misma a partir del pacto de Ottawa con sus ex colonias formales. Esta fue la causa real y profunda del quiebre del orden legal e institucional del Golpe de Estado de 1930. Este fue rápidamente legitimado mediante la acordada que dio origen a la “doctrina de facto”<sup>33</sup> por la Corte Suprema de Nación de composición social y política conservadora.

Sin embargo, la cuestión democrática -ya irremediablemente lanzada- había permitido el tránsito, como dice Sampay, “desde el Estado abstencionista y neutro hacia un Estado económico y cultural, hacia un Estado de protección, Estado de prosperidad y previsión, y pudo acoger, dentro de las formas constitucionales establecidas, el sustrato sociológico de ese cambio, la causa de esa conversión, o sea, la democracia de masas, que es quien impone, con sus problemas y necesidades, y con su activa intervención en la vida política, esa profunda transformación; aquí anoto que justamente en ese momento histórico comienza la crisis de la parte dogmática de nuestra Constitución y la comprobación de violaciones gubernativas a la carta fundamental, por parte de los intereses afectados por los principios de la política social y económica de Yrigoyen, quienes propiciaban la petrificación de la letra y espíritu de la Constitución de 1853 como un medio de impedir que el poder político enfrentara el poder económico, y de permitir que este último siguiera teniendo, en la realidad, el poder político a su servicio” (Sampay, 2011b: 114).

En el mismo sentido se expresa Carlos Vilas (2009): “Una Constitución es la expresión jurídica de la estructura de poder en la sociedad. Por eso, cuando tienen lugar cambios significativos en esa estructura, la Constitución experimenta modificaciones. La reforma de 1949 (...) fue la arquitectura jurídica de los cambios en las relaciones de poder que tenían lugar desde la reforma electoral de 1912, completada con la sanción del voto femenino en 1947” agregando luego que “La idea de que el Estado era un actor legítimo en la orientación y gestión de la economía (incluyendo la nacionalización de empresas, activos y servicios) a fin de dar sustento al desarrollo, promover el bienestar y la integración social y expandir los márgenes externos de autonomía nacional gozaba de amplia acogida” (Vilas, 2009).

En resumen, podemos sintetizar con Sampay que para un proyecto nacional de democratización “el fin natural de la comunidad, y de la Constitución que la estructura, es conseguir que todos y cada uno de los miembros de la comunidad, a través de los cambios de cosas y servicios, obtengan cuanto necesiten para estar en condiciones de desarrollarse integralmente acorde con su dignidad humana” (Sampay, 2011: 63).

Las causas nacionales y el avance popular en la cuestión democrática es menester analizarlos en el marco internacional que lo hace posible. Las crisis de los países centrales, que los llevaron a las guerras interimperialistas conocidas como Primera y Segunda Guerras Mundiales, provocaron en el proyecto de colonia prospera un fuerte impacto. Por eso es que en su seno -abriéndose paso sobre las imposibilidades de las metrópolis- fue surgiendo un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, cambiándole el rostro a los países dependientes como Argentina. Esta industrialización propicia, no sólo el crecimiento considerable de la clase obrera, sino también la composición social de la misma con una significativa impronta en el proceso de migración interna. En definitiva, en el marco de las guerras y la entreguerra fue paulatinamente cambiando

---

<sup>33</sup> Esta doctrina de facto se constituyó como la legitimación de todos los Golpes de Estado producidos en la historia argentina del siglo XX, desde aquel de 1930 hasta el último de 1976.



el panorama social y económico del país. Sin embargo, hasta la aparición en escena del peronismo, esto no se expresaba definitivamente en términos políticos. Es decir, una superestructura política se seguía manifestando en los términos y las formas del proyecto de país agonizante. Por esta razón, al irrumpir los sectores populares en la escena política los calificaron por derecha e izquierda de “aluvión zoológico” (Sanmartino, diputado radical) y de “lúmpenes agitados por la policía” (Ghioldi, dirigente socialista). La vieja política no comprendió cabalmente lo que estaba ocurriendo en la historia.

El peronismo viene en la historia a configurar la expresión de los trabajadores (excluidos hasta entonces) en un diálogo con el sector más lúcido de la propia estructura estatal, constituida por un núcleo de militares industrialistas formados en las ideas de los teóricos prusianos de la guerra como nación en armas. En efecto, no solamente Perón, sino también los generales Mosconi, Baldrich, Savio, el coronel Mercante, por enumerar algunos, estudiaron en el pensamiento de Clausewitz y Von der Goltz la idea de que la guerra había que hacerla con todos los recursos de producción y con el acompañamiento del Pueblo –producto de los niveles de justicia social con que era tratado en ese Estado-. Estos militares argentinos hicieron su propia interpretación política de estas doctrinas, una lectura más cercana a las enseñanzas del Martín Fierro que a las de Bismark y la burguesía prusiana. De hecho, estos militares profundamente nacionalistas encontraban la base de la dependencia en el capital extranjero que dominaba la Nación, sometiendo a su Pueblo a la peor de las injusticias. “El sentimiento de que el capital extranjero era la causa de todos los males –estado de conciencia al que habían contribuido tanto el nacionalismo de derecha como FORJA- era generalizado en la oficialidad, principalmente, en los cuadros jóvenes. Otro hecho robustecía esta convicción y la insuflaba de aires patrióticos: la experiencia del propio Ejército, en contacto en los cuarteles con la población nativa<sup>34</sup>, el conocimiento directo de la pauperización de ese pueblo y la conciencia de que ese material humano era el mismo de las antiguas guerras de la emancipación” (Hernández Arregui 2011: 305).

Esta alianza entre militares nacionalistas y obreros, que en gran medida provenían del país profundo, se convirtió en el pivot sobre el cual comenzaron a transitar los cambios que hacían cada vez más grave la crisis del estado liberal, organizado por la Constitución escrita vigente.

Por ejemplo, los nuevos problemas del mundo del trabajo aparecieron en una escena donde el telón de fondo no los toma en cuenta. Las normas constitucionales vigentes en lo laboral, más allá de negar (o más bien no contemplar) las nuevas relaciones sociales, distan mucho de ser neutras. Los preceptos contenidos en la Constitución de 1853 implican, con su lógica de no intervención, inclinar la balanza en favor de los sectores de mayor poder económico en su relación con los trabajadores, propiciando una igualdad entre desiguales. El contrato de trabajo como libre voluntad se asemeja a la libertad del zorro de comerse la gallina y la de la gallina de comerse al zorro. Sampay lo explica de esta forma “La realidad histórica enseña que el postulado de la no

---

<sup>34</sup> Terroba (2003: 19) cita un libro de Escudero que contiene un informe que dice: “Del estudio de una estadística confeccionada por la Sanidad del Ejército se obtienen conclusiones de valor probatorio indiscutible. De ellos se deduce que el 30% de todos los conscriptos militares del país son defectuosos físicamente. De ese enorme grupo de enfermos el 34% presenta signos de degeneración física como consecuencia de la subalimentación de sus padres y abuelos”. Más allá de la retórica de la época ese es el panorama que enfrentaban los militares en los cuarteles a los que acudían los hombres todas las clases sociales a través del servicio militar obligatorio instituido por el general Richieri a principios de siglo y abolido a fines de siglo durante el gobierno de Menem.

intervención del Estado en materia económica, incluyendo la prestación de trabajo, es contradictorio en sí mismo. Porque la no intervención significa dejar libres las manos a los distintos grupos en sus conflictos sociales y económicos, y por lo mismo, dejar que las soluciones queden libradas a las pujas entre el poder de esos grupos. En tales circunstancias, la no intervención implica la intervención a favor del más fuerte (...) Pero el Estado, en la reforma que se propicia, si bien tiene como fin la perfección y la felicidad del hombre que vive en sociedad -la suficiencia de vida que el aislamiento haría imposible lograr-, abandona la neutralidad liberal que, repito, es intervención a favor de poderosos, y participa, dentro de la órbita de las funciones que le son propias, en las cuestiones sociales, económicas, culturales, como poder supletivo e integrador, para afirmar un orden positivo, restituyendo o asegurando al hombre la libertad necesaria a su perfeccionamiento. De aquí surge, en consecuencia, que toda interacción humana es objeto de la política, es decir, materia propia de la función reguladora del Estado, pudiendo por tanto convertirse de materia de negocios privados, de objeto de la justicia conmutativa, en materia de dirección pública, en objeto de la justicia social, pues los hombres están subordinados al Estado para, de esta manera, resultar coordinados para un mismo fin: el bien común. Se explica, entonces, que el Estado intervenga para restaurar el orden social en aquellas circunstancias en que las acciones privadas desatienden algún servicio debido al bienestar de la colectividad” (Sampay, 2011b: 111).

El diálogo establecido entre trabajadores y los cuadros más lúcidos del Estado, relación que dejó de basarse en la desconfianza y la persecución aun antes de 1943, fructificó cuando el entonces coronel Perón asumió la Secretaría de Trabajo y Previsión. El Estado, a partir de allí, modificó sustancialmente su práctica dejando de plantearse una neutralidad para defender abiertamente los intereses de los trabajadores. “Perón logró rápidamente el sostén de un sector social hasta entonces excluido, la clase obrera de origen provinciano sin ligazones con el débil, anárquico y extranjerizante movimiento sindical de la ciudad puerto” (Hernández Arregui 2011: 305). Todas las investigaciones serias sobre las fortalezas y debilidades, extensión y organización del movimiento obrero en la etapa refutan la idea, muy extendida por cierto, de que el peronismo vino para frenar una revolución social en ciernes.

Pero también el peronismo, reivindicándose a sí mismo como movimiento nacional, puso el eje en la política de lo patriótico, comprendido como un interés a defender en la relación con las otras sociedades nacionales. El carácter antiimperialista del peronismo no sólo es la marca en su orillo desde su partida de nacimiento, en la contradicción entre Braden<sup>35</sup> o Perón, sino que es su sentido nacionalista lo que explica sus políticas de Estado. La Constitución decimonónica vertebrada para servir al capital imperial (sobre todo inglés) confesado expresamente, como vimos, por el propio Alberdi en el “Sistema económico y rentístico”, empieza a entrar en contradicción abierta con la defensa de estos intereses y el planteo del Estado como eje articulador principal de los intereses nacionales.

Así lo explica el propio general Perón: “Afirmada la personalidad humana del ciudadano anónimo, aventada la dominación que fuerzas ajenas a las de la soberanía de nuestra Patria ejercían sobre la

---

<sup>35</sup> Spurrille Braden fue el embajador norteamericano enviado para operar fuertemente en la coyuntura argentina a efectos de derrocar al gobierno militar de 1943 y condicionar una salida democrática que fuera obediente a sus intereses de nueva potencia emergente. Su alto perfil, que lo hizo encabezar marchas e incluso hablar en actos opositores de la Unión Democrática, hizo que la campaña electoral del peronismo centrarse en su persona la consigna para ganar las elecciones de 1946.

primera de nuestras fuentes de riqueza, es decir, sobre nuestros trabajadores y sobre nuestra economía; revelada de nuevo el ansia popular de vivir una vida libre y propia, se patentizó en las urnas el deseo de terminar para siempre y el afán de evitar el retorno de las malas prácticas y malos ejemplos que impedían el normal desarrollo de la vida argentina, por causas de legalidad y de concordia” (Perón, 1999b: 16).

Por todo esto es que el peronismo se vio obligado, para no quedar encorsetado en el desarrollo de su proyecto, a plantearse una profunda reforma constitucional que no sólo le deje las manos libres para seguir desplegando sus velas en la navegación con proa a la liberación nacional, sino que además siente las bases pedagógicas y el modelo que implica para el conjunto de la sociedad el mayor rango legal de la nación. El nuevo proyecto, la nueva correlación de fuerzas, la nueva estructura que se estaba creando, ya no podía avanzar sobre la interpretación revolucionaria de las viejas normativas constitucionales, sino que tenía que crear un nuevo *status* jurídico. Y allí se encontró con un gran jurista que se asumió como el gran arquitecto constitucional. Un hombre supo leer en la necesidad de expresar los anhelos del pueblo argentino en la redacción de un nuevo pacto social constitucional, porque tenía la capacidad técnica y política para asumir el nuevo desafío de constitucionalizar la nueva realidad. Se trató del Dr. Arturo Enrique Sampay, aunque no hay que olvidar que al lado de su solvencia técnica y profesional estuvo la capacidad política del gobernador de la Provincia de Buenos Aires, coronel Domingo Mercante, que fue quien, desde la presidencia de la Convención, piloteó políticamente la Constituyente.

## **2. Arturo Enrique Sampay, el gran constituyente**

Fue el jurista entrerriano Arturo Enrique Sampay el gran arquitecto de la Constitución de 1949. Su *expertise*, su capacidad de síntesis, su formación erudita, fueron las encargadas de plasmar el impulso de un proyecto nacional que venía cambiando la Constitución real en un cambio concreto de la Constitución escrita. Fue, además, el responsable de sostener el debate frente a los juristas conservadores predominantes en los claustros y en los partidos políticos tradicionales sobre su oportunidad y pertinencia. Es claro que Sampay no hizo esto en soledad, otros juristas peronistas fueron parte de la partida, pero sobre todo, se sintieron acompañados por todo un pueblo que recibió el nuevo orden jurídico como un nuevo logro en un proceso transformador que lo tenía como protagonista. Más allá de los aportes generados por los diversos congresistas constituyentes, si se observa la propuesta elevada por Sampay y la redacción final de la Constitución de 1949, podemos observar una congruencia que nos permite afirmar que la calificación que damos al jurista nacido en Concordia no es exagerada: fue la principal espada de ese combate de constitucionalización del proyecto nacional.

No pretendemos aquí hacer una biografía política de Sampay. Es una tarea pendiente, pues un pensador nacional de su talla debería ser rescatado del olvido y del ninguneo al que ha sido sometido. Digamos sólo que la influencia de las ideas de Sampay en el proceso político del peronismo no comenzó en 1949. “En 1942 Sampay publicó ‘La Crisis del Estado de Derecho Liberal-Burgués’ durante la segunda guerra mundial, enjuiciando al liberalismo y otras formas de Estado surgidas de intentos sociales manifestados en la primer mitad del siglo XX” (González Arzac, 2011b: 55). El embajador Carlos Piñeiro Iñiguez en su texto “Perón. La Construcción de un Ideario” (2010), sin dudas la obra más completa de investigación de las fuentes de influencia del ideario del general Perón, considera que el mencionado texto de Sampay es “un libro clave”.

El aporte para el debate sobre la necesidad de una nueva Constitución de Sampay estuvo acompañado de la palabra y la acción de otros políticos populares con formación de juristas. El joven diputado John William Cooke va a ser uno de ellos que, con motivo de la ley de convocatoria a la reforma, argumenta la misma desde la economía, la historia y la política, desplegando toda su capacidad de análisis y argumentativa. No obstante lo cual, el general Perón tomó la decisión de dejarlo fuera de la constituyente, como también de la redacción del anteproyecto del partido peronista, para lo cual confió en el catalán Figuerola, de posiciones más moderadas en el marco del movimiento nacional. Otros juristas como el sanjuanino Ramella o el correntino Díaz de Vivar tuvieron un rol importante, pero como decíamos, fue la muñeca política del gobernador Mercante la que fue llevando a buen puerto el nuevo diseño constitucional.

Los cuadros peronistas provenían de distintas vertientes políticas. Los había con pasado socialista como Borlenghi, con pasado conservador como Remorino, radicales como Quijano, nacionalistas como Palacio, católicos ultramontanos como Ivanicevich. Sampay es muy difícil de encuadrar, comparte aspiraciones de diversos grupos católicos y de sectores identificados como nacionalistas, aunque no perteneció específicamente a ninguno de los encuadramientos de estos. Hay quienes le atribuyen una militancia radical, otros plantean que se inicia en la política desde la gestión, en la cual se lo encuentra muy vinculado al heterogéneo pero sólido equipo del gobernador Mercante donde, entre otros también está don Arturo Jauretche.

Cuando redacta y fundamenta el proyecto enviado a la Constituyente, Sampay muestra ampliamente sus fuentes cristianas, particularmente tomistas, prevalecientes en esa etapa histórica de su pensamiento y en gran parte de los nacionales de su tiempo, a la hora de fundamentar los núcleos centrales de su propuesta. Pero también podemos encontrar autores como Max Weber o los principales tratadistas de la ciencia política contemporánea de aquel entonces, la influencia de la concepción de la teoría del Estado alemana contemporánea (de Hermann Heller entre otros) se muestra también aquí con mucha impronta<sup>36</sup>.

En estos tiempos en los cuales los abogados se consideran constitucionalistas a partir de explorar con algún nivel de rigurosidad los artículos de la Constitución escrita vigente en un par de materias de especialización<sup>37</sup> o bien por un título regalado para ensalzar sus opiniones en los medios masivos, la figura de Arturo Enrique Sampay como constitucionalista se agiganta. Sampay, es un cuadro político que pone su amplia erudición en la ciencia jurídica o en la política al servicio de la revolución de su tiempo, como él gustaba llamarla. Bien dice Segovia (2007:171): “Podríamos decir

---

<sup>36</sup> “Porque la concepción jurídico-constitucional de Sampay no responde inmediatamente a la ontología del Aquinate sino a la sociología política ya descripta, esto es, a la Teoría del Estado de corte germánico, e impregnada de las tendencias del Estado nuevo nacido de las experiencias colectivistas europeas” (Segovia, 2007: 179).

<sup>37</sup> La modalidad actual de hacer constitucionalismo y de leer la Constitución escrita, la explica Sampay en base a los dos momentos de la burguesía (revolucionaria y reaccionaria) que ya hemos referido. “En esas dos fundamentaciones para instituir la cátedra de Derecho Constitucional, dadas en los distintos momentos históricos en que la burguesía se desempeña, respectivamente, como clase revolucionaria y como clase conservadora, asoman dos métodos para el estudio de la Constitución jurídica. Como se observa, en la primera fundamentación se confiere preeminencia al concepto de Constitución ideal, para derivar de allí una valorización de la Constitución que entraría a regir; en tanto que en la segunda fundamentación se prescinde de todo elemento estimativo, para atenerse exclusivamente a lo dispuesto por la Constitución jurídica imperante” (Sampay 2011: 81).

que Sampay es constitucionalista en la medida que es un jurista. No un exegeta de textos hermenéuticamente cerrados en sí mismos, sino un intérprete del derecho en su dimensión histórica real, hodierna, y en su trasfondo teológico, filosófico, político y económico”.

Los constitucionalistas de hoy son, muchas veces, meros intérpretes técnicos de lo normado por los constituyentes. Sólo se permiten escribir entre las paredes de la Constitución, a la que consideran Ley Fundamental, eterna, inmutable e incorruptible a pesar del paso del tiempo. Así, la exegesis de los interlineados de los artículos es más sabia y nutritiva que las prácticas de los pueblos. Sampay, en cambio, asume que la Constitución está viva, es un producto histórico que acompaña el derrotero del Pueblo en su trajinar hacia su propia emancipación.

En definitiva, los análisis constitucionales de Sampay se encuadran en elementos de análisis político-económico que la pereza intelectual del normativismo jurídico parece incapaz de comprender o más bien es cómplice de no abordar en sus expresiones más lúcidas. En Sampay, Segovia encuentra dos aportes: “Primero, la ubicación del constitucionalismo en un contexto histórico, una suerte de historicismo -que no es revulsivo de los valores universales católicos- que permite enjuiciar ese constitucionalismo como hijo dilecto de la modernidad agnóstica. Segundo, el desentrañar el sentido constitucional de los preceptos económicos; o, mejor dicho, el profundo significado de lo económico en las constituciones modernas” (Segovia, 2007: 188).

Segovia interpreta el pensamiento que Sampay va a ir desarrollando en su camino intelectual. Éste, como el de cualquier pensador inquieto, no permanece estancado a lo largo de su vida. Así lo sintetiza: “En los cuarenta, inspirado por su catolicismo, el peronismo era visto como la revolución cultural, espiritual, que permitía recuperar el sentido de la existencia colectiva a la luz del humanismo cristiano como lo enseñaba Perón. En los sesenta, el peronismo es el instrumento de la política económica nacional, que mediante la estatización de empresas o la nacionalización de recursos, desafió la dominación extranjera” (Segovia, 2007: 189).

Sin embargo, podemos encontrar una coherencia absoluta en el pensamiento y la acción política de Sampay: su compromiso con su Pueblo y con el peronismo, como concepción política y como identidad concreta de las mayorías nacionales. El núcleo central del pensamiento de Sampay es el nacionalismo popular revolucionario que encuentra su fundamentación temprana en las enseñanzas cristianas, pero que en la coyuntura revolucionaria de los setenta se hace permeable a los métodos de análisis marxistas (no le asusta ser tildado de pro-comunista<sup>38</sup>), pero sobre todo situándose en el análisis crítico del sistema de dominación que impide a la Nación y al pueblo argentinos su liberación. Hay una simetría entre el Sampay de la Constitución de 1949 y el que en la década del setenta criticaba duramente a las multinacionales. Recordemos que Sampay fue “el fiscal de la Provincia de Buenos Aires que trituro al grupo Bemberg por su fraude fiscal” (Terroba, 2012: 31).

Quizás como encuentra Segovia (2007: 183) “la coordenada determinante del pensamiento de Sampay, antes y después de 1949: la elaboración de una teoría del Estado enraizada en la economía, como defensa a la explotación capitalista o imperialista”. Por eso es que hace una lectura de aquella Constitución como expresión del “espíritu anticapitalista”. Un anticapitalismo

---

<sup>38</sup> Así lo pone textualmente en el prólogo su texto sobre “el cambio de las estructuras para la revolución de nuestro tiempo: “sea quien fuere el que prohija el cambio de las estructuras de los países dependientes, es ‘comunista’ para los explotadores” (Sampay, 2013: 162).

que sin olvidar a Aristóteles y Santo Tomás, va incorporando el pensamiento peronista e incluso algunas categorías del marxismo en diálogo fecundo.

Desde los años mozos, justificando en la doctrina cristiana, hasta los años maduros, donde la fuente –como la de gran parte del peronismo revolucionario– está cercana a los análisis del materialismo dialéctico, el problema central que cruza al pensamiento sampayano no es pertenecer a un dogma u ortodoxia interpretativa, sino ser útil a la emancipación de la patria y del pueblo. En el Estado va a encontrar Sampay el núcleo de la resolución de la contradicción principal por eso escribió: “el gobierno de la economía moderna está siempre en manos de un poder cabalmente decisivo, sólo varía el sitio desde donde se lo ejerce: en el Estado realmente democrático, haciéndolo servir al progreso social de la nación, o en las organizaciones económicas privadas, haciéndolo servir, en los países indesevolados (...) en la conservación del *statu quo*, o sea, de la situación de atraso que padecen tales regiones del mundo” (Sampay, 2011: 183).

En esa coherencia ideológica, más allá de los matices con los que la justifica, va a seguir los caminos de la experiencia de su pueblo. Si atendemos al proceso histórico sufrido por el peronismo a partir de su despojo del poder por medio de la fuerza, vemos que se produce en un marco nacional y mundial que conlleva una radicalización propia de la época. Son los tiempos del peronismo revolucionario, de concepciones teóricas como las de Hernández Arregui, Cooke, Puiggrós, etc., que han de influir poderosamente en la juventud de aquellos tiempos. Al hacerse más crudo el enfrentamiento de intereses, al hacerse más clara la disputa violenta que proponen los sectores dominantes (instrumentalizando a los actores militares), el peronismo se hace revolucionario, en la comprensión de que sólo una adecuada estrategia de confrontación lo puede devolver a la conducción de los destinos del pueblo argentino en su proceso de definitiva independencia. Si bien no existe pensador que escape a su etapa histórica y a sus circunstancias, no es tan fácil ver un pensador que tan claramente vaya con su pluma acompañando las vicisitudes, sentimientos y sueños de su pueblo como Sampay. En nuestro país muchos pensadores se suben al caballo por la izquierda y se bajan por la derecha, porque la comodidad de la academia o los aplausos del conservador sistema de comunicación son cantos de sirena que no suelen desoír a la hora de moderar su discurso y asegurarse un buen vivir. El carácter revolucionario y nacional del pensamiento sampayano jamás le permitió tal cosa. Por eso sostenemos que fue un pensador maldito. Y así lo trató el sistema.

El núcleo de la coherencia del pensamiento sampayano surge de su concepción del Estado y el rol que le asigna como actor social. “El Estado para Sampay no es un hecho natural según sostienen las teorías naturalistas, sino es que es concebido como un ente de cultura, que como tal es inseparable de la cosmovisión del pueblo de donde surge. Esta vinculación entre cosmovisión y Estado lo ubica a Sampay en la tradición de pensamiento político que va de Donoso Cortés a Carl Schmitt, que sostiene que los Estados no pueden ser entes neutros como los estados modernos que los inmenantistas, que carecen de una visión trascendente porque representan teologías secularizadas plantean” (Buela, 2007 :19). Se distancia, en este punto también, de las doctrinas juricistas, que utilizadas por la concepción liberal congelan la dinámica del Estado cuando éste sirve a sus intereses. Ese Estado -en tanto construcción de los pueblos- en la mirada de Sampay no está fijado eternamente a las formas de las constituciones escritas impregnadas del pensamiento liberal como restricción del absolutismo “Ese Estado de Derecho liberal-burgués, cuya aparición histórica puede fijarse en la Revolución Francesa, era concebido por Sampay como la última etapa en crisis del Estado moderno; su gran actor era el burgués, el *homo aeconomicus*, que al sobreestimar el valor de utilidad, lo antepone a este en sus relaciones vitales; todo lo convierte en instrumento de conservación de la vida, de lucha natural por la existencia. (...) En apretada

síntesis, donde se suceden ideas claras sobre los factores determinantes del cambio, Sampay bosquejó la transformación de la 'democracia minoritaria' del liberalismo burgués en 'democracia radical de masas'" (González Arzac, 2011b: 56).

Sin embargo, la coherencia y filiación peronista de Sampay no implicaron siempre una buena relación con la conducción del movimiento, es decir, con el general Perón, sino una adhesión incondicional al camino elegido por su pueblo encausado en el movimiento peronista.

Sampay fue, quizás junto a Cooke, uno de los pocos hombres que se animó desde el peronismo, sin renegar del mismo, a plantear los propios límites del movimiento que integraba. Incluso cuando este cuestionamiento lo fijaba en el máximo aporte por él mismo efectuado, como la Constitución del '49. Así dice: "La reforma constitucional de 1949 no organizó adecuadamente el predominio, y el ejercicio del poder político por los sectores populares, debido, primero, a la confianza que los sectores populares triunfantes tenían en la conducción carismática de Perón, y segundo, al celoso cuidado que el propio Perón ponía para que no se formara paralelamente al gobierno legal un coadyuvante poder real de esos sectores populares, por lo que el nuevo régimen iba a mantenerse hasta que la oligarquía cautivara a los oficiales de las fuerzas armadas" (Sampay.2011: 122).

En las circunstancias políticas de la sanción de la Constitución de 1949, y siguiendo a González Arzac, vamos a dar cuenta de los encuentros y desencuentros entre Perón y Sampay. Los unía una larga relación, que comienza cuando es uno de los hombres que adhiere tempranamente al peronismo o cuando el jurista es puesto en funciones como asesor del antiguo socialista Bramuglia (luego Canciller) en su intervención en la Provincia de Buenos Aires, continuando después de la elección en el equipo de Mercante (gobernador electo); o aún antes, cuando Perón lee –tal como habíamos referido– su crítica cruda al liberalismo. Ese vínculo se tensa después de la redacción de la Constitución y la caída en desgracia de Mercante. Esta larga relación que termina con la muerte de Perón en 1974. Así se frustra un nuevo encuentro entre ambos, cuando lo estaban planeando. Apenas tres años después de la muerte del conductor morirá también el gran constituyente.

### **3. El capítulo IV y el gran desafío de la Constitución de 1949**

Tal como sostiene Fernández de Castro<sup>39</sup> todos estaríamos dispuestos a suscribir los "tres magníficos elementos" del sistema liberal, a saber: el derecho de propiedad individual, la libertad personal y la igualdad ante la ley, si no fuera porque un primer examen revela la trampa que encierran y es que "estos tres principios sólo se aplican de verdad e íntegramente a un reducido grupo social, es decir, a la burguesía que los sustenta y defiende, que los ha hecho suyos, que los ha monopolizado y de los que priva a todos los demás"

El liberalismo –como ideología de la burguesía europea– había logrado mediante constituciones y leyes establecer como telón de fondo de relaciones sociales un clima de libertad, pero en un marco de injusticia fundamentalmente asentado en una naturalización del concepto absoluto de la propiedad y la creencia de que la mera acción privada, movida por el sólo interés personal e individualista, sería capaz de generar automáticamente un orden armónico. El progreso social y

---

<sup>39</sup> citado por Teresa M. Estevez Brasa (1984: 180).

económico era –en su concepción– la consecuencia de las bondades de la libertad del mercado, “pues si el hombre era absoluto y naturalmente bueno, tenía que desarrollarse sin las restricciones externas a su libre arbitrio que desvirtuaban su ingénita bondad tal. Sin estas restricciones, no podía, en el ejercicio de su libertad económica, explotar a otro hombre”, afirma críticamente Sampay en el informe de la comisión redactora de la Constitución peronista.

Las consecuencias de esta concepción crudamente liberal adoptada como programa de la Constitución de 1853/60 eran los dogmas de la propiedad privada absoluta y el “*laissez faire*” en lo internacional, que como espejo de prácticas constituían su fundamento económico. El peronismo ya venía, con la construcción su proyecto, refutando estos dogmas sagrados del liberalismo, pero aun estas transformaciones graduales se veían encorsetadas por las disposiciones legales y constitucionales del viejo liberalismo decimonónico. Ambos principios, correlacionados entre sí, eran negados por la Argentina que venía construyendo Perón. El propio General lo explica así en su discurso en la Convención Constituyente: “Comenzó la tarea de destruir todo aquello que no se ajusta al nuevo estado de la conciencia jurídica expresada tan elocuentemente en las jornadas referidas y confirmada cada vez que ha sido consultada la voluntad popular. Podemos afirmar que hoy el pueblo argentino vive la vida que anhelaba vivir” (Perón, 2012: 27). En la idea de que el Pueblo “vive la vida que anhelaba vivir” se halla toda una definición ideológica para definir a los procesos populares y nacionales. Esa es la matriz que marca el impulso y el límite, así como las esperanzas y decepciones.

El primer desafío del peronismo, para responder a esos anhelos, era cómo sin matar el clima de libertad –en lo que ésta tiene de fecunda–, podía –apuntando siempre a la vida que anhelaba vivir el pueblo argentino– entrecruzarla con las coordenadas de igualdad necesarias para que esa libertad se viviera en un marco de justicia y que no fuera sólo para pocos. Y eso no era posible hacerlo sin afectar intereses concretos, sin meterse con el concepto mismo de propiedad que forma la base estructural del sistema liberal.

Como venimos diciendo, la Constitución de 1949 es la adecuación de la Constitución escrita a las modificaciones de la Constitución real y la nueva correlación de fuerza de la Argentina de mediados del siglo XX que, sustancialmente, fue impulsando el proyecto nacional del peronismo. Por eso allí se encuentran plasmados los nuevos derechos y reconocidos los nuevos sujetos. Es clave en este sentido el capítulo referido a los derechos de los trabajadores. Así se transita desde la invisibilización de la relación laboral al reconocimiento como sujeto de poder al trabajador. Toda la lógica cultural del peronismo gira en torno a la lógica del trabajo. “Gobernar es crear trabajo” solía repetir el presidente Perón; en la marcha peronista, Perón era “el primer trabajador” y los trabajadores eran “la columna vertebral del peronismo” y una de las veinte verdades peronistas decía: “en la Argentina hay una sola clase de hombres, los que trabajan”. Todo el haz de derechos sociales surgía, precisamente, de la condición de trabajadores de las mayorías populares.

No obstante, como dice Javier Azzali (2014: 38) “Su principal logro [de la Constitución del ‘49] no fue únicamente dar rango constitucional a los derechos de los trabajadores<sup>40</sup>, sociales y económicos –lo que de por sí no es poca cosa–, sino especialmente el de crear los instrumentos para que el Estado pudiera viabilizar esos derechos por medio del ejercicio de la soberanía

---

<sup>40</sup> Ya en el proyecto constitucional presentado por el diputado John William Cooke en 1948 proponía la modificación del antiguo art. 15 incorporando el “Decálogo de los derechos del trabajador”, que era una declaración de derechos de las mayorías trabajadoras hecho por el peronismo.



nacional. De este modo, la reforma sentaba las bases para un proyecto de Nación a largo plazo y duradero, a través del diseño jurídico de un modelo de sociedad que trascendiera la coyuntura". Para que esto fuera posible, el gran desafío de los constituyentes del '49 era abordar el núcleo fundamental de la Constitución liberal del '53/60 que era la propiedad privada. Y sobre todo hacerlo sin que esto fuera más allá de los avances alcanzados en la correlación de fuerzas por los sectores populares. En efecto, el legislador en su entusiasmo, en su comprensión de que la Constitución tiene un carácter de modelo a seguir<sup>41</sup>, puede pretender poner condiciones aún no alcanzadas en la pulseada concreta y compleja que el pueblo establece contra la oligarquía y el imperialismo, confrontación de intereses antagónicos que, no obstante, se da en términos de hegemonía. Si el ímpetu revolucionario de un constituyente se excede en este punto está redactando letra muerta. Su capacidad creativa y su voluntad revolucionaria están supeditadas a la política.

El punto nodal del que partían los constituyentes era la concepción absoluta de la propiedad consagrada en la Constitución liberal del '53/60, la clave de la concepción económica, política y cultural detrás de aquella Carta Magna. Considerada como un principio general de la riqueza y como un hecho meramente económico, aquella Constitución consagraba la propiedad en su artículo 17. Así lo analiza Alberdi, su principal inspirador: "La economía política más adelantada y perfeccionada no podría exigir garantías más completas en favor de la propiedad... como las que acuerda la Constitución" (...) "La propiedad no tiene valor ni atractivo, no es riqueza propiamente, cuando no es inviolable por la ley y en el hecho". Por eso, sigue Alberdi, "no bastaba reconocer la propiedad como derecho inviolable, porque ella puede ser respetada en su principio y desconocida y atacada en lo que tiene de más precioso; en el uso y disponibilidad de sus ventajas. Los tiranos más de una vez han empleado esta distinción sofística para embargar la propiedad que no se atrevían a desconocer. El socialismo, hipócrita y tímido, que no ha osado desconocer el derecho de propiedad, ha empleado el mismo sofisma, atacando el uso y disponibilidad de la propiedad en nombre de la organización y defensa del trabajo. Teniendo esto en mira y que la propiedad sin el uso ilimitado es un derecho nominal, la Constitución Argentina ha consagrado en su artículo 14 el derecho amplísimo de usar y disponer de su propiedad, con lo cual ha echado un cerrojo de hierro a los avances del socialismo" (citado por Scalabrini Ortiz, 2012: 83).

La Constitución de 1853, dice Alberdi, no se ha contentado con entablar el principio de propiedad, sino que ha dado también los remedios para curar y prevenir los males en que suele perecer la propiedad. "El ladrón privado es el más débil de los enemigos que la propiedad reconozca. Ella puede ser atacada por el Estado en nombre de la utilidad pública" (Scalabrini Ortiz, 2012: 83).

El rol del Estado en el proyecto peronista dejaba de ser la "amenaza" de los intereses oligárquicos para constituirse en garantía de los intereses populares. Por eso es que consideramos que el capítulo IV sobre la función social de la propiedad, es la piedra basal sobre la cual se construyó el nuevo edificio constitucional argentino del '49. Fue la clave para entender su carácter revolucionario y al mismo tiempo los contornos de la profundidad del proyecto. Incluso el sentido filosófico del peronismo está inscripto en este conjunto de artículos. Su lectura, su textura, su fundamento nos van a abrir la puerta para la comprensión última del movimiento de masas más importante de la historia argentina, que aún hoy sigue determinando los destinos del país.

---

<sup>41</sup> "La Constitución no sólo es una declaración programática de principios y aspiraciones en la que se regula lo que ya es, sino que también afirma una vocación de lo que debe ser, guía de los gobernantes y educadora de los gobernados" (Cholvis, 2012: 120).

La Constitución justicialista asumió el riesgo de expresar en el plano jurídico el principio filosófico de la tercera posición, entendiendo que ésta era mucho más que el no alineamiento internacional con las potencias de turno, tanto EEUU como la Unión Soviética. Quizás las palabras de Sampay aclaren el carácter de ese desafío: “El Estado es para el hombre y no el hombre para el Estado. Este principio es el basamento del orbe de cultura occidental. El hombre tiene -es el Cristianismo quien trajo la buena nueva- un fin último que cumplir, y no adscribe su vida al Estado, donde como *zoon politikon* logra únicamente su bien temporal, si no es conservando la libertad para llenar las exigencias esenciales de esa finalidad, que el Estado resguarda y hace efectivas promoviendo el bien común en el orden justo” (Sampay, 2011: 118).

En el mismo año en que se dictó la Constitución justicialista, Perón expresa estas ideas en su libro “La Comunidad Organizada”, que no es otra cosa que su conferencia ante el Primer Congreso Nacional de Filosofía, desarrollado en Mendoza: “La humanidad necesita fe en sus destinos y acción, y posee la clarividencia suficiente para entrever que el tránsito del yo al nosotros, no se opera meteóricamente como un exterminio de las individualidades, sino como una reafirmación de éstas en su función colectiva. El fenómeno, así, es ordenado y lo sitúa en el tiempo una evolución necesaria que tiene más fisonomía de Edad que de Motín. La confirmación hegeliana del yo en la humanidad es, a este respecto, de una aplastante evidencia. Importa, seguramente, no perder de vista al hombre en esta nueva contemplación revisionista de las jerarquías. No es perfectamente imposible disociar el todo de las partes o acentuar exclusivamente sobre lo colectivo, como si fuese por entero diferente a la condición de los elementos formativos. La sublimización de la humanidad no depende de su consideración preferente como del hecho de que el individuo que la integra alcance un grado que la justifique. La senda hegeliana condujo a ciertos grupos<sup>42</sup> al desvarío de subordinar tan por entero la individualidad a la organización ideal, que automáticamente el concepto de humanidad quedaba reducido a una palabra vacía: la omnipotencia del Estado sobre una infinita suma de ceros”.

Esa construcción del proyecto colectivo sin desprecio por lo individual, que caracteriza a la concepción filosófica del peronismo, implicaba destruir los pilares establecidos en la Constitución real y la escrita del siglo XIX. La Constitución nacional de 1949 implica un nuevo umbral alcanzado por el pueblo. “Esta senda no es otra que la libertad individual, base de la soberanía; pero ha de cuidarse que el abuso de la libertad individual no lesione la libertad de otros y que la soberanía no se limite a lo político, sino que se extienda a lo económico o, más claramente dicho, que para ser libres y soberanos no debemos respetar la libertad de quienes la usen para hacernos esclavos o siervos” (Perón, 1949: 8).

En definitiva, como lo interpreta Sampay: “La concepción que informa la renovación constitucional es la de una economía humanista que proyecta asegurar, en colaboración con las iniciativas individuales, el desenvolvimiento armónico de la economía para alcanzar el bien colectivo, para lograr la libertad al conjunto del pueblo y para derogar la libertad de explotación, la libertad de los poderosos que siempre traba la libertad de los débiles, siempre con eje en el Estado, en tanto expresión de intereses de las mayorías populares. Con ese fin, se dirige la economía de modo que permita a cada miembro de la sociedad beneficiarse con un mínimo vital, lo que supone una

---

<sup>42</sup> Tengamos en cuenta que tanto el marxismo como el fascismo tienen raíz filosófica hegeliana. El primero toma del filósofo alemán de fines del siglo XVIII y principios del XIX la lógica dialéctica para explicar el devenir de la realidad, y el segundo toma de sus discípulos de derecha como Bauer a través de las formulaciones de su Ministro de Instrucción Pública, Giovanni Gentile.

organización que aproveche todas las fuerzas y recursos productivos de que dispone el país". (Sampay, 2011: 127).

El eje vertebral que aborda la nueva Constitución, el núcleo neurálgico de su conflicto en el que se articulan lo individual y lo comunitario, es en torno al capítulo IV sobre la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica. El nuevo concepto de propiedad se halla allí fundado, infiriéndose desde su articulado el rol del Estado -tanto en la economía como en su relación con los sectores más desprotegidos de la sociedad-. Pero para eso hubo que transitar la disputa desde el momento mismo de convocatoria a cambiar la Constitución.

#### 4. Circunstancias políticas de la decisión constitucional

La discusión sobre la necesidad de la reforma constitucional siempre estuvo cruzada por la opinión política de la oposición de que su único impulso era facilitar la reelección presidencial<sup>43</sup>. Pero esto, en el fondo, no era más que una chicana política con el objetivo de deslegitimarla. Su consecuencia directa fue que los políticos de la oposición renunciaron a ser parte del debate del cambio necesario, para ser instrumentos de los sectores que se oponían a cualquier tipo de cambio. Sin embargo, aquel argumento, repetido hasta al hartazgo con la intención de tornarlo una verdad irrefutable para las generaciones posteriores, es a todas luces falso. Las profundas modificaciones establecidas y la rápida derogación de sus normas (no solamente la referida a la reelección) cuando el peronismo fue depuesto, demuestran que lo dispuesto por los constituyentes llegaba mucho más allá de las disposiciones sobre la reeligibilidad. No obstante, no queremos tampoco conceder ni un poco a la infundada crítica contra la posibilidad de reelegir a los gobernantes<sup>44</sup>. Este sólo hecho ya hubiera justificado su convocatoria, pues era claramente un límite impuesto de manera arbitraria con la intención de que ningún ejecutivo tuviera la continuidad necesaria para transformar el *statu quo* de nuestra sociedad, una forma más de perpetuar la dominación oligárquica. Se acusa sin sustento a la posibilidad de reelección tomándola como la voluntad de perpetuarse en el poder. Como si no se tratase de una nueva consulta a la decisión popular por vía del voto. La Constitución norteamericana, siempre modelo y fuente de interpretación de nuestras normas constitucionales para gran parte de los juristas argentinos, no estableció la prohibición de la reelección más allá de dos mandatos sino hasta la muerte de Roosevelt en 1945. ¿Quién se anima a decir que esta Constitución era antidemocrática desde su sanción en 1787 hasta mediados del siglo XX? Sin duda que el miedo del *stablishment* norteamericano a la impronta del *New Deal* y al rol del Estado determinado por el presidente

---

<sup>43</sup> "La Reforma de 1949 no es más que la piedra fundamental de ese proyecto; la plataforma jurídico-institucional que lo incorporaría, definitivamente, a la irreversibilidad histórica que caracteriza a los procesos populares. Pero como todo hecho humano es producto y, al mismo tiempo, víctima de las circunstancias históricas que lo enmarcan, el monumental aporte de la Reforma de 1949 se diluyó —a favor de la propaganda liberal... y cabe recordar que el "folklore" del antiperonismo deja pequeño al anecdotario peronista— en las controversias políticas de la época, dejando la falsa impresión de ser sólo una artimaña para favorecer la reelección presidencial" (Sbarra Mitre, 1983).

<sup>44</sup> Entre otros argumentos justificatorios Sampay sostenía: "por fidelidad al régimen democrático, porque si el pueblo elige a los sujetos del poder político, es contradictorio que la Constitución le impida hacerlo con determinada persona que llena las capacidades morales, ciudadanas e intelectuales exigidas como regla general" (Sampay, 2011: 156).

Franklin Delano Roosevelt, guió la imposición de esa enmienda constitucional que se convirtió prontamente en dogma incuestionable y eterno para los pseudoconstitucionalistas argentinos.

Por eso Sampay, en el debate constituyente, trae a su ayuda doctrinaria para justificar la reeligibilidad nada menos que a Hamilton: éste “ha expuesto en el Federalista la conveniencia de la reelección presidencial, y sus argumentos, extraídos de una visión realista del hombre y de la política, son todavía incontrovertibles. ‘A la duración fija y prolongada -se refiere al jefe del Poder Ejecutivo- agregó la posibilidad de ser reelecto. La primera es necesaria para infundir al funcionario la inclinación y determinación de desempeñar satisfactoriamente su cometido, y para dar a la comunidad tiempo y reposo para observar la tendencia de sus medidas y, sobre esa base, apreciar experimentalmente sus méritos’. ‘La segunda -agrega Hamilton, es decir, la reelegibilidad- es indispensable para permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y virtudes sigan siendo útiles, y se asegure al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo’ (...) ‘Otra desventaja de la exclusión -apunta Hamilton- consistiría en privar a la comunidad de valerse de la experiencia adquirida por el primer magistrado en el desempeño de sus funciones” (Sampay, 2011: 159).

Pero la crítica a la posibilidad de reelección no fue el único cuestionamiento que la convocatoria recibió de la oposición. La otra cuestión que cruzó tratando de invalidar la legalidad y legitimidad de la Constitución de 1949 fue su convocatoria.

“En la sesión del 13 al 14 de agosto de la cámara de Diputados, se dio media sanción el proyecto de ley que establecía la necesidad de la reforma. Desde las elecciones de marzo el bloque peronista contaba con más de los 106 diputados necesarios para alcanzar los dos tercios que, según el artículo 30, debían declarar la necesidad de la reforma. Sin embargo, considerando que debía contarse con dos tercios de los diputados presentes, el proyecto se aprobó con 96 votos a favor, es decir, cinco menos de los dos tercios del cuerpo. Este número podía haberse alcanzado, pero no se lo consideró necesario, con lo que se dejó a la oposición la posibilidad de cuestionar este punto” (Manson, 2014: 28). También Terroba hace referencia a estas circunstancias: “Se debe hacer notar que, aún para la postura más exigente, los dos tercios sumaban 106 representantes y la bancada parlamentaria peronista reunía 108 miembros” (Terroba, 2012: 65).

El Senado, unánimemente peronista, confirmó la ley, que obtuvo el número 13.233. El Poder Ejecutivo la promulgó el 3 de septiembre.

Sin ser el centro de nuestro trabajo en torno a los cuestionamientos sobre la cantidad de miembros necesarios para hacer una convocatoria a reformar la Constitución, nos remitimos al documentado trabajo del Dr. Jorge Cholvis que prueba fehacientemente que hasta aquel momento ninguna de las reformas realizadas se hicieron requiriendo una fórmula distinta al criterio cuestionado al peronismo.

En el debate del año 1949, contraargumentando los cuestionamientos de la oposición, Sampay, compartía la doctrina de Agustín de Vedia: “desde que el texto constitucional no exige la concurrencia de un *quorum* extraordinario, debe entenderse que basta en cada Cámara la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros” (citado por Cholvis, 2012: CXV).

En este sentido Jorge Cholvis va más allá: “Sostenemos que la hermenéutica del art. 30 de la Constitución Nacional es facultad exclusiva del Congreso Nacional, pues cuando se trata de una interpretación que realiza el mismo sobre un artículo de la Constitución que regla procedimientos

y funciones suyas, se está frente a una cuestión política no controlable por la justicia, en virtud de la separación de poderes” (Cholvis, 2012: CXIV).

La fuente del mencionado artículo 30 es el art. V, primera parte, de la Constitución norteamericana que dice: “Toda vez que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución”. “La opinión de la doctrina de los EEUU, que desde J. Story y otros comentaristas de la Constitución señalan que a esos efectos es suficiente los dos tercios del *quorum* de cada Cámara. Que esa doctrina fue ratificada por su jurisprudencia y la práctica legislativa de los EE.UU., que se atienen a la idea de que el requisito de los dos tercios se entiende referido al número de miembros que votan (siempre que exista un *quorum* presente) y no al número total de miembros de la Cámara” (Cholvis, 2012: CXIII).

De la misma manera, se pronuncia la doctrina y la jurisprudencia norteamericana: “Veamos lo que dice Johnson en su obra *Government in the United States*: “La enmienda 18 fue atacada porque el voto de dos tercios en la Cámara de Diputados fue menor que el de los dos tercios de la totalidad de los miembros del cuerpo. La Corte decidió que el voto afirmativo de los dos tercios llena la exigencia de la Constitución” (*National Prohibition Cases*, 253, U.S. 250-1920) (Cholvis, 2012: C). El jurista Pablo Ramella agrega “La jurisprudencia de la Suprema Corte de aquel país ha establecido que “el voto de dos tercios en cada Cámara, que es requerido para proponer una enmienda, implica el voto de los dos tercios de los miembros presentes” (Ramella, 1989: 11).

Pero, en definitiva, lo más interesante es que tal como coinciden en su análisis Ramella, Cholvis y otros constitucionalistas que han analizado en tema con seriedad, la práctica constitucional argentina anterior a 1949 es uniforme en no haber exigido una mayoría diferente a los dos tercios de los diputados presentes para las reformas de 1860<sup>45</sup> y 1866<sup>46</sup>. El único antecedente en que votaron la convocatoria dos tercios de la totalidad del Congreso fue en 1898, pero aun así esto no fue planteado como una exigencia insoslayable.

Lo que es más curioso es que los mismos constitucionalistas que desde la cátedra universitaria impugnan la convocatoria de la Constitución de 1949, prácticamente erradicándola de la enseñanza de nuestra historia constitucional, olvidan intencionalmente como se realizó la convocatoria a la Convención Constituyente de 1957 por un gobierno de facto, con la proscripción del Partido Peronista y estando presos la mayoría de los dirigentes políticos del movimiento. A veces sufren de una amnesia temporal y otras recurren a oscuros argumentos de los derechos de una revolución triunfante (como si la reacción oligárquica que instaura una dictadura en 1955 fuera más revolucionaria que el peronismo). Y luego enseñan que la reforma que introdujo el artículo 14 bis, como si esta contuviera todas las cuestiones realmente importantes del constitucionalismo social (¡en tan sólo una enumeración profusa de medio artículo!)

---

<sup>45</sup> En el caso de la reforma de 1860 se realizó expresamente contradiciendo la Constitución vigente que en su art. 30 establecía que no podía ser reformada sino “pasados diez años desde el día en que la juren los pueblos”. Allí votaron por la reforma en diputados 26 de los 32 que configuraban la totalidad de la Cámara y en Senadores asistieron 15 de los 16 requeridos por la interpretación restrictiva del art. 30 y votaron por la afirmativa 14.

<sup>46</sup> En la reforma de 1866 en el Senado superaron los dos tercios del total, mientras que en diputados del total de 50 solamente votaron 29 con lo cual se volvió a considerar que la interpretación correcta de la exigencia constitucional era dos tercios de los presentes.

Ya lanzada la convocatoria a la Convención Constituyente de 1949, la actitud de los partidos opositores fue variopinta. El Partido Socialista, profundamente antiperonista, decide el voto en blanco bajo la consigna “Votar en blanco contra la reforma fascista de la Constitución”, el conservador Partido Demócrata Progresista se pronuncia por la abstención y algunos partidos provinciales, también conservadores, por la no concurrencia. Sin embargo, todos juntos no pudieron juntar ni en el 10% de los votos obtenidos por el propio peronismo.

Los comicios se realizaron finalmente el 5 de diciembre de 1948. El peronismo ganó en todos los distritos. En segundo lugar, también en todos los distritos, se posicionó el radicalismo. Como la elección se efectuó bajo el sistema de mayoría y minoría (conforme a la ley Sáenz Peña), los peronistas obtuvieron los dos tercios de las bancas y los radicales un tercio. El resultado electoral general es el siguiente Partido Peronista 1.728.120 votos (61,38%); Unión Cívica Radical 756.102 votos (26,86%); Partido Comunista 82.957 votos (2,95%); Partido Conservador 18.933 votos (0,67%) y en blanco y anulados 118.610 votos (4,20%). Fuente Norberto Galasso (2005: 539).

El primer debate de la Convención Constituyente (y prácticamente el único con la oposición) fue acerca de la legalidad y legitimidad de la convocatoria. Por el peronismo argumentaron Sampay, Ramella y Berraz Montyn. Este último señaló: “Cuando se sancionó la ley que declaraba la necesidad de la reforma, el peronismo contaba, efectivamente, con los dos tercios de mayoría, y esto es cosa que nadie puede negar. El peronismo no quiso hacer una trampa porque no estaba en sus designios y porque no tenía necesidad, pues contaba con el número exigido por la ley. La minoría, en cambio, no tenía ese número que la ley requiere para poder oponerse eficazmente. ¿Cómo nos viene entonces la minoría con estas argumentaciones? ¿Cree la minoría que por la sola existencia de un voto en contra dentro del recinto es necesaria la existencia de 106 votos para contrarrestarlo? ¿A quién puede ocurrírsele semejante criterio?”

La oposición radical finalmente se retiró de la Convención<sup>47</sup> manifestando contrariedad con la aprobación de una cláusula que permitía la reelección presidencial, no sin antes reconocer el jefe de esa bancada, Dr. Moisés Lebensohn, que las reformas propuestas contenían “algunas disposiciones que contemplan anhelos sostenidos por nuestro partido”, en clara alusión a la nacionalización del petróleo infructuosamente intentada en tiempos de Yrigoyen, tal como lo cuenta González Arzac (2011: 32).

El general Perón le había encargado, como dijimos, al catalán “José Figuerola en su carácter de Secretario Técnico de la Presidencia de la Nación -aunque no era convencional constituyente-, la elaboración del anteproyecto de reforma constitucional, que contaba con antecedentes como el Plan Quinquenal de 1946 y el IV Censo nacional de 1947, en los que aquél había tenido participación fundamental, finalmente optó por delegar la tarea de la redacción final a la Comisión de Estudio del Anteproyecto de Reformas a la Constitución Nacional, del bloque del partido

---

<sup>47</sup> Sin embargo, poco tiempo más tarde los legisladores radicales juraron la Constitución sancionada el 11 de marzo de 1949; en la sesión de la Cámara de Diputados de la Nación el 26 de abril. Ricardo Balbín, Arturo Illía y Arturo Frondizi (los últimos dos futuros presidentes) juraron por la Constitución de 1949. También lo hicieron otros legisladores opositores.

peronista, cuya presidencia estaba a cargo de Arturo Sampay<sup>48</sup>, de línea política e ideología diferente a Figuerola” (Azzali, 2014: 120).

Una vez retirada la oposición, eludiendo el debate, la Convención queda toda bajo el control del peronismo. La tensión se trasladó entonces a las discusiones y disputas producto de las contradicciones internas del peronismo. El punto de toque estos debates, maniobras y tironeos fue, como no podría ser de otra manera, el núcleo neurálgico de la Constitución: el capítulo IV y particularmente su art. 40 en donde plantea claramente el rol del Estado en la economía como parte de la función social de la propiedad.

González Arzac cuenta que Sampay metió mano al artículo –clave para la política de nacionalización de los servicios públicos– luego de consultarlo con amigos: a Raúl Scalabrini Ortiz, el emblemático estudioso de las condiciones de la dominación en la década infame, denunciada en los míticos cuadernos de Forja; a Juan Sábato, otro ingeniero y defensor de las empresas energéticas argentinas que había participado de la comisión que estudió el escándalo de la CHADE, empresa eléctrica de Buenos Aires de capital de varios grupos económicos europeos; y Jorge del Río, quien junto con Scalabrini habían colaborado con Sampay siendo éste, fiscal de Estado en la provincia de Buenos Aires, en juicios contra el grupo Bemberg y la CHADE. Otro de los que González Arzac agrega a la lista de los impulsores y consultados sobre este artículo es al periodista nacionalista José Luis Torres, famoso por haberle puesto el nombre a toda una etapa histórica de la Argentina con el título de uno de sus libros: “La década infame”.

Difundido el artículo a través de la prensa, se habrían producido presiones sobre el Presidente: “El 9 de marzo de 1949 –relata González Arzac–, Perón llamó a Mercante diciéndole que diplomáticos italianos, suizos, norteamericanos e ingleses sugerían modificar el artículo 40. El 10 de marzo continuó sesionando la convención hasta las 22 y 45 horas, con la sola presencia del bloque oficialista. Mercante y Sampay no pudieron ir a dormir. Debían entrevistar a Perón en la residencia de Olivos. Una vez con Perón, Sampay le expresó que bajo ningún concepto consideraba posible modificar el artículo 40, porque ya había tomado publicidad el proyecto de la comisión. Por otra parte, sostuvo que los radicales, antes de retirarse, habían dejado sentada su expresa conformidad con las reformas sobre servicios públicos. El Presidente escuchó, con su clásico ademán amable, y luego les contestó: ‘Está bien. Prefiero pelear contra los gringos y no soportar a los lenguaraces de adentro’. La noche del 11, en casa de José Luis Torres, hubo empanadas tucumanas, caldo y vino. Estaban el dueño de casa, su mujer y su hijo, junto a Scalabrini Ortiz y Jorge del Río. Esperaban a Sampay. El héroe de la noche contó con lujo de detalles las alternativas que permitieron sancionar el artículo 40. La vocación nacionalista y antiimperialista que yacía en el espíritu del peronismo lo había salvado” (Galasso, 2005: 542).

El historiador norteamericano Page cuenta otra versión, donde Sampay y Mercante le hacen una jugarreta a Perón<sup>49</sup>. La idea de que dos de los principales cuadros del peronismo burlaron a Perón

---

<sup>48</sup> Además de Sampay participaban entre otros Carlos María Lescano, decano de la Facultad de Derecho de la UBA; el diputado de origen nacionalista Joaquín Díaz de Vivar, el constitucionalista católico Pablo Ramella (autor de un anteproyecto propio), el rector de la Universidad de La Plata, Raúl H. Cruz (recto

<sup>49</sup> “Page, en base a la información diplomática, sostiene que “cuando la propuesta (del artículo 40) salió a luz, Perón se encontró cercado por los representantes de las compañías extranjeras que administraban los servicios públicos de la Argentina (las que quedaban, no eran muchas). Diplomáticos de las embajadas de Suecia, Bélgica, Holanda y los Estados Unidos expresaron su grave preocupación. La fórmula de la indemnización, según ellos, podría reproducir expropiaciones que dejarían a las compañías privadas en

es poco probable. “Pero tratándose de él, inmediatamente se generan diversas reflexiones. Una de ellas es que su forma de conducción vertical y dominante debilita la tesis de que el artículo 40 se sanciona por una picardía o maniobra de Sampay, movido por su vocación antiimperialista. Más bien podría entenderse que Perón se escuda en Sampay para sancionar dicho artículo, burlando la presión externa. En este caso, resultaría ingenua la afirmación de Page de que Perón ‘se sorprendió’ ante el disgusto manifestado por la embajada y el Departamento de Estado yanquis. Otra interpretación –que también cumple con las condiciones de su conducción política– consiste en que cuando la presión es fuerte y proviene de su base de sustentación, el líder –que parece decidir todo por sí– se adapta o amolda al reclamo, en cuyo caso, la posición del grupo antiimperialista liderado por Sampay habría jugado un rol más importante. Una u otra interpretación permite comprender estos cambios tácticos del Presidente que resultarían, de otro modo, absurdos e incomprensibles” (Galasso, 2005: 543). Para entender esta dinámica política hay que tener en cuenta el discurso que Perón pronunció el 1° de mayo de 1949 ante las Cámaras del Congreso, luego de que fuera sancionada la Constitución el 11 de marzo, en el cual expresó: “en la actualidad, el criterio seguido por mí en la incorporación de los servicios públicos al Estado se encuentra ampliamente refirmado por la Constitución Nacional en su artículo 40, que expresa que ‘los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de los particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine’. Sobre la base del precepto constitucional transcrito mi gobierno procederá a recuperar oportunamente para la Nación los servicios públicos que todavía se encuentran en poder de empresas particulares” (citado por Cholvis, 2013: 144). Lo cual se encuentra reafirmado con precisión por la carta que unos meses después, el 24 de septiembre de 1949, Perón le dirigió a Sampay en la que le expresó: “que sus discursos integran la doctrina auténtica de la Constitución Argentina de 1949 y a ellos deberá remitirse el conocimiento científico jurídico para interpretarla (...) Considero que constituye una fidelísima interpretación de los ideales que nos decidieron a cambiar la ley fundamental de la Nación. Su difusión contribuirá sin duda eficazmente al cabal conocimiento de la trascendental obra realizada (Cholvis, 2013: 640).

Evidentemente y más allá de cómo se dieron estas maniobras, es claro que quedó una cierta incomodidad producto de disputas al interior del peronismo con respecto a este artículo crucial. Según refiere González Arzac en 1984 el Dr. Alfredo Gómez Morales (segundo hombre fuerte de la economía en las primeras presidencias peronistas más cercano, por cierto, que Miranda –el anterior–, a la ortodoxia económica) afirmó que “el artículo 40 de la Constitución se aprobó contra los deseos del Presidente”. Años después Domingo A. Mercante (h) aseguró que “Perón no quedó

---

deuda con el Gobierno. En lugar de dar a conocer sus opiniones categóricas sobre este asunto fundamental, el Presidente aseguró a la embajada de los Estados Unidos que eliminaría la cláusula indemnizatoria y ordenó a Sampay cumplir esa orden. Pero cuando el profesor y Mercante se hicieron presentes para exigirle que se mantuviera firme, Perón con su famosa sonrisa pareció estar de parte de ellos. Al día siguiente, sin embargo, en el momento en que la Convención se disponía a votar sobre el artículo 40, Juan Duarte trajo órdenes de Perón de que se eliminara la cláusula. Sampay y Mercante se las arreglaron para demorarlo hasta que los delegados hubieran aprobado el artículo íntegro con la redacción de Sampay. Perón, a continuación, informó a la embajada de los Estados Unidos que ya era demasiado tarde para revocar la aprobación del artículo 40 por parte de la convención. Solemnemente les prometió que jamás invocaría la autoridad que le daba la nueva Constitución para expropiar propiedades norteamericanas. Para gran sorpresa de Perón, esto no satisfizo a la embajada ni al Departamento de Estado” (Galasso, 2005: 543).



conforme con lo dispuesto por el nuevo artículo 40 de la Constitución” (citados por González Arzac, 2011b: 33).

“En otras ocasiones he historiado y reseñado las circunstancias de la aprobación de la Reforma de 1949 –sostiene González Arzac–, particularmente en notas aparecidas en 1969 y 1971, que remití al general Perón, por entonces exiliado. En 1972 recibí una carta suya fechada el 30 de julio acusando recibo de esos artículos y agradeciendo el envío ‘que leí con gusto porque reivindica la Constitución anulada por los vendepatrias’, decía. Cito el antecedente porque allí expuse que sobre el Presidente Perón presionaron en 1949 empresas concesionarias de servicios públicos y diplomáticos extranjeros, lo que fue corroborado un cuarto de siglo después por documentos confidenciales publicados por el Departamento de Estado de EE.UU. y difundidos a la prensa por *France Presse*, en el sentido de que ‘las amenazas argentinas de expropiaciones de compañías extranjeras enturbiaron las relaciones entre Washington y Buenos Aires hace 25 años’” (González Arzac, 2011: 31).

No puede negarse que las circunstancias políticas, las contradicciones internas del peronismo y las tensiones externas generaron como dice González Arzac un momento crítico en la relación del Presidente con su colaborador. “Es posible que aquella comprobada situación de tirantez política e internacional haya provocado algún diálogo áspero entre Perón y Sampay con motivo de la sanción del artículo 40 de la Constitución, referido (precisamente) a los recursos naturales y servicios públicos. Y es probable también que ello haya originado un enfriamiento de la relación entre ellos o con otros colaboradores presidenciales” (Gonzalez Arzac, 2012: 31) Lo cierto es que Sampay no volvió a entrevistarse con Perón después del juramento presidencial de la Constitución el 16 de marzo de 1949, donde se cruzaron cordialmente, como después en algún que otro evento. No hubo más encuentros a solas. Pero lo más importante es entender que esto no se debió en forma excluyente a la cuestión constitucional, sino que el jurista entrerriano siguió la suerte de su compañero en la constituyente y gobernador Domingo Mercante, que siendo la continuidad natural del peronismo si no hubiera habido cláusula de reelegibilidad, se transformó en un problema para Perón y para Evita luego de la existencia de ésta. El gobernador bonaerense cayó injustamente en desgracia, tanto así que llegaron a borrar las placas en donde mencionaban su participación en obras de gobierno en la provincia. Su camino y el de Sampay fue el exilio antes de la caída del peronismo. Y cuando el peronismo volvió en 1973, Sampay recuperó su cátedra universitaria y fue hombre de consulta de algunos sectores, pero aunque estaba planeado no logró volver a verse con el conductor del movimiento en sus últimos días de vida.

## **5. La fundamentación en la Constituyente del capítulo sobre la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica**

Tal como lo analiza Susana Ramella (2007: 305 y subsiguientes) “cuatro convencionales de la mayoría defendieron la incorporación del principio de la propiedad en función social con enfoques y amplitudes diferentes pero concordantes con los principios filosóficos que la inspiraron”. Fueron Arturo E. Sampay, Rodolfo G. Valenzuela (además de convencional era ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), Oscar S. Martini (diputado y profesor universitario de origen socialista) y Jorge A. Simini (quien siendo diputado provincial de la Provincia de Buenos Aires había impulsado la ley de jardines de infantes).

Valenzuela plantea la diferenciación con el Estado liberal con la premisa de la justicia social como uno de los fines universales y primordiales del Estado contemporáneo. El “intervencionismo estatal en el fenómeno de la producción no puede ser sino derechos constitucionales” (citado por Ramella, 2007. 310). El constituyente cita al francés León Duguit y a las constituciones de la posguerra, inspiradas por distintas ideologías en las que el Estado deja la forma napoleónica de concepción de la propiedad para humanizarse y convertirse en protector recogiendo el concepto de función social.

Martini, por su parte, plantea que “el problema de la propiedad, antes de ser un problema de bienes a repartir, es un problema de una situación humana”. También Martini para fundar su posición sobre la función social de la propiedad recurre a la autoridad de Santo Tomás de Aquino. Así, el derecho de propiedad es un derecho natural del hombre, dado por Dios no para que se disfrute en contra de los intereses de la comunidad. Martini interpreta la tercera posición peronista como enfrentada tanto a la negación de la propiedad propia del colectivismo soviético, como a la sacralización de la propiedad individual del capitalismo. La expresión concreta de esa tercera posición es la función social de la propiedad.

Simini, por su parte, cita para fundamentar la utilización y distribución de las tierras a protagonistas de la historia nacional como Belgrano, Moreno y Rivadavia. La elección de esos personajes nos habla también de que la homogenización del pensamiento peronista en torno al revisionismo histórico es posterior a las primeras presidencias del general Perón.

El reconocido origen “humanista y cristiano” de la doctrina peronista hizo que los constituyentes tomaran como fuente legitimación, fundamentalmente, a los pensadores clásicos de la Iglesia. Frente al carácter absoluto de la propiedad en el derecho romano, Santo Tomás había elaborado su doctrina de la función social de la propiedad, basándose en las enseñanzas de Cristo, el gran cuestionador de las injusticias sociales del Imperio Romano. Entendía Santo Tomás que la tierra y todas sus pertenencias son de Dios; únicamente porque Él les reconoce tal poder, los hombres pueden poseer los bienes materiales y servirse de ellos en procura de la atención de su propio fin: rendir gloria a Dios. La posesión de la propiedad no implica un derecho absoluto, porque tiene que realizar una función orientada en el bien común. Es explícita la influencia tomista en las cláusulas constitucionales de 1949 sobre el derecho de propiedad.

Pero no sólo Santo Tomás es traído a colación, la función social de la propiedad estaba mencionada además en Encíclicas y Cartas Pastorales de la Iglesia Católica, como “*Rerum Novarum*” de León XIII, “*Quadragesimo Anno*” de Pío XI.

La doctrina social católica servía así como fuente argumentativa y legitimante contra el uso abusivo e irrestricto que había otorgado la vieja Constitución siguiendo la lógica del derecho romano y el napoleónico, es decir, relativizando la propiedad privada como derecho absoluto. No obstante todas estas fundamentaciones de raíz cristiana hay que combinarlas –sobre todo en el pensamiento de Sampay– con la doctrina alemana que asignaba un rol crucial y activo al Estado en todos los órdenes, incluso –lo que para los liberales era una herejía– en la economía.

## **6. Antecedentes de derecho comparado**

La Constitución argentina de 1949 se inscribe en un proceso mundial de reconocimiento de derechos sociales (no como gracia del legislador, sino como fruto de la lucha de los pueblos), al

cual en su instancia más alta de trascendencia jurídica se la denominó “constitucionalismo social”. Este tuvo su inicio a principios del siglo XX y su ejemplo paradigmático fueron las constituciones mexicana (1917) y alemana (1919). En todas las constituciones del constitucionalismo social hay referencias directas o indirectas a la función social de la propiedad<sup>50</sup>.

La Constitución mexicana<sup>51</sup> es el producto de una revolución profunda ocurrida a principios del siglo XX en el país más al norte de América Latina. En ella encontramos medidas de nacionalización de minas, la estructuración jurídica de la reforma agraria con prohibición de los latifundios, pero también la defensa soberana en las limitaciones para propiedades o concesiones de servicios para los extranjeros. Los verdaderos frutos de aquella norma constitucional no se van a ver inmediatamente sino casi 20 años después cuando alcanza la presidencia Lázaro Cárdenas (1934-1940). Tanto la reforma agraria que se vio completada, como la nacionalización de las empresas petroleras en 1938, se hacen con el mandato constitucional y sustentándose en la luchas de un pueblo que había logrado cambiar la correlación de fuerza en favor de los intereses populares y nacionales con la conducción de Cárdenas.

Muchas otras constituciones latinoamericanas hicieron referencia a las variaciones de la concepción de la propiedad. Así por ejemplo, la carta magna colombiana de 1936 de Alfonso López Pumarejo, dirigente del partido liberal colombiano. En la reforma de ese país del 36, se cambió la concepción del Estado gendarme, propia de la Constitución de Colombia de 1886, por la del Estado como entidad capaz de obligar al ciudadano al cumplimiento de sus deberes sociales. En su artículo 30 disponía específicamente la función social de la propiedad. Dice expresamente: “La propiedad es una función social que implica obligaciones” (artículo 10 inciso 2º Acto Legislativo de 1936). Entre otras cosas, esta ley autorizó al Estado para que extinguiera el dominio de los propietarios rurales que adoptaran una actitud pasiva respecto de su predio y no lo explotaran económicamente (artículo 6º Ley 200 de 1936) (Villegas del Castillo, 2004).

Después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de función social se fue imponiendo en todas las constituciones. Nuevamente en este aspecto, América se anticipa a Europa, al declararse en varias de las constituciones latinoamericanas dictadas en este período la función social de la propiedad.

La Constitución guatemalteca de 1945, que fue el producto de la revolución contra los liberales de 1944 y abrió la puerta a los gobiernos populares de Arévalo y Arbenz, disponía la función social, prohibía los latifundios y autorizaba la expropiación forzosa por utilidad pública. Arévalo estudió en la Universidad de Tucumán de nuestro país y fue el primer presidente electo popularmente (y con el 85% de los votos) de aquella república centroamericana. Fue el primero en enfrentar la concepción de república bananera a la cual la multinacional norteamericana *United Fruit Company* sometía a su Patria. Su sucesor fue Jacobo Arbenz, militar y político nacionalista y popular, continuó y profundizó las políticas de su antecesor. Su bandera principal fue la reforma

---

<sup>50</sup> Cuando Perón le encarga a Figuerola la originaria redacción del anteproyecto constitucional este hace un exhaustivo trabajo comparativo que contempló más de 25 constituciones internacionales tanto americanas como no americanas. Con la meticulosidad que lo caracterizaba el catalán Figuerola clasificó todo por ejes temáticos organizados en más de cien mil fichas a disposición de los constituyentes para su consulta.

<sup>51</sup> Para confirmar una vez más la concepción nacional latinoamericana, sus raíces comunes y confluyentes que son fuente de inspiración del constitucionalismo de ayer y de mañana, no podemos dejar de mencionar que el artículo 40 encontró un antecedente importante en el artículo 27 de la Constitución de México.

agraria que se oponía claramente a las empresas latifundistas norteamericanas (dueñas de más del 50% de las tierras cultivables). Los obreros, campesinos, maestros y estudiantes le dieron su respaldo. La vigencia de este proyecto y la Constitución de 1945 se prolongó hasta 1954, cuando el imperialismo norteamericano a través de la CIA y la empresa *United Fruit* desarrolló un Golpe de Estado mediante el apoyo a los militares disidentes que constituyeron una dictadura pro-yanki.

La Constitución guatemalteca de 1945 decía en su artículo 88: “El Estado orientará la economía nacional en beneficio del pueblo, a fin de asegurar a cada individuo una existencia digna y provechosa para la colectividad”. En el art. 89 nacionalizaba, entre otras cosas, “el subsuelo de la Nación; los yacimientos de hidrocarburos y los minerales” (inc. 7). Y en el art. 90 recogía explícitamente el principio de función social: “El Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y la garantiza como función social, sin más limitaciones que las determinadas en la ley, por motivos de necesidad utilidad públicas o de interés nacional”.

En tanto, la Constitución de Ecuador (1946) en su artículo 183 garantiza el derecho de propiedad conciliándolo con su función social. Esta Constitución fue convocada e inspirada por José María Velasco Ibarra quien, aunque tenía ribetes conservadores, fue electo democráticamente en las ocasiones que le permitieron presentarse a elecciones libres, con un respaldo contundente del electorado ecuatoriano.

Por su parte, la de Panamá (1946) en su artículo 45 sostiene que “la propiedad privada implica obligaciones para su dueño por la función social que debe llenar”.

En Bolivia también se había instaurado un proceso nacionalista, encabezado por el general Gualberto Villarroel, quien llegó al poder en 1943<sup>52</sup>. Durante su gobierno se aprobaron leyes sociales favorables a la clase trabajadora, como la abolición del “pongueaje” (régimen de explotación de los campesinos que vivían en haciendas), la intervención del Estado en las exportaciones mineras y otras medidas revolucionarias. Esto dio lugar a que la oposición y otros sectores reacios a dichas medidas se opusieran, entre ellos la embajada norteamericana. En 1945, dicta una Constitución que en su art. 17 establecía: “Se garantiza la propiedad privada, siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”. Existen similitudes que permiten plantear al proceso de Villarroel como paralelo al peronismo<sup>53</sup>. Sin embargo, termina precisamente de modo contrario, ya que éste es asesinado en julio de 1946, un mes después de que Perón asumiera su primer mandato democrático, convalidando electoralmente el proceso iniciado.

El texto constitucional de Brasil (1946), dictado después del derrocamiento del Estado Novo de Getulio Vargas, en sus artículos 147 y 148 no menciona expresamente la función social, pero está en la misma tónica, dado que dice: “la propiedad será condicionada al bienestar social” y dispone la intervención estatal en el mercado y cláusulas antimonopolistas

En la Constitución de Perú (1947: arts. 207 a 212), al igual que en la de Brasil, se sobreentiende la función social al declarar que “la propiedad debe usarse en armonía con el interés social”.

---

<sup>52</sup> Villarroel y su grupo llamado Razón de Patria (RADEPA) al poco tiempo de su gobierno de facto decidió organizar una revolución en acuerdo con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y convoca a elecciones que gana ampliamente.

<sup>53</sup> “No soy enemigo de los ricos, pero soy más amigo de los pobres” decía el general Villarroel.

Por último, deseamos recordar que la Constitución de Venezuela (1947), producto de la revolución militar de octubre del 45 con el apoyo del partido Acción Democrática (socialdemócrata), en su artículo 65, luego de indicar que garantiza el derecho de propiedad, expresamente se refiere a la “virtud de su función social”. En su artículo 73, establecía que “el Estado protegerá la iniciativa privada, pero podrá reservarse el ejercicio de determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público para asegurar el normal funcionamiento de éstos o la defensa o crédito de la Nación, y el derecho de dictar medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional”. Esta Constitución es un claro antecedente de expresión del intervencionismo económico del Estado, en nombre del interés social.

Los antecedentes europeos de constitucionalismo social van en el mismo sentido que los latinoamericanos. La Constitución alemana de 1919 conocida como de Weimar, llamada así por la ciudad en que se reunió la Asamblea Constituyente, perduró hasta el advenimiento del nacional-socialismo en 1933, que -con Hitler en el poder- cerró directamente el *Reichtag* o Parlamento. La Constitución de Weimar decía en el artículo 153: “La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general”. Con posterioridad las limitaciones a la propiedad fueron recogidas por todas las constituciones surgidas en países bajo la influencia del llamado socialismo real o de la hegemonía de la Unión Soviética como Estonia (1919), Polonia (1921), el Estado Libre de Dantzig (1922) y Lituania (1928) (Ramella, 2007: 319).

Paralela a la cocina del texto argentino de la etapa peronista, importantes textos constitucionales se estaban fraguando. “En el mismo año de 1949 se estaba desarrollando en ese país un proceso constituyente que llevó a la sanción de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, que se promulgó el 23 de mayo de 1949 y que, en esencia, está hoy todavía vigente. En esa Constitución de Alemania se establecen principios que ordenan la función social de la propiedad ‘con fines de socialización, y mediante una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización, la tierra y el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva’ (art.15°)” (Cholvis, 2012: 67).

Otro antecedente europeo es la Constitución de la República española, sancionada en el Palacio de las Cortes Constituyentes, el 9 de diciembre de 1931. Muchas de sus disposiciones, conocidas por los constituyentes argentinos fueron objeto de debate o sirvieron como antecedentes para el Anteproyecto de reforma constitucional en 1949. En ella se podrá leer: “Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes” (art. 44).

## **7. Transcripción completa de los artículos del Capítulo IV**

Los artículos que componen el Capítulo IV al que venimos refiriéndonos son de una contundencia tal que bien merecen una transcripción completa para que el lector tome cuenta de su dimensión histórica.

### **Capítulo IV: La Función Social de la Propiedad, el Capital y la Actividad Económica**

Art. 38. La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la

distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 40. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invención o descubrimiento por el término que le acuerda la ley. La confiscación de bienes queda abolida para siempre de la legislación argentina.

Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones ni exigir auxilios de ninguna especie en tiempo de paz.

Art. 39. El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino.

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

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

Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.

El precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión, y los excedentes sobre una ganancia razonable, que serán considerados también como reintegración del capital invertido.

## **8. Pensar la función social de la propiedad**

La transformación, en los tiempos del primer peronismo, de la concepción de la propiedad en la Constitución escrita, reflejo de los cambios de la realidad que se venían dando, es expresado con claridad en el título del referido Capítulo IV: “La Función Social de la Propiedad, el Capital y la Actividad Económica”. Ahí mismo nos presenta el primer debate: ¿hay que leer el mismo de corrido o no? En efecto, si lo separamos, podemos argumentar que la función social sólo es de la propiedad, instándose en este sentido en los antecedentes citados de constitucionalismo

comparado. Sin embargo, para hacer una lectura revolucionaria de la norma constitucional no se pueden separar los términos del título, siendo la función social tanto de la propiedad, como del capital y la actividad económica. Y entonces implica otras cuestiones que la hacen novedosa.

El art. 38 sienta en su primer párrafo las bases generales del capítulo al hablar de la función social de la propiedad privada. Y es completado por el 39 que es más corto pero todo conceptual. Poniendo al capital al servicio de la economía y a la economía al servicio del hombre, da vuelta la lógica misma del capitalismo. El capital ya no tiene como horizonte su propia multiplicación, sino que le es impuesta constitucionalmente una restricción para tolerar su reproducción: el bienestar del conjunto del pueblo o justicia social. El pueblo argentino es, en última instancia, quien debe beneficiarse y al mismo tiempo es el límite de la explotación del capital.

El párrafo inicial del largo art. 40 va en el mismo sentido, planteando que la organización y explotación de la riqueza tienen esos límites y que el criterio de medición es el principio de justicia social. Esa función social se traduce en que el capital no puede ser empleado fundamentalmente para la explotación y la exclusión del hombre.

Aníbal Jozami refiere algunas de sus implicancias: “La inclusión de estas cláusulas significaron el fin de la legislación social como ‘legislación de emergencia’, y juntamente con la modificación del régimen de propiedad socavaron los cimientos de la estructura oligárquica facilitando la expropiación por interés social al declarar la propiedad ‘función social’ y al establecerse el principio de proporcionalidad, en lugar del de igualdad, como base para la implantación de los tributos (‘la equidad y la proporcionalidad son las bases de los impuestos y las cargas públicas’, última parte del art. 38)” (Jozami, 1969).

El jurista Julio Oyhanarte (citado por Azzali) sostiene que el artículo 40 instauraba un trato diferencial para la propiedad, entre los bienes de uso o consumo y los de los medios de producción. Los primeros sólo implicaban poder sobre la cosa propia, mientras que los segundos atribuían “poder sobre los hombres y las cosas de los demás”. En esta última situación se justificaba la subordinación de la propiedad de los medios de producción al interés público determinado por el Estado. Oyhanarte va incluso más allá al punto de comparar el poder de expropiar por parte del Estado con el mandato constitucional de la liberación de esclavos (anterior artículo 15 de la Constitución Nacional de 1853) que, a su modo y en otro tiempo histórico, había sido también el ejercicio de un poder estatal de naturaleza similar (Azzali, 2014: 141).

La Constitución del ‘49 mantiene la redacción y el concepto en el art. 26 de la vieja Constitución (en su art. 14). Es decir, no cuestiona el derecho de usar y disponer de la propiedad, en carácter personal. Podemos decir que “esta Constitución no se propuso abolir el mercado sino desconocer al mercado como la institución garante del bienestar común y la libertad. La lógica del libre mercado totaliza la racionalidad instrumental, aquella que considera racional sólo el comportamiento humano basado en la búsqueda individual de determinados fines, sin analizar consecuencias y maximizando el bienestar personal. Acotar esta lógica e imponerle límites éticos y objetivos como los aplicados en el artículo 39 es cuestionar esa racionalidad, y supeditarla a otra racionalidad del bien común” (Landry y Putero, 2012).

El proyecto presentado para la reforma de la Constitución por el partido peronista planteaba la cuestión en su punto: “La propiedad no es inviolable ni siquiera intocable, sino simplemente respetable a condición de que sea útil no solamente al propietario sino a la colectividad”. El texto final quedó más atemperado.

Las otras disposiciones del art. 38 se relacionan directamente con la propiedad de la tierra productiva o “campo”. Lo cual tiene una importancia central pues todavía la producción agropecuaria basada en la propiedad privada de la tierra seguía siendo a mediados de los ‘40 el principal factor económico. El Estado tiene un rol activo en la fiscalización y distribución para orientarla a fines productivos. Además establece el principio de que cada familia que cultiva el campo tiene que tener la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva.

Este artículo 38 es modificadorio del 17 del antiguo texto<sup>54</sup> y, además de propiciar el cumplimiento del apotegma peronista de que “la tierra debe pertenecer a quien la trabaja”, también sostenido por los radicales<sup>55</sup>, introduce el criterio del interés general para justificar las expropiaciones. Son varios los artículos de la Constitución del ‘49 que plantean condicionamientos como por ejemplo el inc. 16 del artículo 68 —correspondiente a las atribuciones del Congreso; 67 en la numeración de 1853—, marca la atención que debe prestarse a la extinción de los latifundios y al correlativo desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación<sup>56</sup>. El principio de justicia social, que cruza transversalmente a la Constitución justicialista, es también rector en lo que hace a la propiedad de la tierra productiva como cuestión central. Y luego se refiere a la propiedad intelectual y reafirma su protección por el término acordado por la ley, en el mismo sentido que el viejo artículo.

La confiscación de bienes que había sido abolida en la Constitución del ‘53/60 se mantiene en esa situación. En cuanto a las requisas de los cuerpos armados sigue la misma línea, aunque se le agrega la salvedad que es en tiempos de paz, con lo cual deja abierta la puerta en los tiempos de guerra, salvaguardando, así, las necesidades derivadas de la defensa nacional.

El peso del artículo 40 más allá del principio general de justicia social referido, establece una de las cuestiones fundamentales como la relación entre la propiedad privada entendida como la libertad de mercado y el papel del Estado en la economía. Lo que hace este artículo es definir claramente el rol necesario en la economía del Estado, cuando afirma que no sólo puede intervenir (que ya de por sí es mucho más que la función que le otorga el liberalismo de controlar, como mucho), sino además dice explícitamente que puede monopolizar una actividad. Allí también se recoge el principio de la actividad privada como impulso principal de la economía. Vemos la naturaleza de esa tercera posición del peronismo, que así como contempla la colectivización, también lo hace

---

<sup>54</sup> Artículo 17 de la Constitución de 1853: “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Confederación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerda la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del código penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie”.

<sup>55</sup> “El denominado Programa de Avellaneda sancionado en abril de 1945 por la Unión Cívica Radical sostenía principios avanzados como el que ‘la tierra será para los que la trabajen, individual o cooperativamente, es decir, dejará de ser un medio de renta y especulación para transformarse en un instrumento de trabajo y de beneficio nacional’” (Cholvis 2012: 104).

<sup>56</sup> “La colonización de tierras de propiedad nacional y de las provenientes de la extinción de latifundios, procurando el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y la creación de nuestros centros poblados con las tierras, aguas y servicios públicos que sean necesarios para asegurar la salud y el bienestar social de sus habitantes” (Ramella, 2007: 303).



con la libre iniciativa, “siempre y cuando no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios”. Dicho en otras palabras se trata de una normativa contundentemente antimonopólica<sup>57</sup>.

En síntesis, el capítulo plantea el principio en cuestiones económicas de la libre iniciativa privada, pero marca la cancha contra las actividades monopólicas u oligopólicas de dominio de los mercados, colocando al Estado como garante de la protección de los intereses del pueblo en el terreno económico, lo cual invierte la presunción hecha en las constituciones liberales, donde se procura mediante las normas ponerle límites al propio Estado.

En particular a la importación y exportación les asigna una trascendencia económica y política superior y las pone directamente a cargo del Estado de acuerdo con las limitaciones de ley<sup>58</sup>. Esto está en relación con la importancia que se le da a la idea de productividad, el interés del Estado en la producción y el intercambio comercial, más que el dominio en sí. Así se explica el IAPI (Instituto Argentino de la Promoción del Intercambio). El IAPI fue el instrumento a través del cual el conjunto de los argentinos por medio del Estado Nacional hace propia una parte importante de la renta agraria diferencial que hasta entonces quedaba exclusivamente en manos de un pequeño grupo de familias dueñas de la tierra.

Finalmente usa las categorías de propiedades “imprescriptibles e inalienables” de la Nación para los recursos naturales, mencionado expresamente a todas las fuentes de energía. Pero donde se extiende más allá, afectando privilegios, lo cual irrita al capital y a los intereses de los países dominantes, es cuando dice que “los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación”. Así otorga justificación a las políticas de nacionalizaciones que venía desarrollando el peronismo así como también da pie para las nacionalizaciones que restan.

---

<sup>57</sup> En el mismo sentido Cooke, en ocasión de brindar fundamento para la Ley 12.906 de represión de los monopolios (sancionada y publicada en el Boletín Oficial en febrero de 1947), planteaba la función activa del Estado frente a los monopolios. Este caracterizaba al capital concentrado y extranjero como un rasgo propio del actual estadio del capitalismo mundial y a la vez como un grave riesgo para la soberanía nacional, lo que exigía un rol activo y planificado del Estado para la defensa de la economía nacional, con citas de Marx, Engels, Lenin, Roosevelt y Mannheim (Azzali, 2014: 143).

<sup>58</sup> Así lo explica Sampay en el informe a los constituyentes: “La autorización constitucional para que la ley pueda estatizar el comercio externo, desde un mínimo hasta un máximo de monopolio, según lo requieran las circunstancias, obedece a la realidad contemporánea surgida de la total destrucción del libre mercado internacional, y es el único dispositivo que se posee para defender la economía del país y hacer posible la creación de las condiciones necesarias para la ocupación plena, que asegure a todos un trabajo remunerado de acuerdo con las exigencias humanas de quien lo ejerce. Si se impide al Estado que haga valer la producción argentina en los mercados internacionales, no hay economía social, esto es, no hay economía de previsión social, destinada a cubrir las necesidades; colectivas. Esta es la consecuencia del derrumbe de la economía libre; postulada por el liberalismo, a saber, el mercado mundial y el libre cambio sobre la base de las iniciativas y medios privados. Quienes en el presente, reclaman el libre comercio exterior -descarto a los que se ponen fuera de la realidad, porque éste es un percance que, en política, suele suceder a los ideólogos-, quieren, en verdad, o bien el comercio dirigido por la metrópoli de una zona de influencia, o bien el comercio dirigido por los carteles internacionales” (Sampay, 2011: 135).

Las fuentes de energía son puestas en la propiedad del Estado a nivel nacional, sin embargo, hace la salvedad que corresponde a las provincias una participación a convenir de sus productos, respetando así el federalismo. La única excepción a la propiedad estatal de los recursos estratégicos, no menor por cierto, la pone en “los vegetales”. Es decir, deja afuera a la producción agrícola, pues la correlación de fuerza de la sociedad no le permitió avanzar sobre ese recurso más que en la medida de nacionalización de su comercialización exterior, tal como hemos visto. Si tenemos en cuenta que el proyecto de constituir el monopolio petrolero, en manos de la empresa estatal YPF, no sólo no pudo pasar tranquilamente en el Congreso, sino que además fue una de las causas del derrocamiento de Yrigoyen en 1930, podemos ver la trascendencia de esta parte del artículo.

Subrayamos la parte clave del artículo 40 que se encuentra en la asignación de los servicios públicos al Estado, sobre todo porque plantea que no pueden ser ni enajenados a terceros ni concedidos para su explotación. Con esto no sólo legitimaba las nacionalizaciones, sino que le cierra definitivamente las puertas al capital extranjero. La importancia de esta parte del artículo es precisamente porque cuando se hablaba de servicios públicos se hacía una referencia concreta al capital extranjero, que no sólo dominaba la inversión en esas áreas, sino que además había condicionado nuestra estructura económica a partir de ello, tal como lo había probado Raúl Scalabrini Ortiz en su meticuloso estudio de los ferrocarriles en manos de los ingleses. El trato del capital extranjero es una de las claves para entender los cambios a la concepción de la propiedad porque se trata del gran capital realmente existente y hegemónico en la sociedad argentina hasta mediados del siglo XX.

Así interpreta el mencionado artículo 40 el propio Sampay (2013: 20): “nacionaliza los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de las vegetales; nacionaliza, también, los servicios públicos esenciales, y prohíbe, para lo futuro, su enajenación o concesión a particulares, mandando transferir al Estado los que estuvieran en manos de ellos. Con esto, la Constitución no establece un régimen de monopolio estatal rígido para la explotación de los servicios públicos en general, sino que se limita a prohibir su concesión a empresas capitalistas, esto es, montadas sobre el interés del lucro privado, y deja expedita la vía, por ejemplo, para formas cooperativistas de nacionalización”.

El propio Alberdi liberal da las coordenadas para comprender el sentido de la concepción de propiedad que el sistema constitucional liberal argentino que se estaba rompiendo: “La Constitución federal Argentina es la primera en Sud América (...) que ha consagrado principios dirigidos a proteger directamente el ingreso y establecimiento de capitales extranjeros.” (citado por Scalabrini Ortiz, 2012: 81). El Alberdi de su etapa liberal, pretendía así dar por concluida (con esperanza de que fuera en forma definitiva) una discusión que arrancó desde el origen mismo de nuestro Estado, desde la concepción de que sobre este suelo patrio había que conformar un Estado Nación. La discusión cruza, incluso los tiempos de la revolución de mayo. Mariano Moreno, a quien curiosamente reivindican los liberales, lo dijo con todas las letras: “Los pueblos deben estar siempre atentos a la conservación de sus intereses y derechos y no deben fiar sino en sí mismos. El extranjero no viene a nuestro país a trabajar en nuestro bien, sino a sacar cuantas ventajas pueda proporcionarse. Recibámoslo enhorabuena, aprendamos las mejoras de su civilización, aceptemos las obras de su industria y franquéémosle los frutos que la naturaleza nos reparte a manos llenas, pero miremos sus consejos con la mayor reserva y no incurramos en el error de aquellos pueblos inocentes que se dejaron envolver en cadenas en medio del embelesamiento que les habían producido chiches y abalorios” (Mariano Moreno citado por Scalabrini, 2012: 78).

La Constitución de 1853/60 viene a desterrar esta idea que desde Moreno y sus compañeros a Dorrego, los federales y Rosas, que con su ley de aduanas, más allá de la discusión de quién se queda con la renta de aduanas, favorece objetivamente el desarrollo de las industrias del interior, en tanto política proteccionista e impulsa el proceso de acumulación endógeno y pone límites a la expansión de los intereses británicos en nuestro país. Los liberales, desde Rivadavia y los unitarios llegando hasta los vencedores de Pavón pretenden suplantar aquella matriz por la concepción de la integración al mercado mundial en relación de dependencia con el capital que está destinado a venir a incluirnos a “la civilización” o a desarrollarnos, según la época histórica que se tome.

Alberdi en sus análisis de las disposiciones constitucionales defiende la opción ideológica y de política económica adoptada por los constituyentes: “Otro de los medios de libertad que la Constitución Argentina emplea y que debe emplear su legislación orgánica para estimular la venida de los capitales extranjeros, es una expansión ilimitada y completa dada al círculo de sus aplicaciones y empleos por los artículos 14 y 20” (citado por Scalabrini Ortiz 2012: 80). Teniendo en cuenta que Alberdi por su rol histórico es una opinión autorizada en la hermenéutica constitucional podríamos decir “a confesión de parte relevo de prueba”. Como dice Raúl Scalabrini Ortiz (2012: 79) de cualquier análisis exhaustivo de la Constitución de 1853, sin que haga falta que la haga su mentor Alberdi, surge la idea de que en su conjunto y aún en sus cláusulas aparentemente no económicas, la Constitución está al servicio del capital extranjero.

Es claro que Scalabrini, como pensador nacional, se para en las antípodas: “Para simplificación y claridad de las enunciaciones, he aceptado provisoriamente el lenguaje de Alberdi y de la Constitución y con él, la existencia del llamado capital extranjero. Pero ese capital, como la libertad, fueron sólo irritantes ficciones, espejismos disimuladores de la habilidad y de la codicia del extranjero. (...) El hecho real fue la entrega de la economía del país al extranjero para que éste lo organizara de acuerdo a su técnica y conveniencia. Y el extranjero organizó el país de tal manera que en adelante los frutos de la riqueza natural y del trabajo argentino fueron creando, no prosperidad individual ni solidez y fortaleza nacional, sino capital extranjero invertido en la Argentina” (Scalabrini Ortiz, 2012: 81).

Scalabrini había pasado años escudriñando la actuación de los capitales ferroviarios supuestamente ingleses, y demostrando con documentos irrefutables la inexistencia de verdaderas inversiones extranjeras, concluyendo que “el llamado capital ferroviario extranjero no fue sino la capitalización a favor del extranjero del trabajo y de la riqueza natural argentina” (Scalabrini Ortiz, 2012: 82). Esto que venía siendo denunciado desde la década infame por los nacionalistas y forjistas encontró su cauce en la Constitución peronista.

Sin embargo, el art. 40 va aún más allá en cuanto a la política nacionalista que contradice el cheque en blanco extendido al capital extranjero, otorgado por los constituyentes del ‘53/60. Las riquezas, los recursos estratégicos, los servicios públicos los pone en manos directas del estado. Por eso es que Scalabrini Ortiz llama a este artículo “el bastión de la soberanía”<sup>59</sup>. Así se

---

<sup>59</sup> Scalabrini escribe, en la nota periodística que titula “El artículo 40 bastión de la República” ante la inminente derogación definitiva de la Constitución del ‘49: “el artículo 40 sí es un obstáculo, una verdadera muralla que nos defiende de los avances extranjeros y está entorpeciendo y retardando el planeado avasallamiento y enfeudamiento de la economía argentina. Mientras esté vigente el artículo 40, no podrán constituirse las sociedades mixtas, porque todo lo que se urde estará incurablemente afectado de inconstitucionalidad. Ni los transportes, ni la electricidad, ni el petróleo podrán enajenarse ni subordinarse

nacionalizan, como hemos visto, las principales fuentes de riqueza. Sólo quedando al margen pero condicionada por lo expresado en el art. 38 la propiedad del suelo para la labor agropecuaria. No obstante, lo más revolucionario del artículo 40 está en sus párrafos finales, pues no sólo es una norma fundamental cuando establece la propiedad del estado de los servicios públicos estratégicos sino que también plantea -como dice Sampay- la obligación de nacionalizar los que aún estén en manos del capital extranjero: “comprarlos o de expropiarlos mediante el pago de un precio justo por el Estado, cual es el de abonar el costo de origen de los bienes afectados al servicio público, menos lo que las empresas hubieran amortizado del capital invertido, considerando también como amortización del capital aquellas ganancias que no hubieran sido justas y razonables, puesto que como la explotación de los servicios públicos constituye un monopolio, el precio que los usuarios deben pagar por esos servicios no puede quedar librado al arbitrio del concesionario, sino que debe ser justo y razonable. De manera que todo cuanto las empresas concesionarias hubieran cobrado excediéndose de ese criterio de racionalidad y de justicia, constituye una expoliación del pueblo, una violación flagrante de su obligación fundamental contraída en el acto de encargarse de la prestación del servicio, y es por ello que aquellas ganancias espurias deben volver al patrimonio del pueblo en el momento de pagarse su expropiación” (Sampay. 2012b: 185).

Esta fórmula fue, sin duda, lo que más puso en guardia al capital imperialista. Su ejemplo podía ser peligroso, para sus intereses expoliadores y podía cundir en el resto de Nuestra América.

Antes de la fórmula de la Constitución de 1949, toda expropiación y nacionalización debía ser con una indemnización pagada previamente<sup>60</sup>. Y como dice el gran jurista argentino: “La exigencia de que se pague con anterioridad el valor íntegro del bien privado que se transforma en bien público, es el corolario de considerar que los bienes son de absoluta pertenencia del dueño y que la intangibilidad de la propiedad privada, instrumento de la libre actividad económica, es el fin último que causa la Constitución de la comunidad política” (Sampay. 2011: 178).

Por eso es que decimos que en este último párrafo está la cuestión más revolucionaria en relación a la propiedad y, especialmente, a la propiedad monopolista o de capital imperialista, pues establece el criterio por primera vez (que va a ser tomado en consideración después por el proyecto de la Constitución socialista chilena impulsada por Salvador Allende<sup>61</sup>) en el más alto

---

al interés privado, con -que se enmascara el interés extranjero, mientras permanezca en pie el artículo 40 de la Constitución Nacional” (Scalabrini Ortiz, 1973: 31).

<sup>60</sup> El pago justo (a precio de mercado) y la indemnización previa es toda una tradición en la doctrina liberal. Así podemos leer en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, sancionada por la Asamblea Constituyente de la Revolución Francesa: “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, sino cuando la necesidad pública, legalmente justificada, lo exija evidentemente y a condición de una justa y previa indemnización”. En el mismo sentido va el artículo 17 de la Constitución de 1853/60, que reza: “La propiedad es inviolable. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”.

<sup>61</sup> Allende impulsa un criterio similar pero la Democracia Cristiana le impuso a la Unidad Popular que para sancionar dicha norma debía cambiarse el término imperativo “será” por “podrá ser”, lo que es sustancialmente diferente. A pesar de lo cual al poco tiempo también recibió las consecuencias del golpe de Estado de Pinochet. Así lo señala Sampay: “El artículo 40 de la reforma argentina de 1949 establece imperativamente el precio de las expropiaciones, mientras que la reforma chilena lo instituye como una alternativa que el legislador puede elegir o no. En el proyecto de reforma de la Constitución remitido a la

nivel normativo (es decir, con rango constitucional<sup>62</sup>) de cálculo del costo de las empresas o servicios nacionalizados presumiendo que “el precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión, y los excedentes sobre una ganancia razonable, que serán considerados también como reintegración del capital invertido”. En otras palabras, la nacionalización de los grandes monopolios con el fin estratégico de recuperación de soberanía y desarrollo económico endógeno se realiza con un procedimiento de indemnización a largo plazo, cuyo cálculo monetario compensatorio se rige no por las reglas de mercado, sino tomando en cuenta el precio de origen de la empresa, menos todo aquello que pertenece a la comunidad y que el concesionario se apropió como ejercicio de su monopolio, es decir, teniendo en cuenta la amortización del capital fijo, las ganancias usurarias y la falta de reinversión productiva, que siempre cruzan el ejercicio concreto de los monopolios del gran capital.

La genialidad y la propuesta revolucionaria de Sampay radica allí en invertir la cuestión partiendo no de la sacralidad de la propiedad privada, sino de la prioridad del Estado en función de representar la justicia y el bien común, a la hora de cotizar el precio de los bienes o servicios apropiados o concesionados al capital privado, sobre todo en nuestro país extranjero. Ahí se ve la verdadera finalidad de la Constitución del '49 mientras que la del '53/60 garantiza el carácter absoluto de la propiedad privada con el objetivo de atraer a los capitales de los países centrales, la Constitución justicialista se plantea no sólo recuperar el control de los resortes estratégicos, sino que –además– establece un criterio de cómo estos deben ser pagados, partiendo de la explotación que de estos recursos ya fue hecha por las empresas foráneas. Sus argumentos los expone con meridiana claridad en un artículo escrito en la década del '70 sobre la influencia del art. 40 de la Constitución argentina de 1949 sobre el proyecto de la Constitución chilena de 1971 de Salvador Allende. Así expresa su base argumental: “Para desarrollar la economía a fin de que todos y cada uno de los miembros de la comunidad gocen plenamente de los bienes materiales y culturales de la civilización, es indispensable que los recursos y los medios de producción sean utilizados, a tenor de una planificación política, con miras a alcanzar dicha meta. Para esto, esos recursos y medios deben ser convertidos en bienes públicos, porque si quedan en el dominio de los particulares son utilizados, según enseña la experiencia, para conseguir macias ganancias y no el bienestar general” (Sampay, 2011: 171)

---

Legislatura por el presidente Allende se establecía obligatoriamente, como en el artículo 40, el precio de los bienes expropiados, pero los partidos de la oposición, para prestar apoyo al proyecto de reforma constitucional, exigieron la modificación en el sentido indicado” (Sampay, 2013: 186)

<sup>62</sup> Jorge Cholvis considera que el criterio de Sampay se continua con mayor precisión en lo establecido por el Concilio Vaticano II, que en su Constitución Pastoral *Gaudium et Spes*, que se refiere a la propiedad y preceptúa que “el traspaso de los bienes privados a la propiedad pública sólo puede hacerse por la autoridad competente (...) y ofreciendo una equitativa compensación, teniendo en cuenta todas las circunstancias”. Es decir, que la indemnización por la expropiación forzada de bienes privados debe ser *equitativa según todas las circunstancias*, y no “justa y previa” como estatúa la parte dogmática del constitucionalismo liberal que tuvo por origen el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa, y que aún mantiene el texto constitucional de 1994 al sostener el texto histórico de la Constitución de 1853, pues en su art. 17 para el caso en examen habla que ha de ser “previamente indemnizada”. Se observa claramente de tal modo la ilación que existe entre el art. 40 de la Constitución Nacional de 1949 y la Constitución *Gaudium et Spes* del Concilio Vaticano II.

Tal como lo comprende Javier Azzali (2014: 142) “El poder expropiatorio, que es una pieza del Derecho público económico, tuvo recepción especial en los artículos 38 y 40 del texto de la reforma de 1949, en relación con el principio de igualdad ante las cargas públicas con el que debía regularse el costo monetario de esa función estatal. Esto explicaba que el régimen de expropiación de los servicios públicos que estaban en manos privadas se basara en una fórmula de indemnización que correspondía exclusivamente al Derecho público constitucional, sustancialmente diferente a la protección brindada a la propiedad privada por el Derecho patrimonial clásico. En el Derecho privado, al otorgarle a la propiedad particular la condición de preexistente al Estado y por ende inviolable, la indemnización se medía tanto por el valor real del bien como por el lucro cesante que le causaba al propietario”. Con esto, lo que hacían los constituyentes del ‘49 era colocar fuera de la protección de propiedad privada prevista en los artículos 14 y 17 de la Constitución de 1853 a los monopolios extranjeros, estableciendo -como vimos que afirmaba Oyhanarte- una diferenciación entre la propiedad de los medios de producción y los otros, pero sobre todo una distinción entre los medios de producción relacionados con servicios públicos de los otros.

La propiedad en general, no solamente la de los medios de producción, se halla condicionada por la idea de la función social. Es decir, aun en la propiedad no monopolística la Constitución de 1949 la somete a la teoría del abuso del derecho<sup>63</sup>: “Los abusos de esos derechos (reconocidos por la Constitución) que perjudiquen a la comunidad o que lleven a cualquier forma de explotación del hombre por el hombre, configuran delitos que serán castigados por las leyes” (artículo 35). Y el artículo 38: “La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común”. Así lo explica Sampay: “Elevamos, pues, a categoría constitucional el principio de abuso del derecho, consagrado en algunos Códigos civiles modernos, pero vamos más lejos todavía, porque consideramos delito la falta de solidaridad social, el uso abusivo de la libertad personal, y si con el nuevo concepto de propiedad asentamos la piedra sillar de un nuevo Código civil -porque si se exceptúan los derechos de la familia, el Código civil no es más que la reglamentación del derecho de propiedad, como lo demuestra el Código de Napoleón, animado por el concepto individualista de la propiedad privada-, lanzamos con esto las coordenadas del nuevo Código penal, donde tendrán sus capítulos los llamados delitos económicos -infracciones al orden económico-social por abuso del derecho de propiedad y de la libertad de comerciar- de la misma manera que tendrán los suyos los delitos cometidos, verbigracia, por falta de asistencia familiar; así que el usurero, el explotador del hombre, el que negocia con el hambre de otros, el mal padre, hallarán su castigo en el nuevo Código penal y no sólo, como en ; el mundo burgués, en el Infierno de Dante” (Sampay, 2011: 133).

Incluso en el ámbito del derecho privado y en particular del obligatorio, también se marcaron cambios que afectan la clásica teoría de la “autonomía de la voluntad”: “Frente al contrato como institución reducida meramente al ámbito de las convenciones particulares, la reforma levantó el acuerdo entre los grupos profesionales, reconociendo a los sindicatos la calidad de organismos naturales para la defensa de los intereses del trabajador. Por otra parte, el reconocimiento de la facultad estatal de intervenir en la economía (artículo 40) o en la distribución y utilización de la

---

<sup>63</sup> Estevez Brasa sostiene: “La Constitución Nacional de 1949 consagró el principio del abuso del derecho — también lo hizo el Anteproyecto de Reforma Civil de 1954 como atemperador de los desbordes individuales. Consagró también la propiedad privada pero asignándole una función social” (Estevez Brasa, 1984: 190).

tierra (artículo 38) revelaban la pérdida de entidad del principio de la autonomía contractual, otra de las piezas maestras del derecho liberal” (González Arzac, 2012 b).

## Capítulo cuarto: Transformaciones de la Constitución de 1949

“Si hiciese falta otra prueba de la verdad de cuanto dejo expuesto, se encontraría en los ataques que ha merecido de la oligarquía el nuevo precepto de que la propiedad ha de cumplir una función social”

Juan Domingo Perón, 1949

### 1. Economía política, Constitución y propiedad

Sampay plantea en su libro *Constitución y Pueblo* que para que existan las verdaderas condiciones para una reforma exitosa de la Constitución escrita, impulsada desde los sectores populares, tiene que empezar a transformarse previamente la estructuración de la propiedad: “Como la Constitución y el derecho están condicionados por el reparto de los bienes y por el orden de la sociedad que se basa en él, la antigua Constitución y el antiguo derecho no pueden subsistir cuando el trabajo ha engendrado la propiedad de los bienes de producción dentro de la clase dependiente” (Sampay. 2011: 31). Para que eso suceda tienen que haber dos movimientos que pueden sintetizarse en una transformación política y la presión de la clase dominante para el mantenimiento del status quo, lo cual genera un proceso revolucionario. El primer movimiento, que en nuestro país se vino dando a partir de la ley Sáenz Peña y se profundiza con el peronismo en el poder, significa que “la clase obrera además de la propiedad efectiva de los altos bienes sociales, adquiere la idea del Estado (...) Por consiguiente, se vuelve hacia el poder supremo, capaz de modificar la Constitución y le exige, en nombre de la idea del Estado y de la idea de la persona, una transformación constitucional, jurídica y administrativa que corresponda a las circunstancias reales de la propiedad. Es decir, la clase dominada exige que la clase dominante, que posee la fuerza, use esa fuerza para sacrificar, con su propio poder, su propio interés” (Sampay, 2011: 32). La revolución se produce cuando la clase dominante se resiste al cambio que ya se está produciendo. “En efecto, casi siempre sucede que la clase dominante, que aun cuando ya no posee en exclusividad los bienes sociales fundamentales maneja la fuerza pública, apoyándose en el derecho formal vigente, se levanta inexorablemente contra aquellas exigencias de la clase dominada. Por ende, no admite una nueva Constitución, sino, por el contrario, combate tales pretensiones y entonces crea las circunstancias que preceden a la revolución” (Sampay, 2011: 32).

El peronismo deviene revolucionario en la medida en que llega para romper la obturación de la oligarquía para la configuración de una nueva Constitución real, con participación popular efectiva (democratización negada en la Constitución de 1853/60) y la extensión de la propiedad, que es en gran medida, no un reparto de las tierras de la oligarquía terrateniente, sino el cambio de matriz productiva del país, producto del proyecto industrialista con justicia social. Pero fue, sin dudas, en la transformación del rol del Estado en la economía, donde se halla la sustancia del cambio revolucionario producido. Las variaciones en las relaciones sociales que se venían produciendo a partir de la industrialización y el cambio de timón y naturaleza del Estado son parte de la mutación de las condiciones materiales. Pero con esto no alcanza, como dice Sampay (2011: 33): “Cuando surgen teorías de derecho político y proyectos de Constitución sobre la base de la idea de igualdad, es que la educación en el pueblo ha tomado conciencia de sí misma, y se ha encontrado así, además del fundamento material, el fundamento espiritual de la revolución. La revolución, pues, es un acontecimiento necesario y absolutamente natural cuando la clase dependiente



adquiere de hecho, con su trabajo, los bienes materiales y espirituales que motivan su demanda de igualdad respecto de la clase dominante, y esta clase dominante le niega”.

“En síntesis, -afirma Sampay (2012a: 122)- la llamada ‘Constitución de 1949’ se proponía hacer efectivo el gobierno de los sectores populares, a liberar al país del imperialismo, estatizando el manejo de los recursos financieros, de los recursos naturales y de los principales bienes de producción, con la finalidad de ordenarlos planificadamente para conseguir un desarrollo autónomo y armónico de la economía, que conceda el bienestar moderno a todos y a cada uno de los miembros de la comunidad”.

Así resume las cuestiones medulares de la Constitución justicialista que es la expresión jurídica de las luchas que el pueblo venía dando: “La reforma constitucional de 1949 tendía: 1) a hacer efectivo el predominio político de los sectores populares mediante la elección directa del presidente de la república y mediante la posibilidad de reelegir como presidente al jefe de esos sectores populares victoriosos; 2) a estatizar los centros de acumulación y de distribución del ahorro nacional, las fuentes de materiales energéticos y los servicios públicos esenciales; 3) a estatizar el comercio exterior; 4) a asignar a todos los bienes de producción la función primordial de obtener el bienestar del pueblo; 5) a generalizar la enseñanza, a cuyo efecto debía ser absolutamente gratuita, y a los alumnos se les debía conferir becas y asignaciones a sus familias; 6) a regionalizar la enseñanza de las Universidades, a fin de vincular dicha enseñanza a la producción de las respectivas zonas geoeconómicas del país; 7) a estatizar las Academias, con el propósito de que ellas se ocupen de la alta investigación científica, necesaria para que el país posea una industria moderna independiente; 8) a que el Estado fiscalice la distribución y la utilización del campo y a intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva” (Sampay, 2013: 147 y 148).

Aun con el manto de silenciamiento que ha pretendido extenderse sobre la Constitución de 1949, queda en la memoria popular que en esta Carta Magna se consignaron los derechos sociales. Es una reducción notoria, pero la tergiversación se agrava cuando se pretende que en la reforma de 1957 en el art. 14 bis recogió todos los mismos derechos. Esto es de un reduccionismo inaceptable y falsea la realidad. Como dice Cholvis, “al sancionarse esta reforma [de 1949] se incorporaban al más alto rango normativo los derechos sociales (del trabajador, de la ancianidad, de la familia, de seguridad social, etc.), políticos (de reunión, elección directa del presidente, unificación de mandatos, reelección presidencial, etc.), y humanos (hábeas corpus, condena al delito de tortura, limitación de efectos del estado de sitio, protección contra la discriminación racial, benignidad de la ley, contención de los ‘abusos de derecho’, etc.). Con las normas que se referían a la economía y al papel del Estado en el proceso económico se garantizaba el pleno goce de los derechos socioeconómicos” (Cholvis, 2012: CVIII). Sólo una ínfima parte (enunciación de algunos derechos) es recogida por la reforma del ‘57, pero además en ningún caso pasa de la mera enumeración, dado que no contiene ninguna norma que suponga una economía política que permita el efectivo cumplimiento de los mismos.

Con la incorporación de derechos económico-sociales en la Constitución, sin abolir aquellos derechos de sentido individualista que venían desde la del 1853, nuestra Ley de leyes del ‘49 completaba una serie de derechos personales que daban forma a un ordenamiento jurídico con libertad y sentido colectivo de Nación. Así los ordena: el capítulo II de la Primera Parte se titula Derechos, deberes y garantías de las personas, los capítulos III y IV se denominan respectivamente: Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, y de la educación y la

cultura, y La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica. No hace una mera enunciación inaplicable de derechos sociales, establece normas, como por ejemplo el referido capítulo IV, que permiten hacer efectiva tutela de los derechos sociales, en definitiva, dice cómo esos derechos se garantizan a través del papel preponderante del Estado en la economía. Si los derechos individuales de inspiración liberal comprometían al Estado a la abstención (eran una defensa ante sus posibles abusos), los económico-sociales lo obligan a la acción positiva del propio Estado como garantía de los intereses populares y nacionales.

Sampay define con precisión los fundamentos políticos de la Constitución peronista: “La reforma de 1949 tuvo por esencial finalidad la de consolidar jurídicamente los frutos de la Revolución Popular del 17 de octubre de 1945, ratificada electoralmente en los comicios libérrimos del 24 de febrero de 1946, cuyos contenidos consistían en hacer de una Argentina hasta entonces dependiente de un Imperialismo expoliador, una Nación económicamente libre y políticamente soberana; y de una masa popular misérrima en gran parte, y en vastas regiones del país, desnutrida, un pueblo que participara directamente en el manejo de la cosa pública, de modo que por este medio se diera un régimen económico que también lo hiciera participar en el goce de todos los bienes materiales y espirituales que ofrece la civilización alcanzada por nuestra sociedad” (Sampay. 2012b: 182).

Pero insistimos que es el famoso Capítulo IV la clave ideológica para comprender la nueva Constitución, allí se expresa la concepción peronista de cómo tiene que funcionar la propiedad en tanto relación social. El propio Arturo Sampay fundamentando el proyecto en la Constituyente aborda el sustrato de las normas de economía política contenidas en la Constitución: “Al promediar el siglo XX, y frente al capitalismo moderno, ya no se plantea la disyuntiva entre la economía libre o economía dirigida, sino que el interrogante versa sobre quién dirigirá la economía y hacia qué fin. Porque economía libre, en lo interno y en lo exterior, significa fundamentalmente una economía dirigida por los ‘cartels’ capitalistas, vale decir, encubre la dominación de una plutocracia que por eso mismo coloca en gran parte el poder político al servicio de la economía. Ya es una realidad que la economía debe programarse con criterios extraeconómicos, especialmente políticos, y por ende, éticos: terminó la época en que la política - según el esquema liberal- era considerada como un factor de ‘perturbación’ para la economía libre, o sea, que la economía libre es un factor de ‘perturbación’ para la política” (Sampay, 2011: 126).

Esta idea se complementa con lo que dice Perón ante los convencionales constituyentes: “Esta senda no es otra que la libertad individual, base de la soberanía; pero ha de cuidarse que el abuso de la libertad individual no lesione la libertad de otros y que la soberanía<sup>64</sup> no se limite a lo político, sino que se extienda a lo económico o, más claramente dicho, que para ser libres y

---

<sup>64</sup> Así explica el maestro Sampay la cuestión de la soberanía: “Además, estimase soberanía, como propiedad que deriva del Estado formalmente soberano, la situación sociológica, de hecho, de la comunidad que ejerce su gobernación política con libertad e independencia, porque, si bien un Estado es de *jure* soberano, no lo es de facto cuando sus decisiones, abierta o embozadamente, dependen de otro Estado u organización de poderes económicos supra o infraestatales. La expresión sociológica de la soberanía, por tanto, es la capacidad real para auto determinarse que tiene la unidad estatal y debido a la cual puede forzar, superlativamente y de modo autónomo, toda voluntad que disperse o ataque la unidad de dominación irresistible, exclusiva y sustantiva del Estado” (Sampay, 2013: 19).

soberanos no debemos respetar la libertad de quienes la usen para hacernos esclavos o siervos". (Perón, 2012: 28).

Cooke fundamenta en el mismo sentido: "Los hasta ayer valores eternos del librecambio revisten hoy carácter de mito (...) El libre juego de la demanda no es libre ni es juego (...) Queremos dejar constancia que intervención ha habido siempre en este país, y sobre todo en los gobiernos anteriores a la revolución. El intervencionismo no es nuevo. Lo que es nuevo es el intervencionismo en favor de la clase necesitada y el intervencionismo por medio de la planificación" (Cooke, 2007: 29 en ocasión de presentar la Ley de Precios Máximos).

En síntesis, podemos afirmar que toda Constitución supone (las tenga explícitas o implícitas) reglas de política económica o más bien una concepción de la economía política. Con las reglas económicas de la Constitución del '49 se rompen los dos espejos sobre los que se fundamenta la estructuración de la propiedad en el ordenamiento constitucional del '53/60: la libertad del capital extranjero para incidir en la subordinación economía nacional y la absolutización y exclusividad de la propiedad privada en el derecho interno. Y la propiedad, tal como decíamos, es la clave para describir o decodificar la concepción de un régimen político sobre las relaciones de poder.

El peronismo en su Constitución no se muestra, como vimos, partidario de la abolición de la propiedad privada. "La propiedad mantiene incólume el derecho natural inherente a la personalidad humana (...) Pero el hombre no está solo en la tierra (...) se deriva de allí que la propiedad privada 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 se posible fuera de la sociedad (...) cuando es previa la destinación de los bienes en provecho de todos los hombres" (Sampay, 2012b: 35). Como bien analiza Susana Ramella, "así como Locke interpretó los cambios de su época ante la emergencia de la burguesía y fundamento la propiedad privada, así también ante la emergencia del proletariado se fue imponiendo una nueva construcción jurídica que contiene inflexiones en la concepción antropológica, disminuyendo el énfasis en la relación hombre-bienes, por la relación grupos humanos –bienes y producción– propiedad, que fundamentaron la función social de la propiedad" (Ramella, 2007: 321).

Nuestro país, a partir de la irrupción de las mayorías populares en la política, venía transformando las estructuras económicas que conforman la Constitución real de un país dependiente, porque, en lo fundamental iba rompiendo con una estructuración económica, social y política articulada para satisfacer los intereses de los monopolios que servían al imperialismo británico. "La Constitución del siglo XIX había permitido que el capital imperialista se apoderara de los recursos naturales, del comercio interno y externo y, en gran medida, de la administración del ahorro social, esto último ya sea a través de la banca extranjera radicada en el país, de la banca privada nacional entrelazada con la extranjera mediante la participación en negocios comunes, o de la banca del Estado, la cual, porque los gobiernos designan directivos comprometidos con los intereses de los monopolios, también sirven primordialmente a éstos" (Sampay, 2011: 169).

En la última etapa de su vida, Sampay -impregnado del peronismo revolucionario pero en coherencia con lo establecido por la Constitución del '49-, entiende que el camino de la economía política de la liberación nacional y social no es el subsidio (transferencia indirecta de la renta agraria diferencial) para dar origen a una supuesta burguesía nacional, sino que la economía (no sólo ya sólo la de los servicios e infraestructura) tiene que estar fundamentalmente en manos de empresas públicas, expropiadas al sector privado. Éste se había desnacionalizado crecientemente,

y estaba compuesto, en gran medida, por corporaciones multinacionales, las cuales -desde la etapa de la presidencia del radical intransigente Arturo Frondizi, con el desarrollismo como ideología de la burguesía industrial- se habían apropiado de gran parte del capital en manos de empresarios argentinos (que muchas veces terminaron de socios menores), además de hacer inversión directa en algunos segmentos (como por ejemplo el automotor) desde donde podían aprovechar sustancialmente el mercado interno creado por el peronismo en el gobierno.

“He aquí la coordenada determinante del pensamiento de Sampay: la elaboración de una teoría del Estado enraizada en la economía, como defensa contra la explotación capitalista o imperialista. La reforma peronista fue para Sampay el producto de un ‘espíritu anticapitalista’, emanado del cristianismo reinterpretado por Perón. La Constitución peronista garantizaba un Estado paladín de la independencia económica nacional, que el gobierno militar de turno demolía para consagrar nuevamente nuestra condición servil” (Segovia, 2012).

Sampay, en sus últimos escritos, contempla en perspectiva a la Constitución de 1949 como un escalón necesario del proceso de liberación nacional en estos términos: “La recuperación de los recursos naturales en poder de los monopolios es el paso previo e indispensable para transformar las estructuras económicas de la Argentina. En el mismo orden de cosas, también es imprescindible nacionalizar los centros de acumulación del ahorro social, pues quienes los manejan orientan las inversiones, es decir, imprimen el sentido del desarrollo económico”. (Sampay, 2011: 170). Esta transferencia de bienes en manos de las empresas transnacionales al Estado nacional debe ser –siempre siguiendo a Sampay- “regido por los sectores populares organizados” (Sampay, 2011: 174).

Y eso es perfectamente coherente con lo que había planteado, más de dos décadas atrás, en su informe a la Convención Constituyente, mostrando la importancia de abordar el tema de la nacionalización de recursos sin dogmatismos: “El grado de la intervención estatal se mide por las contingencias históricas, pues 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, falta de moral y caridad, que aprovecha su prepotencia económica para la explotación del prójimo, sea obrero o consumidor” (Sampay, 2011: 119).

El peronismo piensa en un Estado intervencionista y no neutral, esa intervención se define en la encrucijada histórica y no es parte de un dogma. Porque según su concepción la economía se subordina a la política, y ésta se asume desde un Estado que defiende los intereses de la nación en general y de los trabajadores en particular. Las iniciativas privadas, que son tanto un incentivo cuanto una condición de libertad, se tienen que enmarcar en la estrategia de crecimiento del Estado Nacional y en sus reglas de juego de la justicia social. “Se explica, entonces -concluye Sampay-, que el Estado intervenga para restaurar el orden social en aquellas circunstancias en que las acciones privadas desatienden algún servicio debido al bienestar de la colectividad” (citado por Juan Fernando Segovia, 2007: 184). Pero la intervención del Estado no es supletoria como entiende Segovia sino estructurante, es decir, impone las reglas de juego con orientación acorde a su hegemonía social.

González Arzac recorriendo el ideario sampayano plantea que el Estado es una "unidad de orden". Para la filosofía liberal constituyó una institución diferente de la Sociedad<sup>65</sup>; y a fe que lo era, en la medida en que el régimen político impedía a la Sociedad acceder al manejo del Estado. La Constitución de 1949 —producto de una democracia de masas— partió en cambio del concepto de que la Sociedad se organizaba políticamente en el Estado, al que Sampay concebía como "gerente del bien común", porque además de otras funciones que le son propias, sería el ejecutor de la apropiación de importantes llaves económicas que se encontraban en manos privadas. La Constitución de 1853 imaginó un Estado neutralizado; la Constitución de 1949 imaginó un Estado intervencionista. El pueblo no podía tener acceso a las riquezas sino mediante su gran empresa: el Estado (artículo 4), que aseguraba una gestión en favor de la Sociedad y lo hizo la nueva Constitución estatizando los bancos oficiales y la banca central (artículo 68 inc. 5º) y declarando en el artículo 40 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" (Gonzalez Arzac, 2012b).

Sin embargo, para el peronismo deben ser, la organización popular y el pueblo como soberano, los verdaderos titulares de la propiedad, incluso de la del Estado. La administración, en manos de algunos —aprovechando su iniciativa— o en manos de todos —a través del Estado—, debe garantizar una justa distribución de la riqueza, base de la justicia social.

En los hechos concretos, cuando se habla de la función social de la propiedad desde el peronismo se encuentra la solución de poner en manos del Estado los recursos estratégicos. Con ello se está estableciendo el primer escalón para restablecer la dignidad humana de las mayorías populares hasta entonces excluidas económica, política y socialmente. El Estado, el gran propietario de aquellos años, es controlado por el pueblo, sobre todo por aquellos que le imponen mediante el voto su proyecto nacional desde el gobierno, es decir, las mayorías populares. Pero además de ello se da un insoslayable proceso de extensión de la propiedad que empodera a amplios sectores, rompiendo las restricciones del sistema de la propiedad del viejo régimen.

## **2. Propiedad y estructura política**

Los constituyentes del '49 coinciden en plantear a la propiedad como parte de lo que define la personalidad del hombre, como extensión de su persona humana. Esto hace enfrentar el dilema hasta entonces plenamente vigente de la existencia de mayorías sin propiedad alguna a la cuales se les niega no sólo derechos políticos, sino también la condición misma de persona. Sampay lo entiende así: "La Constitución debe tener en cuenta que la propiedad privada no representa un privilegio a disposición de pocos -pues todos tienen derecho a ser libres e independientes- sino algo a lo que todos pueden llegar, para lo cual deben crearse las condiciones económicas que permitan el ejercicio efectivo del derecho natural a ser propietario" (Sampay, 2011, 129).

El profesor italiano Pier Luigi Zampetti le da una interesante vuelta de tuerca a la relación entre el régimen político y la propiedad. "El sistema político de los Estados occidentales se expresa en el

---

<sup>65</sup> "En la filosofía del capitalismo, esta antagónica pareja Estado-Sociedad oculta la ideología que pretende impedir al poder político el cumplimiento de su fin natural como promotor del bien común, y dejar a las fuerzas económicas privadas, que se llaman a sí mismas Sociedad, en absoluta libertad de manejo" (Sampay, 2013: 22).

régimen liberal-democrático, a través del cual el poder político recibe su legitimación del cuerpo electoral. Este, de limitado que era, se ha extendido enormemente hasta comprender a todos los ciudadanos mayores de edad. Esta extensión se ha producido sin que se modificara la naturaleza del sistema” (Zampetti, 1990: 19). Recordemos que al comienzo de la revolución francesa el sistema electoral, es decir, la determinación de quienes tenían los derechos políticos de elegir y ser elegidos era censitario, es decir, que sólo podían votar los propietarios que figuraban en el censo y hacerlo por otros propietarios.

El pensamiento europeo ha procurado siempre separar el sistema político del sistema económico como si fueran dos cosas distintas que no se sostienen entre sí, como si el liberalismo económico y el liberalismo político no fueran dos caras de una misma moneda. “La cultura contemporánea ha descuidado enlazar el sistema político, que brota de una concepción democrática de las sociedad y del Estado, con el sistema socio-económico en que se apoya. Sistema político y sistema socio-económico han sido considerados en forma dualista, casi maniquea, de tal suerte que cada uno de los dos sistemas tiende a cargar sobre el otro las responsabilidades de la crisis y la ausencia de soluciones que permitan superarla” (Zampetti, 1990: 24). De este modo, se presenta a la democracia representativa como pronunciamiento de una sociedad civil que aparece como independiente de la sociedad política. Esta expresión del dualismo entre sociedad civil y sociedad política, también se constituye respecto de las condiciones socio-económicas que caracterizan al predominio de la burguesía y que exigen la maximización de la iniciativa privada, a la cual la clase política debe subordinarse custodiando y protegiendo sus intereses, en cuanto que de ella depende cabalmente todo el bienestar de la nación. “El Estado representativo, hijo de esta concepción liberal democrática, era un Estado de poderes limitados, ya que tenían una función garantista. La evolución institucional del Estado representativo, cuyos poderes se iban gradual pero inexorablemente extendiendo, se ha producido sin la necesaria base cultural” (Zampetti, 1990: 24)

El Estado representativo nace y se consolida con la institución de la ciudadanía, que constituye el entretendido de derechos y deberes de los individuos a partir del encumbramiento de poder de la burguesía. “Las famosas Declaraciones de derechos no son otra cosa que la expresión, en el plano jurídico-formal, de aquellas largas y complejas luchas a través de las cuales los individuos [los burgueses] tomaron conciencia del papel que estaban llamados a desempeñar en la Sociedad” (Zampetti, 1990: 32)

La lucha por la libertad entendida como poder de hacer todo cuanto no perjudica a los demás, fue la reivindicación de la clase burguesa entendida no sólo como motor de las revoluciones sino del conjunto de la economía. Este rol preponderante se da a través de una larga disputa de hegemonía en la cual el poder simbólico de expresar al conjunto social no es una cuestión menor. “Esta clase o estado se coloca al principio con cierta preponderancia junto a los otros dos estados, que se habían reservado el papel de representar a la comunidad. En un segundo tiempo, llega incluso a sustituirlos y se afirma como la única clase representativa del país. Creo que es precisamente aquí donde nace la distinción entre derechos civiles, que se conceden a todos los ciudadanos, y derechos políticos, que se reservan a los que pertenecen a la clase burguesa en cuanto representativa de toda la colectividad y de cuyos derechos civiles se hace garante. El sufragio censitario, que establece una diferenciación entre los ciudadanos, es el reconocimiento de la *leadership* de la clase burguesa y de la función que ésta está llamada a desempeñar en la sociedad. Y puesto que los burgueses son los propietarios, es decir, los que han adquirido bienes con su trabajo; en otros términos, los propietarios activos, el derecho de voto representa el reconocimiento del derecho de propiedad; mejor dicho, expresa el derecho de propiedad. ‘Es

importante —afirmaba Stuar Mill- que la asamblea que vota los impuestos generales y locales sea elegida exclusivamente por quienes pagan una parte de los impuestos” (Zampetti, 1990: 33).

La organización del Estado, que se sigue de esta lógica, es controlada por las clases propietarias cuya actividad le da dinamismo a la sociedad. Propiedad activa y legitimación social para el ejercicio de derechos políticos tienen una relación directa. “El estado garantista, con su estructura, con sus limitaciones de los poderes, es un instrumento útil para permitir el ejercicio de los poderes de la clase burguesa en la sociedad civil” (Zampetti, 1990: 34). Existe una correspondencia entre la sociedad civil (hegemonía burguesa de la economía) y la sociedad política (régimen de democracia representativa). “El problema de la extensión del derecho de voto responde precisamente al deseo de favorecer el mantenimiento de este equilibrio. La extensión del sufragio no puede menos de significar extensión del área de los propietarios que con su voto sostienen e influyen en la organización del Estado. (...) ¿Hasta qué punto la extensión del sufragio corresponde a la extensión del área de los propietarios de la sociedad civil? (...) El verdadero problema surge cuando el voto se extiende a todos los ciudadanos, es decir, cuando se introduce el sufragio universal. ¿podemos en este caso sostener que se ha extendido el área de los propietarios? Tendríamos que afirmar que todos los electores son propietarios, lo cual, evidentemente no es cierto” (Zampetti, 1990: 35).

Siguiendo estrictamente esta lógica la extensión del sufragio debiera corresponderse con la idea de extender la propiedad. De este modo la lógica y el equilibrio del sistema se mantiene de lo contrario la idea misma de la democrática representativa no es más que una ficción, dice Zampetti. “El derecho político del sistema democrático nace del hecho de ser propietario” (Zampetti, 1990: 35). “La soberanía pertenece al Pueblo. Ahora bien, al margen de las declaraciones solemnes, surge inmediatamente la pregunta: ¿Es el pueblo efectivamente soberano? ¿Está en condiciones de ejercer aquel poder que la constitución, que todas las constituciones democráticas le reconocen?” (Zampetti, 1990: 36)

Una respuesta simplista a esta pregunta es que para el ejercicio democrático soberano alcanza con la extensión del voto, es decir, el sufragio universal. Ya Rousseau advertía en su libro El Contrato Social esta trampa: “El pueblo inglés cree que es libre porque vota; en realidad, es libre sólo cuando vota, después de lo cual vuelve a ser más esclavo que antes”. Por eso el profesor italiano agrega la libertad no puede separarse del poder y el poder no puede separarse del acceso a la propiedad, sino todo es una escena montada para generar una ficción de soberanía.

La extensión del sufragio, siempre siguiendo a Zampetti significó una promesa de la extensión de la propiedad. Aplicando ese razonamiento a la realidad de nuestro país podríamos decir que la idea de propiedad del peronismo, significó -en gran medida- una especie de fuerza que permite garantizar la concreción de esa promesa de propiedad, cuyo garante no es otro que el Estado. Esto es así en tanto el movimiento nacional se piensa como el transformador de la voluntad popular en la voluntad del Estado. Dicho en otras palabras: la propiedad en el peronismo se extiende en el Estado, pero también en la responsabilidad de éste garantizando el acceso a la propiedad de las personas individuales.

Se puede pensar, como lo sugiere Susana Ramella (2007: 306), que la idea del peronismo de la función social de la propiedad se inscribe en un proceso de valorización de la producción (con eje en el trabajo) y sobre todo del sujeto trabajador/productor incluso sobre el titular del dominio propietario. En 1951 Sampay publica su libro “Ensayo anticapitalista de la Reforma Constitucional”. Allí expresa que el capitalismo, en el orden económico, “está determinado por los

intereses de la propiedad, extraños a los intereses del trabajo y se desentienden del bien de la comunidad”, entendiendo ahí el capital como la propiedad de los medios de producción y con cita de la Encíclica de Pío XI, *Quadragesimo Anno*, agrega: “No se acumulan solamente riquezas, sino que se crean enormes poderes y una prepotencia económica despótica en manos de muy pocos”. Está claro que el centro de atención y articulación social en el peronismo está en el trabajo, mediante el trabajo se extiende la propiedad y ésta cambia la relación de poder.

Si tenemos en cuenta la concepción sobre el Estado y su rol en la economía, la mirada sobre el trabajo como el centro de articulación de los derechos de la sociedad propias de la matriz social del peronismo, podemos ver que el peronismo es producto y a la vez defensor del interés de los nuevos actores que se incorporan a la política, configurando un nuevo bloque de poder hegemónico (inequívocamente hasta 1955 y como empate hegemónico hasta 1976), que implica una ruptura con la lógica de poder de la oligarquía, que configuró el Estado nacional moderno en Argentina. Por eso va de suyo que la manera de hacerlos partícipes del poder real a esos nuevos actores implica una ampliación, no del derecho de propiedad (siempre abstracto y contenido muchas veces también en las legislaciones liberales), sino de la ampliación efectiva de la idea de propiedad para un número mayor de personas, que no son únicamente los miembros de la burguesía (como en la práctica europea) o de la oligarquía (como en nuestra historia concreta).

Sin embargo, sería incompleto nuestro análisis sin consignar que en la extensión de la propiedad el peronismo, por lo menos en una primera lectura, no se involucró con el núcleo de poder de sus enemigos -como lo veremos en profundidad en el próximo capítulo-, que eran los miembros de la oligarquía terrateniente.

La imposibilidad de construir la espalda necesaria para ir por la otra parte de la renta agraria diferencial que quedaba en manos privadas, junto con los fundamentos cristianos en lo doctrinario que esbozaron los principales defensores de la institucionalización jurídica del peronismo (entre ellos Sampay), hacen que algunos autores como Susana Ramella (2007) que no piensan desde la disputa política como núcleo de conflicto, sino desde la raíz meramente teórica del debate, consideren –tal como es su principal tesis respecto al tema- que hay que entender la concepción peronista de la propiedad como la subsistencia de “una mentalidad del Antiguo Régimen representada en el constitucionalismo social de la época”, es decir, pensando que era un vano intento por retroceder en el desarrollo histórico del capitalismo desde concepciones cristianas con reminiscencias medievales, lo cual la obliga a preguntarse si no “significó incorporar una figura de la propiedad ínsita en el constitucionalismo social de la época o se pretendió retroceder la historia y volver al pensamiento antiguo, sin analizar las transformaciones que sobre el concepto de propiedad había dejado el devenir histórico” (Ramella, 2007: 299). Atender a la defensa posterior de esta función social que hace Arturo Sampay, por otra parte el núcleo de su producción teórica post Constitución del ‘49, es la mejor manera de refutar esta teoría.

Insistimos en no restringir la idea de la extensión de la propiedad a los latifundios o la propiedad de los medios de producción: estos representan una cuestión importante, nadie puede discutirlo, pero también hay que abordar el acceso a la propiedad que antes les estaba vedado a las mayorías populares y que a partir de ese momento es el producto de su trabajo. Propiedad que se manifiesta por ejemplo en la vivienda propia, así como también en la posibilidad de disfrute familiar o colectivo al que tienen acceso por primera vez en la historia, desde lo incorporado por el Estado nacional o bien los ámbitos de organización social y colectiva a través de lo que Perón llamaba las organizaciones libres del pueblo. Un ejemplo de esto último fueron las colonias de vacaciones armadas por los sindicatos, donde por primera vez miles de miles de trabajadores



conocieron las sierras o el mar. Este simple hecho generó resistencias de los sectores privilegiados. Pues parafraseando a Jauretche existe alegría en la conquista de derechos y rencor en la pérdida de privilegios<sup>66</sup>. Ese odio es el que llevó a escribir en las paredes de un hospital mientras agonizaba una joven mujer de apenas 33 años: ¡Viva el Cáncer! y a bombardear la Plaza de Mayo asesinando a cientos de hombres y mujeres.

---

<sup>66</sup> La frase exacta de don Arturo Jauretche es "Ignoran que la multitud no odia, odian las minorías, porque conquistar derechos provoca alegría, mientras perder privilegios provoca rencor."

## Capítulo quinto: ¿Transformó el peronismo la estructura de la propiedad?

“Se habla de economía dirigida. Y yo pregunto ¿dónde la economía es libre? Cuando no la dirige el Estado, la dirigen los monopolios, con la única diferencia de que el Estado lo puede hacer para repartir los beneficios de la riqueza entre los catorce millones de argentinos, mientras los monopolios lo hacen para ir engrosando los inmensos capitales de sus casas matrices, allá lejos, en el extranjero”

Juan Domingo Perón

### 1. Estado, medios de producción y estructura de la propiedad.

El peronismo originario constituyó un proyecto de país sustancialmente distinto que el que configuró el llamado modelo agroexportador integrado al mercado mundial, con el cual se construyó el estado moderno argentino a instancias de la llamada generación del '80. Esto es difícil de discutir para propios y extraños. Solamente las mentalidades estrechas -que ven en las disputas nacionales y sociales meras continuidades y complicidades lineales (aspectos de una pelea interburguesa) porque hacen análisis superficiales y dogmáticos- pueden analizar como secuencias indiferenciables el proyecto agroexportador del liberalismo conservador de nuestro país y el industrialismo con justicia social del peronismo. Peor aún es la peregrina conclusión que el peronismo vino para salvar al capitalismo liberal de una inminente revolución socialista. La idea de que el peronismo constituyó un nacionalismo burgués (esbozada entre otros por Milcíades Peña<sup>67</sup>, debiera estar fundado en el análisis del comportamiento de esa clase en los tiempos del peronismo<sup>68</sup> y no en el traslado de categorías abstractas, o el de citas desconexas de personajes

---

<sup>67</sup> Milcíades Peña en su libro de documentos para una historia del peronismo titula uno de sus capítulos “Bonaparte con polleras”, refiriéndose a Evita (Capítulo VII en Peña, 1973: 107).

<sup>68</sup> ¿Será cierto, como dice Norberto Galasso (2003: 5) que “jamás hubo en nuestro país una fisonomía capitalista tan neta como entre 1945 y 1955 si se observa desde la óptica de la inversión, la actividad productiva, la sustitución de importaciones y el apoyo estatal a la industria nacional. Nunca hubo tanto humo saliendo de las fábricas, ni una presencia tan clara de un empresario nacional manejando la política económica como ocurrió entre 1946 y 1949 (Miguel Miranda)”? ¿Cómo se comportó el resto de la burguesía industrial? ¿Cómo lo hicieron sus entidades gremiales tradicionales como la UIA o nuevas como la CGE? ¿Aceptarón los empresarios de buen agrado la imposición de condiciones de justicia social para los trabajadores a la acumulación de capital? Todo parece indicar que solo un puñado de burgueses como Miranda y luego como Gelbart se plantearon cumplir un rol como burguesía nacional en el marco del desarrollo impulsado por el peronismo. Si comparamos la actitud de los empresarios durante el desarrollismo de Frondizi podemos ver realmente cómo esta ideología identificaba cabalmente a la burguesía y esta le presta su incondicional apoyo. Galasso es un historiador honesto por esto dice: “el movimiento nacional acaudillado por Perón debe llevar adelante un proceso de desarrollo nacional-burgués con apenas el apoyo de algunos sectores de la burguesía nacional”. Toda una contradicción para un análisis marxista. Por eso el maestro Galasso (2003: 5) concluye: “Sin embargo, cometeríamos un grave error si estableciéramos una analogía entre el capitalismo tal cual se desarrolló en los países centrales en épocas pasadas y este capitalismo nacional que vivió esa Argentina del gobierno peronista. Una de las diferencias más notables es que aquel capitalismo -europeo o norteamericano- si bien logró el apoyo del Estado, especialmente en cuanto a tarifas protectoras, giró esencialmente sobre la empresa capitalista privada y llevó a cabo la acumulación de capital succionando enormes masas de plusvalía a sus trabajadores”.

individuales por más encumbrados que estos fueren<sup>69</sup>. La afirmación que el peronismo fue una forma de bonapartismo –utilizada por la izquierda nacional- también tiene los límites propios de un traslado conceptual que poco aporta en profundidad para el análisis de la particularidad y singularidad del movimiento nacional y popular. Ahora bien, cabe la pregunta si esa práctica de país industrializado y con justicia social que intentó instaurar el peronismo (intención que se vio frustrada por la reacción oligárquica de 1955, que la interrumpió a sangre y fuego) significó o no un cambio en la lógica y la estructura de la propiedad. Así debemos meternos en la estructuración real de poder en la Argentina de los primeros gobiernos peronistas.

Todo el ejercicio de poder real y fundante implica la creación de derecho y la estructuración jurídica del Estado, allí se afirman y condensan luchas sociales, políticas y culturales que van construyendo en las variantes correlaciones de fuerzas. Y como toda condensación, tiene su peso específico que pesa –valga la redundancia- sobre la realidad. Coincidimos con Puiggrós cuando esquivando el dogma de la mirada del Estado como un mero instrumento de opresión de clase sostiene: “El Estado en sí no puede ser calificado de progresista o reaccionario, de opresor o emancipador. Todo depende de su contenido de clase y del carácter de su intervención en la vida económico-social. Puede conducir al socialismo o impedirlo, de acuerdo con las circunstancias históricas” (Puiggrós, 1958: 12). Por ende, quien accede al gobierno ejerce en gran medida el control del Estado y empieza, también a darle forma. Gobierno y poder no son lo mismo como tampoco lo son gobierno y Estado. El Estado, para Puiggrós “es producto de la sociedad misma y corresponde al grado de desarrollo de la sociedad a la vez que influye en su desarrollo” (Puiggrós, 1958: 81). El peronismo desde el gobierno constituyó un grado de desarrollo distinto y por lo tanto un Estado distinto. Es cierto que la inclusión del capítulo IV con todas las implicancias que hemos analizado puede plantearse como una inclusión en el rango normativo del proyecto nacional y popular del peronismo en lo que hace a una nueva idea de la propiedad y una nueva estructuración del Estado, pero sin embargo hay que detenerse en la práctica misma de ese proyecto para ver si realmente se trató de una nueva forma de asumir el poder en la sociedad argentina que articula una nueva concepción de propiedad. Siguiendo la lógica de Sampay, podemos decir que un nuevo concepto de propiedad se sigue de la existencia de una nueva Constitución real y para esto tiene que haber un nuevo sector social dominante que implique una nueva configuración del poder.

Cómo se reparten esos bienes es la base de la relación de propiedad de una sociedad. Si el ordenamiento jurídico es, como marca la libertad del liberalismo que trata igual en los papeles a quienes tienen acceso a la propiedad y a quienes no lo tienen; o bien si estas relaciones en torno al acceso a la propiedad se cambian, es la clave de bóveda para comprender el concepto de propiedad y poder en el peronismo. La dicotomía entre los propietarios de los medios de producción y los de las otras cosas es fundamental, como vimos con Sampay, sin tener que recurrir a Marx, sino desde la idea de Aristóteles acerca de la relación entre Constitución y clase dominante. Sin embargo, entendemos que con sólo determinar si existe o no la propiedad privada de los medios de producción, no alcanza realmente para dirimir los matices del concepto de propiedad de una sociedad. Incluso pasada mucha agua bajo el puente podríamos preguntarnos si la idea de la propiedad del Estado de los medios de producción practicada en el llamado socialismo real, implicó una sociedad sin clases. Decir que una sociedad se comporta como el

---

<sup>69</sup> Se suele citar para probar el carácter de servidor del capital del peronismo un discurso de Perón en 1944 (el 25 de agosto) en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

modo de producción capitalista no parece agotar lo que podemos decir de la concepción de una sociedad sobre la propiedad.

En principio, podemos decir que el bienestar general del que habla nuestra Constitución nacional deja de ser una declaración que esconde los intereses de clase de los sectores dominantes, cuando como dice Sampay “la producción de los bienes basta para todos los miembros de la comunidad”. (Sampay, 2011: 72). La justicia social es la virtud que ordena los cambios con miras a obtener dicha universalidad del bienestar, para que se haga realidad efectiva –como quería Jauretche- para todos la cobija o para todos el invierno. En primera instancia, para los países dependientes como el nuestro este objetivo implica necesariamente una serie de rupturas con las condiciones de dominación (cuestión poco tenida en cuenta en los análisis sobre los modos de producción desde perspectivas más dogmáticas). Puesto que sin un proyecto que enarbole los intereses nacionales y rompa con una mirada colonizada de sus problemáticas y la dependencia económica estructural esa justicia social es materialmente imposible. Por eso el nacionalismo de los países periféricos a diferencia del carácter imperialista del de los países centrales es siempre una búsqueda enmarcada en los caminos de su liberación y fundamentalmente una actitud defensiva de su autorregulación política y económica.

El proyecto de la generación del ‘80 fue claramente un ejemplo de cómo esa concepción de integración al mercado mundial puede, en todo caso, tener ventajas comparativas para el crecimiento de la economía y especialmente para el bienestar de los sectores sociales acomodados y dominantes, pero en el largo plazo sufre la suerte de sus metrópolis. Su máxima aspiración es ser una colonia próspera en la que una pequeña oligarquía vive en las mismas condiciones que los ricos de la metrópoli. Situación que es puesta en crisis cuando el o los Estados dominantes pierden la hegemonía en el concierto mundial. El proyecto dependiente agropecuario de país que mantuvo su vigencia, más allá de sus vicisitudes, hasta la irrupción del peronismo en la historia; fue claramente definido por Sampay abordando sus orígenes etimológicos: “Aquel sector social que explota a los demás es lógicamente una minoría, y la forma constitucional que impone a la comunidad se llama oligarquía, vocablo de origen griego compuesto de *olígon*, pocos, y *arké*, dominador” (Sampay, 2011: 74). Esta es la matriz de la Constitución real hasta el advenimiento del peronismo. En términos económicos tanto como en términos políticos. Este proyecto constitucional oligárquico tiene su base no solamente en la integración al mercado mundial, sino como vimos en la apropiación por un puñado de familias de grandes extensiones de tierra (originariamente fiscal o de los pueblos originarios) y luego la defensa irrestricta de la propiedad privada como institución fundante de la sociedad y la justicia, elevado a su máximo grado normativo en la Constitución de 1853. “La concepción de la justicia reducida a salvaguardar los derechos de los propietarios privados y a que éstos dispongan discrecionalmente de sus bienes, es la idea de justicia oligárquica. Y la concepción que ordena el trabajo social y los bienes primordialmente al logro del bienestar de todos, es la idea de justicia política según el léxico de Aristóteles, o justicia social o justicia del bien común como se la llama ahora” (Sampay, 2011: 74).

Para analizar los cambios en la estructura de la propiedad, no nos atendremos entonces, a la mirada del marxismo dogmático -de comprender la sociedad sólo desde la idea de si la burguesía tiene o no la propiedad de los medios de producción. Preferimos a la idea gramsciana que complejiza más la cuestión al plantear que la hegemonía consiste en lograr la dirección de la sociedad por medio de un dominio abarcador, tanto de las relaciones de producción cuanto del ámbito de la cultura en general.

Es claro que, más allá de los análisis reduccionistas, los medios de producción son, en definitiva, los instrumentos a través de los cuales ciertos sectores se apropian del trabajo de los asalariados para la creación de riqueza. Así es fácil de comprender, también, quiénes son los dueños –en propiedad privada- de estos bienes en el proyecto agroexportador: la oligarquía terrateniente. ¿Siguen siendo los mismos sujetos que se benefician del trabajo del conjunto de la sociedad con el primer peronismo? ¿Solamente se reemplazó al sector dominante, pasando de la oligarquía terrateniente a la burguesía industrial? ¿O es una mera combinación de ambos? Estas son algunas de las preguntas que hay que formularse para saber si verdaderamente ha cambiado o no la sustancia de la propiedad en ese proyecto.

Podemos recurrir al fácil expediente de utilizar una categoría que cayó en desuso como la de “economía mixta” para clasificar al ordenamiento propuesto por el peronismo, donde la estatización de una franja estratégica de la economía y su correspondiente planificación, la aleja de la primacía absoluta de la lógica de la preponderancia de los capitales privados del capitalismo clásico. Sin embargo, esto se hace insuficiente. También en los tiempos del Estado de Bienestar keynesiano, sobre todo en Europa, podemos visualizar este tipo de “economías mixtas”. Poco nos dice esta categoría sobre la particularidad en la noción de la propiedad inscripta en la práctica transformadora del peronismo. No obstante, el nivel de impacto que tiene las herramientas económicas estratégicas puestas fuera del mercado y sus actores naturales en el caso argentino, poco o nada tienen que ver con la experiencia europea del keynesianismo, donde el motor de la economía siguió siendo el capital privado. Con el peronismo aparece un nuevo actor económico que se convierte en un protagonista en la producción de riqueza: el Estado. No solamente defendiendo sus intereses en la relación con otros Estados, marcando el interés nacional<sup>70</sup> (lo cual no es menor en un país periférico). No estamos hablando de eso, sino del rol económico del Estado que se convierte a partir de las nacionalizaciones en el mayor empleador, el mayor productor de la sociedad, el mayor investigador y desarrollador de la ciencia y la fabricación, tomados estos ítems en su conjunto. Y que no solamente monopoliza -legalizado por la Constitución a partir de 1949- los servicios públicos, sino también el comercio exterior, el sistema bancario y financiero entre otras cuestiones.

Perón, especialista por inclinación profesional en organización, plantea el rol del Estado como un nuevo ordenador de la sociedad, apartándose aquí del rol subsidiario que le asigna el liberalismo. El Estado adquiere un rol planificador que lo acerca (hasta en el nombre mismo de los “planes quinquenales”) al rol asignado por el llamado socialismo real que al bloque capitalista incluso en su faz keynesiana. Así lo explica el propio Perón: “debemos ir pensando en la necesidad de organizar nuestra riqueza, que hasta ahora está totalmente desorganizada, lo que ha dado lugar que hasta el presente el beneficio de esa riqueza haya ido a parar a manos de cuatro monopolios, mientras los argentinos no han podido disfrutar siquiera de un mínimo de riqueza. Esa riqueza se ha perdido por falta de organización. Y ¿quién ha de organizar la riqueza? ¿Los monopolios? Se habla de economía dirigida. Y yo pregunto ¿dónde la economía es libre? Cuando no la dirige el Estado, la dirigen los monopolios, con la única diferencia de que el Estado lo puede hacer para repartir los beneficios de la riqueza entre los catorce millones de argentinos, mientras los

---

<sup>70</sup> “En 1810 fuimos libres políticamente: ahora anhelamos ser económicamente independientes (...) El equilibrio económico del régimen capitalista (...) había establecido un encadenamiento entre los diversos países a través del intercambio económico y financiero. Con ello, se había posibilitado que desde un país central se pudiera succionar la riqueza de los demás, sin la incomodidad y sin el peligro del traslado a dicho país para su explotación” (Perón, 1946).

monopolios lo hacen para ir engrosando los inmensos capitales de sus casas matrices, allá lejos, en el extranjero” (Perón, 1946: 21).

En un sentido idéntico opina Sampay: “el gobierno de la economía moderna está siempre en manos de un poder cabalmente decisivo, sólo varía el sitio desde donde se lo ejerce: en el Estado realmente democrático, haciéndolo servir al progreso social de la nación, o en las organizaciones económicas privadas, haciéndolo servir, en los países indesarrollados (...) en la conservación del status quo, o sea, de la situación de atraso que padecen tales regiones del mundo” (Sampay, 2013).

## **2. La recuperación del control de la economía y las nacionalizaciones del peronismo**

John William Cooke siendo diputado dice: “El capitalismo ha de encontrar en última instancia su forma de actuación, por medio del imperialismo. El imperialismo, consecuencia del capitalismo, encierra en sí sus contradicciones, que son el germen de su propia muerte y constituye su última etapa” (Cooke, 2007: 147). De este análisis extrae la siguiente conclusión: “Es preciso que nuestros sistemas económicos, sin llegar a la socialización, encuentren en sí mismos las formas que les permitan cumplir los fines sociales del Estado, sin que ello constituya un desmedro para los fueros de la personalidad humana”.

El peronismo, consecuente con esa idea de ir contra el poder imperialista, inició un proceso intenso de recuperación soberana de las principales empresas del país que se encontraban en manos extranjeras<sup>71</sup>, fundamentalmente las que brindaban servicios públicos, transporte y energía. Las nacionalizaciones son un instrumento básico de recuperación de la autonomía respecto del capital imperialista en los países dependientes. “En Argentina, la nacionalización estuvo ligada al traspaso de activos privados extranjeros al sector público. En América Latina, junto con México, fue uno de los Estados con mayor intervención en ese campo”. (Zaiat y Rapoport, 2008: 290). Sampay lo expresa de la siguiente manera: “Ahora bien; después de enumerar las inversiones destinadas a poner en estado de óptima productividad al pueblo, corresponde que me ocupe de las nacionalizaciones de los medios de producción y distribución de la riqueza social ejecutadas en el período que estoy analizando, pues, país que aspira a desarrollarse integralmente no puede dejar en manos ajenas el manejo de ciertos engranajes de su mecanismo productivo, si es que no quiere que su economía sea un acoplado de la economía extraña que le manipula esas piezas esenciales” (Sampay, 2013: 183).

---

<sup>71</sup> Para Sampay la soberanía nacional está directamente ligada a la recuperación de los resortes estratégicos de las manos imperialistas: “En resumen: la soberanía tiene un sentido positivo y otro negativo. En el sentido positivo expresa supremacía, supraordinación, sobre todos los que existen en su interior. En el sentido negativo significa independencia frente a otros Estados. Las interferencias de las fuerzas económicas internas sobre el gobierno político, que el capitalismo realiza bajo diversas modalidades, menoscaban y desvirtúan subterráneamente su atributo positivo de soberanía, su supremacía interior —de aquí la necesidad de refirmar el ejercicio real de este aspecto de nuestra soberanía política—; en cambio, la injerencia de los imperialismos internacionales en el Estado, sobre todo mediante la retención de los servicios públicos esenciales, de la actividad bancaria y de las fuentes naturales de energía, va contra la otra cara de la cualidad soberana del Estado, es decir, contra la independencia frente a los Estados y organizaciones extraños, haciendo necesaria, para conjurar ese mal, una economía nacional librada de intervenciones extranjeras” (Sampay, 2013: 20).

El proceso de nacionalizaciones del peronismo le permitió no sólo ganar independencia en las decisiones económicas sino también transformar sustancialmente los actores principales de la propiedad, salvo en la propiedad de la tierra que aún en manos de ciudadanos argentinos producía fundamentalmente para el mercado externo (lo que se va condicionando con la creación del IAPI y el crecimiento del mercado de consumo interno).

En definitiva, como afirma Rapoport: “El Estado se expandió como proveedor de servicios públicos y adquirió la capacidad de influir directamente en la evolución de los agregados macroeconómicos, en la generación de empleo y en la distribución del ingreso” (Zaiat y Rapoport, 2008: 292).

En el período previo a la Constitución de 1949 se nacionalizaron los teléfonos (norteamericanos) el transporte de Buenos Aires (británicos), el servicio de gas de la Ciudad de Buenos Aires (británicos), el servicio de gas de la Provincia de Buenos Aires (británicos), los puertos (británicos y franceses), los servicios municipales de Rosario (británicos) y la electricidad (norteamericanos). El Estado nacional invirtió 240 millones de dólares en el total de estas transferencias (fuente Zaiat y Rapoport, 2008: 303) pero la estrella de las nacionalizaciones que se han de realizar fue la de los ferrocarriles, mayormente en manos británicas. “Los ferrocarriles se compraron en \$2.029.500.000. Un cálculo oficial, realizado en 1951, mostró que se habían pagado \$839.390.000, deducidos el valor de los bienes adquiridos a la fecha de la compra, terrenos pertenecientes a las empresas, compañías subsidiarias, muelles, elevadores, usinas eléctricas, frigoríficos, edificios, etcétera. La adquisición de los ferrocarriles significó la incorporación al patrimonio del Estado de 17.000 propiedades (Hernández Arregui, 2011: 316).

No es este el lugar para la controversia sobre si los ingleses querían o no esa nacionalización<sup>72</sup>, o si el precio pagado fue acorde a la necesidad de renovación que tenían los ferrocarriles, o si éste fue mayor o menor que el valor nominal en la bolsa de Londres, o a si la Argentina podía o no hacer otra cosa con las libras que los ingleses nos debían desde la Segunda Guerra y que habían congelado declarándolas inconvertibles. Lo que nos importa es, precisamente, poner el acento sobre el enorme proceso de transferencia de la propiedad de manos del capital privado, y extranjero, a manos del Estado Nacional. De este modo, se pasó de un monopolio del transporte (porque los FFCC controlaban también a los otros medios) en manos privadas y extranjeras, a un manejo exclusivo por manos nacionales y públicas.

Nuevas empresas estatales hicieron su aparición, fueran o no producto de una nacionalización. La empresa telefónica: ENTEL; la de correos ENCOTEL; la de provisión de gas natural: Gas del Estado, la flota mercante: ELMA<sup>73</sup>, la de energía atómica: CNEA (Comisión Nacional de Energía Atómica), la de aceros: Somisa; la de televisión pública: Canal 7; la aerolínea de bandera: Aerolíneas Argentinas; la de producción de tractores, automóviles y motos: IAME (Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado) que fueron una reconversión de la fábrica militar de aviones de Córdoba donde se produjo el Pulqui II, el primer avión caza a reacción de Latinoamérica (seis países los

---

<sup>72</sup> Recomendamos para analizar esta cuestión el libro escrito por el embajador británico de la época, Sir David Kelly, cuyo título es: “El poder detrás del trono”.

<sup>73</sup> La flota mercante argentina no existía a principios de la década del 40. Por allí se escurrían gran parte de las divisas para pagar el transporte de las exportaciones agropecuarias. El presidente Castillo fue el primero en comprar barcos. La flota mercante (ELMA) pasó de tener 117 buques en 1946 a 198 en 1950, así las mercaderías vendidas al exterior iban a ser transportadas en forma casi exclusiva por buques de matrícula argentina.

producían en el mundo); la red de agua: Aguas y Energía, entre otras muchas empresas públicas. Todas ellas hicieron del Estado el principal sujeto de la propiedad y la acción económica.

Según Hernández Arregui, “Las nacionalizaciones insumieron en 5 años \$3240 millones y se importaron bienes de capital por más de \$14.000 millones. Durante el régimen de Perón, más de \$3500 millones de dólares se invirtieron a liberar al país a fin de convertirlo en una nación soberana” (Hernández Arregui, 2011: 333).

El constitucionalista Jorge Cholvis explica la importancia de este proceso de nacionalizaciones: “En la medida en que se recupera el capital y se produce la repatriación de la deuda, no sólo se gana en autonomía de decisiones, sino que se evitan las salidas de fuertes montos de oro y divisas en concepto de amortizaciones, utilidades e intereses. Las nacionalizaciones peronistas y la cancelación de la deuda externa, permitieron modificar sustancialmente la estructura del pasivo del balance de pagos, reduciendo el monto de divisas que antes se abonaba por la prestación de servicios en manos foráneas, intereses de la deuda externa, gastos de seguros y fletes abonados a empresas del exterior. El grado de enajenación de la economía argentina había llegado antes a tal extremo que no sólo una parte esencial del capital estaba en manos extranjeras, sino que además nuestro ahorro financiaba al capital extranjero” (Cholvis, 2012: LII).

Si entendemos que la inversión directa extranjera, lejos de ser la panacea que desarrolló el país, es -a largo plazo- un mecanismo de succión del ahorro de los argentinos podemos considerar el valor que tiene el proceso de disminución de la misma a lo largo del gobierno peronista. “El total de las inversiones extranjeras a largo plazo paso de 4260 millones de dólares en 1945 a 1860 millones en 1955. Las inversiones británicas pasaron de constituir el 53% del total de las extranjeras en el país en 1944 al 22% en 1955” (Zaiat y Rapoport, 2008: 291 y 292). Con lo cual, además, la vieja dependencia con los ingleses fue menguando considerablemente. “En 1940, el peso del capital extranjero dentro del capital total de la Nación representaba el 20,4% y cualitativamente abarcaba sectores claves de la estructura económica: en 1945, resultado de la forzada política de inversiones nacionales derivada de la guerra esa participación se redujo al 15,4%. Diez años después, por obra del gobierno peronista, sólo el 5,1 % del capital del país estaba en manos extranjeras. Como consecuencia de las políticas económicas aplicadas, en 1955 las salidas de divisas en concepto de intereses y utilidades eran de sólo 17 millones de dólares, algo menos del 4% de la cifra utilizada en este concepto antes de 1945” (Cholvis, 2012: LIII).

Para revertir el manejo imperial de la economía nacional, esta política de nacionalización de la economía se completa con el proceso de desendeudamiento. John William Cooke, siendo diputado advierte con claridad la necesidad de terminar con la sumisión que implica la deuda: “La deuda externa ha sido fomentada por los países de penetración imperialista en nuestro continente, porque muchos gobiernos endeudados han sido arcilla en manos de los fuertes consorcios internacionales” (Cooke, 2007: 112). El histórico jefe de la resistencia peronista ni imaginaba las dimensiones que la deuda adquiriría como instrumento de dependencia después de la dictadura genocida de 1976, iniciando el ciclo de hegemonía del capital financiero en nuestro país.

La intervención estatal también modificó el peso de la deuda pública consolidada en moneda extranjera. “En el periodo 1946-1947 se recataron bonos por 230 millones de dólares aproximadamente. En 1949 sólo quedaban bonos en libras por un valor de 16,8 millones de dólares que no pudieron ser recomprados debido a acuerdos previos” (Zaiat y Rapoport, 2008: 292). Fue así como el país se desendeudó rompiendo con la cadena que la deuda externa significó



desde los tiempos del empréstito de la Baring Brothers durante los gobiernos de Rivadavia y que, luego de 1955, se retomó con la adscripción al Fondo Monetario Internacional, con dos picos pronunciados en la dictadura de Jorge Rafael Videla en 1976 y el neoliberalismo de Carlos Saúl Menem y Fernando de la Rúa en la década de los '90.

Un hito clave en la recuperación soberana fue el decreto N° 8.503 del 25 de marzo de 1946 mediante el cual se nacionalizó el Banco Central de la República Argentina (apenas un mes de la victoria electoral de la fórmula Perón-Quijano y aprovechando el impulso que generó la misma). El Banco Central era hasta entonces instrumento del capital extranjero, particularmente británico. Por su intermedio el Estado Nacional ejerció un efectivo control de todas las operaciones de cambio, tanto oficiales como privadas, recuperando la decisión sobre el volumen y los usos del crédito a través de los bancos especializados que quedaron integrados al sistema del Banco Central. Los depósitos bancarios también se nacionalizaron.

Esta nacionalización del sistema financiero se consolida con la Constitución de 1949 que en su art. 68 inc. 5<sup>74</sup> establece entre las facultades del Congreso: "Crear y suprimir bancos oficiales y legislar sobre el régimen bancario, crédito y emisión de billetes en todo el territorio de la Nación. En ningún caso los organismos correspondientes podrán ser entidades mixtas o particulares". "De esta manera se estatizó de modo absoluto el manejo del Banco Central prohibiéndose la intervención de los intereses privados en el mismo. Similar a la política seguida por todos los países en lucha por su liberación de control de los sectores claves de la economía, de los cuales el Banco Central, emisor de la moneda, y los depósitos bancarios y créditos, son sus ejes fundamentales, pues permiten al Estado planificar en función de prioridades el desarrollo económico" (Jozami, 1969).

En septiembre de 1949 se promulgó la Ley 13.571 de reforma de la organización bancaria del país, del Banco Central y los bancos particulares, la que en buena medida fue una bajada a la tierra del nuevo artículo 40. Allí se estableció que el Banco Central tendría por objeto: Concentrar y movilizar reservas y ejercer el control de los cambios, para moderar los efectos que sobre el valor de la moneda y la actividad económica puedan tener las fluctuaciones del comercio exterior y los movimientos internacionales de capitales y su inversión, y efectuar la regulación del crédito y de los medios de pago a fin de crear condiciones que permitan mantener un alto grado de ocupación y el poder adquisitivo de la moneda.

Las políticas monetarias, de crédito, las cambiarias y las financieras formaban parte de un plan integral de desarrollo productivo estratégico, contenido en el primer Plan Quinquenal, para promover la redistribución del ingreso nacional y el mercado interno, la industria manufacturera local y el trabajo como núcleo del que se desprende un haz de derechos. Entre los objetivos de este plan quinquenal, diseñado por José Figuerola, podemos mencionar:

"Transformar la estructura económico-social a través de la expansión industrial; reducir la vulnerabilidad externa, mediante el rescate de la deuda externa pública y privada y la

---

<sup>74</sup> "El inc. 5 del artículo 68 estatiza de modo absoluto los bancos oficiales, incluso el encargado de emitir moneda, desde que prohíbe las entidades mixtas y la asignación de ese cometido a entidades particulares; además, todo el régimen bancario argentino, en virtud de lo establecido en el mismo precepto, queda situado en lo que se llama 'sector público libre' de la actividad económica, significándose con ello que no se lo estatiza, pero se lo somete al contralor supremo del Estado, con el fin de evitar, a la vez, en este elemento precípua de la economía nacional, el abuso de la libertad y la tesis del colectivismo" (Sampay, 2013: 20).

nacionalización de los servicios públicos; redistribuir riquezas a través de la elevación del nivel de vida de la población y de un plan de obras y servicios públicos en salud educación y vivienda; financiar el plan empleando parte de las ganancias generadas por los términos de intercambio favorables, además de las cuantiosas reservas de oro y divisas acumuladas gracias a la balanza comercial favorable de los años de guerra; mantener una política nacionalista frente a los organismos internacionales creados en la posguerra, aprovechando la coyuntura favorable de las cuentas públicas, ampliar la movilización de los recursos naturales, acelerar la capitalización industrial, extender el mercado de consumo interno y aprovechar la fluidez del sistema bancario para sortear las fluctuaciones de la balanza de pagos” (Zaiat y Rapoport, 2008 :276 y 277).

Sobre el final del segundo gobierno peronista y a causa del impacto de las restricciones externas en el modelo de acumulación, se puso en crisis a la línea simbólica y real trazada el 9 de julio de 1947 cuando la declaración en Tucumán de la independencia económica. El sistema de apropiarse de una parte de la renta agraria diferencial para financiar la industrialización del país mostraba sus límites. Perón procuró, siempre sin renunciar a preservar el interés nacional, pactar con el capital extranjero para solucionar el cuello de botella de la falta de capital. El mejor ejemplo de ello fue la ley de inversiones extranjeras y el préstamo del Eximbank. Pero la idea de sentarse a negociar en condiciones de igualdad con el capital imperialista después de haber generado condiciones de autonomía política y económica era irrealizable desde dos puntos de vista: el disciplinamiento como ejemplo para otros países dependientes que tuvieran la peregrina idea de seguir ese camino; y la imposible osadía de sentarse a tratar de igual a igual, es decir, de poner las propias condiciones y no aceptar las de sumisión incondicional.

### **3. Industrialización y distribución de la riqueza**

La organización planificada de la economía trazada desde los Planes Quinquenales es posible mediante, como veníamos diciendo, el desendeudamiento, la dirección del crédito, la moneda, el control del tipo de cambio y el manejo del mercado agroexportador -la principal fuente de divisas- a través del Instituto Argentino de Promoción e Intercambio (IAPI). El Instituto se constituyó como la gran herramienta de transferencia desde sector primario de la economía hacia el sector industrial financiando desde obras de infraestructura hasta el crédito. Como lo dice Cholvis (2012: LVI): “Para la conformación del nuevo Estado —industrializador, benefactor, planificador del desarrollo— la monopolización del comercio exterior se convirtió en un factor sustancial”.

Toda la nacionalización en general de la economía le permitió al Estado tener la espalda suficiente para fortalecer y orientar la economía hacia el mercado interno y para eso debió hacer una difusión de la propiedad. Sin extensión de la propiedad (aunque no estemos hablando en este nivel de la de los medios de producción) no hay consumo de masas.

Esa autonomía económica se sustenta en la soberanía política, pero al mismo tiempo esta capacidad de autodeterminación política del pueblo sólo puede sustentarse en el tiempo en un proyecto de país con una sólida base económica independiente e industrializada. Este será el grado de desarrollo autónomo de una nación que rompió, en aquel entonces, con la división internacional del trabajo. Se trata, como hemos dicho, de una concepción política de la economía, es decir, una economía política. No hay posibilidad de sostener en el tiempo una política nacional sin alcanzar ese grado de desarrollo económico autocrizado y autónomo. Con razón, Raúl Scalabrini Ortiz decía “tenemos industria, luego nuestra Nación existe” (parafraseando a

Descartes), vinculando la necesidad de la industrialización como clave para la autonomía política y económica del país o, dicho con mayor precisión, su liberación nacional (Azzali, 2014: 95).

Por eso es que el centro de la política económica del peronismo tuvo como eje troncal profundizar la industrialización substitutiva de importaciones, que venía dándose desde el período de entreguerras, pero ampliando el mercado interno a través de una redistribución del ingreso, que extendía la propiedad y empoderaba a los sectores populares.

Volumen físico de la producción industrial		
	1943	1948
	100	134.7
	6.000 millones	16.000 millones
Obreros	846.111	1.169.000
Salarios	1.220 mil millones	4.750 mil millones
Renta Nacional	12.000 millones	31.000 millones
Número de establecimientos	65.803	104.000

Fuente Hernández Arregui, 2011: 318

En el cuadro de Hernández Arregui podemos ver con claridad la conjugación de estos elementos propios del peronismo originario. Allí el aumento de los obreros y de los salarios muestran el quiebre con la lógica de bajos salarios para la producción externa propia del modelo para producción para el exterior y en particular de materias primas. Pero también vemos que la cantidad de establecimientos no se multiplicó en la misma proporción que la renta nacional o que los salarios, aunque sí lo hizo en relación al aumento de la cantidad los obreros. Existió una mayor productividad social, una mayor distribución de la riqueza y no se registró un crecimiento desproporcionado de los sectores que se quedaban con el plusvalor. He ahí el esquema. También es cierto que este modelo no le permitió a las empresas capitalizarse, lo cual condujo a un cuello de botella en su desarrollo, cuya encrucijada fue o bien avanzar sobre otros bienes privados de renta (como la tierra) o bien intentar una conciliación con el capital extranjero, y ya vimos cuáles fueron los resultados de este último intento. Tan sólo las industrias Kaiser y unas pocas empresas más aceptaron las condiciones puestas por el gobierno peronista expresadas en su ley de inversiones extranjeras para salvaguardar el interés nacional. Con esas reglas de juego el capital transnacional prefiere no jugar...

El proyecto de país instaurado por el peronismo, relacionado con la industrialización, no está exento de disputas en su seno. Es que están los sectores propietarios de las tierras que desean retrotraer la cuestión a antes del '43, que se enmarcan decididamente en la reacción, pero también existen los sectores que creen que el proceso de industrialización no se tiene que hacer empoderando y otorgando propiedad a los trabajadores, estos sectores muchas veces conviven dentro del propio movimiento nacional. El congreso de la producción de 1954 impulsado por la CGE (Confederación General Empresaria) es claramente un ejemplo de ello. La idea de que un aumento de la productividad se quede exclusivamente en el bolsillo de los empresarios es el eje de aquel reclamo de mayor productividad para mayor beneficio empresarial. Reclamo que, aunque las justificaciones son múltiples, se centra en la caída de la tasa de rentabilidad empresarial en la última parte del primer peronismo (tema del que hemos dado cuenta en el libro Vencedores Vencidos).

Ya lo advertía Cooke cuando era diputado: “Es necesario vigilar ese proceso de industrialización porque, por un lado, hay interesados en que este siga siendo un país agrícola ganadero exclusivamente y, por otro lado, hay interesados en que ese proceso industrial redunde en beneficio de pequeños grupos económicos” (Cooke, 2007: 90). El desarrollismo de Frondizi pocos años después y sus posteriores versiones autoritarias nos dan una idea de que la posición de Cooke era correcta. Existen intereses en los que la industrialización no va de la mano con la justicia social, sino que requiere de una subordinación de la clase obrera a como dé lugar. Cooptación (neoperonismo y vandomismo) y represión (Plan Conintes) fueron, entre otras, las estrategias jugadas por la expresión ideológica de la burguesía industrial para mantener aplacada la lucha de los trabajadores por sus derechos y por la recuperación de la política como herramienta de transformación. Es decir, por la imposibilidad de circunscribir —a partir del peronismo— su práctica a un papel meramente reivindicativo o peor aún a un rol de *partenaire* pasivo del proceso de acumulación de los industriales, con la excusa del mantenimiento de ciertos derechos.

#### 4. Nacionalización y gasto público

Podemos sintetizar, con Sampay, que “la Constitución Nacional de 1949, además de propender a hacer efectivo el predominio político de los sectores populares e incorporar los derechos sociales —del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y cultura—, tendía a estatizar los centros de acumulación y de distribución del ahorro nacional, las fuentes de materiales energéticos, los servicios públicos esenciales y el comercio exterior”. De este modo, le asignaba a todos los bienes de producción el fin primordial de contribuir al bienestar del pueblo y prescribía que al Estado le corresponde fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar y aumentar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada familia campesina la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La llamada Constitución de 1949 se proponía hacer efectivo el gobierno de los sectores populares, y lograr un desarrollo autónomo y armónico de la economía, “que conceda el bienestar moderno a todos y cada uno de los miembros de la comunidad. Apuntaba, pues, a consumir en la Argentina la revolución social requerida por el mundo contemporáneo” (Sampay, 2011:121).

Las nacionalizaciones que fueron financiadas fundamentalmente “con las reservas acumuladas durante la Segunda Guerra mundial, implicaron que las inversiones requeridas para el funcionamiento y la expansión de los servicios debieran ser financiadas con recursos públicos” (Zaiat y Rapoport, 2008: 308). Pero estos ingresos habían crecido sustancialmente a partir del momento que, como decía Perón, la manguera de las riquezas no apuntaba para afuera sino para adentro. Esto permitió no recurrir al financiamiento a través del aumento de tarifas y, además, el hecho de que muchos servicios de primera necesidad como el agua potable y el transporte estuvieran incluso subvencionados como forma elíptica de aumentar los ingresos reales de las mayorías populares.

“En la estructura de gastos e ingresos del Estado se verificaron modificaciones importantes vinculadas con los objetivos de redistribución de riquezas, justicia social y de impulso del desarrollo industrial” (Zaiat y Rapoport, 2008: 308).

Con relación al Producto Bruto Interno, el gasto pasó de un 19,5% en el periodo 1940-1944 a un 29,4% en 1945-1949 para luego mantenerse en torno al 28,5. La expansión del gasto se asoció al incremento de los salarios como un factor central en el impulso de la demanda interna. “El

aumento del gasto del sector público también incluyó importantes inversiones en materia de infraestructura básica, en la construcción de escuelas y en la edificación de hospitales, entre otras cosas, que configuraron el Estado de bienestar en Argentina” (Zaiat y Rapoport, 2008: 308).

Se puede observar entonces como el Estado nacional no sólo se convertía en el principal “empresario” de nuestro país, sino que también “encaró fundamentales obras de infraestructura social —educación<sup>75</sup>, salud<sup>76</sup>, vivienda<sup>77</sup>, asistencia social<sup>78</sup>— de modo que un 34% de las inversiones del Estado se destinaron a asignaciones de carácter social, con particular intensidad en el período 1945-1949” (Cholvis, 2012: LVI).

De esta manera, se desarrolló un sistema de salario indirecto (transferencia de los bolsillos de los dueños de la propiedad, que en una sociedad del capitalismo tradicional se quedan con la parte del león, a los trabajadores en general) mediante las referidas obras de infraestructura social, el régimen de jubilaciones y políticas públicas de educación y recreación (muchas en manos de los sindicatos), que vienen a sumarse a los mecanismos directos que parten de la fijación de salarios mínimos, vacaciones pagas y aguinaldos y los convenios colectivos de trabajo que fijaban las pautas de las relaciones laborales, no en términos individuales sino colectivamente.

No fue toda obra del Estado en la generación de salarios indirectos. También creció el poder y la propiedad de los gremios. “Los sindicatos levantaron sus colonias de veraneo, grandes hoteles sin parangón en el mundo<sup>79</sup>. El Estado construyó monumentales colonias de vacaciones donde descansaban —y aún lo hacen— millares de familias obreras y medias. La ley de servicio doméstico protegió a las más castigadas capas de la población. Pero las amas de casa gruñían porque ya no podían vejar o echar a las criadas. El sueldo anual complementario elevó aún más esos goces sociales. Pero los industriales y comerciantes que se enriquecían con el alto nivel de vida de la población, también rezongaban mientras las cajas registradoras campanilleaban sin descanso,

---

<sup>75</sup> Se construyeron 8000 escuelas, en 10 años más en toda la historia argentina anterior.

<sup>76</sup> El sistema de salud pasó de 66.300 camas en 1946 a 131.440 en 1954 (Torre y Pastoriza, 2008: 16).

<sup>77</sup> Hernández Arregui (2011: 332) calcula que se construyeron entre los barrios hechos por el Estado, las casas familiares realizadas con crédito del estatal Banco Hipotecario, los desarrollados por la Fundación Eva Perón y por los sindicatos un total de 500.000 viviendas con capacidad para cerca de 2,5 millones de personas lo que significó para una población de 14 millones de habitantes cerca del 18% de la totalidad. Rapoport (2008: 375), en cambio, calcula que las viviendas construidas con financiamiento del Estado desde la nacionalización del Banco Central y los cambios en el sistema bancario son 300.000.

<sup>78</sup> La asistencia social se encaró fundamentalmente a través de la Fundación Eva Perón. Esta era el enlace entre el Estado peronista y aquellos que por sus necesidades inmediatas no podían esperar que el trabajo los alcanzara como articulador social. Los sectores más humildes tuvieron en la Fundación el nexo necesario para apoyar su integración al proyecto en condiciones de dignidad que las viejas instituciones de caridad desconocían por completo.

<sup>79</sup> La izquierda dogmática jamás comprendió el rol jugado por los sindicatos en la transformación de la vida de los trabajadores. Así lo denuncia Hernández Arregui: “La degradación política no alcanza su máxima expresión cuando el Partido Comunista, en su intento de penetrar en la CGT, acusaba a los dirigentes peronistas de estar al servicio de los patrones. Lo hacía con este argumento: “En efecto, a través de sus hoteles y campos para vacaciones, policlínicos y consultorios jurídicos, proveedurías y ayuda social, los jerarcas de la CGT se proponen vaciar al movimiento sindical de todo contenido de clase” (Hernández Arregui, 2011: 309).

querían lucrar sin tasa pero sin las conquistas sociales ni los altos salarios de los trabajadores que los enriquecían” (Hernández Arregui, 2011: 315).

Un párrafo aparte, en lo concerniente a la infraestructura social, lo merece la política de salud del peronismo. “El presupuesto de salud pública, de \$11.070.412 en 1943, pasó a \$340.800.000. El paludismo, enfermedad endémica en ciertas zonas del país, fue totalmente vencido en una campaña sanitaria que asombró al mundo por su valor científico y sus resultados prácticos. El índice de mortalidad por tuberculosis bajó del 130 por mil al 36 por mil en 1954” (Hernández Arregui, 2011: 316).

Una política sanitaria revolucionaria fue impulsada por el Doctor Ramón Carrillo, quien fuera designado al frente de la Secretaría de Salud Pública en 1946 la cual fue elevada, al tiempo (1949), al rango de Ministerio por primera vez en la historia nacional. Hasta ese entonces la salud pública era más una cuestión de las sociedades de beneficencia que una cuestión prioritaria del Estado. Desde allí creó un sistema unificado de Salud, que abarcaba desde la sala de primeros auxilios en las barriadas populares hasta los hospitales y policlínicos de alta complejidad ubicados en todo el país. Fueron construidos por la Fundación Eva Perón, 21 hospitales y policlínicos en 11 provincias, con capacidad aproximada de 22.000 camas. El gran sanitarista argentino, el doctor Ramón Carrillo<sup>80</sup>, durante cuyo mandato se realizó una obra, en este rubro, sin precedentes murió olvidado, calumniado y pobre en Brasil, perseguido por el odio antiperonista.

“La acción del Ministerio de Salud Pública fue respaldada por la realización de obras de infraestructura. Con la consigna ‘Nada es más grande que el agua’, el gobierno peronista extendió los desagües cloacales, la construcción de acueductos y la provisión de agua potable. (...) en 1942 aproximadamente 6 millones y medio de habitantes tenían agua corriente y un poco más de 4 millones servicios cloacales; en 1955 los números eran 10 millones y 5 millones y medio respectivamente” (Torre y Pastoriza, 2008: 16).

En definitiva, es importante entender que el modelo industrialista del peronismo no es un capitalismo librado al despliegue de la propia fuerza del capital, sino que estos gastos públicos y la determinación de la recomposición del salario son algunas de las condiciones efectivas que le impone el peronismo al capital para permitir su desarrollo.

## **5. La relación entre Estado y pueblo**

El capital entendido como la acumulación con base en la propiedad de los medios de producción se mantiene durante el peronismo, pero al mismo tiempo cambia de titularidad una parte importante de él (la suficiente como para determinar la economía), como venimos viendo, a manos del Estado.

---

<sup>80</sup> “La gestión de Carrillo promovió la creación, entre otros, de los institutos de Cirugía Torácica y Tuberculosis y de Hemoterapia, y la modernización de establecimientos y centros hospitalarios regionales. La lucha contra enfermedades endémicas fue un objetivo principal, por ejemplo, logró erradicarse el paludismo. Los sindicatos complementaron la acción estatal, porque favorecidos por el apoyo crediticio del sistema bancario oficial, los ferroviarios construyeron su propio policlínico, al igual que los bancarios (en 1950), los obreros de la industria del vidrio (en 1952) y los de Obras Sanitarias” (Rapoport, 2012: 328).

El capital es un ente de por sí incorpóreo, una enteleguía, una voluntad de poder que necesita un cuerpo, un punto de aplicación para actuar y operar y esa es la propiedad. Y por eso la propiedad fue protegida con los mayores recaudos en los ordenamientos jurídicos que son producto de la burguesía. ¿Es de la misma naturaleza que el principal propietario sea el Estado o la burguesía (sea esta nacional o transnacional)? El Estado es expresión de la correlación de fuerzas de una sociedad y tiene un peso específico, aunque no deja de estar cruzado por las hegemonías sociales. Lo que tenemos que preguntarnos es, justamente, cuál es la hegemonía social o el bloque de poder dominante durante el peronismo y cómo se articuló éste con las clases propietarias, cuando el Estado fue gobernado en función de los intereses populares.

Juan Domingo Perón se refiere a este tema con las siguientes palabras: “Cuando hablaban de libertad, se referían a su libertad con desprecio de la de los demás. Y cuando señalaban la necesidad de mantener el orden público, se referían —y así había que entenderlo— a la necesidad de que el Estado dispusiese de la armazón coactiva indispensable para amparar al capitalismo en sus abusos contra las reclamaciones de las masas hambrientas, por muy justificadas que fuesen. Una huelga era atentatoria al orden público porque minaba los fundamentos de la organización social. Un lock-out, representaba un acto incoercible porque no era sino la consecuencia del ejercicio del sacrosanto derecho de propiedad. Antes pedían gobiernos fuertes y ahora tienen miedo a la fortaleza del Gobierno. Ello obedece, repito, a que el poder ha cambiado de manos y ya no se ejerce por y en beneficio de una clase privilegiada, sino a nombre y en provecho de todos los habitantes de la Nación” (Perón, 1999: 247).

¿Quién hegemoniza el Estado durante aquellos años? La respuesta es simple: el pueblo. Pero se complejiza cuando le damos alcance a este concepto.

Primero, se hace necesario hacer una advertencia desde la propia concepción de Arturo Sampay. El jurista nacido en Concordia sostiene “cuando afirmamos que los sectores populares predominan en determinadas coyunturas históricas, nos estamos refiriendo a la mayoría de los componentes de tales sectores, porque tanto cuando los triunfos radicales de 1916 y 1928, como cuando el triunfo obrero del 17 de octubre, partes de esos sectores actuaron con otro sentido y a veces antagónicamente, sea por discrepar con el modo y con la intensidad de satisfacer los intereses populares, sea porque la astucia de la oligarquía consigue dividir al enemigo, pues esta división le asegura su predominio” (Sampay, 2013: 147).

Una clave para avanzar en su comprensión nos la ofrece Carlos Vilas: “tendemos a pensar que Pueblo son simplemente los más pobres, los trabajadores, los vulnerables. Es decir, algo así como una categoría sociológica, o estadística. Pero el pueblo es más que eso: es una categoría política. Ser parte del pueblo es adoptar una cierta posición en la lucha por la construcción de la Nación contra el imperialismo y sus manifestaciones fronteras adentro (...) lo popular se define en la lucha contra el poder establecido que oprime y explota” (Vilas 2014: 93) y completa “Estar en el Pueblo significa estar ubicado en determinado lado de la lucha por la soberanía nacional y la justicia social” (Vilas 2014: 94).

Nicolás Casullo aporta a la categoría peronista de pueblo en estos términos: “conflicto que se despliega y totaliza a partir de la potencia cultural del mito que reasigna otros lugares de comprensión a todos los actores entrados a escena (paisaje societal más rico, complejo y traumático que una lectura simplificadora de clase). El mito en este caso es obrerista en sentido lato, y a la vez su idiosincrasia ‘peronista’ reviste a esa presencia trabajadora de atributos que desorientan una lectura simple sobre proletarios. El peronista es un sujeto mucho más producto de

ese mito, del mundo simbólico cultural que lo sitúa en escena, que del explotado a secas por las relaciones de producción” (Casullo, 2008: 87).

Ernesto Laclau centra su análisis del populismo en la construcción del pueblo como categoría que le otorga sentido. Este pensador plantea que la frontera de lo popular se construye sobre la diferencia. La idea de pueblo implica una ruptura con el todo de un país y su capacidad de dar respuestas a todas las demandas. La existencia de las demandas insatisfechas por un régimen marca la diferencia en dos campos: “El pueblo, en ese caso, es algo menos que la totalidad de los miembros de la comunidad: es un componente parcial que aspira, sin embargo, a ser concebido como la única totalidad legítima. La terminología tradicional –que ha sido traducida al lenguaje común- ya aclara esta diferencia: el pueblo puede ser concebido como *populus* –el cuerpo de todos los ciudadanos-, o como *plebs* –los menos privilegiados-. (...) A fin de concebir al ‘pueblo’ del populismo necesitamos algo más, necesitamos una *plebs* que reclame ser el único *populus* legítimo<sup>81</sup>” (Laclau, 2005: 124). Es clave para comprender al populismo, pensar la diferencia entre las demandas democráticas (“que pueden ser incorporadas a una formación hegemónica en expansión”) y las demandas populares (que “representan un desafío a la formación hegemónica como tal”).

La categoría de pueblo es mucho más amplia que la de proletariado, propia del marxismo clásico. Mao, aun partiendo desde una matriz marxista, ubica en su concepto de pueblo a todas las clases o fracciones de clase, capas o grupos sociales que tuvieran intereses antagónicos con el imperialismo en la construcción de una política socialista<sup>82</sup>.

En nuestro Libro Vencedores Vencidos definimos dicho concepto con estas palabras: “El pueblo no es sólo un sector social, es una concepción de relación con el propio suelo, es el componente plebeyo de la población (es el *plebs* reclamando para sí ser el *populus*, legítimo según Laclau). Son los intereses de relación afincada, localizada, territorializada, hecha nación del presente. El pueblo se encarna fundamentalmente en los sectores más humildes y mayoritarios de la población. Son los verdaderos damnificados del sistema de dependencia, que los excluye o los explota. Pueblo es, en conclusión, el que no tiene para perder sino sus cadenas en su pelea contra el sistema de dependencia. Pueblo es en definitiva, lo exterior, la diferencia constituyente con vocación de hegemonía en el conjunto social y que el peronismo se propone expresar más que representar. Así como existen sistemas de dominación de unas naciones por otras, existe al interior de una sociedad el dominio de ciertos sectores sobre otros, en base de un sistema de privilegios que le permiten apropiarse de gran parte de la riqueza que esta sociedad produce. El pueblo se constituye en la respuesta a ese sistema de opresión interna” (Koenig 2013: 65).

---

<sup>81</sup> Dicho en términos gramscianos existe una particularidad (una *plebs*) que reivindica para sí el constituir hegemónicamente al *populus* (la universalidad abstracta).

<sup>82</sup> Mao (2010: 188) afirma: “el concepto de pueblo tiene diferente contenido en los diversos países y en los distintos períodos de la historia de cada país. Tomemos por ejemplo, la situación de China. Durante la Guerra de Resistencia contra el Japón, el pueblo lo integraban todas las clases, capas y grupos sociales que se oponían a la agresión japonesa, mientras que los imperialistas nipones, chinos colaboracionistas y los elementos pro-japoneses eran todos enemigos del pueblo” y después sigue: “En la etapa actual, período de la edificación del socialismo, integran el pueblo todas las clases, capas y grupos sociales que aprueban y apoyan la causa de la construcción socialista y participan en ella”. Así el concepto de pueblo en Mao se construye en función de las contradicciones antagónicas en una etapa histórica situada. Y este concepto lo enmarca en el tratamiento correcto de las contradicciones en el seno del Pueblo.



Pero el pueblo no es sólo un componente en la determinación de la hegemonía al interior del Estado. O en todo caso esta hegemonía no es posible sin que la fortaleza de lo popular se constituya no sólo imponiendo sus reglas al interior de la comunidad jurídicamente organizada, sino en su propia capacidad de organización por fuera del propio Estado. La fortaleza de esta organización hace a su autonomía, pero no entendida esta como un valor absoluto sino como peso en la balanza de un proyecto colectivo que se direcciona fundamentalmente a través de ese Estado.

Dicho en otras palabras, el poder del pueblo se construye tanto dentro como fuera del Estado. Es más la concepción de Perón era que el fortalecimiento principal, aunque parezca paradójico desde la práctica del propio peronismo, se daba por fuera del Estado. Así dice: “Yo he organizado el gobierno y he organizado al Estado. Ahora, si el pueblo quiere libertad ha de organizarse. Para ir más allá solamente tenemos una dirección general, una estrella polar, sobre la cual vamos dirigiendo y navegando, que nos va conduciendo hasta allí. ¿Cómo? No depende de nosotros depende del Pueblo” (Perón, 1975: 81).

Esa concepción de la organización popular como motor está íntimamente relacionada con la idea de Perón de la democracia: “Yo creo, y soy un convencido de ello, que no se puede practicar una democracia, en ningún país del mundo, sin una organización popular. Si la democracia es el gobierno del pueblo ¿Cómo puede ejercerse desde el pueblo si no existe una organización que la haga real y efectiva? (...) El gobierno popular es el que surge del Pueblo, representa al Pueblo y es un instrumento del Pueblo. Y esto solamente puede alcanzarse a través de una organización popular que imponga el gobierno y que imponga al gobierno lo que tiene que hacer” (Perón, 1975: 84).

Por eso recurre al concepto de Organizaciones Libres del Pueblo. La primera y más importante en la concepción peronista es la organización de los trabajadores. Perón les dice en 1950 “La verdadera protección de los trabajadores se encontrará en una organización potente y efectiva, que opere juntamente con una potente organización del Estado de derecho, que sea conocedor de las necesidades de todos los grupos sociales y administre justicia sin claudicaciones” (Perón, 1975: 82). Podemos ver en este nivel, también, la importancia que asigna al Estado, pero la garantía en última instancia es la organización propia de los trabajadores. Y esto lo probó el peronismo luego de su derrocamiento en 1955. Fueron las organizaciones de los trabajadores la principal fuente de resistencia al intento de cambio de la Constitución real del país, que implicaba un desguace de la argentina autónoma e industrializada. Solamente cuando se destruyó el aparato productivo, (cumpliendo la profecía del almirante Rojas que para destruir al peronismo había que destruir las chimeneas), en la última dictadura genocida de Videla y Martínez de Hoz, se pudo cambiar finalmente la Constitución real, enterrando por casi tres décadas los sueños de una Argentina más justa.

## **6. Sobre el vínculo entre Estado y capital**

La idea de la relación del Estado con el gran capital en el primer peronismo, pasa de la idea fuerza consignada en la marcha peronista, de que se puede “conquistar a la gran masa del pueblo combatiendo al capital”; hasta la idea tan criticada que al capital se lo puede humanizar. El artículo 39 de la Constitución, ya analizado, fija claramente cuál ha de ser el papel del capital. No puede ser ya factor de explotación inhumana e injusta, sino tener por principal objeto el bienestar y la

justicia social. Lo que se busca es la humanización del capital: se lo convierte, de instrumento de dominación económica, en factor de colaboración con el trabajo, para alcanzar la felicidad de los más desposeídos.

Recurrirémos a uno de los más brillantes pensadores nacionales, Scalabrini Ortiz, para explicar el concepto de humanización: El capital “Pasa sobre las cosas perecederas sin perecer, pasa sobre los hombres mortales sin fenecer. Si el rédito o parte de él se incorpora al capital, el capital crece hasta el infinito (...) Humanizar el capital significa a mi entender emplazarlo, transformarlo en mortal y perecedero como las cosas a las cuales está aplicado. El mandato de Perón ‘hay que humanizar el capital’ abría la puerta a nuevas relaciones sociales progresistas e intervencionistas porque afirmar que la propiedad es violable con fines de utilidad pública es proyectar de inmediato nuevas perspectivas para la convivencia”. “En otra parte el mismo autor había sostenido que encontraba acreditada la ‘inexistencia de verdaderas inversiones extranjeras en el país’ y que ‘el llamado capital ferroviario extranjero no fue sino la capitalización a favor del extranjero del trabajo y la riqueza natural argentina’. Es que ‘los argentinos tuvieron bienes, inmuebles, mercaderías, valores, dinero a veces, pero jamás tuvieron capitales; el capital fue un mito para uso exclusivo de los extranjeros’. En esta concepción el capital aparece como una relación social ajena a los intereses nacionales, en la que quedan subordinadas a su proceso de formación, tanto la fuerza de trabajo de las mayorías populares como los recursos naturales del país. La declaración de utilidad pública o de interés público, la cláusula antimonopolio y la función social de la propiedad -fórmulas jurídicas que expresan un rol activo del Estado en las relaciones de producción- son instrumentos que habilitan la nacionalización de la economía y del capital, y su puesta al servicio de un proyecto nacional que promueva los intereses de las clases populares o, en palabras de Scalabrini, que procure ‘la humanización del capital’. En fin, se trata de afirmar la naturaleza social del capital, es decir, de enunciar las relaciones sociales ocultas detrás. ‘Humanizar el capital’ no es otra cosa que mostrar las relaciones de dominio entre los sujetos y las clases sociales a las que pertenecen, con el fin de ponerlo al servicio del bien común” (Azzali, 2014: 119).

El “humanizador” del capital, por expresarlo de alguna manera, es el Estado, en tanto expresa los intereses de las mayorías. Dicho en términos de la economía: “Según el pensamiento peronista, el Estado tenía un rol clave en orientar sobre cómo debían distribuirse los ingresos” (Zaiat y Rapoport, 2008: 282).

Ya lo vimos en el artículo 40: "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". Así la economía se corre de eje del capital, entendido como el acceso a la propiedad de todo a las clases dominantes, hacia el hombre cuyo bienestar es el fin último de la economía. De tal manera que la riqueza y su distribución tienen como centro y motor a la persona humana para el desarrollo de la economía. Esa persona tiene su sentido en tanto se integra al sujeto colectivo como pueblo. La organización económica de la sociedad deja de ser funcional al individuo y su renta económica, pero al mismo tiempo no “mata” su iniciativa. Esto último en sintonía con la idea de que la sociedad muchas veces se dinamiza con esta iniciativa, la idea de la propiedad de los medios de producción no es abolida sino condicionada por el marco de peso del Estado, en su planificación y orientación con el objetivo de servir a los intereses populares.

"El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social" dice con claridad el art. 39. Con esto el Estado también pone objetivos y límites a esa iniciativa a la que dota de libertad. En este caso también podemos ver como la Constitución le

asigna un rol al capital privado distinto a lo conocido hasta aquí, dado que le cambia el objetivo, ahora sirve a la economía y ésta al hombre, en la búsqueda de evitar la acumulación de excesivas riquezas. La acumulación para el peronismo debe tener el techo de la idea de unidades económicas (con diferencias específicas por rubro) que deben tender a una mejor calidad de vida de la sociedad en su conjunto, y no sólo al beneficio del propietario.

Así entiende Sampay el camino elegido por el peronismo, un camino propio que expresa, también en esta materia, su tercera posición. La cuestión social reside en dar participación a los miembros de la sociedad “de los bienes materiales y espirituales de la civilización en nuestros días la solución de tan magno problema está en una de estas posiciones: ó la comunista, que estatiza la propiedad de los bienes para hacer común el goce de sus frutos entre todos los miembros de la sociedad; o la adoptada por la Reforma Constitucional de 1949, que mantiene el dominio privado sobre los bienes, ya que el propietario es quien más empeño pone en hacerles rendir el máximo de sus frutos, y mediante una legislación adecuada hace que esos frutos sean equitativamente distribuidos entre todos los miembros de la sociedad. Pues es inherente a la naturaleza humana que el propietario privado sea más afanoso creador de bienes sociales que el funcionario del Estado; por lo que el problema reside en que la legislación logre socializar —digamos así— el consumo de esos bienes. Ésta solución, justamente, es la que buscaban las cláusulas económicas de la Reforma Constitucional de 1949” (Sampay. 2012b: 183). En un sentido parecido se expresa el prestigioso jurista Carlos Cossio<sup>83</sup>, uno de los consultados previamente al dictado de la Constitución, titular de Catedra de Filosofía del Derecho: “El contenido de la nueva Constitución debe significar lo siguiente: economía planeada, pero con subsistencia de los derechos individuales. Esto significa definir con firmeza una posición diferente del individualismo manchesteriano, del comunismo ruso y del totalitarismo centroeuropeo”<sup>84</sup>.

En este sentido, la economía peronista se plantea el objetivo de que no exista la explotación del hombre por parte de la actividad privada. La propiedad pierde, de este modo, el sentido absoluto que le otorgaba el liberalismo constitucional para enmarcar su desarrollo en ciertas condiciones que reciben el nombre genérico de justicia social, pero que son en realidad una nueva forma de relación de las personas entre sí y de éstas con las cosas, es decir, una nueva concepción de propiedad.

Es que en definitiva capital y propiedad privada de los medios de producción no son más que modos específicos de una relación social, que se encuentra determinada por el peso de la hegemonía social de los sectores populares durante el período justicialista, desacralizados del enunciado jurídico constitucional liberal con el que venían ocultándose como relación de injusticia. El concepto mismo de “función social de la propiedad” adquiere, como producto de la situación concreta y la naturaleza del proyecto histórico del peronismo y los intereses que expresa, una relación social particular que no elimina pero que sí determina fuertemente el ejercicio de la propiedad de todo en general y en particular de los medios de producción.

---

<sup>83</sup> Cossio era un jurista reconocido internacionalmente a partir del desarrollo de su teoría Ecológica y la formación de la Escuela Jurídica Argentina, uno de los pocos que discutía mano a mano con el jurista austriaco Hans Kelsen. No fue el único consultado, decenas de profesores de Buenos Aires y La Plata, entre otras universidades, aceptaron contestar a los requerimientos sobre la cuestión constitucional hechos por el peronismo.

<sup>84</sup> Citado por Regolo (2012: 245).

Este mecanismo de condicionamiento del Estado al capital funcionó concretamente en la medida en que por un lado éste lo necesitó (en particular la burguesía industrial) como plataforma de despliegue y mutación de un modelo agroexportador a uno industrial. La diferencia obtenida por el IAPI durante los primeros años fue la fuente principal de financiamiento del desarrollo industrial. Como dice con claridad el historiador Norberto Galasso: “El crecimiento de las fuerzas productivas se caracterizó por una poderosísima franja de empresas estatales [pero además] la acumulación del capital no se basó fundamentalmente en la explotación de los asalariados, sino en la translación de ingresos desde el sector agrario al sector industrial (...) [todo ello con] un alto grado de “socialización” y el apoyo fervoroso y consecuente de los trabajadores, convertidos en columna importantísima del sistema” (Galasso, 2003: 12).

Las magras cosechas y el cambio del contexto internacional con el deterioro de los precios de nuestras exportaciones agropecuarias (ver cuadro de deterioro de los términos del intercambio) no sólo frenaron la transferencia de recursos, sino que por un par de años también empujaron al gasto público y desaceleraron el proceso de redistribución de la riqueza. Es decir, por lo menos hasta 1953, este modelo se enfrentó a sus propios límites.

Deterioro de los términos del intercambio 1946-1955 fuente Zaiat y Rapoport, 2008: 367

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	Reservas internacionales	Términos del Intercambio
	En millones de U\$S				Base 1935-39=100
1946	1.175,3	675,4	499,9	1.686,6	112,2
1947	1.614,3	1.584,5	29,8	1.163,1	134,1
1948	1.626,8	1.590,4	36,4	673,6	132,2
1949	933,8	1.072,6	138,8	523,9	109,9
1950	1.167,6	1.045,4	122,2	690,5	93,3
1951	1.169,4	1.480,2	310,8	357,0	102,1
1952	687,8	1.179,3	491,5	184,2	81,9
1953	1.125,1	795,1	330,0	377,1	92,5
1954	1.026,6	979,0	47,6	370,9	86,2
1955	928,8	1.172,5	243,9	119,0	88,3

## 7. Propiedad, distribución de la riqueza y trabajo.

El proyecto del peronismo introdujo importantes cambios en la relación persona-cosas, que impusieron su lógica al capital, como vimos más atrás y que tienen su coronación en el orden jurídico en el famoso capítulo IV de la Constitución del '49 y, en el orden material concreto, se expresa aún en los sectores como el campo donde no se alteró sustancialmente la propiedad de los medios de producción (aunque sí a través del IAPI metió mano en la distribución socializando una parte de la renta agraria diferencial). Pero la transformación principal de la propiedad fueron los condicionamientos del proyecto nacional del peronismo -incluso al capital industrial- con eje en los derechos de los trabajadores. Esto atravesó también a los terratenientes a los cuales a partir de los derechos laborales establecidos para los trabajadores rurales (estatuto del peón rural) se puso un freno a la sobreexplotación ejercida por ellos. Desde la idea misma de persona (con el

empoderamiento de los trabajadores) hasta la función social de la propiedad, compatibilizada con la existencia de nuevos actores sociales, fueron fundantes y fundamentales para la concepción de la propiedad en la Argentina de mediados de siglo XX.

Tal como entiende Sampay “La Constitución de 1949 trazaba las coordenadas para instaurar en el país una economía social, entendiendo por tal, la organización de la producción para crear las condiciones necesarias para que todo el pueblo participe de los bienes materiales y culturales brindados por el portentoso progreso de la civilización” (Sampay. 2012: 36). Para eso eligió el camino de empoderar a los trabajadores y condicionar (humanizar) al capital en el desarrollo de un modelo industrialista. Pero para que esto no fuera una mera enunciación jurídica, se debió materializar en los ingresos, condiciones de vida y relaciones sociales del pueblo.

Norberto Galasso (2005: 479) toma los datos de la redistribución de la riqueza comparando varias fuentes que van del más escueto de la CEPAL que lleva del 40, 1% de la participación de los asalariados en el PBI en 1946 y llega al 50,5% en 1952 y los de la Secretaria de Asuntos Económicos que parten del 43,5% en 1942 para llegar al 61% en 1952. Con todo, calcula el historiador nacional que las cifras definitivas de la redistribución oscilan entre el 10 y 13 o 17%. Porque hay que tener en cuenta que a partir del '52 las cifras de la participación en el PBI tuvieron un leve descenso, alcanzando ahí su techo. Sea cuales fueren los números que se tomen, con el peronismo por primera vez en la historia argentina, los salarios de los trabajadores superaban a la retribución obtenida en concepto de ganancias, interés y renta de la tierra. Y esto no es un dato menor.

En los cambios de la distribución de la riqueza operaron dos factores: el cambio del modelo agropecuario al industrial que requiere de mayor especialización e ingresos, también la voluntad política del gobierno de darle impulso al mercado interno, dando acceso a las clases populares al consumo y a la propiedad personal. Buena parte de esta redistribución se localizó, por ende, en los grandes conglomerados urbanos donde se radicó la industria y donde se realizaron las principales obras de infraestructura social que mejoraron las condiciones de vida.

Información estadística acerca de transformaciones sociales del periodo [peronista] Galasso (2005: 486).

Años	Salario real (índice)	Consumo s/PBI %	Inquilinos s/total de viviendas %	Fabricación de heladeras electricas (índice)	Receptores de radio (unidades existentes)	Turismo en Mar del Plata (personas)	Votantes en elecciones (personas)	Afiliados al sistema previsional
1941				100	1.100.000	380.000		
1942								
1943	100							
1944								481.837
1945								
1946		75						
1947			70				3.408.000	
1948								

1949								
1950								
1951							8.654.000	
1952		89						
1953					2.900.000			
1954								
1955	160		45	500		1.400.000		2.256.580
Variación	60	14	-25	400	1.800.000	1.020.000	5.246.000	1.774.743
	+60%	+18%	-35,7%	+400%	+163,6%	+268,4%	+154%	+368%

Una de las herramientas de esta redistribución fue el impulso del peronismo a la sindicalización y a la fijación de salarios y condiciones de trabajo a través de las convenciones colectivas. En un lapso de apenas algunos años más de la mitad de los trabajadores urbanos se organizó en sindicatos y esto implicó un gran crecimiento de su capacidad de negociación, cambiando la correlación de fuerza con los que seguían detentando la propiedad de medios de producción. “En 1943, la CGT contaba con sólo 200.000 afiliados. La gran mayoría de los trabajadores se mantenía indiferente o marginal a la organización sindical” (Hernández Arregui, 2011: 305). Según los datos del cuadro de sindicalización de Zaiat y Rapoport y si consideramos preciso el dato proporcionado por Hernández Arregui, la afiliación se decuplicó. Otros autores llevan esa cifra real de afiliados al doble. Entre ellos Hernández Arregui que habla de 6 millones de afiliados. Esto también nos permite darnos una idea del crecimiento del poder de los sectores obreros como se fue construyendo una nueva correlación de fuerzas impulso de una nueva distribución de la riqueza.

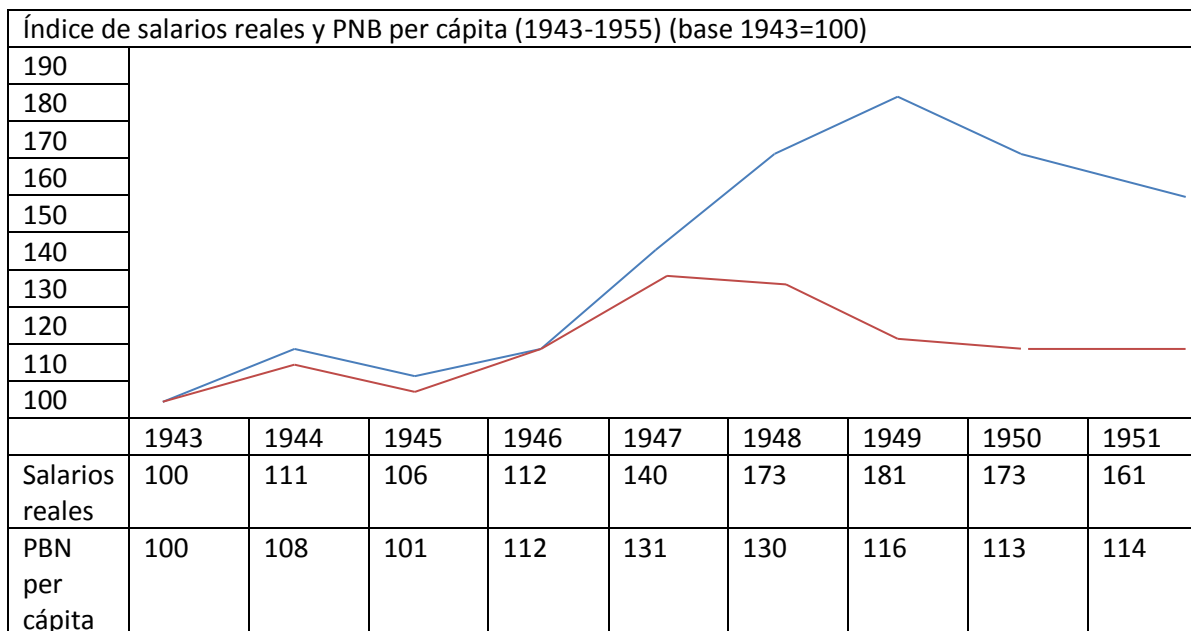
Sindicalización (fuente Zaiat y Rapoport, 2008: 287).

Afiliación sindical entre 1946 y 1954 (número de afiliados)

	1946	1948	1950	1954
Industria	444.350	795.752	1.088.781	992.799
Transporte	178.109	306.977	311.623	411.531
Servicios	254.871	430.196	592.000	852.250
Total	877.330	1.532.925	1.992.404	2.256.580

La organización de los trabajadores, sin duda la más importante cuantitativa y cualitativamente de toda nuestra América, y el hecho de que el Estado dejara de ser adverso para los sectores populares y ni siquiera fuera neutral, cambiaron las condiciones reales de vida. Todo esto “trajo consigo una formidable expansión de los salarios reales, los cuales hacia 1949 eran 62% más altos que en 1945” (Torre y Pastoriza, 2008: 11). Ningún otro periodo de la historia argentina registro tal magnitud en el incremento en los salarios reales (sólo, posiblemente, en los nominales, en tiempos de inflación). Luego de este pico y fruto de la crisis económica (fundamentalmente basada en la caída de los precios internacionales de nuestras exportaciones) los salarios reales tuvieron un bajón importante pero se recuperaron a partir de 1953. “Haciendo un balance final, tenemos que hacia 1955 los salarios reales todavía eran superiores en más del 60% a los correspondientes a 1945 y la participación de los asalariados en la distribución del ingreso nacional alcanzaba al 50%” (Torre y Pastoriza, 2008: 12).

Distribución del ingreso. Fuente Zaiat y Rapoport, 2008: 287.



Estas cuestiones se entrelazan con la situación de pleno empleo que caracterizó al peronismo, con lo cual dejó sin una importante herramienta de disciplinamiento al capital. Incluso después del impacto de la crisis del campo, provocaba por la sequía bienal de 1951-1952, el país continuó teniendo un altísimo índice de ocupación. He aquí algunas cifras de los porcentajes de obreros ocupados: 1953: 93,7%; 1954: 94,3% y 1955: 98,3% (Hernández Arregui, 2011: 313).

Sampay incluía entre los objetivos en materia de economía política de la Constitución del '49: "La economía programática en la reforma que discutimos tiene dos fines: uno concreto e inmediato, la ocupación total de los trabajos, esto es, la supresión definitiva de la desocupación cíclica, de la desocupación en masas que se verificaba en las sucesivas depresiones económicas; y otro último, al que éste subordina; brindar a todos los habitantes de la Nación las condiciones materiales necesarias para el completo desarrollo de la personalidad humana, que tiende a un fin espiritual, no material" (Sampay, 2011b: 127).

La concepción misma del derecho del trabajo que reivindica el peronismo es un cuestionamiento claro al ejercicio irrestricto de la propiedad. Si bien, es cierto que esta no es una originalidad del peronismo, tiene un alcance inusitado en la política comparada en el marco de los países periféricos. En otras palabras, la mayoría de los derechos conquistados sólo fueron disfrutados por la clase trabajadora de los países centrales y principalmente en el período de amenaza de la revolución socialista que hizo que el capitalismo se autoimpusiera el Estado de Bienestar como forma de ponerle un freno a los fantasmas que recorrían Europa, parafraseando a Marx,. Esto no alcanzó a los trabajadores de los países dependientes, que en muchos casos, gozaron de muchos menos derechos que sus pares europeos.

La concepción liberal que inspira nuestra Constitución del '53 a través de Alberdi plantea: "El salario es libre por la Constitución como precio del trabajo y su tasa depende de las leyes normales

del mercado”. Además la Constitución, cómo bien lo sabemos, concede al obrero la libertad de morirse de hambre, porque según comenta Alberdi: “Garantizar trabajo a cada obrero sería tan impracticable como asegurar a todo vendedor un comprador, a todo abogado un cliente, a todo médico un enfermo, a todo cómico, aunque fuese detestable, un auditorio. La ley no podría tener ese poder sino a expensas de la libertad y de la propiedad...” (citado por Scalabrini Ortiz, 2012: 80). En contraposición con la idea alberdiana Sampay sostiene: “La Constitución vigente [del ’53/60] no reconoce al obrero sus derechos porque la prestación de trabajo se incluía en la libertad de comercio: el trabajador ofertaba en el llamado mercado ‘libre’ sus energías, a trueque de un precio que fijaba la ley de oferta y la demanda; es decir, el trabajo era una mercancía entregada al libre juego de los intereses encontrados, y la condición humana del obrero se degradaba a máquina productora de energía. Los juristas saben bien que se consideraba el contrato de trabajo como una compraventa, según la teoría enunciada por un eminente tratadista italiano: el obrero-máquina produce energías de trabajo que el patrono compra igual que la energía eléctrica” (Sampay, 2011, 121).

Y continúa Arturo Sampay: “suplantamos el señalado régimen capitalista-liberal del trabajador, basado en el concepto absoluto de la propiedad privada y en el contrato de locación de servicios, concertado por las partes sin injerencia del Estado, por una relación institucional del trabajo, constituida por las leyes obreras, que en virtud de sus disposiciones forzosas, de orden público por el interés social que las informa, son inderogables por la voluntad privada, y por los contratos colectivos de trabajo, que son normas generales emanadas de los grupos profesionales. Obsérvese sin embargo que, mientras los regímenes totalitarios como el de la Alemania nacional-socialista, y más acentuadamente, como de la Rusia Soviética, han abolido la iniciativa privada y han sustituido sistemáticamente con el intervencionismo legal del Estado la acción particular del individuo, de la familia o del sindicato, la reforma constitucional reconoce un cierto número de derechos imprescriptibles, pero, a partir de este mínimo coactivo impregnado de motivos sociales y enderezado a defender al obrero de la posible prepotencia económica del patrono, conserva la autonomía del dador y del prestador de trabajo, y deja una zona indefinida para la libre determinación de los concertantes del negocio laboral, aunque claro está que, a partir de aquellas garantías, el obrero puede mejorar en su favor el mínimo de derechos aludido. Superamos, pues, el puro régimen contractual individualista -vamos *au delà du contrat*, como dicen los franceses- y transportamos las relaciones individuales de trabajo del plano conmutativo al plano social” (Sampay, 2011: 122).

Impulsados por Perón ya desde la Secretaría de Trabajo y Previsión se crearon los tribunales de trabajo sacando del ámbito privado la resolución de las relaciones laborales como un contrato entre privados. Se firmaron los primeros Convenios Colectivos de Trabajo, en 1944 fueron 123 para 1.400.000 obreros y en 1945 fueron 347 abarcando a más de 2.187.000 (fuente Zaiat y Rapoport, 2008: 245). Allí no sólo se discutían salarios, sino también condiciones de trabajo.

Desde aquella histórica Secretaría además, se fijaron salarios mínimos e indemnizaciones por accidentes de trabajo, se estableció el aguinaldo o sueldo anual complementario, se extendió el régimen de jubilaciones<sup>85</sup>, se redujo la jornada de trabajo, se extendieron a todos los trabajadores las indemnizaciones por despido, se establecieron las vacaciones pagas anuales y se sancionó el

---

<sup>85</sup> “El salto en el número de afiliados al sistema previsional fue considerable: de los 481.837 que eran en 1943 pasaron a 2.317.946 en 1947” (Torre y Pastoriza, 2008: 14).



Estatuto del Peón rural<sup>86</sup> que terminaba con las relaciones casi feudales entre peones y estancieros. Y eso fue solamente el primer acto. Antes y después del advenimiento del peronismo, la situación de los trabajadores había cambiado sustancialmente: altos salarios, alto nivel de consumo y alto nivel de ocupación.

El impacto de la política laboral del peronismo se notó concretamente en los bolsillos de los trabajadores (la víscera más sensible, solía decir Perón). Y ese impacto se tradujo inmediatamente en consumo cuya implicancia fue mover las ruedas del mercado interno. Los aumentos en el ingreso significaron mayor consumo en principio en ropa y alimentos, pues estas cuestiones básicas tenían un fuerte retraso antes de 1943. Tomemos como ejemplo “lo ocurrido con ese componente tan esencial de la dieta nacional, la carne. Durante 1946-1952 se produjo en el país la mayor cantidad de carne registrada hasta entonces, pero a pesar de esa abundante oferta desde 1947 la cantidad de carne exportada disminuyó en forma continua: La razón: el aumento sostenido del consumo interno. En el destino de la producción, éste representaba el 75, 2% en 1946, pero seis años más tarde ya alcanzaba al 88, 8%” (Torre y Pastoriza, 2008: 12).

Es cierto que sin que mediara un proceso de desarrollo industrial apto para elevar los salarios promedio de la economía, no hubiese sido posible la redistribución del ingreso. Pero no es menos cierto que la industrialización es condición necesaria aunque no suficiente. También se puede industrializar mirando más al mercado externo que el interno, con salarios bajos y sin derechos sociales. El modelo de los países asiáticos de fines del siglo XX es un claro ejemplo de ello.

El mejoramiento general de los sueldos y los salarios indirectos (por ejemplo, el sistema de salud o el sistema educativo gratuito —que alcanza por primera vez el nivel universitario) provocaron, efectivamente, una onda inflacionaria, pero al mismo tiempo un estímulo general en la producción al aumentar la demanda de artículos de consumo, alimentarios e industriales.

Entre las condiciones de vida también cambió sustancialmente la posibilidad de un amplísimo sector de la población de alcanzar a la propiedad de la casa propia. El economista Mario Rapoport (2012: 328) afirma: “El problema de la vivienda fue uno de los legados ingratos que heredó el gobierno peronista (...) el hacinamiento era uno de los problemas más graves (...) 400.000 familias vivían en hogares donde cuatro o más personas ocupaban una sola habitación; mientras que 800.000 familias con dos o más personas viviendo en una habitación”<sup>87</sup>. Por eso el peronismo, haciéndose eco de las demandas populares, entendió al acceso a la vivienda como una de las condiciones fundamentales de vida de la persona y un punto clave de la propiedad personal. Por eso desde el gobierno empezó poniendo condicionamientos legales al abuso que había en el negocio de la construcción para alquiler, que llegó a convertirse en uno de los principales negocios especulativos de ciertas clases acomodadas. Torre y Pastoriza (2008: 12) sostienen que el 70% de las viviendas del área metropolitana estaban ocupadas por inquilinos a mediados de la década del '40. La Ley 13.581 de locación de inmuebles de la propiedad privada de octubre de 1949 declaraba

---

<sup>86</sup> El decreto 28.169/44 que establecía el Estatuto del Peón Rural le daba a los trabajadores del campo por primera vez en la historia argentina los mismos derechos de los trabajadores de las ciudades. Esto alteraba también las relaciones sociales de poder en amplias zonas rurales.

<sup>87</sup> “Generalmente estas habitaciones se encontraban en los conventillos, sin ventanas, donde la única ventilación provenía de la puerta y, si bien contaban con cocina, muchas veces la misma, al igual que el agua corriente, baños y las duchas eran compartidos” (Regolo, 2012: 177) Así vivían según el mismo autor en capital federal el 58,1% de las familias de clase obrera, entre 4 y 6 personas hacinadas en una única habitación.

a esta actividad subordinada a la función social de la propiedad con coherencia respecto de la recientemente sancionada Constitución Nacional. Según las sesiones de debate, se trataba de un criterio de interpretación general derivado del artículo 38 de la nueva Constitución en relación al acceso a la vivienda. En sus disposiciones principales se establecía la obligatoriedad de denunciar por parte de los propietarios las viviendas deshabitadas, para que en un término determinado las arrendaran.

En definitiva, “por medio de una sucesión de decretos y leyes, dicha política [de congelamiento de alquileres y prohibición de desalojos] fue prorrogada, de tal forma que entre 1943 y 1955 los alquileres subieron solamente un 27,8%, un aumento insignificante frente al incremento general del costo de vida, cercano al 700% entre esos años” (Torre y Pastoriza, 2008: 12).

En el tema de vivienda familiar se estructuró a través del Instituto Nacional de Previsión Social y la Administración Nacional de la Vivienda, en articulación con el Banco Hipotecario Nacional para ejecutar la planificación y construcción de viviendas a tal efecto. Se limita la propiedad de casas para alquiler con impuestos especialmente cuando están vacías. Y en contraposición exime de impuestos por un lapso de cinco años a los propietarios de terrenos que edifiquen casas destinadas a vivienda cuya locación no exceda de un monto razonable y que sea de tres dormitorios o más (pensemos en las condiciones de hacinamiento en que se vivía anteriormente en los conventillos, donde cada familia ocupaba una sola pieza y el baño era compartido).

En esta línea, Perón había establecido en 1944 la consigna que guió la lógica en esta materia de las políticas públicas: “La vivienda no es un privilegio del hombre que puede, sino uno de los derechos del hombre de pueblo”.

“El peronismo implicó un quiebre en las políticas de vivienda popular ya que los planes dispuestos por el ejecutivo nacional fueron acciones sistemáticas, planificadas y sostenidas en el tiempo. En este sentido las masivas construcciones no generaron solamente el efecto contenedor de la problemática de la vivienda, generaron también transformaciones en el plano simbólico: el sueño de la casa propia se materializaba finalmente y los sectores populares, marginados hasta ese momento, accedían a los beneficios del derecho a la vivienda, al bienestar y al espacio público” (Barrios y Fernández, 2008: 2).

Una Comisión Asesora para la Vivienda Popular<sup>88</sup> estuvo al frente de la elaboración de un plan nacional de vivienda popular hasta que en mayo de 1945 se creó la Administración Nacional de la Vivienda, órgano que dio fin a las sucesivas y poco efectivas reparticiones que trataron el tema antes y después. El peronismo se dio una fuerte política pública de construcción de casas de familia paliando así el importante déficit que heredó que alcanzaba de un modo otro aproximadamente al 20% del total de la población. Como ya hemos mencionado, conforme a distintos autores la cantidad de casas edificadas en el periodo oscilan entre 30.000 y 500.000. Cualquiera que sea la cifra que se tome en cuanto a las cantidades y a la proporción de soluciones habitacionales no tiene parangón con ninguna establecida precedentemente ni con posterioridad.

Las acciones efectuadas materia de construcción de viviendas fueron encauzadas mediante dos tipos: “la primera fue llevada a cabo en forma directa por el Estado mediante la construcción de viviendas; la segunda fue implementada en forma indirecta por medio de la asignación de créditos

---

<sup>88</sup> Esta Comisión estimaba que el déficit de vivienda en todo el país era de aproximadamente 650.000 viviendas (fuente Rapoport, 2012: 328).

a cargo del Banco Hipotecario Nacional materializados en chalets unifamiliares” (Barrios y Fernández, 2008: 7).

La política estatal más importante para generar el acceso a la vivienda se condensó por medio del crédito barato que otorgaba el Banco Hipotecario Nacional (BHN). Los créditos del BHN fueron también mecanismos de redistribución del ingreso, pues no requerían depósitos previos y sus tasas de interés no se reajustaban al ritmo de la inflación. De esta manera, los sectores populares encontraron posible afrontar los costos de los créditos accediendo a la propiedad inmobiliaria.

También es importante consignar que la construcción directa de casas fue desarrollada tanto por organismos estatales como el Ministerio de Obras públicas, cuanto no estatales, como la Fundación Eva Perón o los sindicatos. “El peronismo construyó desde el gobierno viviendas destinadas a los sectores de menores recursos. Este hecho, común a otros países para la misma época, instaló en el horizonte de anhelos de amplios sectores de la sociedad argentina el acceso a la vivienda como un sueño alcanzable con la ayuda del Estado, visto por primera vez como garante de los derechos de los trabajadores. Ello permitió que un amplio conjunto de ciudadanos pudiera pensar su identidad como interlocutor del poder político”. Analiza Rosa Aboy (2003) esbozando las implicancias políticas de este tipo de cambios en la propiedad.

Con el desarrollo de la industria liviana el acceso a la casa propia estuvo complementado, además, con el bienestar familiar antes restringido a familias más acomodadas. En efecto, cada casa de trabajadores pudo tener acceso a heladeras, cocinas, planchas, calefones, etc. Esos artefactos de uso doméstico eran fabricados por la industria nacional y era de buena calidad. El ícono de entre estos va a ser las famosas heladeras Siam-Di Tella, algunas de las cuales, 70 años después, todavía siguen funcionando. Todo ello hay que complementarlo con el subsidio de la electricidad y el acceso al gas. Esto último fue posible gracias a un gasoducto que unía Comodoro Rivadavia con Buenos Aires, que fue comenzado en 1947 y terminado dos años después. En cuanto a la electricidad el aumento del desarrollo de la industria generó un cuello de botella que afectó incluso a la familiar pero “estaban ya, en gran parte, construidos 36 diques por un valor de 2.500 millones de pesos y 1.000 millones de kw. En 1943 había sólo diez. Setenta y cuatro centrales hidroeléctricas y varias terminadas o en construcción, 26 centrales termoeléctricas con una potencia de 430.000 kw.; 24 obras fluviales por valor de 140 millones de pesos, etcétera.” (Hernández Arregui, 2011: 318).

En la Argentina previa al peronismo sólo veraneaban las clases pudientes. Todo esto terminó a partir del 17 de octubre. “La vida de los argentinos se modificó. Semejante cambio trajo sus trastornos. Los cines llenos, los estadios llenos, las confiterías llenas. Los comercios, hasta entonces desiertos, no daban abasto. Se desatendía al público y los empleados se mostraban insolentes. Pero el público podía comprar. Se viajaba con dificultades. Pero los lugares de veraneo estaban abarrotados. Las clases privilegiadas protestaban. Pero las capas bajas de la población conocieron derechos a la vida que les habían sido negados bajo el inexorable dominio material y político de la oligarquía”. (Hernández Arregui, 2011: 314).

## **8. El peronismo y la propiedad agropecuaria**

Va a ser la cuestión agraria un lugar desde donde, por izquierda y por derecha se le suele pegar al peronismo. Como decía Hernández Arregui “El caballo de batalla de la oposición a Perón se centró en la cuestión agraria. El gobierno no resolvió este problema. Y en esta imprevisión habría de

encontrar su propia derrota. El sistema de propiedad de la tierra, la subsistencia de la oligarquía terrateniente que perdió el poder político pero no el económico, la campaña de descrédito, fundada en que el gobierno con sus fabulosos planes de industrialización castigaba al campo, la mentira de la despoblación de la campaña como consecuencia de esas políticas y la acusación de que el IAPI expoliaba a los chacareros, fueron las muletillas de la Argentina colonial contra la nueva (Hernández Arregui, 2011: 319). Muchas de estas críticas son las que recoge el pensador nacional son por derecha, pero también hay otras por izquierda, estas últimas se sintetizan en manifestar que el peronismo, por su carácter policlasista o directamente por su naturaleza de nacionalismo burgués, no se animó a estatizar los latifundios agropecuarios.

Si bien, tal como venimos diciendo, el peronismo no estatizó la principal –hasta entonces– propiedad de los medios de producción de la Argentina, que era la propiedad de la tierra, es claro que la afectó considerablemente imponiéndole a sus dueños mecanismos de socialización de las ganancias (nacionalización del comercio exterior a través del IAPI), impuestos a la ociosidad, límites en su disposición, como por ejemplo en arrendamientos, a lo cual se sumaron una serie de expropiaciones y entregas en propiedad para productores de tierras fiscales que, no obstante, no alcanzan a configurar una verdadera reforma agraria.

Debemos reconocer que, si bien el peronismo declaró que la tierra no es un bien de renta sino de trabajo, y que, en consecuencia, hasta incluso llegó a plasmarlo constitucionalmente, lo cierto es que en este rubro no alcanzó la profundidad que tuvo en otros para cambiar sustancialmente la base de sustentación económica del antiguo régimen.

¿Cómo funcionaba el sistema agrario argentino anterior al peronismo? Hernández Arregui recuerda que Wauters señalaba que “la historia de la propiedad agraria ha consistido en la conquista militar y en la subsecuente repartición de la tierra entre los vencedores”. Y la historia argentina era testigo de dichas cuestiones, desde la instauración del alambrado y la ley de Enfiteusis hasta la Campaña del Desierto<sup>89</sup> de Roca. “La otra característica es el desplazamiento del régimen de la propiedad pequeña por el gran dominio territorial. El hecho era ya conocido por los Romanos: ‘Los ricos –escribe Apiano– se apoderaron de la mayor parte de las tierras indivisas. Creyeron, confiados en las circunstancias del instante, que no se les arrancaría la garganta. Y compraron las tierras que los pobres poseían al lado de las suyas, empleando bien pronto la persecución o bien la violencia para lograrlo, acabando por no explotar más que los grandes dominios’. La historia de Martín Fierro no es esencialmente distinta de la referida por Apiano. La integración de los grandes latifundios<sup>90</sup> fue seguida por el éxodo y la pauperización de las antiguas poblaciones. El fenómeno se reprodujo en la Argentina durante el Siglo XIX. Pero este se ha dado contra la población nativa, no contra el colono posterior, que por su fusión con los intereses de la

---

<sup>89</sup> Las tierras de las que se desplazó a los pueblos originarios a partir de una campaña militar financiada por el Estado fueron en su mayoría entregadas en propiedad a privados relacionados con los negocios y con el poder político. “El proceso de concentración de la propiedad de la tierra se profundizó de tal manera que, según el censo de 1914, el 55% del total de las explotaciones agropecuarias del país estaba en manos de apenas el 5% de los propietarios (...) Entre las familias más beneficiadas [del reparto de tierras de la campaña de Roca] y con mayores extensiones de tierras se encontraban: Martínez de Hoz, 325 mil has.; Drydale 320 mil has.; Unzué, 270 mil has.; Sánchez y Roca 220 mil has.; Castex 170 mil has.; Leloir, 140 mil has.; Luro, 140 mil has.” (Regolo, 2012: 123).

<sup>90</sup> “Con la normativa sancionada entre 1878 y 1885, el proceso de apropiación de la tierra fue casi tan veloz como la misma conquista. Señala Gaignard que la totalidad de las tierras pampeanas ya tenía dueño en 1884” (Rapoport, 2012: 43).

clase latifundista, es con relación al campesino Europeo, un capitalista” (Hernández Arregui, 2011: 328).

El investigador Mario Lattuada (2002) sostiene: “A comienzos de 1940, la imagen predominante sobre el sector agropecuario, era la de un sistema de producción basado primordialmente en el trabajo indirecto -arrendamientos y aparcerías-, y una estructura agraria caracterizada por la desigual distribución de la propiedad, del ingreso y del poder de negociación entre los sujetos sociales participantes”. La cumbre de este sistema lo constituía una oligarquía absentista constituida por un pequeño grupo de familias. Estos vivían con un estilo de vida europeo, principalmente en las grandes ciudades como Buenos Aires. Esta oligarquía controlaba la mayor parte de las tierras productivas, sobre todo las de la Pampa húmeda, por las cuales obtenía altas rentas sobre la base de sus ventajas naturales comparativas, ninguna por cierto producto de su propio esfuerzo. Esta producción estaba en relación directa con el comercio internacional, es decir, se enmarcaba en la división internacional del trabajo, produciendo fundamentalmente para el mercado británico. “Y, en relación asimétrica, como subordinados y enfrentados a aquellos, un numeroso sector de productores no propietarios -arrendatarios y aparceros- con canales de acumulación bloqueados ya por el pago de altos cánones de renta, por la inestabilidad en el uso del predio, y por las desventajosas condiciones de financiación y comercialización que mantenían con los proveedores locales y los representantes de las comercializadoras transnacionales” (Lattuada, 2002).

Sin perjuicio de la desigual distribución de la tierra, y la presión de los propietarios absentistas sobre muchos de los que la trabajaban efectivamente, no existieron en nuestro país mayores luchas por la Reforma Agraria, en relación a las libradas en otros países, incluso de Nuestra América. El motivo de esta ausencia lo explica Hernández Arregui citando a Wauters: ‘Con referencia a Australia, Uruguay y Argentina (...) en estos últimos países aunque las dificultades de la concentración comenzaron a hacerse sentir debido a la débil intensidad de la población y la abundancia de tierras libres, no existían las condiciones revolucionarias que permitieron la reforma radical que estudiamos en la Europa central’. La causa reside en que en Europa, el pequeño propietario rural en realidad es un asalariado por su mísero nivel de vida, en tanto en la Argentina el arrendatario es un pequeño o mediano capitalista” (Hernández Arregui, 2011: 328).

En la Argentina de mediados del siglo XX, “campesinos arruinados” eran –como dice Hernández Arregui (2011: 329)- la excepción, no la regla. Por eso no se transformaron en sujeto histórico revolucionario como en otras partes de América Latina y el tercer mundo. Para los años treinta y cuarenta, incluso, como consecuencia de la crisis de la metrópoli británica ocurrida a partir del ’29/30 y cómo ésta golpeó fuertemente sobre la producción agropecuaria, el Estado realiza una serie de intervenciones que van desde la creación de las Juntas reguladoras, así como también se fomentó el cooperativismo entre los productores. En septiembre de 1940 se lanza la ley 12.636 de colonización nacional que constituyó en la puerta para ingresar en la legislación argentina el concepto de función social de la propiedad: “la propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinen en esta ley de acuerdo al interés colectivo” (Regolo, 2012: 172).

En conclusión, hasta el año 1943 se dio, sin sustanciales cuestionamientos, un régimen de la propiedad de la tierra concentrada en pocas familias, que explotaban tanto a arrendatarios como a peones, solamente matizados por la creación de colonias, la mayoría de las cuales fueron instauradas hacia finales del siglo XIX, principios del XX, por gobiernos conservadores para dar respuesta a la enorme afluencia de inmigrantes del exterior.

Fue al verdadero piso de este sistema, aquel al cual mayores niveles de respuesta les dio el peronismo. Se trata de aproximadamente un millón de trabajadores rurales entre permanentes y los llamados golondrina, que se afectaban por cosecha. Antes del advenimiento de Perón carecían absolutamente de derechos y se encontraban en una situación semifeudal. “Sin organización gremial ni legislación social, con ingresos ínfimos, frecuente movilidad y desocupación, y condiciones laborales impuestas unilateralmente por los productores” (Lattuada, 2002).

El peronismo en el poder se caracterizó por la intervención en la economía a través acciones directas del Estado con el objeto de cambiar en forma rápida y profunda las relaciones de poder y de producción hasta ese momento imperantes o bien condicionar a la luz de sus objetivos a las existentes. En la propiedad agropecuaria optó por lo segundo, sustancialmente porque el poder de la oligarquía se proyectaba hacia el conjunto de la sociedad. Para poner sólo un ejemplo eran los dueños de los principales diarios, que eran como quería Mitre (fundador de La Nación) una “Tribuna de Doctrina” en favor de los intereses oligárquicos o bien del Poder Judicial, siempre conservador, era una garantía de la defensa de estos intereses<sup>91</sup>. Lo primero que decidió afectar Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión fue la situación de los sectores más humildes de la producción agraria a través del llamado Estatuto del Peón Rural y favoreciendo su proceso de sindicalización en paralelo con el fortalecimiento y organización del movimiento obrero en todos los otros sectores de la economía. Esto fue rápidamente acompañado de otra serie de medidas que pusieron en pie de guerra a la Sociedad Rural contra el peronismo. Esta institución que nucleaba a los grandes terratenientes participó de la oposición al movimiento nacional aun antes del '45, año que la encontró siendo una de los principales impulsoras de la Unión Democrática.

En efecto, las medidas en materia de política agraria adoptadas por el gobierno de facto del año '43, profundizaron las brechas existentes entre ese proyecto industrialista y la oligarquía, cuyos intereses se anudaban al modelo agroexportador. Allí empezó la pulseada entre el núcleo de los militares nacionalistas y los poderosos grupos de interés oligárquicos por modificar las relaciones de poder imperantes, que no se decidió sino hasta el momento en que un sector de estos, encabezados por Perón y Mercante, logró poner a las clases trabajadoras en favor del proyecto industrialista. Un plano no menor de esta batalla se libró en el sector agropecuario. En primer lugar, el general Diego Mason, como ministro de Agricultura, impulsó una amplia política de colonización: en el mismo 1943 se adquirieron 24 399 ha. y en 1944, 123 424 ha. (Balsa 2012). En la revolución del 43<sup>92</sup> “se deroga la ley sobre ajuste de arrendamientos y se dispuso una rebaja del 20% en los terrenos agrícolas de la región pampeana” (Zaiat y Rapoport, 2008: 360) con la protesta airada de la Sociedad Rural Argentina y también de la Federación Agraria Argentina que nucleaba a los pequeños y medianos productores, que se comportaban muchas veces como

---

<sup>91</sup> Sampay, en este sentido, entiende que “la Corte Suprema es una pieza maestra del régimen constitucional argentino y que su función, en esencia, consiste en reasegurar los intereses del sector social dominante dentro de la Constitución real de la comunidad” (Sampay, 2013: 145).

<sup>92</sup> Durante la presidencia del general Edelmiro Farrell se produjeron los decretos: 12.637/45 sobre las atribuciones y facultades del interventor del Consejo Agrario Nacional, que había sido fundado en 1940 en la presidencia del conservador Castillo. El decreto designaba en la persona de Antonio Manuel Molinari; y el decreto N° 9.658/45 por el cual se le sustrae la Dirección de Tierras que pasó a depender del Ministerio de Agricultura e ingresará su presupuesto a una cuenta especial correspondiente a la Comisión Honoraria de las Reducciones de Indios. El CAN, a su vez, pasó a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión a cargo de Perón en ese año. El 24 de mayo de 1946 fue transferido a la Gerencia del Crédito Agrario del Banco de la Nación Argentina (BNA), donde se mantuvo hasta 1958 (Ramella, 2007: 344).

satélites de los grandes propietarios tal como lo advirtió Hernández Arregui y antagonizaban con la presencia de sindicatos como factor de negociación en la relación laboral.

En definitiva, el nivel de enfrentamiento no fue sólo discursivo. La oligarquía terrateniente observó como una amenaza real sobre sus intereses, las decisiones del Ministerio de Agricultura en cuanto a poner en marcha acciones de expropiación de tierras privadas para colonización en zonas de conflicto, la decisión política de renovar la prórroga de los contratos de arrendamientos vencidos y establecer una rebaja del 20% en el precio de los arrendamientos y la suspensión de los desalojos.

Ya legitimado en las urnas, el peronismo avanzó con la estructura jurídica de la propiedad agraria. “La ley 13.246 de 1948 puso el marco legal para la prórroga de los contratos de arrendamiento y los cambios en las condiciones de explotación por parte de los arrendatarios. Es decir que con el estatuto del peón se intervino en la esfera de las relaciones laborales (hasta entonces de explotación sin límites) pautando el salario mínimo y las vacaciones pagas y reglamentando aspectos relacionados con el descanso. El alojamiento y sus condiciones de higiene y alimentación. Y por otro se regularon los valores de arrendamiento se impidió en desplazamiento de arrendatarios y se les otorgó a estos la facultad de incrementar la superficie destinada a la explotación ganadera” (Zaiat y Rapoport, 2008: 364).

La ley de Arrendamientos Rurales combinada con la ratificación de los decretos de Farrell (leyes 12.842, 12.922, 12.962 y 12.979 sancionadas en 1946) que establecían el funcionamiento del Consejo Agrario Nacional y la Dirección de Tierras, que esencialmente modificaron el organismo de financiamiento de aquella Dirección de Tierras y por ende del CAN, produjeron grandes cambios. El CAN, que pasó a ser financiado por Banco de la Nación Argentina, el cual en 1947 crea el Fondo Especial de Colonización. Y ya con la ley 13.246 del '48 se faculta al Banco de la Nación Argentina a otorgar préstamos de hasta 100% del valor del campo, para que los arrendatarios compraran la tierra. Préstamos otorgados a 33 años con el 1,75% de amortización y el 3,25% de interés (Ramella, 2007: 345).

La Ley de Arrendamientos Rurales propugnada por el gobierno de Perón estabilizó la situación de 150.000 productores, impidiendo el aumento de los precios y de los desalojos, mejorando además las condiciones de vida. Por un lado profundiza las ideas de la ley 817/ 1876 respecto del tema inmigración, población y colonización con limitaciones al dominio y facultando al Ejecutivo para la revisión de los arrendamientos pactados además de exigir al propietario que debía proveer una vivienda segura e higiénica para los arrendatarios. La ley específica va a regular los arrendamientos con derechos y obligaciones tanto para el locador como para el locatario, rompiendo así los abusos que se producían ante la necesidad de viviendas familiares y otros rubros.

También por mecanismos indirectos se impulsó el acceso a la propiedad rural de los agricultores. El aumento de los precios de los cereales producido en 1948, permitió que muchos chacareros compraran los predios que arrendaban con el producto de una cosecha. “50.000 chacareros entraron en posesión de sus tierras, mediante un sistema de crédito oficial que les otorgaba prácticamente el 100% del valor de la tierra adquirida. A raíz de esta política, la Federación Agraria reconoció el significado histórico de ésta al tiempo que aplaudía la liquidación del aparato monopolista privado que ahogaba la producción agropecuaria” (Hernández Arregui, 2011: 327).

En definitiva, como afirma Lattuada: “Dada la política de reducción y congelamiento de los cánones de arrendamientos, el monopolio del comercio, y la nacionalización de los transportes, la riqueza de origen agropecuario que redistribuyó el Estado fue, en buena medida, la renta

diferencial a escala internacional que por el sistema anterior quedaba en mano de propietarios y terratenientes, y parte de la ganancia obtenida por los monopolios internacionales de la comercialización y el transporte” (Lattuada, 2002).

El proyecto nacional del peronismo afectó sustancialmente los negocios de las grandes empresas comercializadoras de granos, la mayoría de ellas extranjeras, a partir del avance del control estatal sobre los procesos de comercialización internos y externos. Esto impactó indirectamente a la oligarquía que si bien no se ocupaba directamente de esta comercialización recibía por sus productos precios internacionales, pasando a recibir precios nacionales. Pasando esta diferencia a manos del Estado Nacional, que a su vez lo invertía tanto en obras de infraestructura como en créditos para el sector industrial.

Pero este no fue el único conflicto con la oligarquía. La colonización como forma de extensión de la propiedad planteaba conflictos frontales con los grandes propietarios y terratenientes. Dado que el Estado ya no conseguía tierras aptas para colonizar a través de instrumentos consensuales como la licitación pública, se recurría cada vez con mayor asiduidad a la siempre conflictiva herramienta de la expropiación indemnizada. El año 1948 fue precisamente el más activo en ese sentido (Lattuada, 2002).

El primer Plan Quinquenal (1947-1951) aborda el tema de la propiedad dentro del tema inmigración colonización, siguiendo la tradición de la ley 817 (1876). “Se procura regular la propiedad de la tierra, con limitaciones al dominio, desde varios aspectos: mediante la prohibición de ‘toda explotación irracional del suelo que origine su erosión, degradación o agotamiento’ (art. 7 del proyecto de ley, corolario de la exposición de motivos de ese tema en el Plan); faculta al Ejecutivo a proceder a la revisión de los arrendamientos pactados (at. 4); exige al propietario proveer a los arrendatarios de vivienda segura e higiénica (art.9), etc.” (Ramella, 2007: 345).

En cuanto a la colonización el primer Plan se propone el fraccionamiento de tierras regulando lo atinente a la colonización oficial como privada: “Toda colonización será hecha de acuerdo a los intereses nacionales y en orden a un mejoramiento y fomento de las condiciones humanas de vida y de la producción... basada en el principio de justicia social” (punto XXIV del Plan Quinquenal).

Resumiendo podemos decir que “La legislación que materializó los lineamientos políticos de esta etapa fueron: la ley nº 13246 sobre Arrendamientos y Aparcerías, la ley nº 13020 de 1947 sobre trabajo rural, así como las acciones de colonización llevadas a cabo por el Consejo Agrario Nacional, y la financiación para compra de tierras realizadas por el Banco de la Nación y el Banco Hipotecario Nacional. También se estatizó el comercio exterior con la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio, se expropiaron los elevadores y silos de las empresas privadas, y se regularon todas las etapas de comercialización interna” (Lattuada, 1986).

Tal como venimos diciendo, la política más profunda fue en materia de trabajo rural, afectando directamente la renta de la oligarquía. A los trabajadores de este rubro no sólo se les aumentó el nivel de ingresos y mejoró las condiciones de trabajo, sino que con su agremiación se cambió sustancialmente su capacidad de negociación frente a la patronal. “Tanto el Estatuto del Peón dictado cuando Perón ocupaba la Secretaría de Trabajo para los trabajadores permanentes, como la Ley nº 13.020 del año 1947 para los trabajadores transitorios, que materializaban esos beneficios, fueron acompañados por acciones de apoyo a los sindicatos rurales por parte de gobiernos y funcionarios judiciales locales bajo instrucciones del gobierno nacional” (Lattuada 2002).



Si analizamos el discurso de los productores agropecuarios de esta época vamos a ver una constante victimización -por la priorización oficial de la industria por sobre el campo que, según ellos, es el verdadero generador de la riqueza argentina-, sin embargo, el proceso de industrialización también generó beneficios para el agro. En efecto, mientras los arrendamientos y el valor de la tierra y salarios se mantuvieron estables y más bien con tendencia a bajar durante los tiempos anteriores a la década infame (donde se manifestó la decadencia de la metrópoli inglesa), en cambio, subió el precio de los implementos y máquinas agrícolas, con el correspondiente descenso de la renta absoluta de la tierra. Hecho que demuestra el pernicioso efecto de la dependencia industrial (es el fenómeno estudiado por los economistas de la CEPAL como deterioro de los términos del intercambio). En la Argentina posterior a 1946, control del Estado mediante, esta diferencia se revirtió posibilitando el mejoramiento de las herramientas y la tecnificación del campo.

En definitiva, aun sin tocar el núcleo sustancial de la propiedad de la tierra -base de poder de la oligarquía- también en esta materia se pusieron límites al ejercicio absoluto de la propiedad.

Como bien dice Hernández Arregui la cuestión agraria, base de sustentación del régimen oligárquico no era sólo cuestión declamatoria como predicaba cierto izquierdismo (como enfermedad infantil del comunismo tal como la calificaba Lenin): "La cuestión agraria no es simple. Es la más ardua de todas. Y, especialmente, en un país semicolonial, Rodolfo Ghioldi [dirigente del Partido Comunista Argentino], mientras servía en la práctica a la oligarquía, solucionaba la cuestión del campo con parrafadas ultrarrevolucionarias. Lenin se había burlado de la creencia en una desaparición súbita de la clase terrateniente. Ni siquiera la confiscación basta. Para ello es necesaria la transformación total de la economía y de su aparato jurídico. Pero Rodolfo Ghioldi cree en la reforma agraria ultraizquierdista y pacífica. Creencia a la que el propio Lenin llamaba 'una estupidez inmensa'. Sólo un país industrializado, con el desplazamiento y sustitución de la antigua clase propietaria, puede en un momento dado, apoyándose en el predominio de la industria sobre el monocultivo, implantar la reforma agraria" (Hernández Arregui, 2011: 322).

Aun sin haber transferido la tierra a las supuestas masas campesinas empobrecidas (mayoritaria en la imaginación de importadores de revoluciones) o al Estado (copiando el modelo soviético que luego de etapas cooperativistas derivó allí) de cualquier modo, es preferible que la renta diferencial pase al Estado y no quede en manos de la oligarquía. "Para eso el mismo estado debe modificar su composición de clase. Eso pasó durante el gobierno de Perón, dentro de límites, es verdad, extremadamente relativo" (Hernández Arregui, 2011: 329). Negar este cambio en la propiedad sería mantenerse en dogmatismos que no permiten analizar correctamente los caminos de la historia real y concreta de la liberación de un pueblo.

El peronismo de aquellos tiempos suele incluir en su discurso la idea de reforma agraria, pero su práctica se relaciona más con poner el marco de la justicia social a las relaciones existentes y fundamentalmente (con mayor fuerza después de las dos grandes cosechas en tiempo de sequía y la caída de los precios internacionales) con la necesidad de que todas las tierras se conviertan en productivas. Así lo plantea Perón en su mensaje a los agricultores reunidos en el Teatro Colón de Buenos Aires el 11 de julio de 1953: "Cuando hablamos de latifundio, el peor latifundio es el de la tierra fiscal, que está abandonada, no produce y no dejamos que produzca nada. En consecuencia, la reforma agraria debe empezar por el gobierno y por el Estado, entregando esa tierra fiscal para que sea elaborada; y entregándola en propiedad como establece la Constitución. Este es el primer punto de la reforma agraria. El segundo punto de la reforma agraria es hacer producir a las tierras improductivas que hay actualmente en las zonas de gran producción. Es indudable que estas son

las dos medidas más elementales y fundamentales de nuestra reforma agraria. Cuando se haya realizado eso, habrá llegado el momento de pensar si la tierra tiene una explotación racional. Primero explotamos toda la tierra aunque sea irracionalmente y después, vamos a apretar tornillito por tornillito para hacerla rendir todo lo que deba rendir. Naturalmente, esto tampoco lo vamos a hacer violentamente. Algunos hablan de latifundios y muy pocos hacen mención a los minifundios. No hay que limitar inicialmente el máximo; lo que hay que limitar es el mínimo para no crear problemas en el futuro. Hay algunos que vienen y dicen: 'Ve, esta compañía tiene acá veinte mil hectáreas que siembra y obtiene una producción extraordinaria. ¿Por qué no la divide?' ¿Ustedes quieren algo más antieconómico que eso? Si se hacen producir a veinte o cincuenta mil hectáreas y se saca a la tierra una gran riqueza, ¿cómo vamos a dividir? Sería lo mismo que tomar una gran industria de acá y dividirla en cien pequeños talleres para que fuera antieconómico. El latifundio no se califica por el número de hectáreas o la extensión de la tierra que se hace producir, el latifundio se califica por la cantidad de hectáreas, aunque sean pocas, que son improductivas. Dios nos libre si fuéramos tan cortos de entendimiento que nos lanzáramos a la destrucción de las grandes explotaciones, teniendo las inmensas extensiones que tenemos nosotros para que cada agricultor argentino pueda tener todo el campo que se le antoje" (Perón, 1953: 106).

Como vemos aquí Perón se involucra también en la discusión sobre la necesidad de no generar minifundios como forma de aumentar la producción, interviniendo con otra lógica que el reclamo de reforma agraria propugnada desde el izquierdismo. Aunque su discurso puede ser utilizado en su beneficio por los grandes propietarios, la preocupación de Perón en ese tiempo es lograr una mayor producción, lo cual está directamente relacionado con que la exportación agropecuaria es, para aquel entonces, la fuente de financiamiento del proceso de reconversión productiva hacia la industrialización trazado por el peronismo.

Hernández Arregui, desde su condición de pensador nacional de raíz marxista, hace una crítica aguda al izquierdismo que plantea la reforma agraria y la repartición de la tierra como una especie de panacea del estado revolucionario. "Incluso, la tan zarandeada cuestión de la subdivisión de la tierra sólo puede ser útil combinada con la cooperativa y la tecnificación sobre grandes extensiones, tarea que le corresponde al Estado. La mecanización del campo es contraria al minifundio y antieconómica fuera de la gran extensión rural" (Hernández Arregui, 2011: 330).

Más allá de esto, el peronismo se dio una política de reparto de la tierra. Durante el Primer Plan Quinquenal, según Marta Curone fueron entregadas en propiedad a los productores 540.678 hectáreas de tierra fiscal. A esto se lo critica por izquierda como si repartir la tierra fiscal fuera antagónico con afectar a los latifundios.

La publicación oficial que lleva por título "La Nación Argentina, Justa, Libre y Soberana" menciona la distribución de la propiedad en adjudicaciones "en pueblos" de tierras agrícolas y de tierras pastoriles, distingue aquellas concedidas en venta, de las escrituradas en propiedad. De las adjudicaciones de tierras agrícolas entre las vendidas y las escrituradas, se había adjudicado en 1943: 2.900.000 has.; en 1949: 44.276; en 1951: 3.630.000 has.

Gastón Gori (1972: 83) lo analiza en función de la legislación y por lotes adjudicados; además por el número de adjudicatarios y personas beneficiadas. Según Gori entre 1946 y 1956 "fueron adjudicadas 4.898.332 hectáreas"

Si nos basamos en Schallman (1977)<sup>93</sup>, el Consejo Agrario Nacional comenzó su accionar en 1944 y en dos años había adquirido por expropiación 91.583 has. y por licitación 163.264. Al modificarse la ley y pasar a depender del Banco de la Nación Argentina, Gerencia de Colonización, entre 1946 y 1955 se expropiaron o compraron 3.213.778 has. Y se adjudicaron 2.195.669 has.

Hernández Arregui, sin caer en el simplismo de la “enfermedad infantil del comunismo”, no deja de plantear su crítica (en lo positivo y en lo negativo) a la política peronista para el agro: “Dentro de su exigüidad, la política de Perón en el campo mejoró el sistema de arriendos, logró la radicación en la tierra de millares de colonos, facilitó créditos como nunca había conocido el productor medio, creó cooperativas, servicios de tecnificación colectivos que permitieron la explotación intensiva en determinadas regiones de la pequeña y media propiedad, mediante la aplicación de técnicas propias de las grandes extensiones con la utilización en común de maquinarias del Estado” (Hernández Arregui, 2011: 326).

No obstante todo lo hecho, la base material de su principal antagonista social, la oligarquía terrateniente, permaneció vigente aunque afectada. La oligarquía había perdido una parte fundamental del control de la renta diferencial, es decir, de la renta absoluta de la tierra derivada de la propiedad del campo. Algo que se transformó definitivamente en la estructura productiva del país (pues los intentos posteriores de volver al país de las vacas y los triguales fracasó). Así cambió la composición orgánica del capital, dejando de lado la más baja (que es la agraria en su comparación con la de la industria), y que volvió a decrecer con la financiera (impuesta a sangre y fuego durante la dictadura genocida del '76 y el crudo neoliberalismo de los '90).

La política de expropiaciones utilizada en los primeros años apuntó preferentemente a disciplinar que a socializar. Es cierto que con la política de expropiaciones la oligarquía se sintió amenazada. La más famosa de todas esas expropiaciones que hicieron entrar en pánico a la oligarquía fue la de los Pereyra Iraola cuyas estancias cercanas a la ciudad de La Plata son hoy todavía un parque inmenso que ahora lleva el nombre del gobernador Domingo Mercante<sup>94</sup>. Pero las expropiaciones tampoco fueron tan numerosas y se plantearon con el límite y el argumento legitimante de la improductividad, es decir, sólo podían efectuarse en el caso que las tierras a afectar no fuesen objeto de una explotación agraria racional verificada.

Lattuada también refiere a una segunda etapa dentro de la gestión peronista después de las malas cosechas y la baja de precios internacionales empezó a variar la política (variación que lee como definitiva y no como producto coyuntural) “los incentivos económicos fueron acompañados por la decisión política de bloquear todas aquellas medidas en materia de política de tierras y relaciones laborales, en su momento alentadas desde el gobierno, que generaban conflictos en el sector agrario que pudieran entorpecer el normal desarrollo de las actividades productivas. Tanto el decreto nº:33425 de 1948, como el Plan Económico de 1952 tienen recomendaciones explícitas sobre estos puntos” (Lattuada, 1986: 144). Las consecuencias de esta segunda etapa, siempre siguiendo al autor, serían las siguientes: “se redujo hasta casi desaparecer la colonización estatal, se detuvieron las expropiaciones de tierras, tanto nuevas como en proceso, y se dictó una nueva

---

<sup>93</sup> Citado por Susana Ramella, 2007: 350.

<sup>94</sup> Sin embargo, el referido Parque sigue siendo popularmente conocido por el nombre de los propietarios de estancias originales, la familia Pereyra Iraola. Los que cobraron varias veces por su tierra, primero con la asignación propia de la expropiación, después con la revolución autodenominada “libertadora” que los compensó económicamente, igual que algunos otros gobiernos sucesivos.

legislación que otorgaba mayor seguridad a los propietarios. Es así que mientras los préstamos bancarios para adquisición de inmuebles rurales recuperaron sus niveles en 1954, después de superada la crisis de 1952/53, la colonización y su instrumento más conflictivo, la expropiación de tierras privadas, llegaron a finales del gobierno peronista siendo prácticamente nulas” (Lattuada, 2002).

La financiación del proceso de industrialización (todavía inconcluso) mediante el control de una parte de la renta agraria diferencial tenía el límite que las divisas necesarias provenían precisamente de las exportaciones tradicionales, esto es, las agropecuarias y su estructuración específica de la propiedad. Las variables del mercado internacional y las inclemencias del tiempo (dos magras cosechas) terminaron afectando gravemente a este modelo. Aun con mayor precisión lo analiza hacia el final de sus días Sampay (2013: 184): “Verdad es que después del agotamiento de las reservas extraordinarias aunque accidentales con que contaba el país al salir de la última guerra, el ensanchamiento de la parte de la renta social dedicada al consumo principió a comprimir la parte destinada a las inversiones, las cuales era imprescindible aumentar extraordinariamente para mantener, por lo menos, el elevado nivel de vida concedido a una población súbitamente agrandada; este hecho, a su vez, comenzó a descapitalizar al país, máxime cuando los precios de nuestros saldos exportables decayeron a su nivel ordinario; y correlativamente, tal proceso de descapitalización hizo mermar la renta social, por ende, también se inició un descenso del nivel de vida del pueblo. Justamente, en este momento, debido a una serie de causas que aquí no cuadra indicar las episódicas, sino únicamente la principal que fue la situación económica que acabo de bosquejar, se cierra violentamente el ciclo de la revolución de 1943 y ábrese el de la revolución de 1955”.

El límite impuesto al desarrollo nacional, por la falta de capital, hacia el segundo mandato de Juan Domingo Perón y considerando el achicamiento de la renta agraria (por factores internos y externos) solamente se hubiera superado profundizando el proyecto. “En la Argentina de los años cincuenta, esa masa de riqueza sólo puede obtenerse avanzando mucho más sobre la propiedad de la clase privilegiada; es decir, ya no afectar parcialmente la ahora disminuida renta diferencial, sino apropiarla totalmente y aún más avanzar sobre propiedades, capitales financieros, rentas, etcétera” (Galasso, 2005: 387). “En este marco de profundo recambio estructural, frente al sector clave (la arquitectura agroexportadora, definitorio motor de nuestra historia de dependencia), el gobierno peronista encuentra su límite. No lo toca. Además, por el imperio del pasado, base su expansión industrial liviana y sus primeros intentos de desarrollo pesado en esa tradicional estructura de riqueza. El sector terrateniente sólo pierde coyunturalmente sus ganancias. Lo que no pierde es su país. Nuestro sistema capitalista se confecciona sobre ese pulmón. Apoderarse del mismo hubiese significado trasladar el eje antiimperialista hacia otro: anticapitalista” (Casullo, 2008: 257). Sin embargo, frente a los que plantean la necesidad de avanzar hacia el socialismo a partir de medidas económicas sin atender a la correlación de fuerzas políticas, es contemplable la advertencia que hace Carlos Flaskamp (2008: 88): “lo que le faltó al campo popular en ese enfrentamiento no fue reducir sus filas adoptando la bandera del socialismo. Ya en 1955, con a mitad del país en contra, el campo popular no pudo sostenerse en el gobierno. Lo que le faltó fue una política para ganar a las capas medias, evitando que sirvieran de furgón de cola de la oligarquía, como lo hicieron”.

## Capítulo sexto: La derogación de la reacción

“Salvo excepciones personales que no hacen la regla, la clase propietaria considera botín de guerra a los bienes que posee y con la guerra se apresta siempre a resistir las exigencias de la justicia”

Arturo Enrique Sampay

Con mucha capacidad de síntesis Juan José Hernández Arregui define los objetivos de la autodenominada Revolución Libertadora: “La revolución que derrocó a Perón tuvo por objeto retrotraer el país a su antigua situación agropecuaria, transferir la riqueza nacional al sector ganadero y agrario y detener la industrialización por imposición de las grandes potencias exportadoras, disminuir el consumo interno, bajar el precio de la mano de obra al servicio del capital colonizador, aplastar el movimiento sindical organizado, entregar a los monopolios extranjeros el control de la economía nacional que se había liberado de tutelas y fiscalizar por medios indirectos o directos la producción industrial de acuerdo con los intereses extranjeros” (Hernández Arregui, 2011: 333).

La cara del Golpe de Estado que derrocó al gobierno constitucional de Juan Perón fue un militar nacionalista católico llamado Eduardo Lonardi. Éste, recogiendo la vieja divisa de Urquiza de “ni vencedores ni vencidos”, pretendió transitar el camino imposible de llevar a cabo la revolución reaccionaria sin tocar las piedras fundamentales del peronismo. Por ejemplo, no derogó la Constitución de 1949. Pero esa revolución, denominada popularmente “fusiladora”, se había hecho para que no quede piedra sobre piedra del proyecto nacional y popular del peronismo, “para que el hijo del barrendero sea barrendero” tal como lo expresó el Almirante Rial a un grupo de sindicalistas. La ilusión duró sólo un par de meses y después apareció el rostro verdadero del Golpe del '55 la revancha de clase, la recuperación de los privilegios de la oligarquía y la restauración de su derecho de propiedad absoluta. Lonardi fue desplazado el 12 de noviembre de 1955 y quedó a cargo del gobierno provisional el general Pedro E. Aramburu. Unos días antes de la caída de Lonardi, que tampoco había intervenido la CGT soñando con su apoyo, se vino una fuerte ofensiva contra el texto Constitucional de 1949, un jurista que se reivindicaba de izquierda, “Carlos Sánchez Viamonte (socialista) pidió la anulación de la llamada Constitución Justicialista (La Nación, 8 de noviembre de 1955); Luciano Molinas (demoprogresista) solicitó la derogación, calificando las ideas de esa Constitución como ‘fascistas y nazistas’ (Clarín, 15 de noviembre de 1955); Jorge Walter Perkins (radical) sostuvo que ‘no existe ninguna Constitución vigente’ (La Nación, 8 de enero de 1956). Y así los medios de prensa de mayor difusión fueron formando una opinión adversa a la vigencia de la Constitución de 1949 entre sus lectores” (González Arzac, 2012: XX).

¿Qué método adoptaron los civiles y militares reaccionarios que impulsaron la llamada “Revolución fusiladora” para conseguir imponer su proyecto de país: “Escogieron el procedimiento liberal-burgués de los siglos XVIII y XIX: rebajar la parte de la renta social dedicada al consumo; destinar, como ganancia de los productores rurales, una mayor parte de la renta social a las inversiones tendientes a desarrollar sus empresas; obtener así mayores saldos exportables para importar bienes de capital; con el mismo propósito, además, atraer “ayudas” e “inversiones extranjeras”. Consecuentemente se adoptaron las siguientes medidas económicas y políticas: a) se impuso el ostracismo político a los sectores populares que soportarían la retracción de la parte de la renta social destinada al consumo; b) se derogó la Constitución de 1949 que autorizaba el

monopolio estatal del comercio exterior y cuyo artículo 40 nacionalizaba los servicios públicos esenciales y los recursos naturales energéticos; c) se abolió el control de cambios y se privatizaron los depósitos de los bancos particulares; d) de nuevo se desnacionalizaron la moneda y el crédito, que es lo que en puridad significa la adhesión al Fondo Monetario Internacional. Se reaplicó, en suma, el método de capitalización instaurado jurídicamente después de Caseros por la Constitución de 1853, concebida en pleno auge del liberalismo-burgués por el talento de Alberdi, a la sazón pleno de realismo político” (Sampay, 2013: 185).

El baluarte del apoyo civil de la reacción contra el gobierno constitucional fue la Junta Consultiva Nacional, organismo asesor y legitimante de la dictadura creado por Decreto-Ley 2011/ 55 e integrado por todos los partidos políticos antiperonistas que habían sido derrotados una y otra vez en la compulsa democrática (con la única excepción del Partido Comunista, ya que hubiera sido un exceso su integración en el marco de la Guerra Fría). Jorge Cholvis hace un trabajo de arqueología constitucional para reconstruir las circunstancias políticas de la derogación de la Constitución de 1949. No es un trabajo ocioso ahí se ven detrás los intereses que la impulsaron. “En la 17a reunión ordinaria de la Junta Consultiva del 25 de abril de 1956 [se aborda el tema de] la indemnización que correspondería por la expropiación de la CADE y de la CIADE” (...) Pero la norma preceptiva que a esos efectos incorporó el constituyente de 1949 en el artículo 40, era un impedimento infranqueable para sostener una interpretación que favoreciera los intereses de la compañía, en consonancia con la política económica instaurada por el régimen de facto. Al día siguiente de esa sesión, o sea, el 26 de abril por el Decreto-ley N° 7756/56 se aprueba el Plan Prebisch. Significativamente, el día después se lanza el Bando o Proclama derogatorio de la Constitución de 1949 y de vigencia limitada de la de 1853” (Cholvis, 2012: 133 y 134).

Fue así que el día el 27 de abril de 1956, el dictador Aramburu emitió una proclama abrogando la Constitución de 1949 y declarando “vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898”, a las que el gobierno provisional se ajustaría “en tanto y en cuanto no se oponga a los fines de la Revolución enunciados en las Directivas Básicas del 7 de diciembre de 1955”. Sus implicancias en la propiedad las explica Sampay: “Diremos algunas palabras sobre la suerte del mencionado artículo 40 de la reforma constitucional de 1949. Fue derogado el 27 de abril de 1956 por una proclama del gobierno de facto. Este gobierno había dictado, el 7 de diciembre de 1955, las Directivas Básicas de la Revolución Libertadora, cuyas disposiciones tenían fuerza de norma constitucional. Una de estas Directivas disponía: ‘crear sobre la base del respeto y garantía a la propiedad privada, las condiciones propicias a la inversión de capitales extranjeros’. Y continúa: “Este precepto, cuyo contenido fue ratificado por las Actas de la llamada Revolución Argentina- escribe Sampay durante la dictadura inaugurada por Onganía que había adoptado este pomposo nombre-, es la contrafigura del artículo 40, pues su intención es garantizar los bienes de los monopolios extranjeros, lo cual importa consagrar la impunidad de estos monopolios para explotar al país” (Sampay, 2011: 186).

En definitiva, la derogación mediante un decreto militar de la Constitución vigente tiene su explicación en necesidad de acabar, fundamentalmente con el capítulo IV y los cambios en la estructura real de la propiedad alcanzados por el peronismo, en la Constitución real y en la escrita. Fundamentalmente implicó, como decía Sampay, “un retorno al concepto absolutista de la propiedad privada, y por derivación a la llamada ‘economía libre’, que sería la vuelta a un canibalismo económico mediante el cual un grupo de poderes devoraría a la gran masa del pueblo” (Sampay, 2011).

Estando en su exilio de Montevideo en 1956, Sampay tuvo conocimiento de la decisión del dictador Aramburu de derogar la Carta Magna del '49. Allí entonces redactó un manifiesto, dado a conocer con la firma del Presidente de la Convención Constituyente de 1949, coronel Mercante, que entre otras cosas decía: "Lo que se quiere es crear una apropiada estructura jurídica para que el Plan Prebisch pueda deslizarse sin tropiezos. Y ello es así porque semejante plan económico, que pretende retrotraer a la República Argentina a su anterior situación colonial, no puede conciliarse absolutamente con la Reforma Constitucional de 1949, que instituye una política defensiva de los derechos del pueblo y de la economía nacional". El objetivo era incluso ir más allá como lo explica en su libro *Constitución y Pueblo*: "se refuerzan las garantías que la Constitución de 1853 daba a los capitales extranjeros concurrenciales y que en la actualidad, por las circunstancias que describimos, son inmunidades para los monopolios internacionales" (Sampay, 2011: 123).

La dictadura instaurada en 1955 fusiló el 9 de junio de 1956 y los días sucesivos en José León Suarez, Campo de Mayo, Lanús y la penitenciaría de Las Heras, a argentinos que se sublevaron frente al golpe intentando restaurar el orden democrático (todo realizado con leyes posteriores al hecho del proceso, de hecho, con posterioridad a la detención de la mayoría se estableció el estado de sitio). Esa misma dictadura es la que convocó a una nueva Asamblea Constituyente. Ahí hicieron la "vista gorda" todos los constitucionalistas que se habían desgarrado las vestiduras por la cantidad de congresistas que votaron por la convocatoria de 1949.

La maniobra del gobierno de facto era legitimar con visos de formalidad jurídica la derogación hecha por decreto de la Constitución escrita vigente. "Ellos [Arturo Sampay, Raúl Scalabrini Ortiz y Arturo Jauretche] coincidían en que la derogación de la Constitución de 1949 por la dictadura de Aramburu, hecha conjuntamente con la aprobación del Plan Prebisch y los acuerdos de Bretton Woods (muy especialmente la carta del Fondo Monetario Internacional) conformaba un nuevo 'estatuto legal del coloniaje' que los transformaba en la Constitución dictada por la oligarquía" (González Arzac, 2011: 44).

Sampay explica cómo funciona este aferrarse por las clases dominantes a la vieja Constitución escrita, dado que la reforma del '57 sólo agregó un artículo (el 14 bis) y ratificó la vigencia de la Constitución del '53/60). "Cuando estos vastos sectores sometidos descubren en virtud del progreso de la cultura general, que los bienes tienen un destino natural distributivo y que tal desequilibrio es históricamente injustificado, acontece que la situación, si la clase constituyente no se aviene a transformarla — lo cual es difícil—, sólo se conserva por la violencia institucionaliza en la Constitución establecida" (Sampay, 2011: 68). Así, la experiencia más profunda de la historia argentina en la transformación de la propiedad había sido finalizada por medio de la violencia de las Fuerzas Armadas actuando como brazo ejecutor del plan de restauración conservadora de los sectores oligárquicos. Los sectores dominantes mostraron con los fusilamientos, las proscripciones, los encarcelamientos, torturas y desapariciones hasta donde estaban dispuestos a llegar para recuperar y defender sus privilegios, y cómo la vieja Constitución era su instrumento legal.

Pero el pueblo peronista se hizo resistencia y logró revertir la historia de los conductores del movimiento nacional como San Martín y Rosas, que una vez desplazados del poder habían tenido que morir en el exilio. Fruto de la lucha del pueblo, que añoraba aquellos días de la "patria de la felicidad" como la denomina el artista plástico Santoro, es que el general Perón pudo volver un 17 de noviembre de 1972 al país.

En aquellos años de la ofensiva popular, Sampay “sostuvo que el país se venía desarrollando al margen de una Constitución escrita políticamente legitimada por la voluntad expresa de la Nación; porque la que el pueblo se dio mediante genuinos representantes fue derogada por el decreto de un gobierno de facto el 27 de abril de 1956, ratificado después por una Convención Constituyente que para poder hacerlo eligió sus miembros previa proscripción del movimiento político de los grandes sectores populares, por lo que propuso ‘que el Congreso debe convocar a un plebiscito nacional al poder constituyente originario, para que decida cuál es la Constitución que debe regir’. Era la participación protagónica del pueblo en tan importante cuestión” (Cholvis, 2012: CXLV). Era una solución osada, el peronismo restablecido en el poder por las primeras elecciones verdaderamente democráticas desde 1955 de la mano de Cámpora, sin embargo, no se animó a tanto.



## A modo de epílogo

Plantear el tema constitucional en la Argentina de estos años no es un tema ocioso, tampoco lo es debatir sobre la idea que tiene de la propiedad y su función social en la sociedad argentina de este tiempo. Vale hoy la pregunta si en los años que van desde 2003 a la fecha las modificaciones hechas frente al modelo de valorización financiera (vigente durante el predominio del neoliberalismo) pueden configurar una nueva Constitución real. La Constitución vigente con la raíz en su articulado en la de 1853/60 y con las modificaciones de 1957 y 1994 ha tenido una consecuencia con la correlación de fuerzas negativas para el campo popular, que permitió la imposición del modelo neoliberal que se profundizó a partir de la dictadura de 1976 y tuvo su pináculo durante los años de Menem y de la Rúa. Como sostiene Sampay una Constitución escrita es “durable cuando corresponde a la Constitución real, que hunde sus raíces en la relación de fuerzas que rige en el país. Y allí donde la Constitución escrita no se adecúa a la Constitución real, estalla inevitablemente un conflicto insoluble y en el que, más bien temprano que tarde, la Constitución escrita, la hoja de papel, sucumbe ante el empuje de la Constitución real” (Sampay 2011: 38).

La profunda derrota sufrida, sobre todo en los finales de los setenta, dejó a nuestro pueblo de rodillas frente a los poderosos de afuera y de adentro. Pero el argentino no es un pueblo que acostumbra a andar de rodillas. Y se puso de pie nuevamente, recuperando la política como herramienta de transformación. Lo hizo junto con sus hermanos sudamericanos que desde el Orinoco al Río de la Plata, pasando por las selvas amazónicas y los valles de los Andes -que alguna vez pobló el Coyasullo-, hace su historia sincrónicamente. Y esos procesos populares nuestroamericanos se constituyeron en esperanza para otros pueblos del mundo que luchan por un mundo más justo en el marco de un capitalismo senil, infectado por el capital financiero, que come –cual si fuera un cáncer- sus células vivas.

Por eso hoy podemos preguntarnos: ¿Estamos frente a una nueva correlación de fuerza que ha logrado cambiar la Constitución real<sup>95</sup>? ¿Los evidentes cambios realizados empujan suficientemente para una nueva Constitución escrita? ¿Es posible transitar un modelo de reindustrialización con inclusión social con esta estructura legal? ¿Alcanza con las modificaciones producidas en el plano de la ley con el grado de profundidad de las reformas o es necesario incurrir en el plano de lo constitucional? ¿Es una nueva Constitución sólo hija del hecho fortuito, de la mayoría circunstancial o de la voluntad política? ¿Hasta cuándo el miedo a discutir si es democrática o no la cláusula de la reelegibilidad va a paralizar cualquier debate sobre la cuestión constitucional? ¿Hasta cuándo los defensores del *statu quo* van a hacernos creer en la intangibilidad constitucional? ¿Da la correlación de fuerzas para construir una nueva

---

<sup>95</sup> Sabemos por Sampay que “para conocer la Constitución de nuestro país y prever la que tendrá conforme a las tendencias de su desarrollo histórico, corresponde averiguar, en primera instancia, qué sector social predomina en la actualidad y con qué finalidad lo hace, y en segundo lugar, qué sector social lucha por conseguir el predominio y qué ideal e inclinación vital los lleva a buscarlo. Cotejando ambos propósitos descubriremos cuál es el sector social apto para estructurar una Constitución justa en las actuales circunstancias. Entendiendo por Constitución, justa la institucionalización del predominio del sector de la población históricamente eficiente para ordenar la actividad social y los recursos sociales con vistas a lograr que todos y cada uno de los miembros de la comunidad tengan los bienes necesarios para desarrollarse plena e integralmente” (Sampay, 2011: 102).

constitucionalidad? ¿Hasta cuándo se sostendrá el mito de la alternancia política como cuestión fundamental para el respeto democrático? ¿Más de 30 años transitados desde la última dictadura alcanzan para discutir la profundización de la democracia? ¿Cuáles son los instrumentos que necesita una democracia social, orgánica y directa, cuáles los que necesita una democracia verdaderamente participativa? ¿Vamos a seguir dejando en mano de unos pocos abogados el debate sobre las estructuras jurídicas del país en que queremos vivir? ¿Cómo transitar hacia el constitucionalismo popular, pensando en el pueblo como sujeto constituyente, que sea un escalón superador del constitucionalismo social del siglo XX? ¿Cómo han caminado las experiencias latinoamericanas de reforma constitucional en el marco de un proyecto transformador sudamericano, que es a la vez común y particular?

Preguntas, sólo algunas preguntas que nos dispare el tiempo que vivimos desde el tema que abordamos. Preguntas, para romper el silencio pues como decía Scalabrini: “El silencio es un arma tan eficaz como la ley, cuando se maneja con habilidad. El silencio es mortífero para las ideas. El silencio abate toda pretensión de autonomía, coarta la inventiva, impide el análisis, sofoca la crítica, detiene el mutuo intercambio de pensamientos, en que un pensamiento colectivo puede llegar a concretarse”

Nos guía la sed de justicia que impulsa el caminar de los pueblos hacia su liberación, es un andar que es pensamiento y práctica colectiva. Ya Lassalle sostenía que el anhelo de justicia es inherente a la índole humana y que su realización progresa constantemente en la historia pese a la terca resistencia de los derechos adquiridos. Los pueblos son como el agua, solía decir Perón, siempre encuentran el lugar por donde pasar. Y Scalabrini Ortiz profundiza esta metáfora del agua. “Desalojemos de nuestra inteligencia la idea de la facilidad. No es tarea fácil la que hemos acometido, Pero no es tarea ingrata. Luchar por un alto fin es el goce mayor que se ofrece a la perspectiva del hombre. Luchar es, en cierta manera, sinónimo de vivir: Se lucha con la gleba para extraer un puñado de trigo. Se lucha con el mar para transportar de un extremo a otro del planeta mercaderías y ansiedades. Se lucha con la pluma. Se lucha con la espada. El que no lucha, se estanca, como el agua. El que se estanca se pudre.”

Coincidiendo con la ofensiva popular (que terminó malográndose por contradicciones internas pero fundamentalmente por la violencia de la dictadura, que dejó decenas de miles de desaparecidos, miles de presos políticos, decenas de miles de exilados externos o internos y esencialmente dejó el miedo impregnado en los huesos de las mayorías), pero aun en tiempos que la revolución parecía a la vuelta de la esquina, Sampay hace algunas propuestas. “La nueva Constitución debe convertir en disposiciones rígidas las pautas legislativas que pasamos a enumerar: 1) Transformar los latifundios en propiedad de empresas de bien público y en especial de cooperativas integradas por los trabajadores de la tierra. 2) Expropiar los monopolios capitalistas poseyentes de medios de producción y distribución. 3) Estatizar y cooperativizar la función de recoger y administrar el ahorro social. 4) Estatizar la extracción, industrialización y comercialización de los materiales energéticos. 5) Estatizar el comercio exterior. 6) Proteger las pequeñas y medianas empresas agrarias, industriales y comerciales, otorgándoseles créditos para modernizar sus técnicas de trabajo, y crear cooperativas de producción y de distribución en las cuales dichas empresas se integren formando complejos de alta productividad. 7) Realizar la ‘reforma urbana’ para que cada habitante de las ciudades disponga de hogar higiénico y decoroso; a cuyo efecto el Estado financiará la construcción de viviendas por cooperativas y la compra por los inquilinos de las casas que habitan. 8) Instituir la asistencia médica gratuita para el pueblo, y transformar en propiedad de cooperativas a las fábricas de productos medicinales pertenecientes a los monopolios. 9) Utilizar planificadamente todos los recursos sociales destinados a la

educación —los del Estado federal, Provincias, Municipios e Institutos privados— a fin de obtener de inmediato que en todas las regiones del país sus habitantes completen los estudios primarios, y también obtener, en breve plazo, que como mínimo cursen los estudios secundarios. 10) Fundar Universidades, y modernizar las que haya, en las distintas regiones del país, orientando la formación profesional y las investigaciones científico-técnicas a las necesidades socio-económicas de las respectivas regiones. 11) Transformar a las Academias en entidades del Estado y asignarles como función las investigaciones científicas de alto nivel. 12) Realizar una política internacional orientada a obtener apoyos para promover el desarrollo económico autónomo del país” (Sampay, 2011: 131).

Algunas de estas propuesta parecen hoy muy osadas para el mundo actual que, con la globalización y la exclusión, produjo un fenomenal reflujo que acorraló a los pueblos, muchas veces en las luchas por sus subsistencia. Sin embargo, estas y otras propuestas de Sampay nos tienen que hacer pensar que otro país es posible, otra Sudamérica es posible, otro mundo es posible y que todo eso se construye peleando por la justicia. Esa práctica y no la de un técnico del derecho es la que reclama Arturo Sampay como misión del Jurista: “De todo lo que acabo de exponer se deriva que la misión del jurista es afianzar y acrecentar la práctica de la justicia; por lo que nada hiere más su sensibilidad profesional que cuando las clases dominantes, para conservar sus ventajas, impiden la transformación del derecho positivo y proclaman la dura *lex sed lex*, por expresar que el orden legal establecido aun siendo inicuo para grandes sectores de la población debe ser rigurosamente aplicado” (Sampay, 2011: 139). ¡Qué rico pensamiento para restaurar o instaurar en las aulas de las facultades de derecho de todo el país! Qué proféticas suenan las palabras del gran jurista argentino cuando dice: “Debo advertir que el oficio de jurista no siempre lo cumple el letrado, cuyo menester, que consiste primordialmente en aplicar la letra dada en el derecho positivo, suele transformarlo en un factor de estancación de las injusticias sociales legalizadas, en defensor de los privilegios adquiridos por la clase dominante a cambio del honorario” (Sampay, 2011: 140).

Animarnos a ser juristas como quería Sampay, a interpelar a la justicia, a pensar en qué país queremos vivir. Animarnos a construir relaciones de poder distintas, a desarrollar una correlación de fuerzas más favorables para las mayorías populares que instauren constituciones reales en las que se revierta la exclusión que hoy prima en el mundo. Animarnos a valorizar nuestras experiencias históricas, y los vientos alentadores de Nuestra América contemporánea, que se anima muchas veces a enfrentar al capital especulativo y a andar su propio camino. Animarnos a leer todas estas sendas recorridas dentro y fuera de la Academia, pero sin categorías importadas, haciendo realidad lo que le enseñaba Samuel Robinson a Simón Bolívar: En América o inventamos o erramos. He ahí nuestro desafío...

## Bibliografía

### Libros:

---

Alberdi, Juan Bautista. 2009. Bases y puntos de partida para la organización nacional. Linkgua Ediciones, Barcelona.

Azzali, Javier. 2014. Constitución de 1949. Claves para una interpretación latinoamericana y popular del constitucionalismo argentino. Punto de Encuentro, Buenos Aires.

Biallet Masse, Juan. 1985. Informe sobre el estado de las Clases Obreras Argentinas. Hyspamérica, Madrid.

Bidart Campos, German. 1983. Manual de Derecho Constitucional argentino Nueva edición actualizada. Ediar, Buenos Aires.

Casullo, Nicolás. 2008. Peronismo: militancia y crítica. Colihue, Buenos Aires.

Cholvis, Jorge Francisco. 2012. Sampay y la Etapa Justicialista en la Constitución. En La Reforma de la Constitución. Arturo Enrique Sampay. Obras Selectas. Libro 12. Tomo I. Docencia, Buenos Aires.

Cholvis, Jorge Francisco. 2012b. La Reforma constitucional y su convocatoria. En La Reforma de la Constitución. Arturo Enrique Sampay. Obras Selectas. Libro 13. Tomo IV. Docencia, Buenos Aires.

Cholvis, Jorge Francisco. 2013. La Constitución y otros temas (Dilemas del constitucionalismo argentino). Libro I: "Constitución y proyecto nacional". El Cid Editor, Buenos Aires.

Cooke, John William. 2007. John William Cooke, Obras Completas. Tomo I. Acción Parlamentaria. Colihue, Buenos Aires.

De Astrada, Carlos. 2012. Fetichismo Constitucional. En La Reforma de la Constitución. Arturo Enrique Sampay. Obras Selectas. Libro 12 Tomo I, Docencia, Buenos Aires.

Estévez Brasa, Teresa M. 1984. En EL JUSTICIALISMO, Su historia, su pensamiento y sus proyecciones. Leopoldo Frenkel. Legasa, Buenos Aires.

Flaskamp, Carlos. 2008. Límites y desbordes. Lo nacional y lo social en la política argentina. Libros del rescoldo. Ediciones cooperativas, Berazategui.

Galasso, Norberto. 2003. Peronismo y Liberación Nacional (1945–1955). Cuadernos para la otra historia. Centro Cultural Enrique Santos Discépolo, Buenos Aires.

Galasso, Norberto. 2005. Perón, formación ascenso y caída (1895-1955). Colihue, Buenos Aires.

Galasso, Norbeto. 2005b. Cooke: de Perón al Che. Una biografía política. Homo Sapiens, Buenos Aires.

González Arzac, Alberto. 1980. La constitución de 1949. En El país de los argentinos. Primera Historia Integral. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

- González Arzac, Alberto. 2011. Pensamiento Constitucional de Arturo Sampay. Quinque, Buenos Aires.
- González Arzac, Alberto. 2011b. Notas al Proyecto Constitucional de Sampay. Anexo de Pensamiento Constitucional de Arturo Sampay. Quinque, Buenos Aires.
- González Arzac, Alberto. 2012. Arturo Enrique Sampay, la Abrogación de la Constitución de 1949 y la Legitimidad Constitucional. En La Reforma de la Constitución. Arturo Enrique Sampay. Obras Selectas. Libro 12 Tomo I. Docencia, Buenos Aires.
- González, Horacio. 2007. Perón, reflejos de una vida. Colihue, Buenos Aires.
- Gori, Gaston. 1964. Inmigración y colonización. Eudeba, Buenos Aires.
- Gori, Gaston. 1972. La tierra ajena. Ediciones la Bastilla, Buenos Aires.
- Hernández Arregui, Juan José. 1973. ¿Qué es el ser nacional? Plus Ultra, Buenos Aires.
- Hernández Arregui, Juan José. 2011. La formación de la conciencia nacional. Peña Lillo/Continente, Buenos Aires.
- Jaramillo, Ana. 2013. Arturo Enrique Sampay. Obras escogidas. Ediciones de la UNLa, Buenos Aires.
- Jauretche, Arturo. 2006. Política Nacional y revisionismo histórico. Corregidor, Buenos Aires.
- Koenig, Marcelo. 2013. Vencedores Vencidos: Peronismo-Antiperonismo. Una antinomia argentina en su historia más cruda. Desde el golpe reaccionario de 1955 hasta la victoria popular de 1973. Punto de Encuentro, Buenos Aires.
- Laclau, Ernesto. 2005. La razón populista. Fondo de Cultura Económica Argentina, Buenos Aires.
- Lattuada, Mario. 1986. La política agraria peronista (1943-1983). CEAL, Buenos Aires.
- Mao Tse Tung. 2010. Sobre la práctica y la contradicción. Akal. Madrid.
- Nino, Carlos Santiago. 1992. Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Astrea, Buenos Aires.
- Ortiz Tulio. 2004. Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina. Estudio preliminar. La Ley, Buenos Aires.
- Peña, Miliades. 1973. El peronismo. Selección de documentos para la historia. Ediciones Fichas, Buenos Aires.
- Perón, Juan Domingo. 1946. Plan de Gobierno. 1947-1951, Tomo I, Presidencia de la Nación-Secretaría Técnica, Buenos Aires.
- Perón, Juan Domingo. 1953. La política agropecuaria peronista. En Hechos e Ideas. Número 52.
- Perón, Juan Domingo. 1975. El gobierno, el estado y las organizaciones libres del pueblo y la comunidad organizada. De la Reconstrucción, Buenos Aires.

- Perón, Juan Domingo. 1999. Al inaugurar el 83° Periodo Legislativo en el Congreso de la Nación. En Obras completas, Juan Domingo Perón. Tomo XI. Docencia, Buenos Aires.
- Perón, Juan Domingo. 1999b. Sobre la reforma de la Constitución. Obras completas, Juan Domingo Perón. Tomo X. Docencia, Buenos Aires.
- Perón, Juan Domingo. 2012. Discurso del señor presidente de la Nación a los Señores Convencionales Constituyentes. En La Reforma de la Constitución. Docencia, Buenos Aires.
- Piñeiro Iñiguez, Carlos. 2010. Perón. La Construcción de un Ideario. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Puiggrós, Rodolfo. 1958. El proletariado en la revolución nacional. Ediciones Trafac, Buenos Aires.
- Puiggrós, Rodolfo. 1974. Pueblo y Oligarquía. Patria Grande, México.
- Puiggrós, Rodolfo. 1986. Historia crítica de los partidos políticos argentinos. Hyspamerica, Buenos Aires.
- Ramella, Pablo. 1982. Derecho Constitucional. Depalma, Buenos Aires.
- Ramella, Pablo. 1989. La Constitución de 1949 y la Economía. Depalma, Buenos Aires.
- Rapoport, Mario. 2012. Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003). Emece, Buenos Aires.
- Regolo, Santiago. 2012. Hacia una democracia de masas. Aproximaciones histórico-sociológicas a la reforma constitucional de 1949. Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón, Buenos Aires.
- Sampay, Arturo Enrique. 1951. Ensayo anticapitalista de la Reforma Constitucional. Ediciones de la Biblioteca laboremus, Buenos Aires.
- Sampay, Arturo Enrique. 2011. Constitución y Pueblo. Docencia, Buenos Aires.
- Sampay, Arturo Enrique. 2011b. En Pensamiento Constitucional de Arturo Sampay. Quinque, Buenos Aires.
- Sampay, Arturo Enrique. 2012a. La Reforma de la Constitución. Tomo I. Docencia, Buenos Aires.
- Sampay, Arturo Enrique. 2012b. La Reforma de la Constitución. Tomo IV. Docencia, Buenos Aires.
- Sampay, Arturo Enrique. 2013. Arturo Enrique Sampay. Obras escogidas. Ediciones de la UNLa, Buenos Aires.
- Sarmiento, Domingo Faustino. 2004 Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina. La Ley, Buenos Aires
- Scalabrini Ortiz, Raúl. 1973. Bases para la reconstrucción nacional. Plus Ultra, Buenos Aires.
- Scalabrini Ortiz, Raúl. 2012. La Reforma Constitucional. En La Reforma de la Constitución. Arturo Enrique Sampay. Obras Selectas. Libro 12 Tomo I. Docencia, Buenos Aires.
- Schmitt, Carl. 2001. Teoría de la Constitución. Alianza Universidad, Madrid.

Terroba, Luis Alberto. 2003. La Constitución nacional de 1949. Una causa nacional. Ediciones del Pilar, Buenos Aires.

Terroba, Luis Alberto. 2012. En homenaje al luchador de la Argentina Justa, Libre y Soberana. En La Reforma de la Constitución. Arturo Enrique Sampay. Obras Selectas. Libro 12 Tomo I. Docencia, Buenos Aires.

Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Eliza. 2002. La democratización del bienestar. En Torre J.C. Los años peronistas (1943- 1955). Nueva Historia Argentina, Vol. 8. Sudamericana, Buenos Aires.

Vilas, Carlos. 2014. Debatir para construir. Hacia el segundo tomo del proyecto nacional. Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

Zampetti, Pier Luigi. 1990. La participación popular en el poder una alternativa al capitalismo y al socialismo. Catálogos, Buenos Aires.

### **Publicaciones especializadas y páginas web**

---

Aboy, Rosa. 2003. La vivienda social en Buenos Aires en la segunda posguerra (1946-1955). Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(031). Recuperado de [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(031\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(031).htm) [ISSN: 1138-9788]

Alberdi, Juan Bautista. 2010. Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853 Revista de Instituciones, Ideas y Mercados Nº 53 | Octubre 2010 | pp. 121-174 | ISSN 1852-5970 SISTEMA ECONÓMICO Y RENTÍSTICO DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA SEGÚN SU CONSTITUCIÓN DE 1853\* Alberdi, Juan Bautista Selección y prólogo de José María Ibarbia Recuperado de [http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM\\_53/53\\_5\\_alberdi.pdf](http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_53/53_5_alberdi.pdf)

Balsa, Javier. 2012. Discursos y políticas agrarias en Argentina, 1920-1955. América Latina en la Historia económica. Versión on line ISSN 2007-3496, Mexico. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-22532012000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-22532012000300004&script=sci_arttext)

Barrios, Romina A. y Fernández, Noelia del R. 2008. (Con) vivir con el peronismo Vivienda y ciudad durante el primer peronismo. Actas del primer congreso de estudios sobre el peronismo: la primera década. Recuperado de <http://redesperonismo.com.ar/archivos/CD1/EPP/barrios.pdf>

Baschetti, Roberto. 2009. Reforma de la Constitución. Constitución de 1949. Recuperado de <http://www.robertobaschetti.com/pdf/REFORMA%20DE%20LA%20CONSTITUCI%C3%93N.pdf>

Buela, Alberto. 2007. Sampay: Padrino del constitucionalismo social. Recuperado de <http://www.rebanadasderealidad.com.ar/buela-07-18.htm>

Corti, Aristides. 1984. Algunas reflexiones sobre leyes de facto y derechos adquiridos. La Ley, Buenos Aires.

Curone, Marta. Sin fecha. Historia del Peronismo. Recuperado de [http://movimientoperonista.com/martacurone/ficheros/Las%20grandes%20Realizaciones\\_emcurone.pdf](http://movimientoperonista.com/martacurone/ficheros/Las%20grandes%20Realizaciones_emcurone.pdf)

Freitas, Luis. 2009. Perón y la cuestión agraria: La reformus interruptus. Revista 2016 Numero 26 Abril 2009. Recuperado de <http://www.revista2016.com.ar/historia/Peron-y--la-cuestion-agraria--La-reformus-interruptus.php>

Galasso, Norberto. 2014. Entrevista realizada al historiador argentino Norberto Galasso, por el equipo de la Biblioteca y Radio Popular Hacha y Tiza. Comuna 7, 16/3/2014. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=V\\_v3c5K4ZgE](https://www.youtube.com/watch?v=V_v3c5K4ZgE)

Gonzalez Arzac, Alberto. 2012b. La Constitución justicialista de 1949. Recuperado de <http://www.magicasruinas.com.ar/revistero/argentina/la-constitucion-de-1949.htm>

Jozami, Anibal. 1969. La Constitución de 1949. Revista Antropología del Tercer Mundo. Año 1 Número 2. Mayo 1969. Recuperado de <http://www.ruinasdigitales.com/antropologia-del-tercer-mundo/la-constitucion-de-1949/>

Landry Mariano y Putero Lorena. 2012. Los aportes de la Constitución de 1949 a la Economía Social y Solidaria. CIGES-CEMOP; CCC. Recuperado de <http://www.madres.org/documentos/doc20121204170030.pdf>

Lattuada, Mario. 2002. El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia de las relaciones de producción. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1515-59942002000200002#6](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942002000200002#6)

Manson, Enrique. 2014. La Reforma Constitucional Justicialista. Recuperado de <http://bibliotecajosemariarosa.blogspot.com.ar/2014/03/la-reforma-constitucional.html>

Perón, Juan Domingo. 1944. Discurso de Juan Domingo Perón en la Bolsa de Comercio siendo Secretario de Trabajo y Previsión el 25 de agosto de 1944. Biblioteca Escolar de Documentos Digitales. Conectar Igualdad. Recuperado de [http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/VI\\_31.pdf](http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/VI_31.pdf)

Ramella, Susana. 2007. Propiedad en función social en la Constitución de 1949. Una “mentalidad” del Antiguo Régimen representada en el constitucionalismo social de la época. Revista de Historia del Derecho, Núm. 35. Buenos Aires.

Sbarra Mitre, Oscar. 1983. La reforma constitucional de 1949. Revista Unidos Nº 1, mayo 1983.

Scalabrini Ortiz, Raul. 1935. Periódico señales, 23 de octubre de 1935

Segovia, Juan Fernando. 2007. Aproximación al pensamiento jurídico y político de Arturo Enrique Sampay. Catolicismo, peronismo y socialismo argentinos. Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada, ISSN 1137-117X, Nº. 13



Segovia, Juan Fernando. 2012. El método político-constitucional y el iusnaturalismo de Arturo Enrique Sampay. Recuperado de <http://argentinidad.org/nota/el-metodo-politico-constitucional-y-el-iusnaturalismo-de-arturo-enrique-sampay>

Torres Molina, Ramón. 1988. Las cláusulas económicas de la Constitución de 1949 (Publicado en Retruco Nº3, Buenos Aires, septiembre de 1988). Recuperado de <https://historiaconstitucional.wordpress.com/2013/02/02/las-clausulas-economicas-de-la-constitucion-de-1949>

Vilas, Carlos. 2009. La Constitución de 1949. Diario Pagina12. 10 de marzo de 2009. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-121271-2009-03-10.html>

Villegas del Castillo, Catalina. 2004. Análisis del derecho de propiedad a propósito de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: ¿Hacia una redefinición del derecho de propiedad? Recuperado de <http://190.25.225.118/esing/MAESTRIA/DVD2/Comisi%C3%B3n%20de%20medio%20ambiente%20y%20vivienda/Legislacion%20en%20general/Tematicas/Adquisicion%20de%20inmuebles/Acuerdos/CATALI~1.PDF>

## Índice

Prólogo de Eugenio Raúl Zaffaroni .....	4
Prólogo de Jorge Francisco Cholvis .....	8
<b>Capítulo primero:</b>	
La Propiedad como relación de poder .....	20
<b>Capítulo Segundo:</b>	
Sobre la correlación entre Constitución y proyecto .....	26
<b>Capítulo tercero:</b>	
La Constitución de 1949 y el proyecto del peronismo .....	50
<b>Capítulo cuarto:</b>	
Transformaciones de la Constitución de 1949 .....	84
<b>Capítulo quinto:</b>	
¿Transformó el peronismo la estructura de la propiedad?.....	94
<b>Capítulo sexto:</b>	
La derogación de la reacción .....	129
<b>A modo de epílogo</b> .....	133
<b>Bibliografía</b> .....	136