

PRESENTACIÓN. ESTUDIO PRELIMINAR: 1949. LA CONSTITUCIÓN OBRERA

1. LA CONSTITUCIÓN MALDITA DE LA HISTORIA ARGENTINA

La República Argentina sancionó su primera constitución en el año 1853. Este texto, de clara factura liberal, fue modificado en 1860 a fin de habilitar la incorporación de Buenos Aires, la única provincia que no la había reconocido. Volvería a ser reformado en otras dos oportunidades durante el siglo XIX: 1866 y 1898. En ninguna de ellas hubo cambios sustanciales. La constitución de 1853 mantuvo su carácter liberal hasta la primera mitad del siglo XX, para cuando el constitucionalismo social ya había impactado en gran parte de la región como en México, Uruguay, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador o Paraguay.

En efecto, la primera reforma constitucional a nivel nacional que incorporó derechos que hoy denominamos sociales, un Estado interventor, función social de la propiedad y nuevos sujetos como el trabajador, la familia y la ancianidad, fue la de 1949. La cuestión social no era un asunto nuevo para el derecho argentino. Gran parte de la legislación, las constituciones provinciales e incluso la jurisprudencia de la Corte Suprema la habían receptado. Sin embargo, recién con la llegada de Juan Domingo Perón a la presidencia la reforma constitucional fue un horizonte posible.

El proceso constituyente se inició en agosto de 1948 con la sanción de la ley de necesidad de reforma que habilitó la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Esta fue conformada por dos partidos: el peronista y la Unión Cívica Radical (en adelante UCR). Los radicales, principal partido opositor a Perón, acusaron al peronismo de impulsar la reforma con el único objeto de

posibilitar la reelección presidencial. Participaron de la asamblea pero la abandonaron antes de que terminara su cometido. Los peronistas, con quórum suficiente, sancionaron la nueva constitución un 11 de marzo de 1949.

Este texto estuvo vigente hasta 1956, cuando el gobierno de facto que derrocó a Perón lo derogó y declaró la vigencia de la constitución de 1853, con las reformas realizadas en el siglo XIX. Poco tiempo después, con el partido peronista proscrito, el gobierno de facto convocó a una nueva reforma constitucional. La Asamblea Constituyente incorporó en un único artículo, hoy vigente, un listado de derechos del trabajo y la seguridad social, y otro que prevé la sanción de un código en la materia.

La historia de la constitución argentina de 1949 ha ido de la mano de la del peronismo. Fue un proceso constituyente impulsado por este partido, que permitió la reelección de su líder en 1952 y que siguió su suerte después de 1955. Al mismo tiempo, lo que generó el peronismo en propios y adversarios, lo hizo también su constitución. Por eso es muy difícil abordar este proceso constituyente sin antes comprender qué es el peronismo y qué significa, aún hoy, en Argentina.

Perón fue un militar que inició su carrera como profesor de la Escuela de Suboficiales del Ejército. Allí hizo gala de su carisma y liderazgo, al tiempo que construyó alianzas clave. A principios de 1939 fue enviado a capacitarse a una escuela de alpinismo en la Italia de Mussolini, donde se quedó hasta 1941. Esta experiencia le dejaría profundas impresiones y alimentaría luego la sospecha sobre sus simpatías corporativistas o filofascistas. Su prestigio no paraba de crecer y ganó cada vez más influencia en el grupo de oficiales que participaría del segundo golpe de Estado en Argentina, el que en 1943 puso fin a un período de gobiernos fraudulentos iniciado tras el golpe de 1930.

En octubre de 1943 llegó a ocupar un cargo de poco interés, pero que él veía como estratégico: jefe del Departamento Nacional de Trabajo. Hasta el momento era poco más que una

oficina de estadísticas, ya que la legislación laboral vigente no era cumplida. Perón vio esto como una oportunidad y desde allí impulsó la sanción, y sobre todo la aplicación efectiva, de esas leyes que el movimiento obrero reclamaba. Entre otras impulsó la generalización de la indemnización por despido, el Estatuto del Peón de Campo, el régimen de jubilaciones para empleados de comercio, la creación de la justicia laboral, el aguinaldo, y se constituyó en un interlocutor y promotor de la negociación colectiva, interviniendo en casos controvertidos a través del dictado de laudos, normalmente favorables al sector obrero. También sancionó muchos de los estatutos profesionales hoy vigentes. Al poco tiempo el Departamento de Trabajo se convirtió en la emblemática Secretaría de Trabajo y Previsión.

Sin dejar ese cargo, Perón llegó a ser también ministro de Guerra y vicepresidente. A partir de este poder creciente ganó enemigos dentro y fuera del gobierno. Comenzaron las tensiones y sospechas internas, y los reclamos de la oposición y los empresarios que lo veían como una amenaza. En el mes de octubre de 1945 fue obligado a renunciar a sus cargos, detenido y encarcelado en la Isla Martín García. El 17 de ese mes una masiva e inédita movilización conformada por obreros autoconvocados que venían de los suburbios industriales de Buenos Aires, se dirigió a la Plaza de Mayo, ubicada en el centro de la Capital Federal, para exigir, con éxito, la liberación de Perón. Raúl Scalabrini Ortiz describiría a estos grupos como «el subsuelo de la patria sublevado». Así eran vistos los trabajadores a los ojos de las clases altas. Eran los «descamisados», «los cabecitas negras», «el malón», «la chusma», todas formas para referirse despectivamente a aquellos nuevos actores que el peronismo había introducido en la política frente al pavor, el miedo y el desprecio de las clases más acomodadas.

El 17 de octubre de 1945 marcaría un antes y un después en la historia argentina. Desde ese día el peronismo como identidad, como movimiento y como partido moldeó para siempre la vida

política. Ideológicamente buscó intervenir en la relación entre el capital y el trabajo a favor de este último. Al mismo tiempo buscó institucionalizar y aplacar sus impulsos revolucionarios. Tuvo éxito y logró también una redistribución material y simbólica sin antecedentes en el país. Provocó un cambio profundo en las relaciones de fuerza poniendo en cuestión los privilegios y el protagonismo de las clases más pudientes. Y, en consecuencia, ganándolas como enemigos.

Para los trabajadores el peronismo fue una respuesta a las dificultades económicas y a la explotación de clase que desembocó en un cambio decisivo de sus lealtades políticas. Los partidos y sindicatos de izquierda perdieron poder y la clase obrera se hizo mayoritariamente peronista. Existió una masiva adhesión de los trabajadores a la par de que sus derechos se ampliaban y mejoraban notoriamente sus condiciones de vida. El sindicalismo se incorporó conscientemente a la estructura del partido y del Estado. Esto, por supuesto, implicó una menor autonomía y grandes tensiones, pero concretizó el largo anhelo de escucha e influencia de la clase trabajadora.

Durante los primeros gobiernos de Perón la figura del obrero y del trabajo se vieron jerarquizadas. La Secretaría de Trabajo y Previsión se convirtió en Ministerio y fue presidida por el obrero y sindicalista del vidrio José María Freire. Por primera vez en la historia argentina los representantes sindicales ocupaban posiciones de poder. Tuvieron cargos en el Poder Ejecutivo, eran diputados, senadores, agregados en las embajadas y, como veremos, también convencionales constituyentes. El peronismo asumió el rol de un movimiento político masivo de trabajadores que la izquierda argentina no supo o quiso conseguir, al menos en el plano electoral.

Las ciencias sociales le han dedicado a este fenómeno tal atención que el peronismo es, a la par de movimiento y partido, una especialidad. La pregunta sobre cómo la clase obrera fue integrada, movilizada o desmovilizada por Perón ha estado desde el

inicio de las investigaciones sobre el periodo. En líneas generales se identifican dos grandes tendencias interpretativas. La primera destaca las continuidades del peronismo con los gobiernos y procesos previos y así, «normaliza» sus alcances. Para esta mirada la política social peronista no fue original sino que puso en práctica o continuó leyes sociales y laborales ya sancionadas.

La segunda de estas lecturas, en oposición a la anterior, destaca su dimensión de ruptura y de cambio profundo. Lo que Daniel James denomina el componente «herético» del peronismo o lo que el político John William Cooke definía como «el hecho maldito del país burgués». Esta interpretación destaca lo que perdura en la memoria colectiva como un antes y un después en términos de inclusión, redistribución y derechos de las clases populares. Sin dejar de lado sus contradicciones y limitaciones internas, esta mirada rescata el valor disruptivo, tanto material como simbólico, del peronismo.

El gobierno de Perón también ha sido etiquetado como populista, al estilo de su contemporáneo Getulio Vargas en Brasil o Lázaro Cárdenas en México. Entre otros rasgos se enfatiza la orientación personalista del liderazgo, la apuesta por un Estado regulador, la búsqueda de apoyo en las masas trabajadoras movilizadas, su anti-izquierdismo y un nacionalismo fuerte. Al mismo tiempo, se ha subrayado su carácter no institucional y antirreglamentario. Sin embargo, al menos en lo que hace a esto último, las presidencias de Perón fueron significativamente divergentes.

La constitución de 1949 es un claro ejemplo de ello. El peronismo tuvo una vocación institucional muy fuerte y su instrumentación se dio en tres niveles: una profusa legislación, la creación de la justicia del trabajo y la sanción de una nueva constitución. Esta última, más allá de asegurar la reelección de Perón, fue el medio por el cual muchas de las medidas sociales consagradas en el plano legislativo se jerarquizaron a nivel constitucional.

También se ha designado al peronismo y a su líder como fascista o filonazi. Su viaje a Italia y su admiración por algunos rasgos

del gobierno de Mussolini, la no alineación del gobierno de facto de 1943 con los aliados y su apertura a la inmigración alemana de posguerra, contribuyeron en mucho a estas miradas. No obstante, estas acusaciones además de ser desmentidas por el propio Perón, han sido rebatidas por la historiografía reciente. Esta ha identificado en ellas más un carácter interesado, alentado desde adentro y desde afuera del país, que una realidad empírica.

Ahora bien, si el peronismo es el hecho maldito de la Argentina, la de 1949 es su constitución maldita. Y lo es al menos en dos sentidos. En primer lugar porque ninguna de las demás reformas constitucionales ha sido objeto de la demonización de esta. Incluso cuando no faltaron motivos para cuestionar la legitimidad de origen o el contexto de otros procesos, como el de 1957. En segundo lugar, porque es negada. La reforma constitucional de 1949 no es incluida en la mayoría de los programas y textos de enseñanza de derecho. Y en los pocos casos en los que lo es, se la presenta como «la constitución de Perón», una constitución nula, carente de valor histórico o incluso totalitaria.

¿Fue efectivamente la de 1949 la constitución de Perón? No cabe duda alguna que habilitar la reelección presidencial fue una de sus motivaciones centrales. Sin embargo, reducir todo el proceso constituyente y el texto resultante a ese objetivo es un recorte desafortunado. Omite la novedad que representaba para la tradición constitucional argentina. También lo que significó para las clases trabajadoras la inclusión de sus derechos (o gran parte de ellos), por primera vez en la Carta Magna. Del mismo modo, afirmar que la constitución se explica únicamente por las ideas de Perón o la doctrina del partido es un problema. Parte de un análisis localista que omite el hecho de que sus disposiciones no se diferencian mucho de las ya sancionadas en la región y deja de lado otros insumos que pudo tener el proceso constituyente.

En este trabajo nos proponemos presentar una introducción al texto de la constitución argentina de 1949 que permita dar cuenta de su valor como antecedente histórico. No solo para la

historia argentina sino también para la del constitucionalismo en la región. Al mismo tiempo nos interesa destacar su legado como constitución obrera. Ese es el título que hemos elegido para esta presentación y que, creemos, mejor la define en la historia constitucional argentina. Hablar de constitución obrera y no de «la constitución de Perón» implica invertir nuestra forma tradicional de ver el derecho a través de los grandes nombres que lo producen. En este caso, nos ayuda a enfocarnos en quienes fueron sus principales protagonistas, los trabajadores.

2. HABILITAR LA REFORMA: LA DISPUTA POR LA LEGITIMIDAD

Para 1948 la idea de que de la constitución argentina necesitaba reformarse contaba con un amplio consenso. Incluso entre quienes no apoyaban a Perón. La tendencia reformista se había expresado en sucesivos proyectos que encontraron un impulso político concreto cuando el propio Perón habló sobre ello. Lo hizo el 1 de mayo de 1948, en el mensaje que todo presidente en Argentina debe dar ante la inauguración de las sesiones legislativas. Allí la describió como «una necesidad impuesta por la época» y, conocedor de sus objetores, se declaró contrario a la posibilidad de habilitar la reelección presidencial.

Como la constitución argentina es rígida y establece un proceso diferenciado para su reforma, era necesario contar primero con la aprobación del Poder Legislativo para luego convocar a una Asamblea constituyente. El debate parlamentario para habilitarla se inició los días 13 y 14 de agosto de 1948 en la Cámara de Diputados. El artículo 30 de la constitución exigía que la necesidad de reforma fuera declarada con el voto «de dos terceras partes, al menos, de sus miembros». La cuestión controvertida pasaba por la forma en que debían contarse esos dos tercios: ¿miembros totales, efectivos o presentes?

El peronismo contaba con quórum propio y la mayoría necesaria para abonar la tesis de miembros totales. Sin embargo, no esperó a tener la concurrencia de sus diputados y aprobó la reforma con los dos tercios de los miembros presentes. Algo que ya había sucedido en la reforma de 1866. La UCR denunció el procedimiento como nulo y cuestionó las «verdaderas» intenciones de la reforma constitucional. La ley finalmente fue sancionada por unanimidad en el Senado el 27 de agosto de 1948.

Este convulsionado inicio del proceso constituyente tuvo impacto en su desarrollo ulterior. Uno de ellos fue la toma de posición de los partidos opositores ante la reforma. La disyuntiva era entre presentarse o no a las elecciones de convencionales constituyentes, lo que podía convalidar un proceso que consideraban viciado en su origen y en sus fines. Al interior de la UCR se establecieron dos posturas: la de los unionistas y la de los intransigentes. Los primeros propusieron la abstención electoral. El segundo, sector triunfante, planteó concurrir a los comicios y aprovechar las sesiones para impugnar la reforma y denunciar las prácticas supuestamente autoritarias del peronismo.

El Partido Socialista optó por la estrategia abstencionista. Además invitó a votar en blanco o hacerlo con el lema «contra la reforma fascista de la constitución», u otras similares. Esta, sin embargo, no fue una postura compartida por las bases. Un sector disidente, la Unidad Socialista, se pronunció abiertamente a favor de presentarse a elecciones. Además denunció el divorcio del partido con la clase obrera y que la abstención lo privaba de una oportunidad histórica de participar en la redacción de una verdadera constitución obrera.

Quien sí eligió participar declarándose «intérprete de los intereses de la clase obrera, de las masas campesinas y de la población laboriosa», fue el Partido Comunista. Sin prescindir de una actitud crítica hacia el peronismo, decidió apoyar todo lo que favoreciera a los trabajadores. Incluso llamó a conformar comités pro reforma de la constitución y, como veremos, a enviar

peticiones a la asamblea. En el apéndice incluimos un editorial de prensa partidaria en el que resume su mirada frente a la posición de los otros partidos y convoca a la clase trabajadora a llevar un programa «antioligarquico y antiimperialista, democrático y anticlerical-fascista».

Los comicios nacionales para elegir representantes constituyentes se celebraron el 5 de diciembre de 1948. El Partido Peronista obtuvo el 60,97% de los votos, la UCR el 27,14% y el Partido Comunista solo el 2,95%, por lo que no tuvo representación. Tampoco la lograron otros partidos provinciales y una candidatura independiente que obtuvieron en total el 0,23%. Con esos resultados, el Partido Peronista consiguió 110 de las 158 bancas en disputa, mientras que la UCR llegó a los 48 convencionales. No hubo terceros bloques en la convención.

Un aspecto poco destacado por la historiografía tradicional es el hecho de que las mujeres no participaron de las elecciones de diciembre. En este caso, contra su voluntad. A pesar de que la ley de sufragio femenino 13010 había sido sancionada en septiembre de 1947, para diciembre de 1948 no estaba concluida la confección del padrón electoral. El oficialismo argumentó una demora técnica y la «falta de compromiso popular» en las mujeres argentinas que demoraban en empadronarse. Esto fue disputado por las agrupaciones de mujeres que hicieron público su descontento por no poder votar ni ser elegidas.

La principal fue la Unión de Mujeres de la Argentina (en adelante UMA). Es una organización feminista creada en 1947 y originalmente vinculada al Partido Comunista, aunque contaba también con presencia de socialistas, independientes y algunas peronistas. Realizó una intensa campaña, primero para solicitar el apresuramiento de las tareas del empadronamiento femenino y luego, para llamar a que las mujeres peticionaran a la asamblea por sus derechos. Algo que, como veremos, estas hicieron masivamente junto a un número importante de representantes de las clases trabajadoras.

3. PENSAR LA CONSTITUCIÓN: LOS TRABAJOS PREPARATORIOS Y EL ROL DE LA ACADEMIA

El proceso de revisión y estudio constitucional que antecedió a la reforma constitucional fue amplio. Uno de los trabajos más importantes fue el emprendido por la Secretaría Técnica de la Presidencia. A pedido del propio Perón se le asignó al secretario de Asuntos Técnicos, José Figuerola, un informe sobre la situación constitucional de la época. Figuerola había sido jefe de gabinete del Ministerio de Trabajo durante la dictadura de Miguel Primo de Rivera. Fue representante de España en la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra y enviado a Italia para estudiar la organización de los programas laborales de Mussolini.

El informe que le presentó a Perón estaba repleto de anexos y cuadros comparativos e incluía el detalle de las constituciones de 23 países. Figuerola redactó también un proyecto de constitución, de claro tinte corporativo, que no fue del agrado de Perón y terminó alimentando las internas que promovieron la destitución del secretario. El informe con los antecedentes constitucionales circuló ampliamente en la convención constituyente, lo que se constata por las repetidas referencias al mismo y, en especial, a las constituciones de la época que fueron tomadas a modo de ejemplo o ilustración de las reformas propuestas.

El Consejo Superior del Partido Peronista dio a conocer su proyecto de constitución en enero de 1949, a poco del inicio de sesiones de la Asamblea constituyente. La principal reforma consistía en la incorporación de un catálogo de derechos del trabajador que seguía al pie de la letra la declaración de derechos formulada por el presidente Perón el 24 de febrero de 1947. También incorporaba derechos de la familia, de la ancianidad y la función social de la propiedad. En la parte orgánica, incluía la reelección presidencial sin condicionamientos.

Se ha destacado el rol protagónico de Arturo Enrique Sampay en la redacción definitiva. Jurista de formación, con fuertes

influencias del catolicismo tomista y de simpatías nacionalistas, Sampay tuvo contacto con el pensamiento de Hermann Heller a través de su maestro Dietrich Schindler. Conocía y consultaba en su idioma original la obra de Carl Schmitt y Hans Kelsen, entre otros. Había abandonado su militancia en la UCR para sumarse al movimiento encabezado por Perón como asesor del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Poco después sería nombrado fiscal de Estado y luego miembro de la convención constituyente.

Sampay, en efecto, ocupó un rol clave en la comisión revisora, encargada de la redacción definitiva de la constitución y es clara su autoría respecto del que sería el artículo 40, que trata sobre la nacionalización de los servicios públicos. Sin embargo, su indudable protagonismo, en el que la historiografía constitucional se ha concentrado casi con exclusividad, no nos permite reducir la constitución de 1949 a un mero reflejo de su pensamiento nacionalista católico. Sampay fue, seguramente, el principal arquitecto. Pero, como dijimos, no fue el único.

El proceso constituyente interpeló necesariamente a la academia jurídica. Por fuera de los abiertamente peronistas, predominó la oposición. No tanto frente a actualizar el texto de 1853 sino, con especial énfasis, a la posibilidad de habilitar la reelección presidencial. La academia jurídica de la época era, en su mayor parte, antiperonista. Perón había intervenido varias universidades y cesanteado profesores, lo que chocaba con la visión reformista de la universidad surgida en 1918 en la Universidad Nacional de Córdoba¹. Al mismo tiempo buscaba poner al alcance de las masas la educación superior, por lo que decretó la

1. En 1918 estudiantes de la Universidad Nacional de Córdoba iniciaron una protesta para reclamar y exigir profundas reformas en la universidad. Este movimiento se difundiría por todo el país y repercutiría en América Latina y otras regiones. Sus principales demandas eran el cogobierno, la autonomía universitaria, la publicidad de actos universitarios, la docencia libre, la libertad de cátedra, la educación laica y para todos, la promoción de la investigación y la ciencia y la extensión universitaria.