

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE BUENOS AIRES

**Una asignatura ausente en el régimen
constitucional: la “consulta” orgánica,
plurisectorial y permanente**

por Jorge Reinaldo Vanossi

Anticipo de “Anales” - Año LXIII
Segunda Época - Número 56

Octubre de 2018

Las ideas que se exponen en los ANALES son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE BUENOS AIRES

Presidente

Académico *Dr. Jorge R. Vanossi*

Vicepresidente

Académico *Dr. Roberto E. Luqui*

Secretarios

Académico *Dr. Emilio P. Gnecco*

Académico *Dr. Rafael M. Manóvil*

Tesorero

Académico *Dr. Daniel Funes de Rioja*

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires
Avenida Alvear 1711, primer piso. Teléfonos: 4812-9327 y 4815-6976
(1014) Buenos Aires - Argentina
academiadederecho@fibertel.com.ar
www.academiadederecho.org

Se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2018.

Una asignatura ausente en el régimen constitucional: la “consulta” orgánica, plurisectorial y permanente

por Jorge Reinaldo Vanossi¹

I.

En una sociedad tan altamente tensionada y con poderes públicos muy requeridos en todo momento, es bueno reflexionar en torno a la necesidad de institucionalizar el camino y los ámbitos para la búsqueda de los consensos. Una alternativa posible sería la de revitalizar el Consejo Económico Social, que fuera creado por la ley de facto 19.569, derogada por la ley N° 20.954, y que en la práctica fracasó por errores sustanciales en su instrumentación.

Los Consejos Económicos Sociales, como se detalla más adelante, se difundieron después de la Primera Guerra Mundial, a partir de su inserción en la Constitución de la República Alemana de Weimar (año 1919), que recogió la Constitución de Checoslovaquia de 1920,

¹ Comunicación del Académico, en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, en la sesión privada del 27 de septiembre de 2018.

Francia (decreto de Herriot de 1925 y la ley del 19 de marzo de 1936) y, por último, varias Constituciones de la segunda posguerra mundial, como la de Francia (IV y V Repúblicas) y de Italia.

En todos esos casos los Consejos tuvieron un carácter consultivo, sirviendo a la tendencia de integración social que en sus últimas consecuencias llega al plano del Estado con los rasgos que le imprime al llamado constitucionalismo social. También se ha visto en esos cuerpos la expresión de un reconocimiento a la actuación que tuvieron las organizaciones sindicales en el frente interno de los países beligerantes durante la Primera Guerra Mundial, al propio tiempo que un medio eficaz para encauzar y aprovechar la experiencia técnica de los delegados de las distintas actividades representadas. Pero este conjunto de buenas intenciones tropezó con dificultades al querer imprimir al funcionamiento de los Consejos una justiciera proporción para todos los sectores y un mínimo de salvaguarda para las prerrogativas de los demás órganos estatales. Las principales dificultades surgieron en cuanto a la determinación de los siguientes aspectos:

1º) Grupos que debían estar representados y peso de cada uno.

Algunos sectores han pretendido la formación de varios Consejos, cada uno de ellos representativo de una actividad. Otros, en cambio, han defendido la unidad del Consejo, criterio que ha prevalecido en la legislación comparada. En tal Consejo único, los criterios de integración han variado: de la paridad entre el capital y el trabajo (Holanda y Bélgica), a la pluralidad (caso de Francia), en que los trabajadores quedan en minoría. De lege ferenda, se ha sugerido en Francia que la representación se acomoda a dos factores: el peso demográfico y el peso económico de cada sector (calculado por su contribución al producto nacional), además de la inclusión de los consumidores, agrupados en “no especializados” (familia) y “especializados” (grupos deportivos, culturales y de inquilinos). En Italia, la Constitución habla de “representantes de las categorías productoras, teniendo en cuenta su importancia numérica y cualitativa” (artículo 99º).

2º) Nombramiento de los respectivos miembros del Consejo.

La tendencia francesa ha sido y es en favor de la designación por los propios grupos con representación en el Consejo, que tendrán así el carácter de delegados. La solución alemana (Constitución de Weimar) y del primitivo régimen francés, fue a favor de la designación por el Gobierno, contemplando la opinión de los principales sectores interesados.

3º) Asesoramiento al Parlamento o al Gabinete.

Las soluciones han variado, entre la concepción del Consejo como un órgano asesor a disposición del Parlamento (casos de Alemania y del régimen francés a partir de la reforma de 1936), y a disposición del Gabinete (régimen francés hasta 1936 y el actual de la V República), y a disposición de ambos poderes indistintamente, (régimen francés de la IV República y de Italia). El Consejo italiano tiene iniciativa propia en caso de no ser consultado.

Después de la Primera Guerra Mundial, dentro del campo democrático surge la idea de enriquecer la representación política, sin desnaturalizarla. Es decir, frente a todas estas ideas de reemplazar la representación política, surge otra tendencia que partiendo de la representación política, no quiere reemplazarla sino enriquecerla o perfeccionarla.

El debate se inicia en Alemania en un momento muy crítico en 1919, cuando los sacrificios impuestos por la guerra pesaban sobre los sectores intermedios de la sociedad. En primer lugar, las organizaciones obreras que habían aprobado los presupuestos de guerra y los créditos de la Primera Guerra Mundial, exigían algún tipo de compensación. Por otra parte, estaban las tendencias más radicalizadas, los “espartaquistas”, que pretendían imitar la revolución rusa de 1917, y aplicar un sistema que respondiera a la idea corporativista de los soviets, porque los soviets de Lenin en la constitución de 1919 y 1924 eran entidades de una representación puramente funcional, sectorial, con prescindencia del interés general. Por su parte, los

que querían mantener los moldes políticos del siglo XIX no querían hacer ningún tipo de concesiones y querían conservar instituciones puramente políticas: un hombre es igual a un voto y no podía haber ninguna otra forma de representación que no fuera la parlamentaria.

En definitiva, en Weimar, donde estuvieron presentes intelectuales de gran fuste y otros como asesores (y estuvo el gran sociólogo Max Weber) se llegó a la invención de un cuerpo que, si bien no tenía facultades de decisión, debía intervenir necesariamente en toda sanción de normas que implicaran una decisión en materia económica y social; y, a este cuerpo, se lo llamó Consejo Nacional de la Economía. Esta era una idea que en ese momento se lanzaba para poder calmar ciertas expectativas y de alguna manera experimentar un tipo de institución que canalizara esas expectativas, aunque fue visto por algunos como la quinta rueda del carro.

Por supuesto el proyecto tenía defectos; el cuerpo era excesivamente numeroso y no había clara distinción de los sectores que debían componerlo. Comenzó a funcionar y el resultado, hasta el momento en que terminó la República de Weimar en 1933, cuando Hitler llegó al poder, fue relativo. Si bien el cuerpo en sí, considerado in totum no dio la imagen de una función relevante y eficiente, el trabajo en las comisiones fue interesante: pequeños grupos abordaban los problemas y los estudiaban desde su punto de vista respectivo, y cumplieron una función positiva, constructiva, que contribuyó a la legislación de esos años.

La idea se esparció en un clima tan angustiante como el de la década del 20 y el de la década del 30, en otros países de Europa; y Francia en el gobierno de Herriot, en el 24, y con unos retoques en la década del 30, incorporó este sistema; pero para ponerlo al servicio del gabinete, es decir, del Poder Ejecutivo, como un órgano asesor del gobierno antes de que éste enviara sus propuestas al parlamento.

La idea se desnaturaliza con la derrota de Francia, porque el régimen de Pétain utiliza esto como remedo de la representación po-

lítica. El saldo no debe haber sido tan negativo, porque después del restablecimiento de las democracias en Europa, al término de la Segunda Guerra Mundial, Francia incorpora esta institución en la constitución. Italia hace lo propio en su constitución republicana de 1947, y Bélgica, Holanda y algunos otros países –con la excepción de Alemania donde había nacido la institución– le dan también rango constitucional.

II.

De esta pluralidad y variedad de consejos económicos y sociales lo único que podemos rescatar como denominador común es la idea, la inspiración y la necesidad de conseguir que todos los intereses que existen en la sociedad y que forman parte de esa nota pluralista aludida, estuvieran no aisladamente expresados, sino orgánicamente manifestados. De tal manera que en el momento de la consulta se pudiera acudir a ellos, no en una forma improvisada, teniendo en cuenta a unos y excluyendo a otros, o dando mayor preponderancia a unos y dando menos potenciamiento a otros. Sino que se pudiera de una sola vez y para siempre tenerlos a todos reunidos, de modo que la consulta fuera orgánica y estuviera institucionalizada.

Fundamentalmente empezaron a rivalizar dos tipos de modelos –luego veremos de qué manera influyó en la Argentina– :

El criterio bisectorial y paritario, o sea, que estos cuerpos sólo dieran cabida a dos sectores y en igual número; o el criterio plurisectorial y no paritario, vale decir, que estos cuerpos fueran más amplios en su expresividad y dieran cabida a otros sectores (además del capital y del trabajo considerados en bruto) una representación diversa.

Esto –como veremos– motivó en nuestro país la existencia de dos proyectos, y de la adopción de uno de esos criterios puede deducirse en parte el fracaso que tuvo entre nosotros el Consejo Económico Social.

Pero todo esto quedaría como un parche, como un remiendo, si no lo ubicamos en un plano superior: el de ver cuál es la función que estos cuerpos pueden cumplir en el Estado moderno, contemporáneo. ¿Es un órgano burocrático más? ¿Es una repartición? ¿Es un tinglado o una tribuna para que con voz más alta y mayor eco se puedan expresar ciertos sectores, o cumple una función en el “iter” del proceso gubernamental o político?

La respuesta es la segunda: afirmativa, y, para entenderla, hay que comprender la transformación operada en la idea tradicional de la distribución del poder, que arranca de la Revolución Inglesa, que perfecciona luego Montesquieu y que la acogen la mayor parte de los regímenes constitucionales del siglo XIX. Hacía coincidir la división orgánica y funcional del poder estrictamente en un trípode que todos conocemos: el Poder Legislativo para hacer la ley, el Ejecutivo para aplicarla y el Judicial para juzgar la aplicación o la violación de la ley. Esto es lo que se universalizó en Occidente respondiendo a la vieja idea de Montesquieu de que “sólo el poder contiene al poder” y que la mejor forma de limitarlo es dividirlo para que se controlen recíprocamente los órganos que lo detentan.

Pero la complejidad del Estado moderno, la complejidad de nuestro tipo de Estado conocido en Occidente, ha desbordado completamente este esquema por cuanto, aun manteniéndose en las concepciones del Estado-medio y las “personalistas” de un Estado limitado, es evidente que la absorción de nuevas funciones (los nuevos papeles que el Estado ha asumido) han requerido un reajuste en aquellos órganos que tienen que cumplir esas funciones.

Por eso hoy en día se habla de una variedad de funciones que responden a un orden lógico y cronológico, cuyas etapas serían: la consulta, la decisión, la ejecución, el control y la responsabilidad.

Estas cinco etapas no difieren mayormente de lo que pasa o acontece en el orden de las actividades privadas, sólo que el traslado al orden público y de las actividades estatales, necesitan desde luego,

una muy cuidadosa precisión en la distribución de esas funciones y en la articulación concreta de los órganos que tienen que cumplirlas.

Pero la distribución señalada es lógica y cronológicamente así, porque antes de la decisión tiene que existir el asesoramiento y la ilustración respecto de todas las alternativas posibles. Antes de decidir hay que conocer, luego se decide. Después de la decisión se ejecuta; pero hay que saber si la ejecución ha sido conforme a la decisión o violatoria de la misma o en exceso por sobre ella. Para ello es menester el control, y si éste arroja resultados que indican que ha habido deformaciones, deben afrontarse tales responsabilidades. Por lo tanto, debe haber mecanismos y órganos que permitan efectivizar las responsabilidades, para que no se desnaturalice el régimen todo.

La primera función, el asesoramiento y la consulta, no estaba institucionalizada en el Estado. Simplemente se consideraba que el legislador decidía. Eso era propiamente así en el Estado parlamentario inicial, donde el legislador inventaba la ley, la hacía, la sancionaba, y el Ejecutivo o Administrador la aplicaba.

Se suponía que por ser tan limitadas las funciones del Estado, el legislador estaba fácilmente en conocimiento de todos los datos y de todos los elementos. Es decir, podía autosuministrarse la información necesaria para elaborar la ley, para discernir no sólo el criterio político; sino para tener la precisión técnica que le permitiera confeccionar la ley.

Pero en la medida en que el Estado deja de ser un Estado puramente legislativo, para ser crecientemente el Estado administrador y un Estado que debe arbitrar, decidir o intervenir en una serie de otros temas y materias, es evidente que queda desbordada la capacidad del legislador.

Eso se traduce en gran medida en todos los Estados contemporáneos en el crecimiento constante del Poder Ejecutivo y en la transición más o menos sensible de la función legislativa al Ejecutivo. Ya sea por delegación lisa y llana que hace el legislador, ya sea por crecimiento de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, ya sea

–en definitiva– por un “aggiornamento” de los mecanismos legislativos, por la que la capacidad de iniciativa del Poder Ejecutivo es irresistible, es imposible de frenarla por parte del legislador. En esas condiciones, “el asesoramiento” y “la consulta” tienen necesidad, no sólo de organizarse, sino de institucionalizarse.

Esto es lo que los modernos autores franceses asignan al Consejo Económico Social, que cumple esa función de consulta. Es un poder que lo llaman “Poder de consulta” (Duverger), aun aceptando que la propia expresión puede parecer contradictoria, porque si se consulta no se decide. Es tal la fuerza del que evacúa la consulta que, en los hechos, influye al otro poder. Es decir, una parte de ese poder estará en la autoridad que emana del contenido de esas consultas.

Hoy se admite la existencia de un poder de consulta cuyo funcionamiento es previo a los poderes de la sanción y ejecución. Este es el criterio predominante en Europa, que difiere del criterio predominante en Estados Unidos y en los países de origen anglosajón. Lo que está en juego es la forma de ver cómo se articula el rol de los sectores intermedios que representan a los diversos sectores de la sociedad, que expresan y enriquecen al pluralismo en sus relaciones con el Estado. El criterio europeo predominante es el de buscar a través de estos organismos esa institucionalización. El criterio anglosajón predominante no es el de crear órganos sino el de reglamentar la actividad, y eventualmente dar cabida a las manifestaciones de esa actividad en los órganos que deben tomar las decisiones para que puedan expresarse fácilmente. Esto es lo que en Estados Unidos procura la Lobby Act de 1946 (unas normas sancionadas en un momento de reorganización del Congreso norteamericano) y que se limitó a reglamentar un tipo de actividad: la actividad de los lobistas que trabajan por un determinado sector de interés para hacer gravitar ese interés en aquellos órganos que tienen que tomar decisiones pero que no son únicamente órganos legislativos. Puede manifestarse ese tipo de presión ante órganos ejecutivos; e incluso, ante órganos judiciales, con las debidas modalidades que puede tener esa presión.

Son dos maneras distintas de entender las cosas y responden a características peculiares de los pueblos anglosajones y de la vieja Europa continental. La idea del pueblo anglosajón es, fundamentalmente la de admitir la realidad de las cosas dejando que el juego sea lo más espontáneo posible y cuidando de evitar ciertos abusos, los que podrían traducirse en actos de corrupción. La filosofía subyacente en este tipo de reglamentación que se ha hecho en los Estados Unidos, es admitir la presión sectorial, inorgánicamente expresada, es decir espontánea, traducida en una intermediación de esa presión, porque es una profesionalización de la presión y porque no la hacen los propios grupos, sino personeros o profesionales al servicio de esos grupos.

Una cosa más o menos parecida ha ocurrido en las décadas posteriores con el régimen de partidos políticos en Estados Unidos, y recordemos que allí no existe una ley orgánica de partidos políticos. Lo único que reglamentan los anglosajones es la faz financiera de administración, contribuciones y sostenimiento de los partidos políticos. Para ellos lo reglamentable es eso y no lo demás.

III.

En la Argentina, la idea de institucionalizar la consulta es bastante lejana; no es una idea reciente. Ya en el año 1912, antes de la creación del Consejo Nacional de la Economía en Alemania, Carlos Saavedra Lamas, entonces legislador, presenta un proyecto de ley creando el Consejo Nacional de la Agricultura, Industria y Comercio, de carácter consultivo y con características bastante parecidas. Quizás se haya inspirado en el funcionamiento de entidades que en alguna parte del mundo funcionaban, pero con carácter privado. Después hay un proyecto del Dr. Ibarlucea del año 1928, y después otros proyectos de Rodríguez, de Noel y el del Diputado Tonelli. El Poder Ejecutivo eleva por primera vez un proyecto al Congreso en 1964, pero no obtiene tratamiento en las Cámaras. Se llega así al

gobierno del Gral. Lanusse en 1971; la idea comienza nuevamente a manejarse y a elaborarse hipótesis de trabajo acerca de un régimen de este tipo. Por un lado, un sector de la opinión pública denuncia que cualquier intento de crear un Consejo Económico Social no existiendo Parlamento en funciones, era un solapado intento de restablecer ideas corporativistas y desnaturalizar nuestro régimen constitucional. Por otro lado, otro sector señala que ante un órgano de este tipo, teniendo en cuenta que en el país no existen experiencias preexistentes, es mejor no innovar y mantener los sistemas de consultas espontáneos, inorgánicos, como tradicionalmente lo realizaba el Poder Ejecutivo o los ministros, según los casos. Un tercer grupo de opinión se vuelca decididamente en favor de la constitución de un órgano de esta índole.

Al proyectar el organismo entraron en juego dos criterios dispares. Por un lado, el de los que pensábamos que tenía que seguirse más de cerca el modelo francés, el más conocido, el más experimentado, que ya había cumplido una función positiva; porque en el modelo francés se había incorporado un rol de bastante importancia, que era no sólo el de emitir opinión en todos los proyectos de ley vinculados con la materia económica y social, sino de intervenir en la elaboración de planes de desarrollo a cargo del gobierno. El modelo francés era el que daba cabida no estrictamente a dos bloques enfrentados entre sí, sino que abría la posibilidad de una representatividad de manera tal que ningún sector pudiera tener hegemonía y, por lo tanto, ningún sector tenía mayoría propia. Pero el régimen político de aquel momento optó por la implantación del modelo belga (bisectorial y paritario), desechando al francés (plurisectorial y no paritario). De esa manera, la llave del quorum y, por ende, del éxito en el funcionamiento del cuerpo, quedaba en manos de un solo sector de los dos únicos allí representados. Ello precipitó –en mi opinión– la frustración de tan interesante ensayo institucional.

Más allá de los errores que puede haber tenido la implementación de esta institución, más allá de lo que hace el fracaso que coyuntu-

ralmente tuvo el Consejo Económico y Social en nuestro país, sigue siendo razonable la idea de contar con un organismo de esta índole. Es evidente que cada vez tiene más cabida en muchas manifestaciones de la actividad lo que hemos llamado “un nuevo contrato social”. Aquella idea de los clásicos que gustaba a Locke y Rousseau, de ese contrato puramente individual, interindividual, de sumas individualidades, deja paso a otra realidad propia de este siglo que es la realidad de las relaciones globales. Es decir, hay un nuevo contrato social intergrupual, donde las concertaciones son cada vez mayores sin llegar a ser totales, sin abarcar la totalidad de las actividades. Es evidente que en el terreno donde se practican las concertaciones es cada vez más amplio; desde los lejanos confines colectivos hasta las regulaciones de precio que pueden ser concertadas (y hasta la variedad de modalidades que se dan en otros países y que hemos observado).

Este es un hecho que ya no se puede ignorar. Ya no existe una relación pura, exclusiva, limpia, entre individuo y el Estado. Ni tampoco entre los grupos y el Estado o entre los individuos, los grupos y el Estado; sino que se dan relaciones horizontales (que se dan entre los grupos) y de las cuales el Estado toma conocimiento; o eventualmente arbitra, o eventualmente homologa, sin intervenir en forma directa y sin substituir.

Hay una horizontalización de las relaciones sociales, que tiene una enorme importancia en la faz productiva y que, en definitiva, es una manifestación más de la participación, de eso que mencionábamos como complemento en las democracias sociales de la idea puramente representativa.

Hoy en día el individuo participa; pero evidentemente no puede participar en un número ilimitado de entidades ni de actividades. Ahí viene el error, al no percibir esto, de aquellos que quieren sobredimensionar las posibilidades de la participación; error tan grave como el de los que la quieren desconocer o subestimar.

Es evidente que el individuo sólo puede participar en ciertos números de entidades o cierto número de actividades, y también es evidente que participa. Pero probablemente no sean los consejos económicos y sociales la palabra final, como no lo han sido otras formas participativas previas; pero que han abierto paso luego a formas más decantadas, más perfeccionadas y más amplias.

Quizás lo más apasionante en el tema de la participación es que no tiene una pared. Una vez que se comienza se puede seguir, porque se van abriendo nuevos rumbos. Cada puerta que se abre conduce a un ámbito, en el cual hay otra puerta que conducirá a otro ámbito, porque la humanidad va a ir enriqueciendo las modalidades participativas.

IV.

Las distintas técnicas seguidas por los países europeos que han ensayado este tipo de organismos arrojan el resultado de una cierta desproporción entre los esfuerzos invertidos y los efectos producidos o alcanzados: para sus adversarios la magnitud de la esperanza depositada en los Consejos ha sido mucho mayor que la módica satisfacción ofrecida por la realidad de su complicado funcionamiento. Un conocedor del problema, Van Potobsky, ya había señalado que las recomendaciones de los Consejos sólo fueron seguidas cuando se había logrado un cierto acuerdo general sobre el tema tratado, pero que un acuerdo así únicamente se lograba en el caso de tratarse de asuntos de menor importancia, ya que en los grandes asuntos los grupos se limitaban a una mera afirmación y defensa de las posiciones respectivas: cuando se llegaba a una solución se concretaba gracias a la vaguedad de los términos del acuerdo alcanzado. Como cada grupo defiende a ultranza su interés, y en el Consejo conviven los más heterogéneos intereses de la sociedad, ha resultado evidente y concreto el riesgo de desembocar en el estancamiento. Según la opinión de Julio César Cueto Rúa –en su conocida disertación de

la Academia Nacional de Ciencias Económicas– la alternativa está dada entre esa irreductibilidad de los intereses contradictorios o una transacción sin grandeza, en la que los intereses generales de la comunidad quedan sacrificados en beneficio de los intereses específicos de los grupos en juego.

Las dificultades que ofrece el problema han preocupado a teóricos políticos de las más diversas tendencias, que no han vacilado en confesar la dificultad para encontrarle una solución. Desde el punto de vista visual del socialismo, por ejemplo, Harold Laski reconoció como insoluble la dificultad en establecer la proporción en que han de estar representados el capital y el trabajo, así como la imposibilidad de responder la cuestión referente al lugar por donde ha de trazarse la línea demarcatoria de las unidades de representación; y ha dicho –el mismo Laski– con gran agudeza: “Todo ello independientemente de la cuestión de por qué, justamente una función como la de la medicina, por ejemplo, tenga vinculación inmediata con los fines de una asamblea legislativa. No hay un criterio médico acerca de la política extranjera, de la nacionalización de las minas, o del libre cambio. Si los médicos votaron a un candidato a causa de sus opiniones sobre estas materias, no votan en realidad como médicos; y si hubieran votado a algunos de ellos (médicos) basándose en consideraciones estrictamente vinculadas con sus intereses profesionales, éstos no se hallarían autorizados a hablar en nombre de aquellos sobre cuestiones que no se refieran a la medicina”. Desde muy otra perspectiva ideológica, Cueto Rúa ha puesto de manifiesto idénticas dificultades, desde el momento que los partidos políticos fueron la primera instancia de conciliación y de síntesis de los diversos intereses vigentes en la comunidad (verdaderos factores relevantes de entendimiento social y político), pero que perdieron ese carácter a raíz del surgimiento de partidos que no aceptaron las reglas de juego (v. gr. los partidos extremistas o antisistema) y de partidos de sectores (obremos, religiosos, empresarios, propietarios, etc.). Al clamor actual en favor de la “representación de intereses”, observaba Cueto Rúa que no se busca en verdad la participación o el reconocimiento de las

pretensiones de muchos sectores (v.gr. los deudores, consumidores, indígenas, inmigrantes, etc.), sino que el requerimiento es limitado a los sectores productores: únicamente para los sindicatos obreros y los empresarios y patrones. O sea, que se intenta un tratamiento especial para algunos intereses que se caracterizan por la defensa de sus “conquistas” con olvido de otros tan respetables como los primeros (por ejemplo, los consumidores). Sin embargo, las críticas de Laski y de Cueto Rúa, así como la experiencia francesa durante la guerra mundial, parecen mas bien dirigidas al descarte del ensayo corporativista que a la condena de un sistema de asesoramiento y consultas, que hoy parece inseparable de un esquema mínimo de planificación en la vida de cualquier Estado moderno. Autores y pensadores de la orientación de Duverger piensan que la función que cumplen los Consejos Económicos Sociales es tan relevante entre las competencias del Estado, que hoy en día cabe hablar de la existencia de un verdadero Poder de Consulta, incorporado definitivamente a la trinidad de poderes o funciones reconocidas al Estado. Al referirse a esta novedad institucional, el autor citado remarca la independencia del órgano que debe cumplir con tales funciones, expresando en forma terminante: “Tal separación no es solamente posible, sino necesaria, si se considera el poder de consulta consistente en dar consejos con anterioridad a una decisión a la autoridad encargada de tomarla”².

² El tema fue esquivado en la Convención Nacional Constituyente de 1994. Antes y después se presentaron proyectos de ley sobre la materia, pero ninguno llegó a ser aprobado; entre ellos, el de autoría del suscrito, que fue reproducido en cuatro oportunidades en la Cámara de Diputados de la Nación.