

LA EVOLUCION POLITICA ARGENTINA

Es mi propósito estudiar, en este breve ensayo, el desarrollo político argentino, dando a esa palabra, *político*, la acepción elevada que le concede la ciencia del Estado, y no la vulgar con que suele desvirtuarse un vocablo de tanta jerarquía. La Constitución del Estado, sus fines y su evolución a través de los tiempos, con prescindencia de hombres y partidos, de accidentes y de luchas, han de ser los temas a desarrollar aquí sucintamente, y limitándome a mostrar tan sólo rasgos generales en razón de la cortedad de espacio que impone una Revista.

El Imperio Español estaba constituido por la unión de diversos reinos agrupados en torno a la persona del Monarca. Uno de ellos era lo que en el vocabulario de la época se llamaba los Reinos de las Indias. Creo así que es posible, si se analiza con profundidad su organización política, hablar de un Estado Indiano, diverso y relativamente separado de los demás Estados que convivían en la Península Ibérica. Pues aunque originalmente las islas y tierra firme del mar océano no fueron sino una dependencia directa de la Corona de Castilla, bien pronto el desarrollo extraordinario de los descubrimientos y de las conquistas señaló la conveniencia de separar su gobierno del de los otros organismos castellanos. Y surgió así un Estado con gobernantes propios —el Consejo de Indias y la Casa de la Contratación—, con leyes peculiares —luego recopiladas— y con fines especialísimos que sólo en parte coincidían con los de Castilla o Aragón.

Efectivamente, el Consejo de Indias no dependía de ningún otro organismo peninsular, y estaba vinculado a la persona del Rey en la misma forma que lo estaban los otros Consejos, revelando que —al menos en teoría— éstos y aquél reves-

tían idéntica jerarquía. Ese Consejo de Indias fué el autor de la maravillosa y aun sorprendente legislación dictada para el Nuevo Mundo, y de la cual la castellana sólo era supletoria en cuanto lo autorizara el mismo Consejo. De modo que indiscutiblemente, el Estado Indiano tenía sus leyes propias, bien diversas, por cierto, de las que regían en España.

Además, como cada Estado se caracteriza por los fines que se tienen en cuenta al constituirlo, conviene señalar también la peculiaridad de los que orientaban la vida del Continente americano. La finalidad de los reinos indianos era eminentemente religiosa, protectora del indígena, y tendiente a establecer un orden justo para regir la vida de las nuevas comunidades. El famoso codicilo de la Reina Isabel señaló con precisión aquella tendencia evangélica que procuraba atraer a la civilización católica a los naturales de América. Y en lo que se refiere tanto a los indios como a los españoles que se trasladaban al Nuevo Mundo, bueno es recordar que, según dijo Carlos II, fué «el primero, y más principal cuidado de los Señores Reyes nuestros gloriosos predecesores, y nuestro, dar leyes con que aquellos Reynos sean gobernados en paz, y en justicia».

Al organizar las nuevas comunidades se procuró, en efecto, crear en ellas un ordenamiento jurídico que asegurara el imperio de la justicia en el orden. Religión y Derecho ejercieron una legítima primacía en el Estado Indiano, y se prescindió de otros fines económicos, culturales y políticos que hoy nos parecen esenciales.

Todo ello revela que es inexacta la calificación de colonia que suele darse a las diversas regiones de América en el período hispánico. Así lo ha entendido nuestra Academia Nacional de la Historia, al resolver eliminar esa expresión que no aparece jamás en los documentos contemporáneos, y que no traduce con exactitud el concepto que los mismos españoles tenían de los reinos indianos.

En esos reinos la Monarquía, aunque aparentemente absoluta, constituía un Gobierno ejercido de acuerdo a Derecho. La Religión, el Derecho de gentes, las leyes fundamentales de la Monarquía, los fueros y privilegios, el respeto al Derecho establecido y la prudencia política, limitaban y restringían las

facultades del Monarca, impidiendo que cayera en el despotismo y en la arbitrariedad. Además, era no sólo frecuente, sino constante la consulta a los organismos de España y de América, y sólo por excepción ocurría que el Rey se apartara de aquellos dictámenes. La opinión pública se manifestaba así por medio de los funcionarios, y ejercía una influencia más notable de lo que generalmente se supone.

En los reinos de las Indias, emanación directa de los españoles, prevalecían las ideas escolásticas que los teólogos y juristas habían ido perfeccionando durante los siglos XV y XVI. El Estado era un medio para realizar el bien común, y éste procuraba, sobre todo, el perfeccionamiento moral de la sociedad para que cada individuo alcanzara la salvación de su alma. Para ello eran necesarias la paz y la justicia, que formaban el orden, dentro del cual se movían las diversas comunidades, respetando las jerarquías y las diferencias naturales que existen entre los hombres. No se buscaba la felicidad ni la riqueza, sino la unidad religiosa y el desarrollo pacífico de una sociedad cuyo objetivo estaba por encima de los intereses materiales.

El poder emanaba ciertamente de Dios, de acuerdo a las enseñanzas de San Pablo; pero no se creía en la existencia de una delegación directa de la soberanía a la persona del Monarca, sino más bien en la legitimación del poder —que era siempre de origen divino— por el consentimiento popular. Y así se eliminaba el cariz absolutista que luego tuvieron las monarquías.

Dentro de ese cuadro genérico que caracteriza a las Indias de los siglos XVI y XVII, el territorio que hoy forma la República Argentina constituía una parte poco importante, de escasa riqueza y población, y que sólo era recordado por las autoridades peninsulares para trabar su eficaz desarrollo. Sus medios escasísimos impidieron que los habitantes alcanzaran un grado elevado de cultura o de madurez política. La espiritualidad quedó encerrada en los conventos, colegios y universidades, casi siempre en manos de religiosos regulares. Estos ejercían, como en la Edad Media europea, el monopolio del saber: eran los historiadores, los naturalistas, los filósofos y hasta los juristas más eminentes. Pero durante el siglo XVIII comenzó a

difundirse más la cultura, gracias a la Universidad de Córdoba y a las imprentas que instalaron los jesuitas.

En el orden administrativo, el territorio había quedado dividido en tres distritos: la gobernación del Río de la Plata, que abarcaba todo el litoral; la gobernación de Tucumán, que se extendía por el Centro y el Norte del país, y el corregimiento de Cuyo, que integraba la gobernación de Chile. En cambio, tanto Tucumán como el Río de la Plata dependían del Virreinato del Perú.

La llegada de los Borbones al trono español modificó, paulatina, pero sustancialmente, el cuadro político que hemos procurado describir. Sin renegar de los antiguos fines del Estado, aquéllos procuraron recuperar la antigua grandeza española, y para ello se buscó en los objetivos materiales el medio de igualar a las potencias rivales. La industria, la marina y el comercio suplantaron a los propósitos religiosos y jurídicos. El comercio, sobre todo, que tanto interesaba a las Indias, se convirtió en el «fundamento único de la opulencia de las monarquías», según dijo el *Proyecto para Galeones y Flotas del Perú*, sancionado en 1720. Poco a poco, la influencia francesa y la ideología liberal van infiltrándose en España. Y por curioso contraste, el Estado, libertado de los moldes religiosos y morales que lo contenían, se fortalece y adquiere aspectos de absolutismo. La Monarquía adopta las teorías de Bossuet, y ahora se funda en la delegación directa del poder por parte de la divinidad. Se implantan el centralismo, la burocracia y la jerarquía administrativa, dando a los reinos de España una organización mucho más moderna y con marcada tendencia hacia su completa unificación.

En América, y especialmente en el territorio argentino, esta transformación tarda muchos años en advertirse, y recién se pone en evidencia a mediados del siglo XVIII. El Tratado de Límites con Portugal, de 1750, al ceder al Reino Lusitano las siete misiones jesuíticas ubicadas al Oriente del río Uruguay, despojando a los indios de las tierras que por derecho natural y por donación irrevocable de la Corona les correspondían, reveló que había desaparecido la protección a los indígenas y a las órdenes religiosas que los evangelizaban. La expulsión de

los jesuitas, en 1767, puso aún más de manifiesto el cambio fundamental que se estaba operando, y suprimió radicalmente el sustento ideológico que alimentaba la escasa cultura de nuestro país. Sus habitantes quedaron desconcertados, y ocurrió así una verdadera perturbación, pues las otras órdenes religiosas no supieron proseguir la obra de aquéllos en la Universidad, ni mantener el ordenamiento civilizador de las misiones.

Entretanto, Buenos Aires, gracias a su excepcional ubicación como única puerta de entrada de la vasta cuenca fluvial del Plata, había ido progresando en forma sorprendente. Su comercio, muchas veces ilícito, llegó a competir victoriosamente con el de Lima, y a monopolizar los mercados interiores. Las guerras contra Portugal obligaron a reconocer su importancia militar. Y todo ello le valió el predominio político que adquirió en la segunda mitad del siglo XVIII. Una Real orden de 1762 dispuso que las gobernaciones vecinas del Paraguay y de Tucumán quedaran subordinadas a la del Río de la Plata «para las operaciones e importancia del Real Servicio»; y así se hizo efectiva esta supremacía al expulsar a los jesuitas, en las campañas del Chaco y en las expediciones contra los portugueses. Más o menos simultáneamente, la Corona resolvía crear dentro del distrito rioplatense, los Gobiernos subordinados de Montevideo (1749), Misiones (1768) e islas Malvinas (1767), incorporando además a su gobierno el litoral patagónico. Todo ello acreció notablemente la importancia política de la ciudad, que desde entonces iba a ser el eje de la vida nacional.

Poco tiempo después, y para contrarrestar sobre todo la amenaza lusitana, se creó el Virreinato del Río de la Plata, por Real cédula, expedida el 1.º de agosto de 1776. Buenos Aires se convirtió en la capital de los vastos territorios que hoy forman la República Argentina, Bolivia, el Paraguay y el Uruguay. En realidad, la creación del Virreinato no era otra cosa que el reconocimiento de la situación existente. Buenos Aires dominaba entonces las extensas regiones que pasó a dirigir, y ello le dió simultáneamente los tres instrumentos con los cuales iba a ejercer la superioridad adquirida a través de dos siglos: el político, con la centralización creciente de funciones en torno al engranaje administrativo virreinal; el militar, al

crear una poderosa fuerza capaz de defenderla contra los peligros exteriores, y el económico al lograr una progresiva libertad comercial. El Virreinato había forjado por vez primera la unidad territorial del país y le había dado la máxima jerarquía existente en América.

Las reformas políticas de los Borbones se ponen en evidencia, sobre todo, con la Real Ordenanza de Intendentes, sancionada en 1782. El nuevo ordenamiento suprimió las antiguas gobernaciones y puso en su reemplazo a los nuevos funcionarios, que dependían directamente del respectivo ministro español. Se creaba así un rígido centralismo con respecto a las autoridades de la Península, pero se descentralizaba considerablemente el ordenamiento político si se limita la visión al propio territorio. Esas intendencias son los antecedentes naturales de las provincias argentinas, y aquella descentralización explica, en parte, nuestra forma federal de Estado.

Con todas estas reformas, y con la implantación de los ministerios o secretarías de Estado en la Península, el Imperio Español adquiere una mayor unidad. Existe un solo Gobierno para todos los reinos; y aunque éstos conservan cierta individualidad propia, la existencia de una dirección conjunta va suprimiendo las características regionales en España y la marcada autonomía del Nuevo Mundo. Y como tanto la legislación como los fines de unas y otras regiones se identifican progresivamente, ya no es posible hablar de un Estado Indiano como el que había existido durante los siglos XVI y XVII. En realidad, los documentos oficiales hacen referencia a los dominios americanos, sin establecer, empero, el significado exacto de esa palabra.

Durante la última década del siglo XVIII y la primera del XIX se produjo un estado de relativa separación entre España y los Dominios de Ultramar. Las guerras casi constantes, el predominio inglés y, sobre todo la batalla de Trafalgar, determinaron una cierta paralización del comercio y de las comunicaciones regulares entre la Península y las Indias. Y aun cuando esta situación de aislamiento no ha sido todavía estudiada, considero que ella constituye uno de los motivos fundamentales de la separación política que iba a sobrevenir. Durante vein-

te o veinticinco años, en efecto, el Nuevo Mundo se acostumbró a no contar con la ayuda o la dirección españolas, a depender sólo de sus propios recursos y de los que les proporcionaban otras naciones, y a defenderse espontáneamente con las fuerzas existentes en su territorio. Este aislamiento se tornó particularmente notable en el Río de la Plata durante los últimos cuatro años del período hispánico, en que tuvo que rechazar dos invasiones inglesas y se gobernó —a raíz de ellas— prescindiendo de las normas legales y de las jerarquías políticas. Naturalmente, la invasión napoleónica a España no hizo sino acrecentar esa separación. Se acostumbra explicar los movimientos revolucionarios de América refiriendo su estallido a la difusión del ideario liberal y de las doctrinas que produjeron la Revolución francesa. No quiero negar la influencia relativa que tales ideologías hayan tenido en la formación de la mentalidad emancipadora, pero creo que es preciso recordar también las circunstancias del momento para no caer en una explicación unilateral. Característico es un pasaje de la *Memoria*, de Cornelio Saavedra, el primer Presidente del Gobierno revolucionario. A los hechos producidos en Europa, dice Saavedra, «es que debemos radicalmente atribuir el origen de nuestra Revolución, y no a algunos presumidos de sabios y doctores que en las reuniones de los cafés y sobre la carpeta, hablaban de ella, mas no se decidieron hasta que nos vieron (hablo de mis compañeros y de mí mismo) con las armas en la mano, resueltos ya a verificarla». La desaparición del Gobierno peninsular, culminando largos años de progresivo aislamiento, creó naturalmente un estado de opinión inclinado a resolver los problemas políticos con prescindencia de lo que ocurría en Europa, y a cortar una subordinación que en esos momentos era perjudicial y hasta peligrosa. Era ilusorio, para los comerciantes y hacendados porteños, empeñarse en sostener un Imperio que no ofrecía posibilidades mercantiles y cuya vetusta armazón política presentaba todos los síntomas de la decadencia. Y ello explica la incorporación al movimiento revolucionario, desde la primera hora, de muchos hombres a quienes, por su falta de ilustración o por sus sentimientos tradicionalistas, no había podido contagiar el ideario liberal.

La revolución comenzada el 25 de mayo de 1810 tuvo su fundamento y aun su justificación desde el punto de vista jurídico. Juan José Castelli, y luego Mariano Moreno, recurrieron a la antigua teoría monárquica de la retroversión del poder a la comunidad por la desaparición del Soberano. Moreno decía: «desde que la alevosa conducta del Emperador de Francia arrancó de España a el más amado de sus monarcas, el Reino quedó acéfalo y disipado el principio donde únicamente podían concentrarse los verdaderos derechos de la soberanía. Con la falta de nuestro Monarca pereció el apoyo de que los magistrados derivaban sus poderes; perdieron los pueblos el padre que debía velar en su conservación; y el Estado, abandonado a sí mismo, empezó a sentir las convulsiones consiguientes a la oposición de intereses, que mantenía antes unidos la mano del Rey por medio de las riendas del Gobierno, que había dejado escapar incautamente... Fernando VII tenía un Reino, pero no podía gobernarlo; la Monarquía española tenía un Rey, pero no podía ser gobernada por él; y en este conflicto la Nación debía recurrir a sí misma para gobernarse, defenderse, salvarse y recuperar a su Monarca».

Esta fué la teoría oficial de la Revolución y la que justificó el movimiento emancipador. Los sucesivos Gobiernos continuaron ejerciendo no sólo los poderes que tenían los antiguos, sino también los que correspondían exclusivamente al Monarca. La legislación y el ordenamiento administrativo permanecieron invariables, y sólo sufrieron reformas a medida que las necesidades o las convulsiones políticas obligaban a alterarlos. En cambio, los fines del Estado se transformaron sustancialmente, y durante aquellos años iniciales de la nueva Nación se pensó, sobre todo, en lograr la independencia y en organizar jurídicamente al país, dándole una Constitución. Sólo el primero de esos fines se consiguió.

Para lograr el segundo, en cambio, se plantearon violentas discrepancias en torno a la forma que debía darse al Estado. Unitarios y federales se enfrentan, y las luchas civiles convulsionan al país, impidiendo toda organización estable. Pero no era solamente el problema de la forma del Estado el que separaba a unos y otros: en el fondo, ambos partidos luchaban

por imponer sus respectivas ideologías. Los unitarios pugnan en favor de un liberalismo europeizante, con fórmulas jurídicas que reconozcan los derechos individuales y con poderes separados que se controlen recíprocamente. Los federales defienden un sistema más arraigado y tradicional, que no encontró clara definición doctrinaria, pero que se caracterizó por el odio al liberalismo y por el deseo de instaurar ejecutivos fuertes de tendencia paternalista. La Constitución de la provincia de Santa Fe, dictada en 1819, dice en uno de sus artículos: «Siendo uno de los actos más esenciales de la libertad del hombre el nombramiento de su Caudillo.» Y, efectivamente, fueron los caudillos los que levantaron a las masas rurales y suburbanas y dirigieron victoriosamente la oposición al liberalismo, contando también con el apoyo de una clase dirigente poderosa, que se oponía sobre todo a la tendencia anticatólica de los unitarios.

Esta reacción antiliberal, incapaz de articular una doctrina orgánica que le hiciera frente, se refugió en el problema relativo a la forma del Estado, obteniendo así la adhesión de las provincias, en las cuales el centralismo porteño había provocado fuerte oposición. En efecto, inmediatamente después de producida la Revolución de 1810, Buenos Aires puso en movimiento sus tres instrumentos de dominación: envió expediciones militares al interior para lograr la adhesión de todos los pueblos, abrió su puerto a todas las banderas, rebajando los derechos de Aduana, y comenzó a imponer por sí sola los Gobiernos que debían dirigir a todo el país. Junto con sus ejércitos, sus mercancías y sus órdenes políticas, comenzó a difundir el ideario liberal, que tanto en lo económico como en lo institucional se prestaba admirablemente para servir sus intereses.

Pero las poblaciones del interior no aceptaron sin resistencia estas imposiciones. No sólo consideraban injusta la pretensión bonaerense de gobernar por sí sola a todo el antiguo Virreinato, sino que el libre cambio perjudicó a las industrias vernáculas y produjo un empobrecimiento general, debido al déficit de la balanza de pagos. El Alto Perú, el Paraguay y el Uruguay se separaron de la dominación porteña, y el país se

hubiera convertido en un conjunto de republiquetas si cada una hubiera tenido los medios suficientes para vivir por separado. Los estudiosos y los que contemplaban con temor esta disgregación nacional encontraron en el sistema norteamericano el medio de contrarrestar el centralismo, de dar a cada distrito una participación efectiva en el gobierno común y de impedir simultáneamente el funesto predominio de los liberales porteños. A los diez años de producida la Revolución triunfaba en el país la bandera federal, y las provincias se agrupaban contractualmente, conservando cada una la autonomía política a que aspiraba.

Pero este federalismo no pudo ni quiso cumplir el ideario que lo había llevado al poder. El desorden, la pobreza y la incultura eran tan grandes, que no hubo elementos ni recursos que impusieran un ordenamiento federal. En 1829 aparece don Juan Manuel de Rosas como gobernador de la provincia de Buenos Aires; y esta vigorosa personalidad consigue mantener la unidad virtual de la Nación. Su largo predominio político, salpicado de guerras internacionales, de luchas civiles y de violentas represiones, significa en el fondo la imposición de una rígida disciplina en un país indisciplinado, la restauración de las tendencias tradicionales en un país cansado de novedades ideológicas y, sobre todo, la formación definitiva de la unidad nacional —sin fórmulas políticas y sin construcciones teóricas— bajo la férrea dirección de un Caudillo que era a la vez el jefe de Buenos Aires.

Los porteños encontraron en Rosas al realizador de su antigua aspiración de predominio; y cambiando de táctica y de principios, aquélla se logró sin necesidad de darle fundamentos jurídicos. Todas las provincias se acostumbraron, durante el prolongado Gobierno de la dictadura, a considerarse como partes de una sola comunidad política, y a reconocer la supremacía indiscutible que ejercía Buenos Aires a través de su Gobierno.

Caído Rosas en 1852, era necesario transformar aquella unidad virtual en un ordenamiento jurídico. Esta fué la tarea que se impuso el general Justo José de Urquiza, que como gobernador de Entre Ríos había dirigido la campaña contra aquél.

Pero Buenos Aires, recelosa de este provinciano, no quiso abandonar la posición dominante a que la llamaba la Historia, y durante diez años se mantuvo apartada del resto del país. No obstante ello, se dictó, en 1853, la Constitución definitiva, que con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1949, es la que todavía nos rige.

Durante aquel largo período de desorganización nacional es difícil señalar con caracteres precisos la índole del ordenamiento político. Al principio, los Gobiernos nacionales asumieron todos los poderes que consideraban necesarios para cumplir los fines de la Revolución, y rara vez tuvieron algún contrapeso que limitara su autoridad. Desaparecidos aquéllos por el triunfo del partido federal, los Gobiernos de provincia firmaron entre sí sucesivos pactos o tratados de amistad, alianza y ayuda mutua, en los cuales reconocían la existencia de la Nación, aunque no estuviera ésta organizada. Desapareció también toda autoridad común, salvo para los asuntos exteriores la delegación de poderes que las provincias hacen en el gobernante porteño. El Poder Ejecutivo domina incontrastablemente en ese ordenamiento, aunque con frecuencia existen legislaturas que se reúnen más para aprobar sus actos y cohonestar sus decisiones que para dictar leyes o controlar su obra.

La Constitución de 1853 altera fundamentalmente ese sistema, si es que merece este nombre. Ella creó un ordenamiento regular, que funcionaba jurídicamente, y que convirtió a la Nación en un Estado de derecho. La organización nacional fué realizada respetando los principios generalmente aceptados. Los constituyentes no se propusieron hacer obra original, sino útil y adecuada a las necesidades del país. Buscaron más la conciliación de intereses y tendencias que el predominio de una postura política. La Constitución que dictaron resultó así un compromiso o acuerdo tácito entre los antiguos unitarios y los que habían defendido el federalismo. Se implantó este último sistema que el partido triunfante imponía, y al mismo tiempo se admitió un liberalismo individualista, que en aquella época se consideraba como la conquista más perfecta de la sabiduría política. Partiendo de la realidad, los constituyentes dieron aspecto jurídico al sistema que de hecho ya existía, haciendo de

los gobernadores de provincia agentes del Poder central, sin quitar a cada distrito la facultad de designarlos. Crearon un poderoso Ejecutivo Nacional, como lo requerían los antecedentes históricos y las conveniencias del país, y se dió a todas las regiones una participación efectiva en el Gobierno común.

A partir de entonces, la legitimidad del poder se fundó en la voluntad popular, expresada por medio de las elecciones, que fueron perfeccionándose a medida que mejoraban las costumbres políticas y desaparecían las resistencias armadas. Pero siempre se reconoció que Dios es la «fuente de toda razón y justicia», según reza el preámbulo de la Constitución.

Este último define además, con admirable precisión, los fines del Estado argentino, tal cual lo entendieron los constituyentes y las generaciones sucesivas. Expresa el preámbulo que la ley suprema fué dictada «con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad». Aunque tomados con pequeñas variantes del preámbulo norteamericano, estos fines revelan con claridad las tendencias ideológicas predominantes y las necesidades que se pretenden satisfacer. Era un liberalismo moderado, individualista y romántico el que triunfaba al organizar la Nación, y la misma tendencia espiritual continuó predominando a través de las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda. El gobierno era ejercido por una clase dirigente abierta a todas las inteligencias, culta y progresista, que sólo admitía la ingerencia popular en cuanto lo permitiera el grado de cultura existente. La religión era respetada y aun favorecida, y se procuraba no sólo el adelanto material, sino también el desarrollo de la cultura, especialmente entre el pueblo.

Este liberalismo idealista y romántico de mediados del siglo se transformó en materialista y ateo hacia 1880. Durante la primera presidencia del general Julio A. Roca se advierte el desarrollo de una violenta campaña anticatólica, que provoca hasta un conflicto con la Iglesia. La prédica masónica logra la sanción de diversas leyes vehementemente combatidas por la minoría católica (1882-1884): son la ley que creó los

Registros civiles a cargo del Estado, quitando esa función a los curas párrocos; la Ley de Matrimonio civil, que obliga a celebrarlo ante el oficial público, aun a los que luego recibirán el sacramento, y la Ley de Educación común, que hizo obligatoria la enseñanza laica desterrando a Dios de las escuelas.

La incorporación al país de grandes contingentes inmigratorios, el aumento de la población y la riqueza, y las nuevas teorías políticas que aparecieron en el mundo, provocaron un cambio fundamental. La República liberal se transformó en una democracia política al sancionarse la Ley electoral de 1912, que convertía al sufragio en universal, secreto y obligatorio. Durante los primeros sesenta años de vida constitucional el país había sido gobernado por una clase dirigente, que como es lógico procuraba orientarlo de acuerdo a sus propias inclinaciones. Ese predominio había sido natural y legítimo al principio, cuando no existía cultura política y el país necesitaba esa tutela benéfica de los elementos ilustrados. Pero con el desarrollo de la educación y de la riqueza apareció una clase media numerosa que exigió también su participación en la vida política. Surge así la democracia. El problema fundamental ya no fué el modo de gobernar, sino la forma de elegir al gobernante. La Unión Cívica Radical, paladín de estas transformaciones, se limitó a exigir la pureza del sufragio sin pretender realizar ningún cambio fundamental en el ordenamiento político. Pero se había producido, sin saberlo, una verdadera reforma en la Constitución del país.

Treinta años después, el historiador contempla sin asombro una nueva transformación. Parecería que estos cambios ocurren en nuestra historia en períodos regulares, y que las generaciones y los sistemas se reemplazan cada treinta años en la dirección de la República. La Revolución de 1943 completó la reforma iniciada por el partido radical, dando a las masas populares, no sólo mejoras políticas, sino también sociales y económicas. La democracia política se transforma así en la que me atrevería a llamar una democracia social, pues si se mantiene por un lado la forma de elegir a los gobernantes, por el otro, el Estado ha adquirido una finalidad que se caracte-

teriza por esa orientación de otorgar beneficios sociales a las clases más necesitadas.

Esta es la finalidad que se traduce más claramente en la reforma constitucional sancionada el 11 de marzo de 1949, y que por ser tan reciente y poco conocida merece ser explicada con alguna detención. Al dictarse la ley que autorizaba la convocatoria de la Convención Constituyente, el Congreso no quiso señalar qué artículos o partes de la ley suprema podían ser modificados. La Convención recibió así un mandato en blanco, y preciso es reconocer que usó de él con gran moderación. La arquitectura de la antigua constitución ha permanecido invariable, sólo se han introducido cambios de detalle en lo que se refiere a la organización de los poderes públicos, y muchas de las reformas tienden a suprimir cláusulas vetustas o a precisar normas que lo requerían.

Pero nos interesa, sobre todo, para completar el cuadro de la evolución del Estado Argentino, señalar algunas disposiciones nuevas que deben considerarse fundamentales. Los fines del Estado, que he señalado con respecto a cada uno de nuestros períodos históricos, aparecen nuevamente en el preámbulo constitucional. Este repite los mismos fines que enumeraba el texto de 1853, agregando: «promover la cultura nacional», y luego introduce aquellos otros que caracterizan la reforma y revelan el espíritu que la concibió. Dice así la parte final del preámbulo: «ratificando la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana, e invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia, ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina».

Los derechos civiles y las libertades públicas reconocidos en la Constitución de 1853, no sólo aparecen ratificados, sino ampliados al admitir además el derecho de reunión (art. 26) y al reglamentar en forma genética el recurso de *habeas corpus* (art. 29). Pero se han introducido, en cambio, restricciones fundamentales para evitar que esas libertades desaparezcan. «El Estado, dice el artículo 15, no reconoce libertad para atentar contra la libertad.» Y luego agrega: «El Estado no reconoce organizaciones nacionales o internacionales, cualesquiera

que sean sus fines, que sustenten principios opuestos a las libertades individuales reconocidas en esta Constitución o atentatorias al sistema democrático en que ésta se inspira.» Y otro artículo, el 21, sanciona la actividad de quienes, «por el empleo de la violencia, se propongan suprimir o cambiar la Constitución». Fácil es imaginar contra qué ideologías y sistemas se dirigen estos preceptos, que en el ordenamiento anterior no habían podido ser concebidos.

Los capítulos III y IV de la Primera parte son los que contienen las disposiciones más novedosas, precisamente las que revelan las finalidades primordiales de la reforma. El primero enumera los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y cultura. Se aseguran, en sucesivas normas genéricas, el derecho a trabajar, la retribución justa, el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores, su salud, su bienestar y los beneficios que le corresponden en los casos de disminución o pérdida de su capacidad. Y al referirse a la educación y la cultura, se dan las reglas fundamentales relativas a los fines y organización de cada etapa de la enseñanza pública.

El capítulo IV se titula: «La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica.» Aunque se mantiene la expropiación por causa de utilidad pública o interés general, previamente indemnizada, y se prohíben la confiscación de bienes y las requisiciones en tiempo de paz, el artículo 38 introduce un principio moderno al declarar que «la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común». Agrega la Constitución que: «El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social» (art. 39). El Estado se reserva el derecho de «intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales» (art. 40). Pero excepto «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 na-

cionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios» (art. 40).

En lo que se refiere a la organización gubernativa, se mantienen los tres poderes clásicos sin variantes fundamentales en sus atribuciones respectivas, se fija en seis años la duración de los diputados, senadores y presidentes; se establece la elección directa por el pueblo de todos ellos y se autoriza la reelección del presidente y vicepresidente.

El sistema federal ha sido conservado, aparentemente, sin variantes fundamentales. Pero es un hecho positivo que la ampliación de funciones del Gobierno central difícilmente permitirá que se mantenga la autonomía provincial. Es ésta una transformación importante que se viene advirtiendo desde muchos años atrás, y para completar el cuadro de nuestra evolución institucional, preciso es referirse ligeramente a ella. Por multitud de causas políticas, económicas y sociales, el equilibrio de poderes en que se funda el federalismo ha ido desapareciendo. Las provincias han abandonado, en manos del Gobierno central, multitud de facultades que anteriormente tenían, y la competencia de éste se ha acrecentado en forma correlativa. Para no mencionar sino un ejemplo, la Constitución de 1853 autorizaba al Congreso para «dictar los Códigos civil, penal, de comercio y de minería». La legislación del trabajo quedaba, por consiguiente, como atribución provinciana. Pero desde principios de este siglo la nación comenzó a reglamentar las condiciones del trabajo, utilizando el subterfugio de incorporar al Código civil este derecho de excepción. El predominio de la ciudad de Buenos Aires concentra, por lo demás, toda o la mayor parte de la actividad del país en torno suyo, y las provincias, carentes de autonomía económica, han tenido que abandonar también su autonomía política. Por medios encubiertos que soslayan las normas constitucionales, el federalismo ha ido desapareciendo del panorama político del país. La reforma constitucional reciente no ha creído necesario modificar esta situación. Hubiera sido tal vez más realista reconocerla y adoptar un sistema que organizara el país en forma más ajustada a la experiencia de las últimas décadas. Pero se han introducido, no obstante, algunas variantes de interés que constitu-

yen un paso intermedio hacia una mayor unificación. El Congreso, junto a los demás códigos ya mencionados, recibe el poder de dictar la legislación aeronáutica, sanitaria y de derecho social (art. 68 inc. 11); puede dictar leyes relativas «a la higiene, moralidad, salud pública y asistencia social» (art. 68 inc. 16); y recibe además un cúmulo de atribuciones que deben naturalmente ejercerse en el territorio de las provincias. Fácil es comprender en qué medida quedan cercenados los poderes de estas últimas. Y para que no haya duda al respecto, una de las condiciones de su existencia autonómica es la de que aseguren «la cooperación requerida por el gobierno federal a fin de hacer cumplir esta constitución y las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten» (art. 5.º). Con estas normas la República, que antaño estuvo a punto de dividirse en pequeños estados, adquiere una mayor unidad y una creciente centralización.

Durante esta larga evolución cuyos caracteres fundamentales hemos procurado sintetizar, el territorio que hoy forma la República Argentina ha ido consolidando progresivamente una unidad que en su origen le faltaba. Desde la separación política de los tres distritos que existían en la época hispánica, y pasando por momentos de verdadera disgregación nacional, en el último siglo de vida fué acentuándose la cohesión política, económica y social que une a sus distintas regiones, y que felizmente resulta ahora indestructible. Si bien se mira, esta unificación creciente del territorio argentino, se debe, sobre todo, a la política absorbente y a la capacidad expansiva de la ciudad de Buenos Aires, cuya privilegiada ubicación geográfica le dió naturalmente el predominio incontrastable que ejerció a través de la historia. Centro político, cultural y económico del país, Buenos Aires domina hoy la vida nacional en forma indiscutible; y de sus orientaciones dependerá el porvenir de la República.

Se han advertido, es cierto, los peligros de esta situación. El desequilibrio entre la gran ciudad y el resto del país, el cosmopolitismo de aquélla, su inclinación a lo foráneo con desmedro de las tendencias tradicionales que todavía se mantienen en muchas regiones del interior, y el interrogante que re-

presenta una población que en su mayoría es de ascendencia extranjera. Pero estos peligros no parecen justificados en la realidad. El pueblo porteño, a pesar de su origen adventicio, ha tenido siempre y conserva un patriotismo celoso, evidenciando cómo se produce rápidamente la fusión de las razas y se difunde el sentimiento nacional. Ese pueblo, y lo mismo el del resto del país, ha dado pruebas evidentes de su moderación y tranquilidad, de su espíritu de orden y de su inclinación al trabajo. Las inevitables convulsiones políticas se han producido, generalmente, sin originar daños irreparables, y el orden ha vuelto de inmediato a reinar en la nación. Es cierto que el espíritu porteño está abierto a todas las sugerencias foráneas, pero también debe advertirse que no las adopta sin previo inventario. Durante el último siglo de vida constitucional se han sucedido orientaciones diversas, al compás de las teorías que iban dominando al mundo. El liberalismo romántico, el positivismo, la democracia y las tendencias al mejoramiento social no son evidentemente invenciones argentinas. En todos esos regímenes o sistemas puede apreciarse el grado de imitación que cada uno tuvo o tiene. Pero siempre las doctrinas foráneas se han adaptado a las necesidades nacionales antes de aplicarlas. Siempre esas teorías han pasado por el crisol de una opinión que las desechaba o les introducía los cambios necesarios para que tuvieran cierta apariencia vernácula. Y como esta modalidad se acrecienta con el transcurso del tiempo, es legítimo afirmar que en medio de ese cosmopolitismo mantenemos un profundo espíritu nacional, que no solamente se demuestra por esa capacidad de adaptación, sino también por la resistencia vehemente que oponemos a las intromisiones extrañas en nuestra política o en nuestra economía. Ese patriotismo, que llama inmediatamente la atención de los visitantes, constituye el índice más favorable para los que pensamos en el porvenir de la nación. Pues el creciente adelanto argentino ha de seguir por la senda que le traza ese sentimiento tan arraigado, manteniendo con inquebrantable decisión la independencia y el manejo de nuestro destino.

RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ