

Conferencia para los 150 años de la Constitución Nacional*

*Por Alfonso Santiago (h.)***

Presentación

Quiero agradecer profundamente la invitación que me hicieron las autoridades de este 6° Congreso de Ciencia Política para exponer en este panel sobre los 150 años de la Constitución Nacional. Como profesor de Derecho Constitucional tengo muchos temas de interés común con los cultores de la Ciencia Política ya que, si todo el ordenamiento jurídico trasunta politicidad, ello adquiere un grado aún mayor cuando se trata de la Constitución Nacional y de cada una de sus instituciones, que de ningún modo se entenderían cabalmente sin la debida referencia al sustrato político que las sustentan.

Me es especialmente grato el motivo y tema de esta mesa especial: los 150 años de la Constitución. En estos momentos en que la autoestima nacional puede estar fuertemente afectada, pienso que los argentinos podemos sentir un legítimo orgullo por la Constitución Nacional que nos ha acompañado y ha logrado sobrevivir a lo largo de estos 150 años de azarosa vida institucional. Estamos rindiendo homenaje a una de las

* Exposición presentada en la Mesa Especial: “A 150 años de la Constitución Nacional de 1853”, del 6° Congreso de Ciencia Política, organizado por la SAAP. Esta mesa especial fue coordinada por la Lic. Elena Piñeiro, también formaron parte los Dres. Román Julio Frondizi y Alberto Petracca.

** Abogado y Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Austral. Miembro del Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires.

cartas magnas más antiguas de todo el mundo, la cuarta en orden temporal.

Quisiera vertebrar mi exposición en tres partes:

1) en la primera, haré unas breves consideraciones sobre el concepto de constitución;

2) a continuación, recordaré algunos de los principales aspectos del proyecto político, de clara inspiración alberdiana, que subyace en la Constitución de 1853;

3) y, finalmente, realizaré algunas reflexiones sobre cómo las experiencias de la Constitución de 1853 pueden iluminar nuestro presente como país.

Concepto de constitución

Una de las tareas más arduas que se le ofrecen a un profesor de Derecho Constitucional es explicar acabadamente qué es una constitución. Si tan sólo la concibiéramos como la norma jurídica suprema que rige la vida de un Estado y sólo aludiéramos con el concepto de constitución al documento en donde se contiene dicha norma, todo sería más sencillo y simple. Sin embargo, este planteo sería marcadamente insuficiente y no nos permitiría hacernos cargo de toda la riqueza existencial a la que hace referencia el concepto de constitución. Esa riqueza existencial está compuesta de elementos culturales, políticos, axiológicos, normativos y sociológicos, que han de ser tenidos en cuenta para comprender cabalmente lo que es y representa una Carta Magna.

Captar lo qué es y significa la constitución no es una tarea sencilla. Su realidad se resiste a ser captada desde una sola perspectiva. La multitud de conceptos y tipologías que los constitucionalistas han elaborado sobre ella¹, es prueba de la

1. Véase, p. ej., LINARES QUINTANA, Segundo, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Abeledo-Perrot, 1970, t. I, pág. 411 y sigs.; BIDEGAIN, Carlos, *Curso de Derecho Constitucional*, Abeledo-Perrot, 1994, pág.10 y sigs.

complejidad que muestra su ser, simultáneamente jurídico y político. Coincidimos, por tanto, con Fayt cuando afirma sintéticamente: *la propia constitución tiene contenido jurídico y político*².

Desde diversos ángulos y perspectivas, los significados constitucionales expresan distintos aspectos de una constitución. Cada uno de ellos, dan a conocer parcialmente la riqueza de su compleja realidad, sus diversas dimensiones y funciones, tal como son percibidas por la comunidad política, los operadores constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina jurídica. Manifiestan lo que la constitución representa, lo que la constitución significa, lo que la constitución es, en el marco de un sistema político democrático. Como ella es visualizada y vivenciada por la comunidad política a la que contribuye a vertebrar, ordenar y configurar.

La constitución es un objeto cultural y, como tal, su sentido configura significativamente su propio ser³. Los objetos culturales más que ser explicados, deben ser comprendidos, mediante la captación de su sentido profundo. Las significaciones constitucionales apuntan, precisamente, a exponer los diversos aspectos de su **sentido existencial** para facilitar su adecuada comprensión.

Adentrándonos en el tema, podemos preguntarnos acerca de cuáles son esos significados que tiene una constitución en un sistema político. Pienso que podríamos destacar, al menos, los siguientes⁴:

a) La Constitución es la organización político-jurídica fundamental de un Estado. Desde una perspectiva filosófica, pode-

2. FAYT, Carlos, *Nuevas Fronteras del Derecho Constitucional*, La Ley, 1995, pág. 9. También la Corte Suprema ha reconocido esta dimensión política de la constitución, al definirla como *el instrumento político que nos rige* (Fallos, 181:343).

3. Seguimos en esto las ontologías regionales propuestas por Husserl.

4. Hemos desarrollado más extensamente este tema de los significados de una constitución en nuestro libro *La Corte Suprema y el control político*, Buenos Aires, Abaco, 1999, pág. 59 y sigs.

mos decir que la Constitución es, en términos aristotélicos, la causa formal del Estado. La complejidad de la vida social debe adquirir, para el logro de sus fines y su permanencia en el tiempo, unidad, organicidad y racionalidad. Esto lo consigue mediante el establecimiento de una Constitución que ordena el sistema de gobierno y formula las pautas de la convivencia social. Señala Quiroga Lavié que *la constitución hace las veces de 'programa' del sistema político, a efectos de prever: quiénes están habilitados para adoptar decisiones de gobierno, cuáles son los mecanismos para controlar y evitar los desvíos o desajustes que se produzcan en el sistema, y cómo se puede renovar o modificar el referido 'programa', a efectos de evitar su desajuste con la realidad histórica*⁵.

b) La Constitución es el acuerdo de las fuerzas políticas y sociales, es la ley que expresa los consensos básicos y fundamentales de una comunidad (los *agreements on fundamental* de los que hablan los norteamericanos), en base a los cuales se podrá dar en su seno un amplio pluralismo político y variada diversidad cultural y social. La Constitución tiene mucho de bandera común, de ley que une a los distintos integrantes de una nación.

c) La Constitución es la norma jurídica suprema, que señala los procedimientos de creación y los contenidos necesarios que deban respetar todas y cada unas de las demás normas que integran el sistema jurídico de un Estado.

d) La Constitución es la carta de derechos fundamentales de los ciudadanos de un Estado, tanto frente al gobierno como frente a los grupos sociales y sus conciudadanos. Allí figuran las garantías fundamentales que protegen la dignidad, la libertad y los derechos de las personas y grupos sociales.

e) La Constitución es un instrumento de gobierno, a través de la cual una Nación y sus autoridades han de poder resolver

5. QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Curso de derecho constitucional*, Depalma, 1987, pág. 2.

adecuadamente, con eficacia, los problemas que le plantea el efectivo logro del bien común político.

f) La Constitución es, simultáneamente, instrumento de control del poder, llamado a limitarlo, controlarlo y evitar sus abusos y arbitrariedades.

g) La Constitución es, por último, el cauce del proceso político. Está llamada a mantenerlo permanente abierto, a promover una creciente integración social y a permitir y resolver adecuadamente los cambios necesarios que el transcurso histórico le demanda.

Desde la famosa conferencia berlinesa de 1862 en la que Fernando Lasalle distinguió entre constitución real, entendida como suma de los factores reales y efectivos de poder, y constitución jurídica, entendida como una mera hoja de papel llamada a reflejar esa estructura de poder⁶, es mucho lo que los constitucionalistas han debatido acerca del concepto de constitución, sobre cuál es la relación existente entre las dimensiones políticas y jurídicas presentes en toda constitución.

En las primeras décadas del siglo pasado en Alemania hubo una fuerte polémica acerca del concepto de Constitución, con posturas contrapuestas en autores como Hans Kelsen, Karl Schmidt y Herman Heller. Mientras Kelsen veía la constitución únicamente como norma jurídica, Karl Schmidt sostenía que cabe distinguir entre norma constitucional y constitución en sentido positivo. Según este autor, correspondía fundamentalmente llamar constitución a las decisiones sobre el modo de ser de la unidad política, al proyecto político que subyace y da sentido a las principales cláusulas y disposiciones de una Carta Magna.

En este ámbito de la Ciencia Política en el que nos encontramos, a pesar de los reparos que ofrece la filiación ideológica

6. Cfr. LASALLE, Fernando, *¿Qué es una constitución?*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1946.

de Schmidt, pienso que su concepto positivo de constitución puede tal vez gozar de una mayor adhesión que el meramente normativo de origen kelseniano.

El concepto decisionista de constitución pone especialmente de relieve que debajo de toda Carta Magna subyace una decisión y un proyecto político. Cabe, entonces, que nos preguntemos e intentemos describir cuál era el proyecto político que hace 150 años atrás adoptó la Nación Argentina a través de la constitución que se dio en ejercicio de su poder constituyente.

El proyecto político de la Constitución Nacional de 1853

Sin lugar a dudas el proyecto político de la Constitución Nacional de 1853 responde básicamente a la propuesta que formulara el genio inigualable de Juan Bautista Alberdi en su obra *Bases y Puntos de Partida para la organización política de la Nación argentina*. Alberdi fue quien principalmente expresó, desarrolló y patentó el proyecto político latente en la generación del '37.

Alberdi es sin lugar a dudas el arquitecto principal del Estado Argentino, quien en término de Wilfredo Pareto combina y propone la fórmula política del Estado constitucional argentino. Su pensamiento y sus propuestas, más que ninguna otra, bosquejaron nuestra identidad y trazó las líneas fundamentales de lo que debía hacer la Argentina. Alberdi fue el arquitecto más que el constructor, el compositor más que el intérprete, del plan que cambió por completo nuestra realidad nacional. Podemos decir que en buena medida somos lo que somos gracias a Alberdi.

Se trató de un proyecto que, más allá de ser acertado o no, fue enormemente exitoso en término de efectiva transformación de la realidad social, un proyecto en el que se advierte la enorme fuerza transformadora que puede tener una decisión políti-

ca instrumentada jurídicamente a través de una constitución. Muchos tienen la capacidad de explicar en sus causas el pasado histórico. Algunos menos saben ver, describir y analizar con profundidad la situación presente. Pero sólo muy pocos, dotados de una inteligencia preclara, aciertan a anticipar el futuro y configurarlo mediante sus construcciones intelectuales. Entre ellos y como un caso excepcional a nivel mundial, está Juan Bautista Alberdi.

Permítanme que les recuerde brevemente qué era la Argentina en 1853. Apenas catorce provincias aisladas, con una población total que no llegaba al millón de habitantes, que tras 43 años de vida independiente no había aún logrado conformar su organización constitucional, ni constituir un Estado Nacional. No teníamos constitución, no existía el Estado Federal ni ninguno de sus órganos de gobierno, más allá de una modesta y precaria confederación de provincias. Eramos, en frase de Alberdi, *pobres, incultos y pocos* y tampoco sabíamos con certeza qué queríamos ser. Fue el proyecto que propuso Alberdi el que permitió en apenas sesenta años multiplicar por diez la población de la Nación Argentina, afianzar el dominio sobre todo el actual territorio nacional y ampliarlo en más de un millón de kilómetros cuadrados, constituir el Estado Nacional y convertir al gobierno federal en agente de un desarrollo económico, educativo, cultural, sin precedentes en nuestra historia y con muy pocos ejemplos que se le puedan comparar en todo el orbe de la tierra. La Argentina del Centenario maravilla por completo a los propios argentinos y al mundo entero. De un índice de alfabetización del 10% en 1853 pasamos al 80% en 1910, de un ingreso *per capita* insignificante a uno superior al de Francia y similar al estadounidense. Todo ello fue fruto en buena medida del diseño de la mente de Alberdi que anticipó mediante sus ideas y propuestas concretas expuestas en *Las Bases*, lo que la Constitución Nacional, los gobiernos y todos los argentinos y extranjeros que llegaron a nuestro país, se encargarían de encarnar y llevar a cabo con su trabajo abnegado.

Sin embargo, esta empresa no estuvo ajena a graves dificultades. Las más difíciles vinieron de la resistencia de los gobiernos locales a integrarse y someterse por completo a la autoridad constitucional del gobierno federal, objetivo que finalmente se logró, igual que en Estados Unidos, más por la imposición de la fuerza, que por obra de la persuasión política. La separación de la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Urquiza, las constantes asonadas del Chacho Peñaloza y sus seguidores en el noroeste durante la presidencia de Mitre, las incontables sublevaciones de Ricardo López Jordán durante los años de gobierno de Sarmiento y, finalmente, los fuertes y tenaces intentos separatistas del gobernador de la provincia de Buenos Aires Carlos Tejedor hacia el final de la presidencia de Avellaneda, son muestras claras de los obstáculos y resistencia que el proyecto político alberdiano encontró en su realización. Sólo cuando en 1880 el Estado federal consolidó su predominio político sobre las provincias y pudo establecer la Capital Federal en la Ciudad de Buenos Aires, tal como Alberdi lo recomendara en su obra *Crisis permanentes de las Repúblicas del Plata* y lo describiera en su libro *La república argentina definitivamente consolidada con Buenos Aires como capital*, se aceleró, vertiginosamente, la ejecución de las políticas de desarrollo contenidas en la Constitución.

Los principales contenidos del proyecto alberdiano que recoge nuestra constitución pueden ser sintetizados en los siguientes siete puntos.

- 1º elemento: La prosperidad como objetivo central de la Constitución Nacional y la acción de gobierno. El desafío central que debía enfrentar el país luego de lograda su independencia, el proyecto subjetivo de vida en común al que había que convocar a sus habitantes, era la superación del atraso, el logro de una prosperidad integral, lo que modernamente denominamos desarrollo. Esta prosperidad no sólo tenía un contenido material sino también y fundamentalmente cultural y espiritual. Señala Alberdi que *la riqueza no es para la Constitución un fin, sino el medio más eficaz para cambiar la condición del hombre ar-*

*gentino que al presente peca con la pobreza material... La constitución no intenta hacer del país un mercado ni del gobierno una bolsa de comercio... Toma al país como es, por la obra de Dios, con sus necesidades morales a la vez que físicas, pues no pretendo que la moral deba ser olvidada...No es el materialismo sino el espiritualismo ilustrado el que nos induce a colocar a los asuntos económicos, como fines de primer rango en el Derecho Constitucional Argentino*⁷.

- 2° elemento: La mejora cuanti-cualitativa de la población. Uno de los aspectos centrales del efectivo logro de esa prosperidad pasaba por el aumento de la población y la mejora de su nivel cultural. Como dijimos antes, para Alberdi, éramos *pocos, incultos y pobres* y era necesario vencer el desierto y el atraso. Gobernar es poblar se transformó en la consigna básica y fundamental de toda gestión pública. El fomento de la inmigración era el medio idóneo para el logro de la finalidad propuesta y hacia ello tenía que estar orientado todo el sistema jurídico y la actividad del gobierno y de la incipiente Administración Pública. La educación tenía dentro de este panorama una importancia esencial.

- 3° elemento: El federalismo atenuado como forma de Estado y el presidencialismo como forma de gobierno. Un componente decisivo del proyecto alberdiano era lograr un adecuado marco institucional, realista y efectivo, capaz de lograr ordenar la caótica vida política argentina. Para eso la propuesta era un federalismo atenuado como forma de Estado y un presidencia-

7. Años más tarde señalaba que *el materialismo es una pasión plebeya que todo degrada y venaliza. Es la embriaguez de las sociedades embrionarias o caducas, sin culto por la elevación moral e intelectual que da el tono y grandeza al individuo, a la sociedad y a la Nación. El culto exclusivo del oro acabará por degradar a la humanidad en sus más nobles virtudes y atributos y hacer del hombre una mercadería valorizada al peso, como la lana de los rebaños, más refinados que sus dueños.* MAYER, *Las Bases de Alberdi*, Buenos Aires, Sudamericana, 1969, pág. 53.

lismo fuerte, con límites fundamentalmente temporales a través de la prohibición de una reelección inmediata, como forma de gobierno, éste último inspirado en el modelo chileno por el que Alberdi sentía una particular admiración. El modelo institucional alberdiano era más republicano que democrático, con algún tinte aristocratizante. La elección indirecta del Presidente, el contenido del art. 22 de la CN y las exigencias de una determinada renta como condición para aspirar a determinados cargos públicos son muestras de esta concepción. Para los criterios de hoy día, la propuesta constitucional originaria tenía algunos “déficits democráticos”.

- 4° elemento: Creación de un único mercado interno, arrastrando con todas las trabas interiores y promocionando al máximo el comercio interior y exterior. Alberdi, como antes lo había sostenido Belgrano, veía en el comercio el arma principal de los pueblos prósperos. Había contemplado e intuido desde su estudio jurídico en el puerto de Valparaíso la extraordinaria capacidad transformadora del comercio, que debía ser tutelada y asegurada por claras y expresas normas constitucionales.

- 5° elemento: La protección y promoción de la libertad económica y, complementariamente, la afirmación del Estado como agente de desarrollo: el realismo alberdiano se da cuenta que era necesario liberar las fuerzas agarrotadas latentes en nuestro país. Liberar ese talento creativo y productivo exigía dar una protección constitucional y legal amplia al derecho de propiedad y de industria de los nacionales y de los extranjeros que decidieran habitar el suelo argentino. Alberdi exaltaba el individualismo cristianamente entendido, la labor creadora de los hombres inteligentes, laboriosos y enérgicos, pues la sociedad sólo puede prosperar por la honestidad, el trabajo y la inteligencia de sus componentes y no por medio de un Estado que se *arrogara funciones de banquero, industrial o comerciante*. Ello no significa que para Alberdi el Estado no tuviera un rol importante en la vida económica. No debía de ser el empresario pero sí el agente diseñador del desarrollo tal como fue propuesto en la cláusula más original y práctica de nuestra Constitución, el artículo 67,

inciso 16 (hoy 75, inc. 18)⁸. El Estado alberdiano es un Estado fuerte, que asegura las reglas de juego del mercado interno y externo, evitando todo lo que pueda afectar el desarrollo del comercio, verdadero motor del desarrollo social. Estado fuerte y Mercado libre para Alberdi no son dos realidades contrapuestas sino complementarias. También cabe señalar la gran importancia que Alberdi asignaba a la existencia de muchos empresarios emprendedores, los nuevos héroes y líderes sociales, que habrían de ser piezas claves en la promoción del auténtico desarrollo económico como casi un siglo después sostuviera enfáticamente el economista austriaco Schumpeter. En este sentido, vale la pena recordar la profunda admiración que le despertaran empresarios como William Wheelwright, constructor del ferrocarril que unía Rosario y Córdoba, a quien Alberdi dedica una biografía en el que lo muestra como arquetipo de los hombres de empresa que requiere el país.

- 6º elemento: La compatibilidad entre el reconocimiento positivo del fenómeno religioso por parte del Estado y la admisión de una amplia libertad de culto. En esta materia, de alguna manera, Alberdi se adelanta a la doctrina del Concilio Vaticano II en materia de libertad religiosa. La religión es para Alberdi el *primero de los bienes humanos* y el *objeto principal de las leyes*. Esta consideración trascendente de la religión le lleva en su proyecto constitucional tanto a declarar al catolicismo como religión de Estado y promover la conversión de los indios al catolicismo como medio de incorporarlos e integrarlos a la vida

8. Señala esta disposición constitucional que corresponde al Congreso: *Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.* (CN 1853, art. 67, inc. 16).

nacional, como asegurar a los inmigrantes una amplia libertad de culto. Considera que traer a los inmigrantes sin su religión es hacer que venga sin aquello que les hace ser lo que son.

1 7º elemento: Progresiva y plena apertura e integración de Argentina al mundo. Este cometido constitucional está presente en numerosas disposiciones constitucionales: en el llamado inmigratorio enfáticamente formulado en el Preámbulo, en el igual tratamiento constitucional del extranjero (art. 20), en la directiva de afianzar las relaciones de paz y comercio por medio de la firma de Tratados Internacionales (art. 27), a los que se le da plena eficacia y valor jurídico (arts. 31 y 116).

La situación actual de la Argentina

Afirmaba el filósofo italiano de la historia Benedetto Croce que toda historia es historia contemporánea, ya que suelen ser principalmente los hechos y los intereses del presente los que motivan a adentrarnos en el estudio de la historia de nuestro pasado común. Es por ello que considero legítimo el preguntarnos qué aprendizajes y experiencias nos puede dejar esta conmemoración de los 150 años de la Constitución Nacional para iluminar nuestra situación presente.

Quisiera señalar al menos cinco aspectos de los momentos fundacionales de nuestra Carta Magna que nos pueden servir como punto de reflexión para nuestros actuales problemas.

- Necesidad de tener en todo momento un proyecto claro de país. Las personas, las instituciones y los países necesitan tener proyectos serios y desafíos por delante, que los hagan unir y los hagan crecer. Señala el refrán que *quien sabe donde va aprovecha todos los vientos y quien no tiene rumbo todos los vientos le son contrarios*. Tras el proyecto constitucional inicial pareciera que nos faltó capacidad para ir poniendo en marcha y sostenimiento otros nuevos proyectos. Los pueblos, como las personas y las instituciones, sin proyec-

tos y desafíos que los estimulen tienden a fragmentarse y decaer. La vocación de grandeza que late en el fondo de la historia argentina no encontró a lo largo de las últimas nueve décadas un cauce adecuado y hoy sentimos una sensación grande de frustración y fracaso, subjetivamente mayor al de otros pueblos en los que esta vocación de grandeza no es tal vez tan marcada.

- Desafío que supone el Mercosur y la integración regional. Pienso que en el momento actual uno de los desafíos centrales que tiene planteado el país es resolver acertadamente el tema de su integración económica, y eventualmente política, con los países vecinos y con el resto del continente y el modo de definir su relación con el resto del mundo. De modo análogo a cómo en 1853 las catorce provincias tenían planteado el desafío de resolver su integración económica y política a través de la creación de un Estado federal que les ayudara a salir del atraso, hoy día los cuatro países integrantes del Mercosur parecería que tienen que encarar la puesta en marcha de un espacio económico que ayude a acelerar su desarrollo integral y poder participar más activamente en el concierto general de las naciones. El estudio detenido cómo se logró la integración nacional en 1853 puede ser muy útil para encarar el proyecto de integración regional al que actualmente nos hayamos abocados.

- Necesidad de escribir las nuevas Bases que sustenten el nuevo proyecto político argentino. Del mismo que la obra de Alberdi fue de una gran utilidad e importancia para concretar el proyecto político que subyace en la Constitución de 1853, hoy nos hace falta una obra, tal vez que sea fruto no sólo de un genio individual sino producto de la actual “*intelligenza argentina*”, que actuando coordinada y lúcidamente, formule y exprese ordenadamente el proyecto político argentino a comienzos del siglo XXI. La claridad, acierto y determinación del Constituyente originario nos puede servir particularmente como fuente de inspiración. En este sentido, la propuesta política que subyace en la reforma de 1994 pareciera más pobre

y tibia que la que inspiró la Constitución de 1853. Como elementos más relevantes de la Constitución de 1994, desde el punto de vista de las decisiones sobre el proyecto político, podemos señalar las siguientes: la consolidación y defensa del sistema democrático superando definitivamente la etapa de los golpes militares (art. 36); el creciente protagonismo y participación del electorado en el proceso político (arts. 37, 39 y 40); la protección del medio ambiente (art. 41); la protección intensa y efectiva de los Derechos Humanos (arts. 43 y 75, incs. 22 y 23); la búsqueda del equilibrio regional (art. 75, inc. 19)⁹; y, finalmente, la apuesta a la integración regional e internacional (art. 75, inc. 24).

- Carácter realista, práctico y concreto de las propuestas. Nos dice Jorge Mayer que *Las Bases no fueron un tratado teórico de Derecho Constitucional. Tenían un fin práctico, exponer los males lacerantes que afectaban al país y los medios para remediarlos... Libro catalítico, iba al fondo de los problemas concretos. La pobla-*

9. Dice esta disposición constitucional, versión aggiornada de la cláusula del progreso originaria del art. 75, inc. 18: *Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, y a la investigación y desarrollo científico y tecnológico y su difusión y aprovechamiento.*

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

ción, los ferrocarriles, la educación, la navegación de los ríos, el respeto a la propiedad, al trabajo y la industria, la seguridad de los derechos humanos eran sus temas cardinales. Por encima de facciones daba en fórmulas sencillas las soluciones coincidentes, que habían buscado los viejos unitarios y los auténticos federales, los que habían emigrado y los que habían padecido la tiranía... Su gran mérito es haber suplantado una política cerrada, en que los distintos sectores dilapidaban sus esfuerzos en destruirse recíprocamente, por una política abierta que proponía nuevas metas comunes en beneficio de todos, libertad, trabajo comunicaciones, producción agropecuaria, comercio, bienestar general¹⁰. Este carácter concreto, práctico y realista de *Las Bases* de Alberdi, deben estar también presente en la elaboración del proyecto nacional que nos demos los argentinos en la hora actual, huyendo de todo utopismo e irrealismo, venciendo la tendencia a la evasión de lo real que Ortega y Gasset encontrara tan presente en la cultura argentina. El crudo realismo en el diagnóstico de la situación actual y un cierto optimismo en la propuesta que se formulan son dos claves necesarias de todo proyecto exitoso. El hombre y las instituciones se han desarrollado siempre en base a una cuota importante de optimismo y magnanimidad. Los sueños de hoy pueden ser las realidades del mañana, del mismo modo que los sueños del ayer, de nuestros constituyentes, son en alguna medida las realidades de hoy.

- Adecuada teoría social que sustente el proyecto político: Cabe que nos preguntemos: ¿por qué Alberdi acertó en su propuesta constitucional? ¿por qué supo anticipar en *Las Bases* lo que el país necesitaba en ese momento histórico y que, paulatinamente con el paso del tiempo, fue logrando? Me animaría a decir que una de las posibles claves de su acierto está en el realismo, integración y profundidad de la teoría social que inspira su pensamiento. El proyecto de transformación que propone en *Las Bases* abarca simultánea y ordenadamente aspectos cultu-

10. MAYER, Jorge, *Las Bases*, ob. cit., págs. 46, 45 y 47 respectivamente.

rales, políticos, económicos y jurídicos. Alberdi, que era un buen abogado y un gran jurista, resiste, sin embargo, a la tentación del juridicismo, es decir a la reducción de la realidad a las normas y la errónea confianza de que cambiando las normas es como se cambia fundamentalmente la realidad social. Su teoría jurídica y política, decíamos, es profundamente realista y, en mucho puntos, se anticipa a desarrollos que tuvieron lugar a lo largo del siglo XX. Sostenía Alberdi: *No son las leyes lo que necesitamos cambiar, son los hombres, las cosas... Mientras no se empleen otras piezas que las actuales para construir o reconstruir nuestro edificio político, mientras nuestras reformas políticas no sean otra cosa que combinaciones y permutaciones nuevas de lo mismo que hoy existe, no haréis nada de radical, de serio, de fecundo.* La clásica consigna de Horacio *leges sine moribus vanae* (las leyes sin las costumbres nada valen), encontró plena resonancia en el pensamiento alberdiano.

Con lenguaje de la teoría social de nuestros días, podemos señalar que Alberdi sostenía que junto al capital económico era necesario incrementar fuertemente el capital social, integrado básicamente por los valores culturales y el marco institucional de una determinada comunidad política, para lograr la tan anhelada prosperidad de nuestro país.

Lo que da identidad a un pueblo es su cultura, entendida como los modos efectivos de pensar y actuar que predominan en los comportamientos personales y sociales de sus integrantes. Si ello es así, no hay posibilidad alguna de cambio o mejora profunda si no hay cambio o mejora en las pautas culturales por las que se rige una comunidad. La cultura conforma las instituciones, la economía y el derecho concreto que rige la vida de un pueblo, mucho más de lo que éstos últimos la modelan a aquélla. Frente a los pensadores políticos del siglo XVIII que asignaban a los cambios en las instituciones políticas el principal lugar en las transformaciones que era necesario introducir en la sociedad, frente al pensamiento marxista que asigna a la estructura económica el predominio en la configuración de la sociedad, la teoría social actual, especialmente a partir de Max

Weber, tiende a considerar que es la cultura el principal factor que configura a una sociedad. Esta concepción va a ser compartida por pensadores contemporáneos tan diversos como Gramsci, Karol Wojtila o Hungtinton. Esto mismo ya fue intuido y sostenido por Alberdi como base de su proyecto político y constitucional. Siguiendo las tesis de sociología política de Montesquieu y la filosofía de la historia de Vico y rechazando las tesis voluntaristas de Rousseau, Alberdi ve en los sistemas políticos y jurídicos la expresión de una determinada cultura, de una determinado modo de ser, de unos determinados valores que desde el fondo orientan y configuran la vida de un Estado. Esa cultura se estructura en base a los valores últimos, ordinariamente de carácter religioso, que son predominantes en las mentalidades de los integrantes de una comunidad. Por lo tanto, no habrá cambio ni progreso verdadero sin cambio cultural que le sirva de base. La Nación Argentina para ser diferente necesitaba cambiar su cultura de fondo, incorporando los hábitos, las costumbres, las virtudes, los valores de la civilización europea de los que en buena medida carecía. Había que incorporar a las pautas culturales del país las virtudes del trabajo, del progreso técnico, del ahorro, de la iniciativa económica. Ello era lo que el país necesitaba de modo prioritario en ese momento. Sin embargo, esta importancia de los buenos hábitos de naturaleza económica no tenía un carácter absoluto, no eran un fin en sí mismo, sino que eran expresión de la dignidad de la persona humana y debían estar al servicio de valores de carácter superior.

Hoy el desafío es intentar un cambio cultural decisivo de nuestra población, la mejora de las pautas y hábitos operativos de los ciudadanos y de las instituciones, sin posibilidad de acudir a una masiva renovación poblacional. La educación, la ejemplaridad en el desempeño de las funciones de gobierno de las instituciones públicas y privadas, los mensajes que transmitan los medios de comunicación, cobran particular importancia como medios a ser utilizados.

Conclusión final

La celebración de los 150 años de la Constitución que los argentinos nos supimos dar constituye una ocasión propicia para aventurarnos en la reformulación de una proyecto político que, con audacia y realismo, exprese lo que los argentinos queremos ser y hacer en común al comienzo de un nuevo siglo y de un nuevo milenio. Esta es una de las tareas fundamentales que los dirigentes de los distintos sectores sociales y políticos deben asumir con responsabilidad y acierto.

La moderna ciencia del *managment* ha detectado tres elementos fundamentales que hacen a todo liderazgo en el seno de una organización: la visión, el compromiso y la comunicación de sus directivos. Me parece que quienes desde los distintos ámbitos tienen a su cargo la conducción y liderazgo estratégico del país han de sobresalir por esas tres características antes apuntadas: ver más y mejor para poder conducir estratégicamente los destinos del país, privilegiando el largo plazo sobre lo inminente y perentorio; estar fuertemente comprometido personal e institucionalmente con el efectivo logro del bien común político actual, privilegiando lo global sobre lo sectorial o personal; y, finalmente, desarrollar una capacidad de comunicación que permita convocar a todos los sectores a un proyecto de grandeza que desde hace décadas añoramos todos los argentinos. El ejemplo de la generación a quien le tocó sancionar la Constitución de 1853 y poner en marcha el proyecto de país que ella contenía nos puede servir de guía y estímulo.