

XII. EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO

Nuestra evolución constitucional no ha escapado a un fenómeno de dimensión universal, cual es el de un creciente intervencionismo del Estado en la sociedad, con el consiguiente reduccionismo del espacio de libertad e iniciativa privada en el campo de la segunda. Tal intervencionismo ha ido presentándose en distintas áreas, de diferentes formas y con efectos dispares a lo largo de los últimos setenta años. La valoración se hace, entonces, difícil, porque en algunos casos puede ser positiva y en otros negativa, aparte de su dependencia respecto a la ideología de quien valora. Objetivamente, es común señalar el ámbito de la economía como el que con más intensidad y con peores resultados —aun desde el mero punto de vista de la eficacia— ha soportado la intervención estatal y el recíproco estrangulamiento de la libertad y la iniciativa privada de los particulares.

Sea por razón de emergencia o crisis —real o ficticia—; sea por afición al dirigismo; sea por planificaciones o planeamientos; sea por autoritarismo o por impulso hacia el desarrollo, y muchas cosas más, la intervención estatal en la economía, cualquiera haya sido su intensidad variable según las épocas y las políticas de turno, ha dejado rezagado al modelo clásico del abstencionismo del Estado y del *laissez faire*, multiplicando los juicios estimativos en un tema que, expresamente, no viene definido en las normas de la Constitución formal, aun cuando de ella sea válido inferir preferencias a favor de la iniciativa privada y no del Estado, sin por eso negar rotundamente las posibles presencias moderadas del segundo con fines de bienestar general.

Sabemos que el aspecto, tanto doctrinario como práctico, de la intervención del Estado, no sólo en la economía sino en otros terrenos —como por ejemplo, el de la educación y la cultura—, es uno de los que más pluralizan y sectorializan a las ideas y a las políticas; pero ahora no tenemos que pasar revista a ese espectro ni tomar partido personal, sino solamente indicar evoluciones, es decir, qué curso constitucional empírico encontramos alrededor del problema. La breve Constitución de 1949 (breve por su tiempo de aplicación) abandonó explícitamente el esquema liberal que muchos creen encontrar en la de 1853-1860. Recobrada la vigencia de ésta, bástenos repetir que desde antes de 1949 (es fácil fechar el proceso por lo menos desde 1930) y después de 1956 (en que se cerró la temporalidad del texto de 1949) la presencia o intervención del Estado en la economía —entendida ésta en su más amplio sentido,

abarcador del sector bancario, financiero, comercial, agroganadero, laboral, sindical, etcétera— es un dato innegable y permanente.

El intervencionismo estatal, que a veces significa estrechar la libre iniciativa privada y otras encauzarla o regularla, siempre se muestra reglamentarista en las órbitas que quedan atrapadas. Nuestro lineamiento no descende a cada una, pero pretende relacionar el intervencionismo con el reglamentarismo, y éste con la muy marcada orientación a dictar normas de todo tipo —leyes, decretos, reglamentos o resoluciones ministeriales y de organismos estatales— que han llegado a componer con exceso y sucesiva movilidad un enorme conjunto normativo casi inaccesible al conocimiento, y que es muestrario de cómo la evolución constitucional ha ido asumiendo las creaciones normativas en todos los niveles de la estructura del poder, desde el de la ley hasta los más modestos que se puede imaginar, y en los que seguramente jamás pensó el Constituyente del siglo xix. No es difícil hallar alguna vinculación del fenómeno evolutivo a que nos referimos (tanto cualitativa como cuantitativamente) con la aparición de las tendencias al constitucionalismo social, al Estado de bienestar o Estado social de derecho, a las economías sociales de mercado y mixtas, al papel promotor y planificador del Estado, así como con las dificultades socioeconómicas que sobre todo en América Latina presentan los procesos de cambio y de subdesarrollo, etcétera.

Y más allá de la realidad evolutiva en sí misma, interesa proponer que en el complejo cultural de creencias, valoraciones y representaciones colectivas, la evolución constitucional registra desde hace bastante en nuestro medio la comprensión de que el Estado no debe permanecer neutral ni indiferente en una retaguardia meramente vigilante ante los déficits socioeconómicos, culturales, y de toda clase, que al marginar a vastos sectores sociales obstan o impiden a los hombres que los integran el acceso a una vida digna, a un disfrute efectivo de su libertad y sus derechos, a igualdad de oportunidades, y a la liberación de situaciones opresivas, degradantes, o estranguladoras. Nuestra evolución constitucional se liga, por esta vertiente, a la línea que propone la Constitución italiana cuando se refiere al deber del Estado de remover una serie de obstáculos análogos a los aludidos en párrafos anteriores para promover el desarrollo de la personalidad humana y el goce de los derechos, así como la participación provechosa en el bienestar común. Hay constituciones provinciales que reproducen o imitan normas de este tipo. Pero siempre queda abierta a discusión la intensidad y oportunidad de la presencia razonable del Estado en los campos de su intervención.

XIII. EL COMPLEJO CULTURAL DE LA SOCIEDAD

Las explicaciones vertidas en el acápite anterior hacen sugestiva una reflexión que, a lo mejor, puede parecer ajena al tema de la evolución constitucional. Esa reflexión apunta a destacar la evolución en el conjunto de ideas, creencias, representaciones colectivas y valoraciones que componen lo que Duverger llama el complejo cultural de la sociedad. Que este complejo cultural evoluciona, no es exactamente lo mismo que describir cómo evoluciona la realidad constitucional, o el derecho constitucional material, o acaso la serie articulada de normas de la Constitución codificada, y no es lo mismo porque hay factores que son capaces de distanciar una cosa de la otra. Pensemos, no más, en sociedades cuyo complejo cultural de ideas y valoraciones tiene predisposición democrática, pese a lo cual la Constitución material es impuesta por sectores adversos a la democracia. Sin embargo, hay algo a señalar: por una parte, el complejo cultural social es capaz de desplegar una fuerza de transformación cuando disiente con el régimen, o una fuerza de apoyo y consenso cuando se corresponde con él; por otra parte, toda Constitución material contiene su propio conjunto de ideas y valores que, aun cuando discrepe con el de la sociedad, acompaña a la vigencia sociológica de la misma Constitución material mientras ésta persiste.

Tal introducción retoma el enfoque con que concluíamos el acápite precedente. En la sociedad argentina, en que paulatinamente se fue fortaleciendo, expresando y organizando el pluralismo, el tejido de ideas y valoraciones integrantes de su complejo cultural ha sido un factor de influencia importante en la evolución constitucional. Ya esbozamos cómo la clase dirigente ilustrada cedió, poco antes de la fecha de acceso al período 1917-1987, al empuje de una clase media en ascenso que, en parte con su imagen del orden apetecido, y en parte con sus conductas, fracturó el hermetismo del reclutamiento político-gubernativo. Desde entonces, son muchos los ejemplos de ideas y valoraciones sociales que, con su presencia y su activismo, predispusieron evoluciones, como por ejemplo en la progresiva y cada vez más intensa participación social en el proceso de poder. La irrupción del sindicalismo a partir de 1945, y la generalizada afición democrática hacia 1983, son dos casos bastante evidentes y objetivos que prueban la incidencia del factor ideológico-cultural en el desarrollo de nuestro derecho constitucional material. Aun en los antagonismos y en las luchas sociopolíticas, que exteriorizan disensos o hasta conflictos intersectoriales, se advierte esa repercusión, sea porque un sector ha impuesto su proyecto al resto de la sociedad, como

entre 1946 y 1955, sea porque el sector segregado ha sido vitalmente pujante para superar a través del tiempo su marginamiento, como en el caso del peronismo desde 1955 hasta 1972, sea porque la negociación conciliadora ha buscado la integración en un acuerdo de base, como a contar de 1983.

Hay ideas cuyo vigor ha ido intensificándose, y aun a título de tolerancia han debido ser computadas por sectores de ideas adversas o contestatarias, y tal vez éste sea el ejemplo del constitucionalismo social que, resistido ideológicamente por grupos de rígido liberalismo, está presente en el complejo cultural, en el articulado de la Constitución formal, en el de las constituciones provinciales posteriores a 1957 y en el derecho constitucional material.

Sin insistir más en esto, y tampoco en los ejemplos, damos por verdad que la evolución constitucional argentina está tramada, con diversos matices, al compás de su paralela ideológico-cultural, y que este paralelismo ha dado lugar y sitio, en muchísimos casos, a intersecciones, a confluencias, a desembocaduras comunes, no sin otros de frontales discrepancias, pero siempre demostrando que nuestro derecho constitucional material ha dado circulación y movilidad a ideas y valoraciones sociales.

Como opinión personal, al filo del periodo que clausuramos en 1987, estimamos que la expresión ideológica y valorativa que inspira a la Constitución de 1853-1860 ha incrementado últimamente, entorno de su lineamiento de base, el consenso social en nuestro complejo cultural, afirmación que no se desmiente por los proyectos reformistas ni por la diversidad de políticas auspiciadas por el pluralismo sociopolítico y partidario. Y este juicio que formulamos ha de conectarse con las apreciaciones que en este mismo trabajo hacemos entorno del simbolismo de la Constitución.

XIV. EL SIMBOLISMO DE LA CONSTITUCIÓN

Con la Constitución de 1853-1860 ha acontecido un fenómeno socio-cultural que consideramos muy notorio y curioso, que ignoramos si tiene parangón en otras sociedades. Estamos seguros de descubrirlo ya avanzado el lapso que arranca de 1917, y a medida que a partir de 1930 se acentuó la crisis de inestabilidad que en otra parte es objeto de comentario.

Es muy probable que tal fenómeno se deba en buena parte al hecho de que nuestra Constitución, ya hoy más que centenaria, es vista como una Constitución histórica y, todavía más, como la Constitución funda-

cional de la República. Si alguien reniega de las constituciones de larga data, aquí tenemos un hecho positivo que deriva precisamente de la antigüedad de la Constitución. Digmos prontamente que el fenómeno aludido es el simbolismo de la Constitución de 1853-1860.

Una vez que se recuerde la importancia de los símbolos en la realidad de la vida política, se estará predispuesto a captar el significado del fenómeno. Si reducimos a dos sus proyecciones principales, decimos que ese simbolismo ha servido y sirve para defender el eje o tronco histórico-tradicional de nuestro orden constitucional y cuidar que no se deteriore; altere o sustituya, así como para fundar en la Constitución histórica y simbólica todas las reivindicaciones de libertad y democracia cada vez que en nuestra sociedad se ha creído o se ha sentido que la vida política se apartaba del proyecto de la Constitución. Y paradójicamente hemos comprobado que cuando tal sentimiento y tal creencia de apartamiento acusaban violaciones a la Constitución, desde y con sus principios y su filosofía política, se marcaba la distancia entre ellos y la realidad discordante y se convocaba a recuperar la fidelidad a los primeros. Los valores de la Constitución simbólica pudieron así movilizar —hasta emocionalmente— las representaciones colectivas en el complejo cultural de la sociedad, y actuar como ideas-fuerza y factores de recuperación o restauración de la normalidad constitucional.

Tal vez se suponga que esto poco o nada tiene que ver con el tema de la evolución constitucional; pero si así se piensa, discrepamos totalmente con la idea. En el caso argentino, la consolidación del simbolismo de la Constitución ha acompañado a aquella evolución de modo favorable, y hoy —aun con propósitos de reformarla— hace vanguardia para acentuar la convicción de que ningún cambio debe llevarse a cabo en desmedro o perjuicio del plexo básico de valores y principios que la Constitución contiene; en otras palabras, hay consenso entorno a ese plexo, y salvo disidencia de minorías muy pequeñas y de escaso peso social, hay suficiente conciencia de que el simbolismo de la Constitución revela que se la repunta como signo de identidad con nuestra tradición y nuestro estilo de convivencia política.

XV. LAS FUERZAS ARMADAS

La Constitución de 1853-1860 ha previsto a las fuerzas armadas como dependientes y subordinadas del poder civil, y ha conferido al presidente de la República la jefatura o comandancia de las mismas. En este

aspecto, pues, la cuestión no difiere del diseño habitual que es común a las constituciones latinoamericanas.

El derecho constitucional material, en cambio, registra situaciones distintas. Ya dijimos que en 1930 un golpe militar da comienzo a un periodo de inestabilidad de cincuenta años, durante los cuales las intervenciones militares se han sucedido con frecuencia, hasta desembocar en 1966 y 1976 en el ejercicio del poder por juntas militares formadas por los comandantes de las tres armas. Con independencia de ello, pero en íntima conexión, se ha observado a las fuerzas armadas en una función política de árbitros de los gobiernos constitucionales. Sería extenso relatar las presiones ejercidas sobre él, el estado deliberativo de los cuadros castrenses y toda la serie de fenómenos habidos en relación con ese protagonismo político.

Que el deterioro del papel profesional de las fuerzas armadas ha sido en buena parte causado por la asunción del aludido protagonismo político, ya sería un efecto importante para destacar. Que el ejercicio del poder político las ha desgastado, se agregaría seguramente con más gravedad. Y si todavía se señala que el conato de la guerra con Chile por el conflicto austral, la guerra con Gran Bretaña por las Malvinas y la represión al terrorismo subversivo crearon en grandes sectores de la población una vivencia de insolidaridad con la actitud de las fuerzas armadas, intensificada como hostilidad en otros, pero defendida por algunos, cabe decir que a la etapa constitucional iniciada en 1983 se llegó con una fisura entre la sociedad civil y la militar, que hoy se procura remediar. Los juicios penales contra los comandantes en jefe que a partir de 1976 condujeron la represión antiterrorista, y contra otros oficiales imputados de violación a los derechos humanos en ocasión de la misma, ha sido un episodio inédito, que despertó similares estimativas opuestas entre sí. No obstante, las jerarquías castrenses actuales han dado señales de acatamiento a los poderes constitucionales, y de subordinación al presidente de la República como su comandante en jefe por imperio de la Constitución.

Más allá de los juicios que un análisis politológico puede suscitar, lo que aquí interesa es mostrar que desde el punto de vista constitucional —e intenciones aparte en los autores de las intervenciones y los arbitrajes militares— las fuerzas armadas se atribuyeron un papel político protagónico de fuerte y prolongada repercusión.

En 1984 se realiza una reforma legislativa al Código de Justicia Militar que representa una innovación profunda en el derecho constitucional material, y que en síntesis presentamos en dos aspectos: uno, la reduc-

ción de los delitos incluidos en dicho Código a los estrictamente militares, lo que significó una nueva concepción y dimensión sobre la jurisdicción que los juzga, y sobre el acto de servicio y los delitos comunes conexos con él; otro, la sujeción de las sentencias dictadas por los tribunales militares a revisión por tribunales del Poder Judicial. La Corte Suprema, por su parte, varió una jurisprudencia centenaria que reputaba válidas aquellas sentencias dentro de un sistema que hasta 1984 las hacía irrevisables por tribunales judiciales, y ahora sostiene que —de acuerdo a la nueva legislación citada— deben contar con control judicial posterior.

Este breve cuadro descriptivo puede enmarcarse en la apreciación de una predisposición a reinsertar profesionalmente a las fuerzas armadas en la Constitución de 1853-1860 y en su proyecto democrático.

XVI. EL SINDICALISMO

Así como se acostumbra a marcar el año 1916 como el acceso de las clases medias a la participación política activa, se sitúa en 1945-1946 la fecha en que similar acceso es alcanzado por las clases trabajadoras y por el sindicalismo.

Vamos a soslayar las referencias a fechas anteriores, y a la progresiva formación de los grupos sindicales, para arrancar solamente de cuarenta años atrás, en que con el impulso del peronismo las organizaciones obreras asumen perfiles destacados, que lejos de desdibujarse, desde 1956 en adelante se han mantenido y hasta acentuado.

Es bueno recordar que la legislación sobre asociaciones sindicales de la etapa peronista, pese a su derogación posterior y a su reemplazo por nuevas leyes, inoculó en nuestro derecho constitucional material la práctica de la unidad sindical, entendida ésta como el sistema de un solo sindicato por área de actividad (por ejemplo, empleados de comercio, bancarios, metalúrgicos, etcétera). Y tal práctica no pudo erradicarse con la introducción a la Constitución formal del artículo 14 bis, que establece la organización sindical “libre y democrática” mediante la inscripción en un registro especial. El pluralismo sindical no ha arraigado entre nosotros, pues si bien es libre la existencia de más de una asociación por área de actividad, solamente la que queda reconocida con la llamada “personalidad gremial” tiene el ejercicio de los derechos típicamente gremiales (por ejemplo, la concertación de los convenios colectivos de trabajo).

A esto ha de sumarse el hecho de una única central obrera, la Confe-

deración General del Trabajo (CGT), que moviliza recursos humanos y materiales más poderosos, casi, que los de los partidos políticos, y que tanto en los momentos en que, según su línea político-partidista, ha sido aliada del poder de turno como en los que ha estado en oposición o confrontación, ha sido y es un factor de poder, más que un simple factor de presión.

Al entrar vigorosamente en escena el sindicalismo, o como a veces se lo apoda: el poder sindical, el derecho constitucional material ha sufrido evoluciones. No es la menor el reforzamiento de las tendencias de constitucionalismo social en la relación empresariado-trabajadores-Estado, aunque aquí debemos formular la misma aclaración que hacemos al abordar el tema del constitucionalismo social: no cabe identificar esa tendencia cuando la apariencia se desvirtúa por la reducción o el alejamiento de los contenidos del constitucionalismo clásico (libertad, derechos personales, organización racional del poder distribuido, limitado y controlado).

Más allá de lo que cada cual pueda valorar como conquistas sociales para el sector del trabajo o para los sindicatos, al estudioso de la evolución constitucional le atrae otra cosa, que es el papel que en el sistema político ha conquistado el sindicalismo, del cual es indudable que no caben y que no se darán —previsiblemente— retrocesos. Para el caso argentino, dado el hábito regular de cuarenta años, lo que parece difícil es elastizar la unidad sindical con el pluralismo o la libertad sindicales, a tono con la cláusula constitucional de organización sindical libre y democrática del artículo 14 bis, introducido en 1957.

XVII. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos anteceden en mucho al lapso que abarcamos en este estudio, pero con el triunfo electoral del radicalismo en 1916 puede convencionalmente darse por abierta una etapa en la que su fisonomía se acentúa. Hacemos el recordatorio de que la Constitución de 1853-1860 no contiene ninguna norma expresa sobre los partidos, no obstante lo cual siempre decimos que nadie negaría seriamente su presencia en la Constitución material: hay partidos, esos partidos actúan e intervienen en múltiples campos —en su propia estructura interna, interpartidariamente, intrasocialmente y en la estructura del poder estatal—, proveen los candidatos a los cargos gubernamentales de origen electivo, se convierten en partidos gobernantes o en partidos de oposición o de control, hacen de intermediarios entre el poder y la sociedad, movilizan opinio-

nes públicas, canalizan consenso y disensos, marcan las políticas oficiales cuando desde el poder despliegan sus programas, etcétera.

Tal vez uno de los fenómenos que más ha llamado la atención —por lo menos desde la década del 50 en adelante— es la proliferación de facciones y líneas internas que han dividido a los partidos. Casi no queda uno que no haya conocido desprendimientos y separaciones que dieron lugar a la aparición de partidos nuevos. El partido que con más antigüedad —próxima al siglo— sobrevive con una organización y una presencia sólidas es el radicalismo, hoy en el poder; pues bien, en la época citada se bifurcó en Unión Cívica Radical del Pueblo y Unión Cívica Radical Intransigente; la última dio lugar al MID, y al desgajamiento de un núcleo que ahora se llama Partido Intransigente. El peronismo, por su lado, no ha escapado a las disidencias de sus líneas internas, sobre todo al perder la rígida verticalidad inicial después de la muerte de Perón.

Si este fenómeno de disgregaciones a partir de un tronco partidario común puede parecer privativo de la vida interna de los partidos, hay que comentar que, hacia afuera, proyecta dificultades para las convergencias interpartidarias y para la formación de un acuerdo o consenso de base entorno de grandes políticas comunes, o del mismo sistema constitucional, porque quienes no se pueden entender entre sí dentro de la afinidad de un mismo partido, mal pueden entenderse con extraños que militan en otros. No obstante, se avizora desde la restauración de la normalidad a fines de 1983 una predisposición pluripartidaria a integrar el consenso de base hacia el régimen constitucional, sin abdicación de los disensos —a veces muy marcados— sobre políticas concretas.

Las conducciones partidarias han mostrado, cuando con suficiente fuerza han ejercido el poder estatal, algunos rasgos interesantes. Así, muchas veces desde el gobierno federal se ha intervenido a las provincias con gobiernos opositores o disidentes; otras, la composición del Congreso con mayorías del mismo partido del presidente de la República ha mostrado condescendencias nada republicanas, muy distantes del sentido constitucional de la división de poderes; algunas, legisladores tenidos como díscolos o indisciplinados respecto de la conducción partidaria unificada en el presidente de la República, quedaron apartados de sus bancas. Estos son solamente algunos de los ejemplos más sobresalientes que sirven para demostrar cómo la actividad de los partidos se intercala en el aparato del poder y en su funcionamiento.

Las afiliaciones partidarias no han sido altas, aunque han crecido en los últimos años, y han reclutado adhesiones juveniles. Pero, como la en

cuesta de adhesiones y repulsas adquiere su mayor patencia en el reclutamiento de los caudales electorales, hay que añadir por lo menos dos reflexiones: tanto como el número de afiliados, es importante el de quienes, sin serlo, tienen afinidad —permanente u ocasional— con cada partido; como reflejo, el electorado independiente cobra mucho peso en los actos electorales.

Y sobre este último punto, el fenómeno de polarización bipartidista en las elecciones con que salimos del último periodo *de facto* en 1983, pone en entredicho la teoría de que los sistemas electorales inciden fuertemente en los sistemas de partidos. En Argentina, con un sistema de representación proporcional, un 90% aproximadamente de los votos populares se acumuló y repartió en 1983 entre dos grandes partidos, el radicalismo y el peronismo.

En otro orden de cosas, no es un secreto que la vida y las relaciones interpartidarias en la sociedad argentina han estado signadas hasta casi nuestros días por la intolerancia y la agresividad, lo que en parte ha obstaculizado los hábitos democráticos y pluralistas. La rivalidad entre conservadores y radicales, entre peronistas y antiperonistas, marcó largos años de nuestra convivencia, y coadyuvó a retardar la estabilidad institucional. También creemos atisbar hoy actitudes mejores y conciliadoras.

Los partidos sufrieron, como la sociedad toda, la inestabilidad cincuentenaria que en otro acápite enfocamos: disoluciones, proscripciones, prohibición de sus actividades, etcétera. Estas situaciones anómalas retardaron la formación y renovación de dirigencias, atrofiaron o desentronaron a las estructuras internas y a las relaciones interpartidarias e intrasociales, y se reflejaron a su tiempo —y hasta hoy— en muchos aspectos (negativos) dentro del organigrama del poder; así, es frecuente que ciertos desajustes en el funcionamiento del Congreso se atribuyan a los largos periodos de paralización de dicho órgano y de inactividad partidaria recíproca durante las épocas *de facto*.

Por su parte, la jurisprudencia ha sido, en general, propicia al reconocimiento de los partidos como organismos indispensables en el sistema republicano y democrático de la Constitución, lo que acredita que a pesar del silencio de ésta entorno de aquéllos, el derecho judicial confirma su presencia valiosa en el derecho constitucional material y la apuntala.

XVIII. LOS PROCESOS POLÍTICOS

La ciencia política contemporánea se hace cargo del estudio de los procesos políticos (en plural) o del proceso político (en singular). Un

estudio sobre la evolución constitucional no necesita incursionar previamente en ese fenómeno, y debe presuponerlo. Esta disquisición nos permite entrar directamente en nuestro tema, para dar idea de que, a nuestro juicio, el derecho constitucional material ha ido dando cabida progresiva a una intensificación de los procesos políticos que, en alguna medida y en ciertos aspectos, han existido desde la primera hora. La evolución no radica, entonces, en que hayan hecho presencia, sino en que dicha presencia se ha acentuado y reforzado. Sólo insinuaremos algunos rasgos.

Si se da por cierto que existe un proceso de mediación política, nuestra evolución constitucional registra un incremento en las estructuras y las formas de mediación, que acusa aumento cuantitativo en las primeras, variedad en las segundas y democratización en el conjunto. Ello porque hemos ido —aunque con recesos— avanzando hacia un pluralismo social que es el ámbito donde se forman y actúan los sujetos mediadores (asociaciones de múltiple índole, sindicatos, partidos, etcétera) por iniciativa de la propia sociedad; porque, además, la movilidad social y los medios de comunicación social han facilitado generalmente su acción, y porque los factores de interés y de presión han hecho de portavoces a las demandas dirigidas al Estado para provocar respuestas beneficiosas. Tal vez, hasta sea el caso proponer que hay un exceso en la carga de demandas que el proceso de mediación hace presentes, y que dificulta su conversión en decisiones satisfactorias. De todos modos, esta multiplicación y aceleración de las mediaciones sirve para descongestionar y descomprimir la acumulación de los requerimientos sectoriales y facilitarles alguna forma de presencia ante el Estado, cualquiera sea después el resultado sobre la articulación de intereses. Y son esos canales transmisores los que progresivamente han permitido cada vez más el contacto entre sociedad y poder.

Paralelamente, el proceso de comunicación política ha ido también proporcionando una mayor circulación y publicidad de las ideas, creencias, opiniones y valoraciones, tanto dentro de la sociedad como desde ésta hacia el poder y desde el poder hacia ella. En nuestra evolución constitucional ha alcanzado hondo arraigo —después de etapas de muy deficiente comunicación política civilizada— la firme reivindicación de libertad para formar opiniones públicas, para difundirlas, para tener acceso a la información, para demandarla del gobierno, para abrir el diálogo, para repeler restricciones estatales a los medios de comunicación masiva (prensa, radio, televisión, cinematógrafo, etcétera), para hacer publicidad y propaganda, para exigir igualdad de oportunidades.

Nos parece interesante dar nuestra idea personal sobre el proceso de participación política. Su primera apertura ha sido fechada, en cuanto al proceso electoral se refiere, en 1912 con la Ley de Sáenz Peña, y en 1916, con su primer resultado para la provisión del cargo presidencial; hacia 1945-1946 se produce la segunda, con el protagonismo obrero y sindical; la tercera, en 1947, con el voto femenino. Pero más allá de la importancia del sufragio, del proceso electoral y de los partidos políticos en el proceso de participación, nos parece posible observar bastante objetivamente a la fecha de este estudio (1987) que el proceso de poder en general ha cobrado apertura, entendiendo por apertura (o por proceso de poder abierto, en oposición a poder cerrado) la intervención de un número cada vez mayor de protagonistas (normalmente colectivos y no individuales) con roles políticos activos en el proceso donde se gestan, adoptan, ejecutan y controlan las decisiones políticas que afectan a los intereses de tales intervinientes. Nuestra sociedad, sus grupos pluralistas, sus dirigencias de todo tipo, han adquirido y reforzado la vivencia y la pretensión de ser interlocutores e intervinientes en el proceso de poder, y los propios titulares del poder se han predispuesto a esa apertura facilitando el diálogo, la mediación, la negociación y la comunicación. Este proceso, pues, no se moviliza solamente a través de los procesos electorales, ni del acceso formal a las estructuras gubernativas de representantes de los partidos. En forma más fluida, espontánea e informal, se vive cotidianamente —hasta a veces de modo áspero o conflictivo— a través de encuentros, reuniones, audiencias, petitorios, consultas, debates, medios de comunicación social, etcétera.

Toda esta red de procesos políticos cuya ampliación progresiva venimos destacando permite un resumen englobante, que nos muestra en la más próxima evolución constitucional un mejoramiento del proceso de desarrollo político. Tal vez la afirmación pudiera ser desmentida si al desarrollo político se lo viera única o preponderantemente como desarrollo económico; pero no si en vez del enfoque economicista se adoptara otro cualquiera (cultural, institucional, etcétera). Recientemente creemos descubrir indicios de modernización, de estabilización del sistema político, de capacidad del mismo para absorber mayores niveles de participación, para fortificar la legitimidad, para suscitar el consenso de base, para acentuar la libertad política; la movilización política, la integración social, la democratización.

No es demasiado arriesgado, entonces, perfilar un avance en la evolución constitucional cuando se pasa revista a la diversidad de los procesos políticos, y cuando al filo de 1987 se puede extraer la conclusión de:

que, superado el largo ciclo de inestabilidad durante más de cincuenta años desde 1930, la sociedad argentina se ha aferrado a una recia representación colectiva entorno a la necesidad de preservar y mantener la continuidad constitucional dentro de un modelo democrático. Ahí radica el reclutamiento multisectorial del consenso acerca de la legitimidad del sistema para, de ahí en más, canalizar la lucha “en” (o dentro del régimen) y no “sobre” (o contral él). Nos tentamos de afirmar que tal fenómeno es, seguramente, el que expresa la más vital y sólida característica de nuestra evolución constitucional.

XIX. LA CULTURA POLÍTICA

Así como es propio, dentro de un análisis de la evolución constitucional, prestar atención a la influencia que juega el repertorio de ideas, creencias, valoraciones y representaciones colectivas que forman el complejo o conjunto cultural de una sociedad, vale también examinar, si quiera a grandes trazos, la cultura política, como signo de la misma evolución.

Todo régimen constitucional cuenta en el ambiente social con una cultura política, buena o mala, rudimentaria o avanzada, en cuanto en el mismo ambiente hay actitudes, orientaciones, predisposiciones y conductas referidas al sistema político. Si coincidimos en que la sociedad argentina arrancó en 1853-1860 de una cultura política precaria, cabe intentar conocer si la misma ha acusado un mejoramiento, y tomar como fecha inicial la de los setenta años que cubre este estudio desde 1917. Podemos coincidir también en algo ya repetido: se accede a 1917 con una predisposición favorable al progreso de nuestra cultura política, debido al sistema electoral que estimuló —con la Ley Sáenz Peña— la depuración de los procesos electorales, la expectativa de alternancia partidaria en el poder, el papel más activo de los partidos y la apertura de la participación social. Es sabido que todo progreso que se crea descubrir desde tal época tendrá que ser puesto globalmente entre paréntesis desde 1930 hasta 1983, bien que también en este periodo —y hasta por causa de su signo negativo— la sociedad haya tomado conciencia de muchas ventajas propias de la normalidad constitucional repetidamente interrumpida, y haya dado cabida a tendencias propicias para restablecer y desarrollar su cultura política.

Para un primer esquema de análisis, vamos a tomar, por un lado, el pluralismo social y, por el otro, las categorías de cultura política de

“parroquiano”, de “súbdito” y de “participante”, debidas a Almond y Powell.

Por pluralismo entendemos la posibilidad de formación, existencia libre y actividad, también libre, de los grupos y asociaciones que cada sociedad alberga o puede albergar en su seno. Hay que partir, pues, del concepto tan simple de que para decir si una sociedad es o no es pluralista hay que saber primero si quiere serlo, y después, si la dejan que lo sea; ello porque si no apetece el pluralismo, y si éste no existe por causas atribuibles a ella misma (por ejemplo, por indiferencia, apatía, masificación, apelmazamiento, etcétera), habrá que afirmar que su cultura política es baja; pero no podrá decirse que no la dejan (especialmente el Estado) ser pluralista, dato éste que ya acusaría un vicio de otra índole en el sistema político, porque estaría bloqueada la libertad para el pluralismo deseado.

Una vez que pasamos esta primera observación, la segunda nos hace verificar que se asciende un escalón en la cultura política cuando una sociedad que ambiciona el pluralismo, es pluralista porque ella le da origen y porque la dejan (el Estado) ser pluralista.

El tramo siguiente en la cultura política se recorre cuando “entre” los grupos del pluralismo social hay convivencia tolerante y civilizada. Diríamos, hay democracia “entre” los grupos.

Por fin, es posible añadir una exigencia más: la de que también haya democracia “dentro” de los grupos, o “en” los grupos, además de “entre” ellos.

Yendo ahora a la clasificación citada de Almond y Powell, habría cultura “parroquial” cuando las personas creen que el Estado, el gobierno, la política, el sistema político, nada tienen que ver con sus vidas, o sea cuando creen no contar con esas realidades y se sienten al margen de ellas, o las ignoran. Habría cultura de “súbdito” en quienes tienen conciencia de las mismas realidades, pero no se interesan ni participan en ellas. Y habría cultura “participativa” en la intervención personal dentro del sistema político.

Combinando estos esquemas, notamos que el pluralismo social se ha intensificado desde 1917, no sólo por el mayor número de los grupos, por la calidad de muchos de ellos, por la pretensión colectiva de que los haya, y por la creciente libertad para darles origen, vida y presencia, sino porque el pluralismo ha tomado intervención en los procesos políticos; ha difundido cultura participativa; ha desestimulado la indiferencia, la neutralidad y la retracción; ha hecho reclutamientos juveniles. Estos resultados se refieren a una realidad promedio que creemos

encontrar en 1987. Omitimos recurrir a etapas intermedias (1930-1945, 1946-1955, 1955-1973, 1973-1983) en las que periodos *de facto*, fraude electoral, ausencia de libertad, proscripción de partidos, terrorismo subversivo, represión antiterrorista, etcétera, pusieron trabas, amenazas, impedimentos, o parálisis al pluralismo social.

En orden a la relación intergrupala, sólo a este momento parece suavizarse entre muchos grupos la agresividad, la intolerancia y hasta el odio, para predisponerse a una convivencia sin exasperaciones ni divisiones violentas. Realmente, a la sociedad argentina le cuesta todavía acceder a un nivel de cultura política que permita reemplazar la dualidad de amigo-enemigo por la de simple adversario; cargamos el peso de un maniqueísmo que siempre coloca a los malos en el sector opuesto al que cada uno integra con título de buenos.

Lentamente atisba asimismo una tendencia a lograr la democracia interna en los grupos, todo lo que en un balance respalda la impresión de que en materia de cultura política estamos mejor que antes; pero nos falta todavía recorrer un trayecto arduo de evolución. Y está de más añadir que el reflejo de una cultura deficiente en el sistema constitucional ha sido un ingreso nocivo o desfavorable que ha entrado al sistema político desde el subsistema cultural, y que si ahora remontamos una cuesta ascendente podremos hacer un aporte benéfico para la evolución constitucional.

Para completar el panorama que, en materia de cultura política, no es demasiado halagüeño, pero tampoco desesperanzador, es dable encontrar entre 1930 y 1983, con matices variables, una pérdida de la juridicidad que a contar de la última fecha parece remediarse, simultáneamente con una reducción de la acción directa y de la violencia en orden a la toma del poder, y con una predisposición —avalada por consenso predominante— a aceptar ciertas reglas de juego básicas y comunes en el tablero democrático. Se cuenta, por otro lado, más alto porcentaje de afiliaciones partidarias y de participación popular en los actos electorales. Por fin, el empeño en promover el desarrollo político como constructor de la democracia, la propensión a la estabilidad del sistema y al cambio modernizador ordenado, así como a la capacidad y eficiencia del poder, hacen atisbar un ascenso de la cultura política.

XX. LA ESTRUCTURA DE PODER

Nos corresponde ahora un rápido esbozo de la estructura de poder. Y en este campo podemos encontrar muchas similitudes con la evolución

constitucional de los países latinoamericanos. Tres son los rasgos, que no precisan demasiada explicación: un acrecentamiento del Poder Ejecutivo, una declinación del Congreso o Parlamento y una debilidad del Poder Judicial.

En Argentina, el fortalecimiento presidencial es un hecho notorio, aun en los casos de figuras presidenciales destañadas. Nuestra vida política gira entorno del presidente, y no hay más que advertir la diferencia que media entre una elección presidencial y una elección de diputados para el común de la gente. Al presidente le llega la más grande y pesada carga de demandas sociales, aun en orden a cuestiones que son de competencia legislativa; al presidente se le acercan el consenso y el disenso más fuertes; al presidente se lo ve como el conductor de la política. La general habitualidad del fenómeno desde México al sur, y hasta en Estados Unidos, nos exime de otros comentarios.

En el caso de la opacidad del Congreso, los argentinos hallamos la exculpación en la frecuencia y duración de las épocas *de facto* en que ha estado disuelto. Es algo, pero no es todo. Hay un desentrenamiento parlamentario, eso es cierto. Hay una imagen social de poca eficiencia del Congreso, de excesivo partidismo, de intereses sectorialistas, de obstrucciones opositoras mezquinas, de lentitud en el trabajo legislativo. Tal vez se demanda del Congreso la sanción de muchas leyes como signo de su eficiencia, porque quizás también nos hemos acostumbrado a que nada, o casi nada, quede sin reglamentación normativa. Pero la verdad es que, independientemente de la rapidez o la demora y de la cantidad de las sanciones legislativas, el Congreso no ha funcionado en plenitud como órgano de control político del Ejecutivo. Han habido etapas en que el Congreso ha actuado como dependencia del Ejecutivo, y a veces hasta con servilismo, cuando la mayoría de sus miembros ha dado acompañamiento casi irreflexivo a un presidente de su mismo partido, con escaso margen para la actuación eficaz de la oposición. Las iniciativas legislativas del Congreso son escasas frente a los proyectos que le envía el Ejecutivo. El reclutamiento de los miembros del Congreso moviliza candidaturas partidarias entre quienes cuentan con margen de mayor atracción para la clientela electoral, sin demasiado sentido de búsqueda por la idoneidad técnica y moral. El Congreso no cuenta con una tecnoburocracia de apoyo y asesoramiento similar a la del Ejecutivo. En fin, son muchos los factores que acuden a explicar la mayor debilidad del Congreso, y a crear conciencia de que hay que neutralizarlos y superarlos para vigorizar a un órgano fundamental de la estructura tripartita del poder.

En cuanto al Poder Judicial, baste señalar que la inestabilidad sufrida desde 1930 se ha proyectado a él, no sólo con recambios marcados en su integración humana (hasta en el máximo nivel de la Corte Suprema de Justicia), sino con repercusiones partidarias en su actuación durante algunas etapas. Entre 1947 —en que por juicio político el peronismo destituyó a la mayoría de los jueces de la Corte— y 1955, el más alto tribunal no supo mostrar independencia respecto de la política partidaria y del Poder Ejecutivo, como tampoco muchos de los jueces de tribunales inferiores. Por poradoja, la Corte integrada después de los golpes de Estado militares de 1966 y 1976 fue el único equilibrio del poder *de facto*, y actuó con toda la independencia, honestidad y prudencia que cabía esperar de un tribunal de garantías constitucionales en la difícil circunstancia del momento, aun cuando —como personalmente lo hemos hecho en sus oportunidades— se pueda disentir con algunas líneas doctrinarias de su jurisprudencia. Pero eso ocurre siempre con cualquier integración de la Corte, porque para eso está la crítica y la estimativa constitucionales.

En otra parte destacamos la categoría de verdadero tribunal constitucional que ha adquirido la Corte Suprema, y sería redundante insistir. Otra vez, más allá del margen de acierto o error de sus sentencias, la sociedad, y los otros poderes del Estado, han comprendido que ella es el intérprete final de la Constitución. Sin aspirar a que la Corte se politice en sentido partidario, ni a que invada las esferas del Congreso y del Ejecutivo, se ha ido abriendo paso la vivencia de que, como cabeza de un poder del Estado (el Poder Judicial), ella es y tiene también que ser, a su modo, dentro de la muy especial función de administrar justicia, un poder político en el sentido científico de la palabra “político”. Sin duda, esto ayuda a fortalecer al Poder Judicial y a visualizarlo en pie de igualdad con los otros dos poderes.

Como no es éste el marco para delinear en su síntesis total la jurisprudencia constitucional de la Corte, sólo nos ceñiremos a recordar alguna pauta en reivindicación de las competencias judiciales. Tiene establecido la Corte Suprema que en las controversias individuales que se refieren a derechos personales es inconstitucional la detracción definitiva y/o compulsiva de su decisión por parte de los tribunales de justicia; en aplicación de este principio, la Corte sostiene desde hace más de veinte años que las decisiones de los tribunales administrativos y de cualquier órgano que, sin integrar el Poder Judicial, ejerce función jurisdiccional similar a la de los jueces, deben contar con posibilidad de posterior control judicial suficiente.

En suma, el organigrama del poder, con sus funciones y relaciones, acentúa la estructura de poder limitado, repartido y controlado, que diseña la Constitución formal. Nuestra evolución constitucional acusa, por cierto, desviaciones y errores; pero el esquema de la supremacía de la Constitución, dentro del cual aquella estructura aparece subordinada a ella, tiende a afianzarse.

El tiempo de los desbordes institucionales, del autoritarismo, de los liderazgos presidenciales verticalistas y prepotentes, parece pertenecer al pasado, al igual que el poder militar *de facto* en ejercicio del poder político. En la estructura de poder, entonces, la evolución constitucional se encamina cada vez más a la racionalización del poder dentro del proyecto democrático global de la Constitución escrita.

XXI. EL NOVÍSIMO CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL

Con el recordatorio de que la República Argentina es un Estado federal, dejamos aclarado que sólo hemos discurrido entorno del constitucionalismo federal, y que hemos omitido al provincial. Seguramente, si también recordamos que, en virtud de la Constitución federal en sus artículos 59 y 31, las constituciones de las provincias deben ajustarse a aquélla, se comprende que la evolución constitucional en el orden federal absorbe, de cierta forma, a la del constitucionalismo provincial.

Al tiempo de finalizar este estudio, son varias las provincias que desde 1986 han dictado constituciones locales íntegramente nuevas, de cuyo examen comparativo podría inducirse cuáles son las tendencias troncales de este reciente constitucionalismo provincial. Para no sacar el punto del tema que hemos expuesto entorno de la evolución constitucional, sólo haremos una reflexión final.

Es probable que un repaso minucioso y pulcro de estas nuevas constituciones conduzca a la conclusión de que en algunas de sus normas hay excesos rayanos en inconstitucionalidad (por ejemplo, por referirse a cuestiones que son de competencia federal y no provincial); pero aclarando que tales defectos se nos escapan aquí del tema propuesto, es posible insinuar esta idea: el nuevo constitucionalismo provincial es útil para observar, a través de sus rasgos comunes o afines, las tendencias evolutivas en las sociedades provincianas que, a la postre, son las que mayoritariamente revelan las valoraciones sociales predominantes en nuestra sociedad total. También el esfuerzo de tal indagación detallada queda ajeno a nuestro estudio; pero si en un muy apretado horizonte hubiéramos de visualizar el aporte del novísimo constitucionalismo pro-

vincial a la evolución constitucional argentina, nos atreveríamos a indicar que él radica en la adhesión al constitucionalismo social o, más bien, al Estado social de derecho o Estado de democracia social. Ello no quiere decir, sin más, que Argentina haya conseguido alcanzar el nivel de exigencia y optimización que ese tipo de organización trae consigo; pero sí que nuestra evolución constitucional está signada por su tendencia. Y, sin duda, de ser cierta nuestra observación, se trataría de un buen acompañamiento al modelo que en América Latina difundió la Constitución mexicana de 1917. No en vano el punto de arranque cronológico de esta reseña parte de la misma fecha.

Queda una evaluación final. Quienes rotundamente piensan en Argentina que la Constitución escrita de 1853-1860 no admite, ni siquiera con una interpretación dinámica, absorber en su clásico modelo liberal al modelo complementario del constitucionalismo social, han de sostener que este sesgo indicador del nuevo constitucionalismo provincial es disidente y, aún más, inconstitucional, por contrariar a la Constitución federal. En cambio, quienes para nada compartimos esa visión rígida, estamos en condiciones de aseverar algo distinto: la inclinación marcada del constitucionalismo provincial reciente hacia el constitucionalismo social es buen indicio —presupuesto que en lo esencial no rompe la subordinación a la Constitución federal en sus principios viscerales de base— de que la evolución constitucional gira entorno de una interpretación dinámica que permite reputar al constitucionalismo social como perfectamente compatible con la Constitución de 1953-1860. Las provincias, al dictar las suyas, y al presuponer que las dictan dentro, y no fuera, del marco subordinante de la Constitución federal, nos están advirtiendo que en las sociedades provincianas se da por cierto que, sin dislocar esa subordinación, el diseño del Estado de democracia social responde a la interpretación dinámica que actualmente hay que imprimir a la vieja Constitución escrita de la etapa fundacional de la República.

XXII. ALGUNOS TEMAS OMITIDOS EN NUESTRO ENSAYO PANORÁMICO

Con razón podrá decirse que la visión global que hemos sintetizado incurre en muchas omisiones. Es verdad que esas lagunas obedecen, en general, a una selección parcialmente subjetiva y preferencial por los temas presentes, aparte de la imposibilidad de abastecer en un trabajo de la naturaleza de éste la totalidad de nuestra evolución constitucional de los últimos setenta años.

Seguramente, se ha de pensar que quedaron relegados dos temas, al

menos, muy importantes: uno es el federalismo y otro el estado de sitio. No supliremos tardíamente el vacío, pero acotaremos una reflexión. La evolución de nuestro federalismo no ha sido feliz, como tal vez no lo ha sido en ninguna de las federaciones latinoamericanas ante el avance de la centralización. En Argentina, no obstante, el ideario federal y las valoraciones sociales provincianas no han cedido ni se han aflojado. Si ello es nada más que una tendencia, es algo, y peor es nada. A dicha tendencia la acompaña un impulso gubernamental hacia mayor descentralización, que todavía requiere pasar de la intención y la propuesta a la realidad; pero también es otro algo. Nos viene a la memoria —como un ejemplo fortalecedor— la línea jurisprudencial de la Corte en materia tributaria entorno de las competencias provinciales, que han merecido mayor reconocimiento que hasta hace algunos años. Y el nuevo constitucionalismo provincial hace aflorar la vocación federalista (algunos nuevos textos reproducen en una cláusula federal las sugerencias doctrinariamente proyectadas por Pedro José Frías). ¿Y del estado de sitio, qué diremos? Que traduce una de las mutaciones más desviadas de la ortodoxia constitucional, tanto por la frecuencia de su uso como por la larga duración de los periodos de aplicación y la recíproca limitación de los derechos afectados, especialmente la libertad corporal. Pero aquí también hay algo a rescatar, y es la vigorosa penetración del control judicial de razonabilidad sobre las medidas restrictivas dispuestas durante el estado de sitio, tanto en juicios de *habeas corpus* como de amparo, todo ello por imperio de la jurisprudencia de la Corte, a partir especialmente del año 1976.

Un tercer tema formalmente omitido es el de lo que suele llamarse los hechos reales de poder; a algunos los hemos enfocado: partidos, fuerzas armadas, sindicalismo; a otros no, como la Iglesia católica. Acerca de ella, cabe recordar que los ribetes regalistas desaparecieron en nuestra Constitución material por virtud de un tratado internacional, que fue el Acuerdo de 1966 entre la Santa Sede y Argentina, por aplicación del cual cesó la vigencia sociológica de algunas normas de la Constitución formal sobre patronato, pase de documentos papales y conciliares, admisión de órdenes religiosas, etcétera. La evolución constitucional ha sido, en esto, benéfica, al eliminar injerencias estatales en la jurisdicción religiosa de la Iglesia.

Y ahora sí, lo que permanezca en silencio sólo merecerá de nuestra parte la sugerencia de unos puntos suspensivos. Ellos llevarían a la guerrilla subversiva de la década del 70, a la lucha de represión, y desde

finés de 1983 a los procesos penales (inéditos en nuestra historia) por excesos violatorios de los derechos humanos.

XXIII. BALANCE DE RECAPITULACIÓN

De todo nuestro examen se desprende que en nuestro derecho constitucional material ha habido evolución. Hemos arrancado convencionalmente del año 1917 hasta hoy, setenta años después. Tal evolución ha transcurrido casi sin reformas al texto de la Constitución formal. La primera conclusión es entonces que, sin modificar el articulado de la codificación constitucional, ha sido posible, y ha acontecido, una evolución.

Habría que valorar si ella ha sido positiva o negativa. De cada párrafo, el lector puede extraer su propio punto de vista, y también el personal nuestro. Han habido etapas y aspectos de regresión; pero, en un saldo equilibrado del periodo completo de siete décadas, nos animamos a afirmar, sobre el filo del año 1987, que la línea evolutiva general resulta favorable. Con la segunda conclusión, y con las dos, elaboramos una tercera: evoluciones de signo valioso positivamente en la Constitución material se pueden alcanzar, y se han alcanzado en el caso argentino, sin reformar la Constitución formal.

Después de la época cincuentenaria de inestabilidad, la actual de transición hacia la consolidación de las instituciones constitucionales afronta un tema hoy de moda: la gobernabilidad de la democracia y, junto con ella; la gobernabilidad de un Estado social de derecho, no como prótesis, sino como complemento del Estado de derecho clásico. La tendencia de constitucionalismo social hacia el *welfare state* ha entrado en nuestra evolución; pero pone un alerta sobre la necesidad de hacerlo eficaz, y de no identificarlo con la sola formulación normativa de declaraciones que, más que derechos subjetivos operables y posibles, acumulan muchas veces catálogos de ilusiones o promesas sin contenido jurídico efectivo. La Constitución, en cuanto suprema, y en cuanto derecho, no consiente expectativas destinadas a dilatarse o a frustrarse, sino demanda vigencia sociológica en la observancia y el cumplimiento. Y aquí desconfiarnos de una tendencia que nos parece negativa: la tendencia a la inflación normológica en la codificación constitucional, fácil de advertir en las nuevas constituciones de provincia desde 1986 al menos. Se nos escapa explicar esta prevención, pero la consignamos, porque se ha comenzado a hablar de una crisis del Estado de bienestar en razón de causas que, como la incorporación de cláusulas sobreabundantes a la Constitución escrita, pero inútiles o literarias, o la dificultad o imposi-

bilidad del Estado para satisfacer una sobrecarga de demandas individuales y sociales, son capaces de debilitar la legitimidad constitucional de la democracia social. La última conclusión es, entonces, la apuntada sensación de que la evolución constitucional debe evitar esos riesgos, y asegurar la gobernabilidad de la democracia dentro de un Estado social de derecho.

La imagen relativamente optimista con que evaluamos nuestra evolución constitucional debe ser bien interpretada. Está lejos de coincidir con una realidad suficientemente desarrollada que satisfaga nuestro proyecto de convivencia; pero muestra y abre un camino. De todos modos, nos deja perplejos ante una duda, que es ésta: habíamos dicho que el acceso al año 1917 se produjo dando continuidad a una etapa de acelerado progreso iniciada en las últimas décadas del siglo pasado, y esa continuidad no sólo se frenó en muchos aspectos hacia 1930, sino que dejó lugar a una retrogradación todavía no superada; entonces, ¿cómo compatibilizar la afirmación de que el saldo promedio de la evolución constitucional hacia 1987 es positivo, con la comparación negativa entre el ascenso de 1880-1930 y el retroceso posterior? Podría quedar la impresión de que antes de recorrer la evolución generalmente favorable del periodo 1917-1987 estábamos mejor que durante el aludido ciclo y que ahora. Ello llevaría a pensar que la curva evolutiva ascendente en lo constitucional no fue demasiado útil, o que el progreso social no tiene nada que ver —o muy poco— con el desarrollo constitucional. Pero lo que ocurre es que, como tantas veces lo decimos, el sistema constitucional necesita acompañamientos propicios en una serie de subsistemas, entre los que conviene destacar el económico, y cuando los condicionamientos socioeconómicos hacen ingresar aportes negativos al sistema constitucional, sin que sea fácil o posible neutralizarlos, tal sistema sufre discapacidades y disfuncionalidades a las que por sí solo no puede brindar respuestas satisfactorias. De ahí que aun aceptada la línea ascendente de nuestra evolución constitucional, el progreso social no le haya sido paralelo, porque una palanca primordial como es la economía, quedó trabada, y apenas hoy se empieza a movilizar. Esto sin computar el ambiente extrasocietal —sobre todo el entorno de interrelaciones económicas mundiales— que nos desplazó desde la inserción vanguardista lograda a comienzos de este siglo, a sitios comparativamente muy rezagados.