

CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONALES PARA LA DETERMINACIÓN DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

I. *Crisis de la democracia*

La democracia liberal adviene al mundo en forma incipiente en la postrimería del siglo xviii y da contenido al constitucionalismo de aquella época que realza el valor del hombre y su libertad como supremo bien, para lo cual no sólo delimita el poder del Estado, sino que reconoce los derechos fundamentales del individuo y consagra las respectivas garantías. La doctrina liberal y democrática busca para el Estado el cuadro de la constitución y fija en ella su régimen, como síntesis de la forma política que se considera perfecta: el llamado Estado de derecho, concepto de aportación kantiana, donde el derecho sujeta tanto a gobernados como a gobernantes.

La constitucionalización de los Estados fue acelerando su ritmo hasta el punto de no concebir una nación civilizada sin ordenamiento político. La firme difusión del constitucionalismo siguió, como lo apunta Friedrich, de modo bastante paralelo a la curva de la industrialización. Pero ésta, afirmamos nosotros, ha contribuido en alguna medida al proceso de desconstitucionalización que se acentúa en este siglo, con las dos grandes guerras mundiales. Ya en el siglo xx, la aparición del maquinismo planteó la cuestión social; la máquina, que como simple instrumento que se hizo para liberar al hombre, luego lo esclavizó y, en este fenómeno quizás, pueda verse el origen de la crisis actual de la democracia.

Frente al enfoque individualista y los excesos que éste comete, surge la concepción socialista que proclama como esencial la intervención del Estado y, en la relación del capital con el trabajo no ve sino una lucha de clases que debe terminar con la dictadura del proletariado, según la tesis socialista del Estado desarrollada por Engels y luego impulsada por Marx, con su interpretación económica de la historia.

Afortunadamente hay otra corriente social que influye sobre el constitucionalismo que, nacido originariamente bajo el signo del individualismo, evoluciona rápidamente hacia lo social. Esa corriente es la doctrina social de la Iglesia, que ha jugado un papel preponderante a partir de la Encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII (1891), hasta que en las postrimerías de la primera guerra mundial se inicia el resurgimiento de la tendencia constitucional de postguerra con una nota saliente: la racionalización del poder, según la expresión de Mirkiné Guetzévith y que en nuestro país, Segundo V. Linares Quintana, la llamó constitucionalismo social. En la racionalización del poder y del Estado se aprecia

el desarrollo progresivo del derecho público hacia el Estado de derecho a fin de someter a la ley todo el conjunto de la vida colectiva, esto es, la idea de la supremacía del derecho como ideal democrático. Las causas del nuevo constitucionalismo de la primera postguerra, fueron numerosas y complejas, entre las que se destacan el agudizamiento de la cuestión social íntimamente vinculada con la cuestión económica, en donde el sindicalismo como fuerza pujante irrumpe en el campo político y social, planteando una nueva problemática.

Se suele considerar a la constitución Alemana de Weimar de 1919, como la iniciadora de la etapa del constitucionalismo social; pero, sin embargo, corresponde esa primacía a la ley fundamental de México de 1917, la que en su artículo 27 consagra un nuevo concepto de la propiedad, donde el interés individual aparece sometido a las limitaciones inspiradas en el interés social. Recuérdese también el artículo 151 de la constitución alemana que establecía que la vida económica debía ser organizada conforme con los principios de la justicia y tendiendo a asegurar a todos una existencia digna del hombre. A estos dos arquetipos de la época, le siguen las constituciones de Estonia en 1920, Polonia en 1921, la Austriaca de 1920 elaborada por Hans Kelsen, perfecta en su concepción pero no ajustada a la realidad de su país, etcétera.

Al fenómeno de la constitucionalización de los Estados con nuevo signo y que en su momento parecía inmovible, le sucedió el proceso inverso de desconstitucionalización que alcanzó su apogeo con la segunda guerra mundial y, paralelamente a la crisis del Estado de derecho, se presenta como algo inseparable la crisis de la democracia. Entre las numerosas causas que provocaron esa crisis pueden anotarse las recordadas por Segundo V. Linares Quintana (Cfr. autor citado, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, t. 2, p. 563):

a) La inseguridad de la paz y con ella el estado latente preparatorio de guerra que restringe el imperio efectivo de la constitución;

b) La crisis de la psicología nacional, que se traduce en una regresión política, no porque las instituciones políticas fueran malas ni que la idea de la democracia hubiere sido impotente o prematura; era una crisis de la psicología nacional y no de las instituciones democráticas;

c) La falta de coincidencia entre el contenido de las constituciones y la realidad política y social de los pueblos;

d) La lucha social planteada en términos apremiantes, con el auge del industrialismo y el maquinismo, y es sabido que el problema social tiene profundas y vastas implicaciones en lo político e institucional;

e) La crisis de los principios morales, que se tradujo en una materialización de la vida y menosprecio hacia los valores éticos y morales;

f) El progreso de la ciencia y la técnica, paradójicamente ha sido paralelo a la centralización del poder político y económico; colocando en manos del hombre instrumentos y armas que han superado ampliamente el desarrollo de su espíritu;

g) El factor económico;

h) La política rutinaria, vegetativa y confiada frente a las acechanzas de las fuerzas totalitarias.

Éstas son algunas de las causas que en su momento han desembocado en la conquista del poder por el fascismo, el que, junto al comunismo soviético, crearon una nueva forma de autocracia, cuyos efectos se prolongan en el tiempo.

Aunque esto es de un pasado cercano, las consecuencias son hoy conocidas y coexisten con otras en un cúmulo de complejos y variados factores largos de enumerar, que condicionan la vida política actual y requieren de la ciencia constitucional nuevos y adecuados planteos, que son un reto a la imaginación de los hombres de derecho. Respondiendo a ese desafío y aprovechando el adecuado marco que nos brinda este Congreso, trataremos de aportar más adelante algunas reflexiones tendientes a perfilar una democracia pluralista y al mismo tiempo, apuntar cuáles son las exigencias del poder para la vigencia democrática, recordando lo que decía Heráclito de Efeso: “que nunca entramos dos veces en el mismo río; el agua de hoy no es la de ayer; siempre es el mismo río, pero no son las mismas ondas”.

Tanto para el aporte de los perfiles de una democracia como de las exigencias del poder para la vigencia democrática, requieren reflexiones que marchen a la par del cambio social, en conexión con los factores de la crisis, única forma de no perder la dimensión histórica y sociopolítica de latinoamérica. Lo expuesto, sin duda, no implica una solución al tema de los juicios de valor. En las ciencias sociales debe aceptarse que ellos están presentes por doquier desde que el investigador, al empeñarse por tomar posesión de la realidad, lo que asume además es una posición ante ella, identificándose con el objeto que desea conocer. No obstante, este nuevo inconveniente —en nuestra opinión humanamente insuperable— es susceptible de reducción y control, mediante un correcto enfoque reflexivo sobre el tema.

II. *Perfiles de una democracia en latinoamérica*

a) *Estilo de vida*: ¿La quiebra de distintos regímenes políticos de latinoamérica, está motivada en la crisis de la democracia? Para responder a este interrogante no podemos dejar de recordar que la democracia sigue siendo un ideal en el mundo, que Rousseau sostuvo que su perfección sólo podía darse en un pueblo de dioses o, como señala Burdeau, ella fue “anticipada antes que experimentada”. Desde ese ángulo abstracto y ecuménico, difícilmente encontraremos la respuesta aceptable, mas si comprendemos que la democracia ha dejado de ser forma de gobierno para constituir mucho más que ello, incluso más que forma de Estado, para pasar a ser concebida como un estilo de vida, como un sistema de vida, una forma política en la que deben tener vigencia una serie de postulados y principios, fácilmente advertimos que el mayor o menor deterioro de dichos postulados y principios son la causa de la actual crisis, en que, salvo honrosas excepciones, “no se vive en democracia” y, en consecuencia, se frustra el “orden democrático” a que tienden los esquemas institucionales con vocación de democracia. El citado estilo de vida se nutre en una serie de factores que surgen como el resultado necesario de asociar los grandes principios democráticos con el modo de vida

conveniente o que se quiere y, las instituciones democráticas con la forma de gobierno.

b) *Consenso, acuerdo, diálogo y compromiso*: Por de pronto, la democracia nos pone ante el interrogante de quién ejerce el poder en el Estado, qué fines políticos y metapolíticos se ejercitan o se quieren realizar. Pero, más allá de la forma de gobierno, la democracia lleva implícita un estilo de vida que supone el consenso, el acuerdo, el diálogo y el compromiso, sino plenos por lo menos ostensiblemente superiores al conflicto, a la oposición y al dogmatismo. La democracia no puede asentarse, ser estable y desenvolverse en un marco de eficiencia, sin la vigencia de tales elementos que hacen al hecho de “vivir en democracia” y que responden a la realidad política de una comunidad humana que se organiza bajo esas reglas.

El consenso y el compromiso son los instrumentos para ensanchar la solidaridad entre los hombres, para respetarse recíprocamente en su dignidad de sujetos libres e iguales según su naturaleza, fundar instituciones, preservar sistemas o cambiarlos, ajustándolos a los requerimientos de los tiempos. No podemos menos que recordar a nuestro profesor C. E. Romero, quien en su obra “Derecho constitucional”, nos dejara una acabada síntesis, diciéndose que:

La dinámica política democrática en orden a la justificación del poder, supone la *voluntad* y, con ello, la *libertad* del hombre. La relación política del poder —que incluye de un lado *mando* y del otro *obediencia* y que bipolarmente lo caracteriza— requiere la *participación* libre del individuo humano de modo verdaderamente *real*: y sólo si es real el principio democrático encuentra cumplida satisfacción. Es recaudo esencial, pues la participación cabal del hombre en su dignidad de ser responsable y libre, hecho a imagen y semejanza de Dios.

En relación de lo expuesto creo que la crisis de la democracia no es tal, en la medida que sigan vigentes los principios que informan su estilo de vida; pero, en la medida en que se destruyen, sin acuerdos en lo fundamental, no hay posibilidad de subsistencia para la que ya existe en forma precaria, ni para el nacimiento de una nueva institucionalización democrática que recepte los profundos cambios sociales. Tal consenso fluye, en primer lugar, de una concepción sustantivamente semejante sobre los fines de la democracia: fluye, después, del acatamiento de un axioma que nadie mejor que Laski ha condensado: “En la democracia es posible disentir en todo, menos de una regla: aquella que fija los procedimientos que se observarán para poner fin a los desacuerdos”.

c) *Defensa de la democracia*: ¿Con qué título se reacciona en contra de quienes no creen en el estilo de vida democrático? He ahí el dilema democrático. Una sociedad democrática, pluralista y tolerante, resulta a la postre una víctima fácil de sus enemigos, esto es, de quienes con cinismo se adhieren en la periferia a su estilo de vida, hoy por dictado estratégico para alcanzar el poder, mañana por imperativo de la ideología dogmática para ejercitarlos totalitariamente, luego de haber usado de todos los mecanismos democráticos y, cuando no, mediante la regla de la violencia sorpresiva, clandestina, novedosa, que irrumpe solapada-

mente ante un sistema democrático indefenso, a la que Popper llamó “la sociedad abierta”. No cabe duda, que una ideología extrema como la citada, que apela a la violencia, reconoce con ello su propia insuficiencia y debilidad, y es deber ineludible, evitar que intenten instrumentar personas e instituciones al servicio de la eficaz consecución de sus fines. Como surge del Documento de Puebla “una ideología será, pues, legítima si los intereses que defiende lo son y si respeta los derechos fundamentales de los demás grupos de la nación. En este sentido positivo, las ideologías aparecen como necesarias para el quehacer social, en cuanto son mediaciones para la acción”. La consolidación y estabilidad de los regímenes democráticos-constitucionales, se harán realidad en la medida que eviten —reiteramos—, ser envueltos en la trama ideológica del marxismo, que inevitablemente en la medida que gravite, en la misma proporción acelerará la destrucción de las mejores tradiciones políticas de nuestros pueblos. Para que esto último no acontezca, debemos difundir nuestra coincidencia en la fe democrática y propender a la educación en esa fe. Para quienes creemos en la transcendencia de la historia en el esclarecimiento de los hechos presentes y somos consecuentes con la evolución sociopolítica de los pueblos latinoamericanos, es menester fundir las tradiciones con la realidad de hoy para modelar el futuro, sobre todo al enfrentar el dilema de la nueva institucionalización democrática y sus posibilidades de vigencia al ser penetrada por ideologías incompatibles con el pluralismo que le es inherente en cuanto estilo de vida.

d) *Tradición, cultura, realidad socioeconómica y política*: Por lo relacionado, resulta necesario enfatizar la importancia que guarda la capacidad del sistema de instituciones políticas en la promoción del consenso y en la regulación o solución del conflicto. En nuestra opinión, tal capacidad de gobierno es una función de la calidad de las instituciones, la cual, a su turno, depende de su mayor o menor grado de apoyatura en las tradiciones, en la cultura y en la realidad socioeconómica y política de un pueblo. La vigencia de un sistema democrático-constitucional se resume en esos postulados, para quienes asuman la responsabilidad de modelar constitucionalmente la modernización institucional. De allí que, si los textos normativos los expresan clara y adecuadamente, puede afirmarse que tendrán alto nivel de *vigencia y eficacia*. Si las instituciones no corresponden al momento en que deben servir su función de control social, por inadecuadas, como ocurre en la mayoría de los pueblos latinoamericanos, es porque han sido superadas por las exigencias de la modernización social o, lo que es lo mismo, han quedado obsoletas o ilegítimas ante el cambio del modo de vida. Un ejemplo de modernización institucional que responde a la eficacia del gobierno y la legitimidad del mismo, lo encontramos en la Constitución de la Quinta República francesa con la creación de la fórmula de la doble vuelta en las elecciones presidenciales. Su inserción era elemental y en todo consecuente con un principio de la democracia, el cual es respetar antes que nada su regla aurea: siempre debe mandar la voluntad de la mayoría ciudadana, sin perjuicio del respeto de los derechos garantizados a la minoría. Este aspecto y otros que integran las normas

marco del sistema electoral y las referidas a las normas de organización política, serán motivo de propuestas concretas de este trabajo, como aspiración de lograr una democracia vigente, a través de un consno que legitime al poder de una vigencia institucional revitalizada en los hechos con su eficacia, todo lo cual deviene en una estabilidad institucionalizada necesaria para el desarrollo material y espiritual de nuestros pueblos. De lo contrario, volveremos a estar en presencia de gobiernos relativamente eficaces y de escasa permanencia por su falta de legitimidad; o de un gobierno de origen legítimo, pero infuncional o ineficaz en su ejercicio, a causa de instituciones incipientes, obsoletas o utópicas; o, lo que sería ya el colapso de la democracia, que es la presencia de un gobierno ilegítimo, ineficaz, sólo sostenido por la fuerza de los que mandan, y por el tiempo en que inexorablemente caerán en la impotencia, con la secuela de una comunidad humana que vuelve a vivir su "tiempo político" sin "gimnasia política", en subdesarrollo, en crisis social.

e) *Educación*: La descripción conceptual hasta aquí realizada, podría hacer pensar que la democracia es el manejo de la mayoría a favor o respetando a una minoría, o el imperio de la cantidad sobre la calidad, o el gobierno de los peores elegidos por el mayor número. Ello sería cierto si no afirmamos con énfasis que uno de los perfiles más notorios que debe asegurar una modernización institucional es la de potenciar la conciencia política del pueblo, a través de una *educación* intensiva que se extienda a la formación de un espíritu igualitario, que implique el otorgamiento de iguales oportunidades para quienes se encuentren en iguales circunstancias de capacidad y naturaleza, sin caer en la tentación de la "igualación" entre desiguales, ya que esto último es la crisis que lleva inserta el comunismo en sus distintas conformaciones y de la cual intentan escapar los escasos Estados socialistas no alineados (por ejemplo Yugoslavia, con su pretendida institucionalización de los grupos de intereses a nivel decisorio político); de una educación que afirme un sistema de valores y de creencias basadas en la libertad, la justicia, el conocimiento de los derechos y *deberes* políticos fundamentales, todo lo cual contribuirá, sin lugar a dudas, a la participación en la vida política y económica, sin que exista crisis de hombre, ni hombres en crisis, o sea con dirigentes y ciudadanos democráticos.

Con función educadora reseñada, podrán lograrse hombres responsables, capaces de pensar con vocación democrática y de actuar en igual sentido, forjando la sociedad democrática con comportamientos democráticos, tendiendo de esa manera a contribuir en el logro del bien común. El hombre educado en dichos postulados, enriquecerá su personalidad y avanzará en el proceso de humanización en el cual se encuentra *semiperdido*, situándose en un estilo de vida que llamamos democracia y que al decir de Churchill es "la peor forma de gobierno... después de las otras".

Con hombres educados para vivir en democracia, más aquellos con vocación de democracia, recién será dable pensar en actitudes o conductas que se manifiesten en un pluralismo político fácilmente detectable en los grupos de intereses, los sindicatos, los partidos políticos, las fuerzas sociales, como protagonistas di-

rectos de un sistema democrático, en donde se combinen con sabiduría las reformas sociales con el desarrollo económico y el avance tecnológico. Mas esa sabiduría no nace por generación espontánea, sino de los resultados de una función educadora que debió marchar y debe hacerlo, a la parte de los avances en materia económica y tecnológica, que respondan a las necesidades de cada pueblo conforme al grado de desarrollo de los mismos. De allí también, que los avances económicos y tecnológicos de los pueblos desarrollados no puedan ser importados *in totum* a una sociedad política menos desarrollada, o subdesarrollada, sin que previamente se indague sobre las propias capacidades y la distinta situación, condición social y económica del pueblo receptor. En base a dicho presupuesto deberá marchar la función de la educación, con continuidad en las mejores tradiciones culturales de su pueblo, ayudado a forjar un estilo de vida en donde el hombre sea el comienzo y el fin del sistema democrático, el sujeto activo del mismo. En definitiva, proponemos una educación "en" y "para" la democracia.

Con la educación descrita, obtendremos al hombre y la sociedad democrática, que por su propia gravitación dejarán marginados a los enemigos de la democracia, quienes por algo no se autodenominan antidemocráticos. Además, surgirán pocos partidos políticos como base para la intermediación y el acceso al poder, atento a que todos tienen el deber político de luchar continuamente por la democracia, de protegerla contra la corrupción y el debilitamiento. Sobre esa base surgirá el dirigente democrático, quien deberá adquirir un alto coeficiente de saber especializado para saber responder a los avances económicos y tecnológicos de un gobierno cada vez más complejo. Del acierto de su gestión, surgirá el calificativo de estadista que marca el punto más próximo de la idoneidad requerida para un nuevo consenso. La eficacia del gobierno democrático, guardará relación directa con la respuesta adecuada que dé con respecto a los cambios sociales, advirtiéndolo, a su tiempo, que los hombres que sufren necesidades no son libres, y que la verdadera libertad individual no puede existir sin seguridad económica y que su gestión sólo se completa con el deber de educar al soberano.

f) *El hombre y lo económico social*: En los últimos doscientos años surgieron las tendencias ideológicas del individualismo y del comunismo, más otras formas de autocracias que quedaron reseñadas al comienzo de este trabajo. Contemporáneamente a ello y en los países organizados bajo el régimen de la democracia política, se vio la urgente necesidad de abandonar los extremos tradicionales del liberalismo y permitir que la acción del Estado garantice el efectivo ejercicio de los derechos y libertades del hombre. Es así que entre el Estado gendarme que contempla desde la abstención total el rigor implacable de la libre concurrencia, y el Estado totalitario que lo fiscaliza todo, realizando exorbitaciones e intromisiones que vulneran la autonomía del hombre y de las instituciones, se inserta con fisonomía propia este nuevo Estado social de derecho, Estado de servicio o Estado de bienestar, que bajo su moderada acción resguarda y regula la actividad económica, en su misión de ayudar, estimular, vigilar y suplir la iniciativa privada. Aparecen entonces, los llamados derechos sociales, económicos y culturales del hombre, que tienen por objeto actividades positivas del

Estado, de la sociedad y de los otros hombres para suministrar ciertos bienes o condiciones. Por oposición al contenido de los derechos individuales; entendiéndose por tales aquellos que tienen como objeto predominantemente una conducta propia del individuo, la cual éste puede decidir libremente (libertad personal, de pensamiento, de conciencia, etcétera) que se traduce en un *no hacer* o un *no violar* por parte de los demás hombres y de las autoridades públicas. El contenido de los derechos sociales, en cuanto ellos versan sobre aportes, contribuciones, ayudas o condiciones que son suministrados por el Estado u otros entes públicos, consiste en un *hacer*, un *contribuir*, un *ayudar* por parte de los órganos estatales.

Sin embargo, si bien el fundamento y justificación de los llamados derechos sociales aparecen claramente, la efectivización de los mismos no puede ser perfectamente delimitada, ya que ellos tienen por objeto prestaciones positivas por parte del Estado o de quienes el orden jurídico imponga determinados deberes a esos fines. De tal forma, podemos afirmar que la efectivización de los mismos, depende en gran medida de la realidad socioeconómica de cada Estado y de la forma en que capta esa realidad el gobernante democrático educado del modo *descripto supra*, y no debemos creer que la normatividad pueda transformar esa realidad.

No basta entonces el mero reconocimiento de la inviolabilidad de los derechos sino que el Estado —como sostiene G. Bidart Campos— deberá vigilar, promover e impulsar un orden socioeconómico capaz de asegurar a todos los hombres una justa distribución del rendimiento económico y de impedir la explotación y la opresión de unos por otros.

La economía en el Estado social de derecho debe ponerse al servicio del hombre y de los grupos mediante la intervención rectora del Estado, fundamentalmente a través de la planificación económica, con la debida participación social.

Creemos en la subordinación de la economía a la política, ya que ésta orienta a aquélla sin destruirla, encauzándola dentro de moldes naturales, no arbitrarios ni artificiales. Los mayores conocedores del desarrollo económico sostienen la primacía de lo político: las fuerzas no económicas y no las fuerzas económicas son los motores primeros en el proceso de crecimiento. Sólo un poder fuerte, legítimo, organizado en base de la participación de las fuerzas políticas, puede producir respuestas adecuadas a una sociedad en época de cambio.

Nos afiliamos a la concepción de un Estado social de derecho, donde cobren vigencia los derechos de profundo sentido social, donde las relaciones de los hombres se susciten bajo el amparo de la justicia, con un gobierno eficaz, activo, que permita la participación con la que legitimará su acción; que asegure junto a la libertad y a la igualdad, el progreso social de multitudes sumergidas en la miseria, la ignorancia, la enfermedad y el hambre, dando así cumplimiento a su fin último: el bien común.

Porque nos adherimos a la concepción personalista o humanista respecto al fin del Estado, rechazamos: a) Las posturas colectivistas y totalitarias en las cuales el Estado asume toda la actividad económica, destruyendo la libre inicia-

tiva y la dignidad de los hombres, contrariando la naturaleza humana y la esencia de la economía, y b) La postura de una libertad económica donde el Estado no intervencionista permite el libre juego de poderosas fuerzas económicas que manejan en su exclusivo interés los procesos económicos.

La economía con sentido social que preconizamos es la que tiene por ideal el logro de la justicia social y el bien común en un clima de libertad económica concebido para el interés general y no el de unos pocos.

Al querer precisar cuál es el grado de intervención que le cabe al Estado en la economía, pensamos que el mismo está dado hasta donde el bien común lo requiera; por ello no es fácil establecer pautas generales, sino que el ámbito de proyección del sector público y del sector privado depende de los momentos históricos que cada país vive, de las particulares coyunturas que debe afrontar y del grado de desarrollo que debe perseguir.

Cabe aquí un rol fundamental al principio de subsidiariedad, según el cual el Estado no interferirá en las actividades y funciones en que los particulares —individual o grupalmente— pueden asumir con eficiencia en el fortalecimiento de los intereses generales, limitándose su misión en estos casos a la orientación, ayuda y asistencia y, en su caso, a la promoción o sustitución.

La acción del Estado en la actividad económica, en nuestra postura se concreta en: a) Libertad en todo aquello en que la actividad privada sea eficaz y conveniente al bien de la comunidad humana; b) colaboración en todo aquello que la acción de los particulares no sea eficiente por sí sola para el logro del bien común, y c) actividad exclusiva del Estado, en los casos en que la actuación de los particulares, por razones graves, pueda ser obstáculo al bien común.

Siguiendo las enseñanzas de la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, contenidas en el Documento de Puebla, anhelamos un Estado que realice cambios profundos en las estructuras existentes: económicas, sociales y políticas que respondan a las legítimas aspiraciones del pueblo hacia una verdadera justicia social, erradicando la pobreza en que viven millones de latinoamericanos y expresada, por ejemplo, en la mortalidad infantil, falta de vivienda adecuada, salarios de hambre, desempleo, subempleo, etcétera.

Rechazamos la economía de mercado libre en su expresión más rígida, aún vigente en nuestro continente, que ha acrecentado la distancia entre ricos y pobres por anteponer el capital al trabajo, lo económico a lo social.

Entendemos que el hecho de trabajar, en toda la dimensión del verbo, es un actuar que constituye un “deber” de todo hombre democrático responsable, cuya eficacia en su obrar no debe conocer de flaquezas, sólo así surgirán los derechos al trabajo y a su protección, mediante condiciones dignas y equitativas de labor, retribución justa, salario mínimo vital móvil, jornada limitada, descanso y vacaciones pagadas, participación en la producción, etcétera. Del trabajo de todos, surgirán los bienes y riquezas que servirán efectivamente a la utilidad y provecho de todos y cada uno de los hombres y de los pueblos.

Concebimos el alcance y extensión del derecho de propiedad en función social,

por lo cual su uso debe estar dirigido a la consecución del bien común y al servicio de los intereses de la comunidad.

Creemos necesario asistir en el sector de la agricultura con el apoyo económico y técnico adecuados a cada realidad, que subsanen los problemas existentes, teniendo en cuenta que las labores agrícolas son la base de nuestra economía y la fuente de recursos necesarios para la industrialización inherente a todo pueblo que aspire a un desarrollo integral .

g) *Planificación*: La necesidad del Estado contemporáneo de contar con una estructura socioeconómica sólida, dinámica y de alta capacidad productiva que asegure el progreso social en lo material y en las libertades políticas, nos lleva a sostener la conveniencia de la planificación, que surge de la imperiosa necesidad de racionalizar los comportamientos asociativos en la cada vez más compleja realidad social.

La idea central de la planificación es la racionalidad. La complejidad de la vida social unida al creciente desarrollo de la técnica y a la progresiva demanda de bienestar de los pueblos, ha conducido a la búsqueda de la optimización de los recursos para dar digna respuesta a los reclamos de la justicia social.

En el orden del tiempo, primero tuvieron lugar los actos de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado y después la planificación vino a dar respuesta a la problemática que la búsqueda de la racionalización de las funciones y actividades reclamaba.

En la actualidad, el Estado debe planificar mediante la elección consciente de prioridades económicas para lograr tanto una mayor producción como una distribución justa de la riqueza.

El principio de la planificación no es incompatible con el régimen constitucional democrático y al respecto dice C. E. Romero, citando a Carl J. Friedrich que "en nuestra sociedad industrial ya no puede existir una democracia sin una extensa planificación", a lo que agregamos, que la misma debe ser lograda con la debida participación de los grupos intermedios y asociaciones cuyos intereses están en juego, debiendo decidir el contenido de la misma el Estado, quien con la sabiduría necesaria deberá armonizar los intereses de esos grupos con el interés general.

La planificación es una de las trascendentes decisiones políticas que debe asumir el gobierno democrático y que requiere fundamentalmente la legitimidad que sólo deriva del consenso social para que con la coordinación racional de todos los factores se logren los grandes objetivos constitucionales de libertad, justicia, bienestar y seguridad en la convivencia social.

Como surge del Documento de Puebla (497), en el Estado democrático se planificará la economía al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía, como sucede en el capitalismo liberal y el colectivismo marxista.

III. *Exigencias del poder para la vigencia democrática*

Como ya lo hemos expresado, pertenecemos a las huestes de aquellos que creen que la democracia no es sólo una técnica de gobierno, sino que constituye un

estilo de vida sustentado en la ideología de la libertad, que presume el respeto y reconocimiento de la dignidad del ser humano cuyo pleno desarrollo debe ser fin primordial de gobierno.

El concepto de democracia política, tal como lo entendemos en la actualidad, nace con la filosofía liberal. Bien dice Duverger que las instituciones políticas liberales se han desarrollado a partir de una ideología preexistente que las ha influido persistentemente. Es John Locke quien en el siglo xvii, sienta sus bases para que los filósofos franceses las desarrollen y sus consecuencias políticas se apliquen en las revoluciones americanas y francesas.

Al sostener que todos los hombres son iguales y que la autoridad no deriva de la voluntad divina, la sujeción del hombre al poder solamente puede proceder de un acuerdo de todos los demás hombres, por el cual acepten restringir su libertad delegando en el otro el derecho de mandarlos. Nadie puede ejercer el poder más que con el consentimiento de los ciudadanos que le delegan tal atribución. El corolario de esta concepción, no puede ser otro que la instauración del sistema representativo.

Dice Duverger que en este proceso la legitimidad monárquica basada en el nacimiento, es reemplazada por la legitimidad democrática fundada en las elecciones.

El derecho a la libertad puede manifestarse en campos diversos con similar importancia, el de las libertades civiles o personales, las políticas o públicas.

La ideología liberal expresaba el pensamiento de la burguesía que elabora su contenido y la desarrolla. El movimiento liberal es el fruto de una clase que no se encontraba oprimida económicamente por la aristocracia, a menudo tenía un potencial de riqueza superior al de aquélla. Sin embargo, las leyes otorgaban privilegios a la otra clase colocándola en una situación de inferioridad, con relación a la aristocracia privilegiada.

Para la burguesía de los siglos xviii y xix, el campo de lucha se circunscribía a lograr el cambio de la legislación vigente, para así obtener la preciada libertad e igualdad; que por ello eran definidas como "libertad e igualdad de derechos".

Para los ideólogos liberales, logrados tales objetivos, la vida del hombre en sociedad sería placentera; ni tan siquiera se planteaba la duda de que para el disfrute de esos logros, era necesario contar con los medios materiales. Sostenían que las nuevas normas a incorporar a la legislación vigente, deben tener para el Estado un carácter negativo, éste debe mantener una actitud abstencionista con relación a la actividad del ciudadano; requiere dar poder que no accione, que se abstenga.

Es suficiente que no se establezcan discriminaciones jurídicas entre los hombres para que éstos sean iguales. Basta que puedan pensar, escribir, actuar, asociarse, para que sean libres políticamente; que produzcan, compren y vendan para que sean libres económicamente.

Dentro de la concepción que examinamos existe otro aspecto de singular importancia: la limitación del poder y de sus instrumentos, los gobernantes. Para el liberal el poder político es siempre peligroso, pues quien lo detenta tiende a

abusar de él, oprimiendo a los ciudadanos. Por ello, todas sus elucubraciones tienden a elaborar fórmulas que signifiquen limitar el poder del Estado y del gobierno, controlando su accionar a fin de que no sojuzgue a los ciudadanos. Este objetivo se logra por medio del sistema electivo, la periodicidad de los cargos, el pluralismo político y la separación del poder político y el económico (que no se encuentra concentrado en las mismas manos) y, por último, la distribución del poder entre diversos órganos que se autocontrolan entre sí y que ejercen funciones diferenciadas pero que en última instancia, tienden a un objetivo común.

Todos estos requisitos se convirtieron en los mitos o arquetipos del sistema liberal democrático. El constitucionalismo de los siglos XVIII y XIX nació y se desarrolló imbuído de creencias. Todas sus cartas fundamentales fueron puestas bajo la protección de un Dios y se imponía su cumplimiento bajo formal juramento. Ya decía con exactitud nuestro maestro Romero, parafraseando a Watkins, que no ha existido jamás época alguna en la conducta humana, inclusive la conducta política, que no se halla sentido influida notablemente por imágenes o estereotipos, a través de los cuales se han acostumbrado los hombres a percibir y juzgar el mundo que los rodea... "La autoridad es una configuración de la verdad aceptada en la reverencia y en la fe no comprendida todavía racionalmente..." (Creencias Constitucionales y Políticas "Introducción al Derecho Constitucional Víctor P. de Zavallía, 1973). Estas creencias del constitucionalismo se integraron de mitos, convicciones y utopías.

Los estudiosos del derecho público mediante la aplicación de premisas de psicología social y tomando como base a los estudios de Carl Jung, han señalado (Hans Martí, profesor suizo) que las relaciones de una constitución con sus arquetipos son las más importantes. Las características de sagrada e inviolable de una constitución y de los principios consagrados en ella, no estarían basados en último término en esquemas racionales. Estos caracteres serían expresión de la repercusión de modelos arquetípicos en la constitución. Cuando se producen cambios en dichos modelos, se pierde la relación entre lo colectivo y la constitución y sus principios. La norma comienza a tornarse vacía de contenido.

Dentro de esta escuela Kurt Kluxen sostiene que la teoría de la separación de poderes triunfó como un concepto de trinidad ("El origen de la teoría de la separación de los poderes"), anota que un autor inglés del siglo XVII, John Sadler, sostenía que los tres poderes son como sombras proyectadas del ser, la sabiduría y la actividad divina y que la forma armónica en que se comportan los tres poderes, lo hace considerarlo como una unidad sagrada representada en trinidad

Karl Lowenstein asegura que no existe una lógica forzosa para esa trinidad, pero la lógica racional del concepto de tripartición no sería el único motivo de su éxito. Mucho más indicativo sería el hecho de que la teoría de la división de poderes quizás simbolice una trinidad secularizada.

Recordemos que ya Aristóteles nos hacía referencia a tres sectores de funciones estatales. Sin embargo, es en Inglaterra donde se estructura por primera vez un órgano de contralor del rey, integrado por los nobles cuyas funciones eran las de limitar su potestad.

John Locke en su obra "Tratado de gobierno civil" (1690) y Montesquieu en el "Espíritu de las leyes" (1748), tratan de definir las distintas funciones dentro del Estado, unificando a éstas con los órganos que las ejercen. Es evidente que la concepción liberal vigente en los Estados occidentales se ha diferenciado de las concepciones originales, pero conlleva una justificación ideológica para la concreción de un objetivo: debilitar a los gobernantes haciendo que se limiten recíprocamente.

En esta imagen clásica de los órganos de gobierno, el Parlamento es el que adquiere mayor importancia, no sólo por su misión especial de hacer las leyes, de controlar al ejecutivo, sea éste monarca o presidente, de ejercer como tribunal de responsabilidad de aquél, sino también porque son sus integrantes surgidos de la elección directa del pueblo, son sus directos representantes, sobre todo en aquellos regímenes en donde el ejecutivo gobierno proviene de un sistema de elección indirecta.

Las vertiginosas transformaciones que ha sufrido la humanidad en el plazo de un siglo, han aparejado tremendas mutaciones sociales: el abandono de valores que se consideraban imperecederos y la aparición de fenómenos imaginados aún para la mente más fantasiosa. ¿Cómo ello no iba a significar un impacto en la tradicional concepción del Estado y de sus estructuras que exigen una readaptación a los imperativos de una realidad social que lo desborda y lo urge? Ya decía Romero:

Desde hace tiempo por doquier y en todas las latitudes, se habla y se opera —y ello no puede negarse ni oponerse a procesos al parecer irreversibles— de cambio y de desarrollo en todas las áreas del quehacer humano... Quizás una realidad ecuménica, de vigencia incoercible ha promovido la necesidad de su estudio y esclarecimiento. Términos como desarrollo, modernización e inmigración nacional —observa Cohen, citado por Fraga Iribarne en libro magnífico—, significa que esos procesos de cambio, están operando lo mismo al nivel institucional que al de la conducta individual.

Las antiguas banderas del liberalismo racional requieren adjetivaciones que permitan otorgar al hombre la oportunidad de desarrollo pleno. Desde la Cátedra de Pedro se ha señalado que "el desarrollo es el nuevo nombre de la Paz". Hoy la realidad social se impone a la norma formal.

La división funcional del poder del Estado, creada como garantía de la libertad del individuo, como elemento axil de la forma republicana constitucional, está en crisis; aquella concepción de las funciones separadas pero a la vez coordinadas y que debían mantener una especie de musical equilibrio, se ha fracturado; en la actualidad asistimos y aceptamos el declinamiento de las funciones del poder legislativo y en mayor medida un acrecentamiento de las potestades del ejecutivo, que es hoy sinónimo de gobierno. Y este tema es el que debe ser objeto de nuestra preocupación, porque las naciones latinoamericanas son por tradición, convicción o necesidad, presidencialistas, y no podemos pretender incorporar sistemas de gobiernos parlamentarios, que solamente tienen relativa vigencia en Estados o pueblos de distinta tradición e idiosincrasia que la nuestra.

La institución presidencial significa en nuestros países y aún en otros como Francia, Alemania y EE. UU., sinónimo de gobierno. El ejecutivo es hoy, poder por excelencia, no sólo ejecuta y administra, sino que legisla haciendo uso de facultades que el propio Congreso le delega mediante las denominadas "leyes programas". Las nuevas funciones del Estado moderno exige amplias facultades para el ejecutivo, le acuerda al legislativo el ejercicio del control para que el gobierno sea eficaz.

Si la vigencia de la democracia exige hoy darle al hombre la posibilidad de desarrollar todas sus potencialidades, para adquirir una mejor calidad de vida, el goce de una situación económica que le permita ser realmente libre y la oportunidad de participar decididamente en la vida social, las instituciones constitucionales deben exteriorizarse por medio de organismos que tengan un origen legítimo, sirviendo de marco a una sociedad que subordine su economía al reconocimiento y respeto de la dignidad del ser humano.

¿Qué características deben reunir estas instituciones para que configuren un sistema democrático?

Formularemos nuestras reflexiones centrando nuestra óptica en aquellos que deben cumplir una misión eminentemente política; dejando por sentado el reconocimiento de la importancia que adquiere el funcionamiento de un poder judicial independiente, capacitado, especializado, celero y de control jurisdiccional de los actos de la administración. La naturaleza de nuestra ponencia nos exige ser sintéticos, proponiendo pautas para una futura reflexión en profundidad.

Un gobierno democrático en latinoamérica debe reunir en sí las cualidades de legitimidad, eficacia y permanencia. Obviamente no tendrá las características de la división funcional en tres dependencias, será un poder de gobierno y control. No adoptará formas puras para no convertirse en puras formas.

El ejecutivo es y será, como en todas las sociedades occidentales y con mayor razón en las ubicadas en la órbita marxista, el principal depositario del poder y de la responsabilidad de la marcha del Estado. Debe ser un administrador fuerte, pero debidamente controlado por el Congreso para no caer en el autoritarismo. Su fortaleza provendrá de su origen legítimo, surgido de elecciones populares directas. Los pueblos de América Latina ya se encuentran maduros para obviar los sistemas de elección indirecta, a través de colegios de electores o de las propias legislaturas, instituciones creadas ante la no confesada desconfianza a la voluntad popular. Estos organismos intermedios en múltiples oportunidades, traicionaron la voluntad del pueblo, sembrando el germen de la inestabilidad constitucional.

Las cualidades personales del titular del ejecutivo, deben perfilar la imagen del líder democrático y sustentarse en la voluntad mayoritaria del pueblo. Por ello estimamos adecuado que quien sea ungido de tan alta responsabilidad, llegue al poder con el aval de la mayoría absoluta de los votos; de no ser alcanzado este margen en la votación, deberá ocurrirse al sistema de la doble vuelta entre los dos candidatos más votados, con el objeto de aunar voluntades de la ciudadanía.

Al referirnos al sufragio, estimamos que requiere las características de universal, libre, secreto y obligatorio. Reconocemos que existen discrepancias muy fundadas sobre la obligatoriedad del voto, entendemos que en América es necesario hacer docencia de democracia y responsabilidad cívica y la imperatividad en esta materia puede ser uno de los caminos para el logro de dicho objetivo.

El titular del ejecutivo debe reunir cualidades de líder, estar munido de autoridad —que es poder y consenso-influencia hacia los gobernados— y estar dotado de una personalidad carismática, que exalte al pueblo al logro de sublimes empresas.

El ejecutivo además de ser legítimo debe ser eficaz, como decía Menaud la eficacia es la regla del gobierno moderno; pues a las instituciones hay que juzgarlas tanto por su origen como por sus resultados; ya decía el gran Estrada: “Las fantasías políticas no las pagan sus teorizadores sino los pueblos”.

Si tal como lo venimos señalando, el ejecutivo tiene que ser el motor de la dinámica constitucional, debe estar acompañado de equipos técnicos y de información que le provean los elementos necesarios para adoptar las decisiones políticas más adecuadas. Como a su vez es el conductor de la actividad del Estado tendiente al desarrollo económico-social, es menester que esté dotado de la atribución de ejercer la facultad de iniciativa en todas las leyes que sean necesarias para la consecución de tales fines y también la de efectivizar la reglamentación de las leyes programas sancionadas por el legislativo, cuidando de no desnaturalizar su espíritu ni su alcance. Habrá que establecer ciertos límites a esta facultad reglamentaria; en tal sentido es digno de rescatar lo expresado por el juez Cardozo en la causa “USA v. Schechter Poultry Corporation”: “El poder delegado no ha sido canalizado entre taludes que impidan su desborde. Es limitado e impreciso”. Por ello es que la propia jurisprudencia americana ha dado algunas pautas para poner dique a la legislación delegada, que pueden sintetizarse en estos principios: El objeto de la delegación debe ser claro y terminantemente definido. La legislatura tiene que sentar y delinear una política para ser cumplida por la ley, deberá además establecer en la ley misma, ciertos criterios para limitar y guiar la discrecionalidad del poder ejecutivo. La legislatura no puede permitir al ejecutivo imponer a su única discreción, ninguna sanción penal. La delegación debe ser, por último, temporaria, reservándose el Parlamento la facultad de reasumir en cualquier momento el uso de sus atribuciones constitucionales.

La eficacia del ejecutivo se concretizará en la medida que su titular goce de las cualidades de conocimiento, coherencia, constancia y conciencia, tal como lo preconiza Finer; corresponde que fije las líneas directrices de la política nacional e internacional, tiene que ser el titular del sistema de planificación que permita la elección consciente y deliberada de las prioridades que deben alcanzarse y de la elección de los medios adecuados para su consecución. Además tiene que gozar de la potestad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso. Podrá someter al legislativo iniciativas de ley con carácter de urgente, en cuyo caso el Congreso tendrá un plazo perentorio para expedirse, con tratamiento en comisión y si

vencido el término no existe decisión expresa por parte del legislativo, el proyecto se considerará aprobado. Sin embargo, es menester que esta atribución tenga la limitación que estableció en la legislación argentina la enmienda constitucional del año 1972, el Congreso puede dejar sin efecto mediante el voto de una mayoría calificada el carácter de urgente de un proyecto; el ejecutivo a su vez podrá ejercer el derecho de veto a las decisiones legislativas y en caso de conflicto, acudir al veredicto popular mediante el referendium. También la constitución deberá asegurarle la potestad de elegir su gabinete y los funcionarios superiores de su administración y a sus embajadores o representantes diplomáticos, pero en ambos casos el legislativo deberá ejercer el contralor sobre el acierto de su decisión.

Con relación a los ministros, entendemos que el gobierno debe tener las más amplias potestades para el nombramiento de su gabinete, pero estimamos correcto que el Congreso mediante un voto de censura a algunos de sus miembros, lo obligue a resignar sus funciones. Por supuesto que será necesario crear los mecanismos restrictivos para que esta potestad del legislativo no se convierta en un arma que permita jaquear al ejecutivo; ello podrá lograrse si se establece una limitación, en el sentido de que el poder legislativo no podrá hacer uso de esa atribución, más de una o dos veces durante el mandato presidencial, o autorizando como contrapartida la posibilidad de que éste pueda disolver el Parlamento.

Con relación a la designación de los altos funcionarios de la administración y del servicio exterior, deberá contar con el acuerdo del Congreso dentro de un plazo máximo transcurrido el cual, si no se produce decisión efectiva, el sólo silencio valdrá como consentimiento. Para otorgar el acuerdo al Congreso podrá recibir de los ciudadanos cualquier impugnación que se quisiera formular, como así también hacer comparecer ante su seno al candidato.

En los estados de emergencia podrá adoptar las medidas necesarias para superar la situación excepcional, sometiendo de inmediato al Congreso la consideración de las mismas, para su convalidación o rechazo.

La estabilidad del ejecutivo estará dada por su elección directa por el pueblo, su mandato deberá ser de un periodo similar al del legislativo. Por su parte el Congreso, tendrá una mayoría correspondiente al partido que llevó como candidato al titular del gobierno, lo que permitirá un apoyo efectivo, mientras dure su mandato, a su plan de gobierno. Podrá solicitar la sanción de presupuestos por programas que tengan una duración similar al del periodo de mandato. Como un límite a la tentación de perpetuarse en el poder se impondrá como norma que no podrá ser reelegido más de una vez por otro periodo.

Debe existir coherencia entre la estabilidad y la responsabilidad. En todo régimen republicano y democrático, la responsabilidad del gobierno no debe ser doble ante el poder de control del legislativo, por medio de un procedimiento de juicio político ágil y la potestad del organismo de contralor de investigar con amplitud de facultades, el obrar de la administración, y ante el pueblo mediante el procedimiento de la revocatoria de su mandato, cuando ha perdido la confianza que el pueblo depositara en él.

Algunos expertos, imbuídos de escrúpulos constitucionales podrán horrorizarse del cúmulo de atribuciones que pretendemos conceder al gobierno, pero estamos convencidos que cada día se hace más cierta la predicción de nuestro gran Alberdi, quien en sus "Bases" decía: "Dad al Poder Ejecutivo todo el poder que sea necesario, pero dádselo mediante una Constitución" y agregaba "En vez de dar al despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora que la severidad sea ejercida por la constitución y no por la voluntad de un hombre. Lo peor del despotismo no es la dureza, sino su inconsecuencia y sólo la constitución es inmutable".

Corresponde referirnos ahora a las características que pretendemos de un poder Legislativo acorde a las necesidades de una democracia social en latinoamérica. Como en todo este trabajo, señalaremos los rasgos genéricos que creemos indispensables deben reunir dichos organismos sin hacer mayores precisiones, pues aunque consideramos que los países latinoamericanos tienen relevantes características en común, somos conscientes de que existen factores distintos y peculiares de cada sociedad en particular y, por ende, lo que consideramos adecuado para algunas, suele no ser conveniente para otras.

Resultaría casi irreverente en una reunión de distinguidos especialistas en la materia, reiterar las críticas que desde todos los ángulos se han señalado al legislativo, su lentitud, falta de especialización, el verbalismo exagerado, etcétera. A pesar de tan realista apreciación creemos que ello constituye un desafío para la capacidad creadora de los juristas que imbuídos de un exacto sentido de la realidad, encuentren fórmulas legales de simple aplicación y prácticos resultados que tiendan a lograr una rehabilitación de la función legislativa, para lograr una auténtica independencia y eficacia por medio de un adecuado sistema de control del ejecutivo.

¿Qué funciones debe cumplir el legislativo en la hora actual? En primer lugar estimamos que debe realizar un diálogo permanente con el gobierno; debe actuar como intérprete del país, educar a la opinión pública, informar a la nación y legislar. Crítica, control y diálogo, son los tres verbos del parlamento actual.

Cabe señalar que los fundamentos que sostenían la necesidad de una doble instancia legislativa, mediante la división del órgano en dos cámaras, carece en la actualidad de asidero en la realidad. Consideramos que el bicammarismo no hace al sistema representativo republicano. Sólo puede tener fundamento en un Estado federal, en donde las provincias concurren en paridad al Congreso; por lo tanto nos adherimos a la vigencia de la estructura bicameral, sólo en los Estados de régimen federativo y estimamos conveniente que en los de tipo unitario, la representación legislativa se haga a través de una sola Cámara.

Debe limitarse el número de los componentes del cuerpo de tal manera que si bien estén en él representadas todas las corrientes mayoritarias de opinión, la institución no se convierta en una asamblea tumultuaria, sin orden ni conducción.

En los casos de los regímenes federativos, la experiencia de nuestro país nos

ha demostrado que el Senado no ha cumplido la función de defensor de las autonomías provinciales, su comportamiento ha exteriorizado siempre similitudes con la Cámara de Diputados, sus miembros han sido siempre, salvo escasas excepciones, representantes de las ideologías partidarias, antes que de los intereses provinciales. Dicho fenómeno se ha acentuado con la difusión del sistema de nombramiento de los senadores mediante elección directa por el pueblo. No obstante lo expresado, creemos que se trata de una deficiencia de los hombres y no del sistema, por lo tanto será conveniente mantener la representación de los Estados Provinciales en el Congreso como parte del gobierno nacional; pero entendemos que además de las representaciones provinciales, ese alto cuerpo deberá introducir en su seno la presencia del presidente saliente, pues su incorporación permitirá el aporte de su experiencia y conocimiento de los problemas de gobierno y significará un enlace entre una administración y otra.

Para asegurar la representatividad democrática, sugerimos en todos los legisladores que sean electos mediante el voto directo del pueblo, en el mismo acto se elegirán los suplentes que reemplazarán a los titulares en caso de vacancia. Si la representación en la Cámara está en relación a la población de cada distrito, es conveniente se establezca un mínimo de legisladores para cada uno de ellos.

Tal como lo expresáramos precedentemente, consideramos adecuado unificar el mandato de los legisladores con el ejecutivo y otorgar supremacía representativa al partido gobernante para que éste pueda ejercitar con eficacia y coherencia la función de gobierno. Las circunstancias especiales de cada Estado, señalarán la conveniencia de las renovaciones parciales de legisladores.

Permitásenos formular algunas disquisiciones sobre el rol del Congreso en una política dinámica, eficiente y pluralista. Estamos convencidos que en la sociedad democrática, esta institución tiene un papel preponderante para desempeñar; sólo si pretendemos regresar al Parlamento del siglo XIX podremos hablar de crisis de la institución. Hoy es necesario redefinir sus objetivos y adecuar sus funciones, pues aún "...no se conocen paradójicamente algo mejor que las desprestigiadas cámaras de occidente y que los tolerados presidiums de las democracias populares" (Alberto Castells —"El futuro Congreso Nacional— La Ley") para reemplazarlo. Esta adecuación deberá sustentarse en una *racionalización* de su actividad, para superar la desactualización informativa, el ausentismo crónico de sus miembros, la tendencia a los grandes debates; *simplificación y descargo del trabajo improductivo, mayor influencia; vigorización de las fuerzas políticas* generando el diálogo entre las mayorías y minorías como síntesis de las demandas sociales. En la actualidad corresponde sentar nuestra visión en dos objetivos: efectivizar los medios de control y simplificar la acción legislativa. El primero se obtendrá si se posibilita la implementación de sistemas que permitan comprobar si el gobierno y la administración van cumpliendo los planes y objetivos formulados y establecer procedimientos para efectuar reajustes destinados a corregir las desviaciones tecnodemocráticas. La simplificación legislativa, consistiría en reservar para el Parlamento la atribución de legislar en los grandes temas de orientación política, en las pautas de planificación económico-social; en toda activi-

dad que pretenda cercenar la libertad civil ya política; en la creación de gravámenes o nuevos órdenes institucionales para el funcionamiento de los poderes; en síntesis, en el tratamiento de los temas de real importancia que estén reservados tradicionalmente al Parlamento.

Según Giovanni Sartori, el remedio es simple y radical; hay que poner un límite al trabajo legislativo, devolviendo parte de su extenuante sobrecarga, hay que acudir por tanto a la delegación legislativa a favor del gobierno.

El Congreso deberá adecuar sus estructuras y sistemas de trabajo a fin de lograr una efectiva y actual información para mantener eficaz control; ello significa la necesidad de incorporar equipos técnicos permanentes de apoyo a la labor parlamentaria, intensificar la actividad de trabajo en comisión, sean éstas permanentes o especializadas, ejercer auditorías sobre los organismos del Estado, mantener el funcionamiento del Parlamento en época de receso, mediante el sistema de comisión. Sus atribuciones le deben permitir disponer audiencias cognoscitivas, requerir información a los funcionarios de gobierno y también realizar audiencias abiertas con participación de los ciudadanos. A ello debemos agregar la tradicional potestad de juicio político a los titulares de los otros organismos de gobierno; el ejercicio del voto de censura y remoción de los ministros, de acuerdo a la pautas que señaláramos arriba; el poder interpelación y la constitución de comisiones investigadoras.

Quizás sea necesario detenernos un momento en la actividad de las comisiones investigadoras, a las que atribuimos un papel de fundamental importancia dentro del régimen republicano. Entendemos que estos órganos auxiliares, deberán ser integrados por miembros que representen a todos los matices políticos que componen la Cámara. La comisión debe estar munida de amplias atribuciones para el cumplimiento de sus fines, su actividad podrá abarcar tanto el área pública como la privada, siempre que su objetivo tienda a ejercer la iniciativa legislativa, la reforma de la legislación vigente o la responsabilidad de los funcionarios públicos. Para el cumplimiento de los fines investigatorios, la comisión podrá ejercer medidas coercitivas o compulsivas, siempre que éstas no afecten las garantías individuales o las potestades exclusivas de los demás órganos de poder y en tanto el ejercicio de las atribuciones sea racionalmente adecuado a los fines que se persiguen.

También sería útil institucionalizar las funciones del "ombudsman" de los países escandinavos o Comisionado del Parlamento. Este delegado del legislativo debe actuar con celeridad, sin formalismos ante la denuncia fundada de algún ciudadano o institución en contra de un funcionario, organismo del Estado o empresa descentralizada y en caso de comprobar que existe una lesión ilegal en contra de los derechos de los afectados, formular recomendaciones al cuerpo para que de inmediato se adopten los recaudos necesarios para restablecer el orden jurídico.

Corresponde acordar a las Cámaras la facultad de autoconvocatoria, tanto para las sesiones ordinarias, de prórroga o extraordinarias, como así también esta-

blecerse un amplio plazo de sesiones ordinarias. Las Cámaras podrán juzgar sobre los derechos y títulos de sus miembros, pero no sobre las elecciones, facultad que corresponde sea asumida por el poder judicial, mediante un órgano autónomo denominado Justicia Electoral.

La constitución debe establecer los requisitos para ser legislador, imponer incompatibilidades y determinar los privilegios de los que estará dotado el cuerpo y sus componentes, debiendo limitarse éstos a los que sean estrictamente necesarios para el desempeño de la función.

Reivindicamos para los partidos políticos el derecho de postular los candidatos para las funciones electivas; los sectores de opinión o factores de poder deberán integrarse al proceso mediante la instauración de organismos de consulta y asesoramiento del ejecutivo y legislativo que bajo el nombre de Consejos Económicos Sociales o similares, tienen ya vigencia en los países de occidente. Su incorporación permitirá lograr mayor autenticidad dentro de la realidad institucional e incorporar al sistema, a ponderables sectores que deben concurrir a integrar la voluntad del poder, como síntesis de la realidad social.

Todas las sugerencias que hemos volcado, tienen que complementarse con el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como fuerzas vitales de la democracia. Mediante una ley específica se reglamentará su funcionamiento asegurando el respeto a los valores fundamentales del país, la democracia interna, el correcto manejo de sus fondos, etcétera.

La preocupación angustiante de todos los que queremos la vigencia de una democracia social auténtica, consiste en descubrir o imaginar fórmulas que permitan al ciudadano *participar* en la conducción de la cosa pública. Hasta ahora no hemos concebido más que cierto tipo de instituciones participativas, como son la iniciativa popular, el referendium, plebiscito y revocatoria; pensamos que si lo que se pretende es lograr que la soberanía del pueblo se efectivice en su auténtica inserción en la actividad política, este tipo de instituciones deben recepcionarse en las constituciones de latinoamérica, subordinando las grandes decisiones a la voluntad de quienes en definitiva van a ser sus destinatarios.

Las sugerencias que hemos vertido sistemáticamente como base para un diálogo más profundo, han sido expuestas con mayor autoridad por distinguidos estudiosos de la materia; no ha sido nuestra pretensión ser originales, sino realistas. Pretendemos que las estructuras sirvan al desarrollo del hombre.

IV. Conclusiones

1. Los motivos determinantes de la crisis de la democracia responden a factores de estructura compleja y variada, que en sus consecuencias condicionan la vida política actual y requieren de la ciencia constitucional nuevos y adecuados planteos.

2. La crisis se manifiesta en el hombre y en las instituciones. Para el logro de un "estilo de vida" democrático es necesario el consenso, el acuerdo, el diálogo y el compromiso, si no plenos por lo menos ostensiblemente superiores al conflicto, a la oposición y al dogmatismo intransigente. La democracia no puede ser esta-

ble y eficaz sin la vigencia de tales elementos que hacen al hecho de "vivir en democracia".

3. La consolidación y estabilidad de los regímenes democráticos constitucionales, se harán realidad en la medida que eviten ser envueltos en la trama ideológica del marxismo.

4. La capacidad de un gobierno, depende o es función de la calidad de las instituciones, en la medida en que éstas se apoyen en las tradiciones, en la cultura y en la realidad socioeconómica y política de un pueblo.

5. Será necesaria una función educadora que afirme un sistema de valores y de creencias basadas en la libertad, la justicia, el conocimiento de los derechos y deberes políticos, de modo que se facilite la participación responsable en la vida política y económica.

6. Nos afiliamos a la concepción de un Estado social de derecho, donde cobren vigencia los derechos de profundo sentido social, bajo el amparo de la justicia, en un clima de libertad económica concebido para el interés general y no el de unos pocos.

7. Las exigencias del poder para la vigencia de una democracia efectiva exige una adecuación de las instituciones, las que deben reunir las características de legitimidad, eficacia y permanencia.

8. La tradicional distribución de funciones entre los poderes del Estado, sufre una mutación, con el fortalecimiento de la actividad del ejecutivo y una mayor agilidad en el legislativo, quien centra su actividad en el control de aquél. Proponemos una serie de modificaciones en estas instituciones, para el logro de una celera y eficaz función de gobierno con la debida participación de la comunidad política.

Arturo H. ITURREZ
Alberto ZARZA MENSAQUE
Daniel GODOY
María Elvira DE LA VEGA