

LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO A LA BÚSQUEDA DEL ESTADO SOCIAL EN IBEROAMÉRICA

Humberto QUIROGA LAVIÉ

SUMARIO: I. *Los presupuestos políticos del funcionamiento del liberalismo.* II. *Los presupuestos económicos políticos del capitalismo.* III. *La importancia de la división de poderes en el Estado liberal.* IV. *La reformulación de los poderes de gobierno y de la representación política.* V. *La necesidad de funcionalizar al Poder Legislativo.*

I. LOS PRESUPUESTOS POLÍTICOS DEL FUNCIONAMIENTO DEL LIBERALISMO

El liberalismo surgió como respuesta para proteger al "hombre individuo" de su absorción y dominación por el Estado. El viejo régimen preliberal era un sistema donde el poder absoluto —sin límites— del monarca, restringía la posibilidad "creadora" de la libertad del hombre. El liberalismo sostuvo la necesidad de dejar hacer a la "libertad individual", pues la libertad social se encargaría de ordenar los desajustes posibles, gracias a un ordenador natural y espontáneo, denominado "inmanencia". El papel del Estado debía ser mínimo, sólo el necesario para impedir que el ejercicio excesivo de la libertad individual impidiera ejercer las otras libertades individuales. El Estado mínimo del sistema liberal era sólo un Estado garantista, encargado de asegurar (garantizar) el ejercicio de las libertades individuales.

En esta fundamentación filosófica elemental del liberalismo es esencial entender que la sociedad debe autogobernarse, libre de la influencia del Estado. El Estado sólo debe intervenir para impedir los excesos de la sociedad. Por ende, es prioritaria a la filosofía liberal la distinción entre sociedad y Estado: en dicho marco filosófico la sociedad se gobierna y el Estado controla.

Claro que este marco filosófico inicial se debió contrastar —a la hora de llevarlo a la práctica— con las dificultades provenientes de determinar qué es lo que la sociedad debía delegarle al Estado para que éste cumpliera su función de control. En primer lugar, la sociedad

le delegó al Estado el monopolio de la fuerza pública, encargada de la defensa social y del orden público, luego le delegó la función legislativa general —con lo cual estaba resignando una gran parte del gobierno—; pero se reservó la regulación de las cuestiones particulares y, finalmente, delegó el Poder Judicial, por la imposibilidad de ser la propia sociedad juez y parte. Éste fue el esquema mínimo: sin embargo, la sociedad, con el esquema tripartito de poderes de gobierno, también delegó el poder de aplicación de las leyes (llamado “Poder Ejecutivo”) de forma tal que permitió un proceso de expansión del Estado que luego analizaremos.

En este esquema primario del sistema liberal, resulta claro que la sociedad se reserva el gobierno y la administración de la vida privada de sus miembros, en tanto que al Estado le cabía reglar los intereses públicos. Vida privada y vida pública fue la gran distinción de campos y jurisdicciones, reservados, respectivamente, a la sociedad y al Estado.

Pero, como *substractum* de fondo a este esquema, el liberalismo se apoya en el “individuo” como centro de referencia del ejercicio de la libertad. Es el individuo diferenciado por sus cualidades, virtudes, aptitudes y sentido crítico, el motor de la historia y no la sociedad como ente colectivo. En esta concepción los grupos eran el resultado de la formación libre y voluntaria del hombre y no un supuesto previo al ejercicio de la libertad.

¿Subsisten los presupuestos funcionales diseñados por el liberalismo como condicionantes para poder establecer la libertad? El liberalismo se ha visto acosado históricamente por dos fenómenos: la creciente intervención del Estado en los asuntos particulares, como forma de compensar la injusta desigualdad en la distribución de los bienes necesarios para la subsistencia (nació, así, el Estado social o Estado providencia), la creciente masificación igualitaria en la sociedad —producto de la sociedad industrial y de consumo— con directa afectación de la justa desigualación entre los hombres. Analizaremos ambos fenómenos, comenzando por el último.

La revolución produjo un creciente movimiento de mecanización en el trabajo y de concentración urbana; esta concentración ha provocado la extrañeza de los hombres —los unos para con los otros— en la ciudad industrial. Dicha extrañeza ha reducido la existencia de *valores sociales unificadores* y una búsqueda mayor por la *posición social*, en vez de la vida virtuosa. Se ha generalizado la impresión de estar inmersos en una “sociedad de masas”: ¿qué se entiende por masa? Veamos los diversos conceptos que el análisis ha elaborado:

a) “Masa” como “auditorio heterogéneo e indiferenciado”, concep-

to opuesto a "clase". En esta concepción, "masa" es un conjunto de hombres: anónimos, separados, no diferenciados, heterogéneos, sin jefe, sin reglas, sin sentimientos, sin roles, sin tradición, sin organización. (Concepto de Herbert Blumer.)

b) "Masa" como "valoración de los incompetentes", noción de Ortega y Gasset en su "Rebelión de las masas", donde se destaca la baja calidad de la civilización moderna.

c) "Masa" como "sociedad mecanizada": sociedad transformada en un "aparato" a través del elemento deshumanizador de la técnica. (Concepto de Friedrich Juenger.)

d) "Masa" como "sociedad burocrática", generada por un proceso eficientista; racionalizador del gobierno, que funda la dominación burocrática. (Concepto de Max Weber.)

e) "Masa" como "cosificación del hombre", donde éste es una "cosa" o mercancía manipulada por la sociedad, por el mercado y por los medios de comunicación. (Concepto de Marx y de Hegel.)

f) "Masa" como "muchedumbre", formada como gente neutral que no se identifica en ningún grupo de pertenencia: ni partidos, ni iglesias, ni gremios, ni vecindarios. (Concepto de Hannah Arendt.)

Esta enumeración de posiciones radiográficas relativas a las condiciones de funcionamiento de nuestra sociedad, pareciera indicarnos que el tiempo transcurrido entre la sociedad preindustrial, éticamente diferenciada, pero sin desarrollo, hasta nuestros días, nos ha llevado a un cuadro totalmente negativo: a una sociedad pasiva, fácil de penetrar por el totalitarismo, en camino de su disgregación por falta de valores. Sin embargo, tal posición pesimista debe ser revisada a la luz de un esquema de análisis complementario: esquema que no debe ser conformista, sino integrador. Veamos:

a) Es cierto que vivimos una sociedad indiferenciada, pasiva, con crisis de valores, pero en dicha sociedad no todo ha sido tránsito a la degradación.

b) Ante todo, la sociedad occidental tiene una base liberal, por lo cual es una sociedad abierta y dispuesta al cambio, cosa que no ocurre con la sociedad colectivista.

c) No podemos añorar regresar al Estado contemplativo de la ética medieval —a la ignorancia feliz de los días primitivos— pues la cultura general adquirida por las masas sociales es una plataforma de lanzamiento mucho más promisorio que la incultura general vivida por la humanidad hasta 1750. (Véase, en tal sentido, todo lo que expone Karl Jaspers en el *Hombre de la edad moderna*.)

d) El estado actual de divulgación cultural, aunque se da sobre una

base social pasiva y masificada, está dotada de muchos más elementos de información y recursos económicos, como para permitir que la sociedad transite hacia un modelo activo, crítico y participativo.

e) Lo que se debe evitar es aglomerar y condensar hasta niveles críticos, la existencia de tensiones sociales generadas por esperanzas incumplidas. La frustración, la falta de roles y, sobre todo, el resentimiento, son los motores de acciones sociales violentas y contradictorias.

f) Por todo ello, es que —sobre la base de la capacidad de transformación de una sociedad con muchos medios culturales a la mano, como es la sociedad en que vivimos— se deben generar e idear nuevas formas de organización social que canalicen toda la potencia cultural almacenada gracias al desarrollo industrial.

Precisamente, ha ido ganando espacio la idea de que la capacidad conductiva de las ideologías está muerta. Ello en razón de la suerte de apocalipsis continuado que ha sido capaz de producir el siglo xx: guerras, exterminios, crisis económicas, alienación. Hay un marcado escepticismo por las ideologías radicales: cualquiera sea su sezzo; en vez, va ganando en fuerza la convicción de que sólo vale la pena luchar por lo posible y no por la utopía: las propuestas políticas prácticas han sustituido a las ideologías absolutas. El siglo xix fue el siglo de las ideologías humanistas: allí nacieron los movimientos reivindicativos de la libertad y de la igualdad del hombre; los generadores ideológicos de estos movimientos fueron los intelectuales. El siglo xx es un siglo de ideologías nacionales o estatistas: no el hombre, sino el Estado o la nación son los símbolos por los que se debe bregar; ellos son los que deben crecer y desarrollarse: no es un siglo de intelectuales sino de líderes; no de teóricos, sino de prácticos. En este siglo xx, las fuerzas sociales que el humanismo del siglo pasado reivindicó como objeto de protección —es decir, los trabajadores—, están mucho más insertos en el modelo de sistema económico vigente (el consumismo), que los propios ideólogos políticos que tratan de mejorar el sistema. El siglo xx ya no es el siglo de la explotación, sino el tiempo de la alienación. Es en este campo donde el político —el teórico y el práctico— deben trabajar, a fin de impedir que el escepticismo, la indiferencia, la pasividad, la falta de valores, generen un grado de entropía política tal (entropía: pérdida creciente de energía) que no quede otro escape que la violencia.

Luego de este análisis, parece claro que han cambiado los presupuestos funcionales del liberalismo. Esta filosofía suponía, como presupuesto necesario para funcionar, que la sociedad liberada a sus fuerzas, es decir, el ambiente donde podía darse la "inmanencia" reguladora

espontánea debía estar formado por hombres libres y no explotados. A fin de lograr el fin de la explotación del hombre, la política formuló dos propuestas: el colectivismo sostuvo como solución la muerte transitoria de la sociedad, a favor de la vida exclusiva y excluyente del Estado, con tal que, en un tiempo incierto, terminada la lucha de clases (la explotación), se volvería a darle vida a la sociedad, exterminando al Estado: por su parte, el liberalismo propuso una solución intermedia: crear el Estado interventor, protector, asistencial, que remediase los desequilibrios e injusticias de la explotación.

El resultado ha sido: para el colectivismo, la muerte sin término de la potencia social; en ese ámbito, la alienación social (es decir, su falta de capacidad de autogobierno) es la regla, a favor de garantizar la subsistencia vegetativa de la población; sociedad pasiva, hiperactividad del Estado, sociedad cerrada y Estado semiabierto a las necesidades económicas, son las pautas del proceso de retroalimentación del sistema colectivista. Por su parte, para el liberalismo social (o Estado del bienestar), el resultado ha sido: mejoramiento relativo de las condiciones de supervivencia sociales (según sea el grado de desarrollo de cada país), por ende, superación de la explotación social —al menos en los países desarrollados—, pero no superación de la crisis periódica como fenómeno desestabilizante (la inflación y el desempleo, marcan dicha crisis), todo ello en el marco de una sociedad abierta, con pluralismo, que incita y produce el cambio, pero pasiva y alienada pues no están dadas las condiciones de autogobierno que le permitan a la sociedad autorregularse, como soñó el liberalismo. En el Estado occidental desarrollado, la mejora de condiciones de vida también está programada y decidida por la tecnoburocracia dominante (tecnoburocracia que incluye a toda burocracia corporativa: de partidos de gremios, del Estado y de la empresa privada), sin "participación" real de la sociedad como tal. Ello ha generado el fenómeno de manipulación o alienación ética, que no ha tenido solución en la propuesta política liberal; en suma, los remedios liberales han sido económicos pero no políticos, con lo cual la entropía social generará: violencia o autoritarismo totalitario.

II. LOS PRESUPUESTOS ECONÓMICOS POLÍTICOS DEL CAPITALISMO

El capitalismo, al influjo de la revolución industrial, es el sistema económico basado en la acumulación de capital como factor primordial de la producción, para lo cual el derecho de propiedad y el ahorro de

ella, fueron los elementos fundantes del sistema. En dicho sistema, la propiedad nacia —fundamentalmente— del trabajo: así lo diseñó Locke en su Ensayo sobre el gobierno civil.

Pero, hay que tener en cuenta, que el capitalismo no fue sólo un sistema de producción: también fue un sistema político. Un sistema económico que no se organizara como sistema político, no tenía posibilidades de éxito. Por ello es que el primer capitalismo (el paleo-capitalismo lo llama Zampetti) nació bajo el sistema de voto censitario, donde sólo votaban los propietarios: él era un sistema político coherente con los intereses que se defendían, los intereses de los propietarios, pues el objetivo era proteger y aumentar el derecho de propiedad. En el paleo-capitalismo el sistema político representaba a la propiedad que se expresaba en la clase burguesa. De este modo el Estado lo controlaban los propietarios: la propiedad tenía un sentido activo, pues sus representantes tenían la misión de gestionar el bien común a través de la administración de la propiedad. Por supuesto que en dicha etapa el Estado sólo garantizaba el funcionamiento libre de la sociedad: pero era un garantismo con sentido realista.

El funcionamiento del paleo-capitalismo no fue equilibrado, entre otras razones fundamentales, porque dentro del esquema de división de poderes que el liberalismo estructuró para apoyar a su sistema económico de base, no entendió correctamente cómo debía funcionar, y con qué alcance, el poder de control. Como consecuencia de ello la sociedad liberal generó un estado de desequilibrio entre las necesidades de subsistencia de las fuerzas del trabajo y la renta del capital. Dicho fenómeno, llamado "plusvalía", puso en tensión la lucha de clases y produjo, como solución política, la ampliación del sufragio universal. Esta ampliación del voto a todos los ciudadanos, tuvo la intención de lograr que los no propietarios se convirtieran en tales. El sistema representativo garantista se invirtió, de ser realista pasó a ser una ficción: pues los representantes elegidos por sufragio universal sólo prometieron para el futuro —cosa que no pudieron cumplir— la extensión del derecho de propiedad. En su lugar, el nuevo liberalismo democrático establecido, por intermedio de los partidos políticos, que son los colectores de votos bajo la promesa de extender los beneficios de la propiedad, optaron por crear la empresa pública, precisamente lo contrario de su promesa electoral, que era ampliar la propiedad privada.

La empresa pública es una criatura de la oligarquía partidaria —no olvidar que la conducción partidaria se convierte en oligarquía por la ley de hierro de las oligarquías que expuso Michels— que permite el nacimiento de la tecnoburocracia como forma de dominación. Es de

esta forma como el Estado interviene en la economía a través de la empresa pública, sin un beneficio ostensible para toda la propiedad: la propiedad pública salió a competir con la propiedad privada y obligó a que ésta se hiciera más grande, esto hizo surgir la sociedad anónima de múltiples propietarios, lo cual despersonalizó la propiedad y le hizo perder todo poder político: los que deciden no son ya los propietarios sino la gerencia de la empresa. Se va generando la monoclasa y, tenuemente, se va convirtiendo el capitalismo en algo diferente.

Difumizada la propiedad en la sociedad anónima y en la empresa pública, es claro que la soberanía no la tienen ya los propietarios sino la tecnoburocracia: la monoclasa integrada, tanto por el sector público como por el sector privado. Al desaparecer los propietarios como agentes de dominación, se cierra una instancia de la lucha de clases. Los obreros no reconocen como dominantes a los burócratas: quienes los mandaban no son vistos como adversarios en la lucha por el poder. Es más, ya los obreros no pueden ser identificados con los menesterosos ni con los marginados: otros sectores de la sociedad ostentan dichas calidades: los jubilados, los docentes, los científicos, ciertos sectores de la burocracia, entre otros.

El fenómeno que estamos reseñando se ha visto ampliado con el surgimiento de un nuevo episodio: el desarrollo tecnológico. La tecnología substituye obreros manuales, los cuellos azules cada vez son menos en relación con los cuellos blancos. La sociedad se convierte en un ejército de burócratas prestadores de servicios: ha nacido la sociedad tecnoburocrática administrativa de servicios.

Sin embargo, la mutación capitalista no concluye aquí. No sólo tuvo el capitalismo que afrontar la crisis política que indujo a la ampliación del sufragio y el sufrimiento de los partidos políticos. La crisis también se planteó dentro del sistema capitalista. El impacto de la revolución industrial, operando sobre el principio rector capitalista de que el coste del trabajo no debía ampliarse a fin de favorecer el aumento del beneficio del capital, y con ello la ampliación de la propiedad y del ahorro, produjo una crisis de superproducción. La producción creciente de bienes, alentada por la buena marcha del sistema, no podía ser adquirida por el mercado, debido a la restricción de los salarios. Ello produjo crisis en la empresa y desocupación. La solución la encontró Keynes, a los fines de la década de los años veinte, proponiendo aumento de salarios para ampliar el consumo. Aquí nació la sociedad consumista y finiquitó el capitalismo.

El cambio se produjo, pues la actividad productiva ya no tenía por

objetivo ampliar la propiedad, sino la empresa, con el fin de incentivar el consumo. A tal fin, el aumento de salarios a los trabajadores productivos no bastó, razón por la cual se comenzó a retribuir más la capacidad de consumo que la aptitud productiva. Ya no se pagó al trabajador por lo que producía, sino por su capacidad de consumo. No se paga el trabajo productivo, sino el ser capaz de consumir. Esto era perfectamente compatible con la nueva conformación social de la sociedad de servicios: la enorme burocracia que presta servicios —sean necesarios o no— es la condición de funcionamiento de la sociedad consumista. En esta mecánica ha jugado un papel decisivo el contrato uniforme de salarios. Estos contratos no tienen en cuenta la calidad del trabajo, sino la capacidad de consumo de quien lo percibe: la tendencia a la uniformidad salarial es notable.

Se debe entender la suma de características que hacen que el consumo sea el sustitutivo de la propiedad en el nuevo sistema. Consumir, importa usar objetos para luego desecharlos, no conservándolos: lo contrario al principio operativo del capitalismo que es el ahorro. Los consumidores, en vez de protagonistas activos, como son los propietarios, son elementos pasivos, pues sus necesidades no son siempre reales, sino creadas por los que programan la actividad económica. En esta sociedad pasiva de consumidores, es soberana la anónima tecnoburocracia que forma la monoclasa dominante: técnicos en producción, técnicos en programación, técnicos en propaganda, técnicos en administración. Toda esta tecnoburocracia conduce y domina la decisión de los propietarios —privados y públicos— sean del capital productivo o financiero. Por supuesto que la dominación no será absoluta: la tecnoburocracia puja con otras dos fuerzas —la dueña del capital y la fuerza política—; pero, parece que termina por prevalecer, luego de quedar sometida a los ajustes lógicos que le presentan las fuerzas de contrapeso. Lo que no cabe duda es que ni los propietarios, ni los consumidores, ni el electorado, ejercen, todos reunidos, la soberanía que deberían ejercer.

Este sistema no sirve al bien general, pues no activa a la sociedad: en rigor, la intervención del Estado —a través de la empresa pública— ha limitado el área del mercado (del capital productivo), con lo cual no sólo se perjudica al trabajo, sino al empresario privado. Con la política monetarista del Estado programador, se redistribuyen las rentas bajo el principio igualitario, se crean fuentes de trabajo improductivo —buscando el pleno empleo al servicio del sufragio universal— todo para incrementar el consumo. No olvidar que los que tienen rentas más bajas tienen más alta propensión al consumo. Éste ha sido el resultado de

aplicar la política keynesiana, cuyo efecto principal ha sido desplazar el derecho de propiedad, como base del capitalismo representativo, por el derecho al consumo. Pero la consecuencia más notable de todo el sistema en cuestión es la inflación creciente a que está sometido, como consecuencia de no remunerar al trabajo productivo, sino a la capacidad de consumo: se trata de una sociedad de consumidores, y no de trabajadores ni propietarios.

El sistema consumista ha desquiciado al capitalismo, anulando al derecho de propiedad. El hombre económico primero penetró al Estado, lo paralizó y atrapó —la tecnoburocracia privada prevaleció sobre la pública— y luego el Estado modificó al capitalismo, base política del sistema representativo liberal. El consumismo ha omitido tener en cuenta la diferencia substancial entre trabajo y consumo: el primero es heterogéneo, el segundo es homogéneo. Las empresas expandidas sobre la base del aumento de salarios —pues ello aumenta el consumo y no perjudica los beneficios empresarios— cuentan con el desarrollo tecnológico para confirmar dicha expansión. En esta técnica, el sufragio no representa a la sociedad, sino a los consumidores, y utiliza el pleno empleo para ello: los partidos políticos expresan esos intereses y forman la dirigencia que genera la monoclasa gobernante, frente a la cual la clase trabajadora ha quedado limitada a la mínima expresión (los cuellos azules son cada vez menos que los blancos). Ha concluido la lucha de clases en el poscapitalismo.

La sociedad de consumo, al diluir la propiedad, ha dejado sin expresión política al trabajador, pues —concordando con Locke— sólo el trabajo genera propiedad. De este modo la soberanía popular es un mito, pues sólo a través de la propiedad se puede ejercer el poder. Diluida la propiedad y el poder de los trabajadores, quedó cancelada la lucha de clases, pues aquéllos ya no reclaman la propiedad, sino el consumo —los mismos sindicatos han insertado a su clase en el sistema— y los patrones han quedado diluidos en la monoclasa de la tecnoburocracia mixta (pública y privada), como una clara consecuencia de la separación entre propiedad y gestión de la empresa: ya nadie lucha contra ellos, pues nadie los recibe; además, los consumidores no están en condiciones de generar una conciencia de clase. Hoy la sociedad ya no se enfrenta entre patrones y trabajadores, sino entre quienes deciden (programadores tecnoburocráticos) y quienes ejecutan (trabajadores de los dos cuellos). Además, las facilidades tecnológicas —y los medios de comunicación— hacen que los trabajadores se identifiquen con más facilidad con sus directores, pues el trabajo ya no es lo duro que era antes. Finalmente, la dilución de la lucha de clases proviene de la im-

posibilidad de distinguir —en la clase media— entre salario y sueldo, pues ambos retribuyen, tanto al trabajo como a la capacidad de consumo, por ende: lo mismo al trabajador que al empresario o al dirigente.

La causa de este fenómeno es la dependencia de la clase política en relación con los intereses económicos (la filosofía consumista), que ha hecho nacer la monoclasa dirigente de la empresa mixta, atrapadora del Estado y deformadora —con la intervención de éste— del capitalismo. Dicha monoclasa está condicionada, en su manejo, por los criterios de la burocracia privada: sin la eficacia de ésta, la burocracia pública no tendría espacio, y está ayudada por la dirigencia sindical —que la integra—, pues se inserta en la búsqueda de los mismos objetivos. Entonces, como la clase dominante no tiene antagonismo, tiene todo el poder: el sufragio universal ha sido instrumentalizado por la sociedad de consumo.

En este sistema, la dignidad del hombre, del trabajador y del propietario ha perimido. No se dignifica al hombre incitándolo a reclamar, en forma permanente, mercaderías y servicios, muchos de ellos no beneficiosos, con el alto costo de la contaminación ambiental. En rigor, el consumismo implica que ha perimido la calidad de vida espiritual; tanto el espíritu ascético de la ética protestante, que producía para ahorrar y no para consumir, como la prédica católica que auspicia el ocio creador y no el negocio (al menos en la filosofía tomista). También ha perimido un humanismo de corte existencial, que sostiene la necesidad de liberar al hombre de la alienación. Por alienación debemos entender, no la explotación económica —fenómeno también erradicado por el consumismo—, sino la falta de autodeterminación individual. Alienado no es un explotado a nivel de carecer de medios de subsistencia (éste fue un exceso del capitalismo por no saber generar adecuadamente el poder de control), sino aquel que participa y adhiere, en forma dependiente, del programa o sistema al que pertenece, sin poder introducirle su peculiar punto de vista. Por eso, el consumismo no es liberalismo, sino una forma de autoritarismo de mercado, que perjudica tanto a propietarios como a trabajadores.

Como resulta claro, este sistema ya no es capitalista. Ya el trabajo no es el motor de la producción: lo son, la tecnología y el consumo. Ya no hay plusvalía, aumento de los beneficios. Tampoco hay ahorro, como salario no consumido, pues ello contradice al consumismo. En esta sociedad, uno de los hechos característicos es la simbiosis burocrática —la pública y la privada— que puede significar el fin de la empresa privada (capitalismo) y el fin de la empresa pública (socialismo). El fin del capitalismo —en su versión consumista, se entiende—

porque la empresa privada no es autónoma respecto del Estado; el fin del socialismo, porque el Estado no puede substituir plenamente a la empresa privada, aunque ya no sea la tradicional, y —además— por el impacto de la empresa privada, aunque ya no sea la tradicional en la actividad estatal.

En consecuencia, el poscapitalismo ha subalternizado la organización del Estado a la tecnoburocracia privada, llevando a la impotencia al Estado: y ha subalternizado la política a la economía y al poder sindical. El Estado ha quedado preso de la empresa tecnoburocrática que, a su vez, ha utilizado al Estado para cambiar al capitalismo; todo ello por la reducción del sufragio universal, operada por los partidos, en la medida que no expresan a una comunidad de propietarios ni de trabajadores: en todo caso porque es una comunidad con muy pocos propietarios y muy pocos trabajadores.

Frente a esto la sociedad de nuestro tiempo ofrece la alternativa de un capitalismo de Estado, donde la sociedad no ha penetrado al Estado, pues ella es prácticamente inexistente. En este sistema, denominado socialismo, pero que tiene poco de ello, el Estado es el que ha aprisionado a la empresa, con la diferencia que ésta no ha podido cambiar al Estado, como lo ha hecho el Estado prisionero de la empresa mixta con el capitalismo.

El cuadro de proceso histórico muestra, en consecuencia: un capitalismo convertido en consumismo, pero dinámico por cuanto va en dirección a otro estadio, y un capitalismo de Estado estático, sin visos de transitoriedad. Importa, por ello, diseñar la crisis del consumismo y estructurar la alternativa.

El consumismo estallará como consecuencia de que la pasividad de una sociedad no propietaria y no participativa estalle a través de su juventud —en un activismo criminal y hacia la nada, diríamos—; ello encontrará coadyuvancia en el gran peligro de agotamiento de la naturaleza y de su contaminación. La crisis se basa en la contradicción de que un hombre socioeconómicamente pasivo, sea políticamente activo cuando vota. Por ello, el cambio político, para ser efectivo, debe cambiar el sistema productivo: se debe cambiar la economía con remedios políticos, al revés de lo que hizo Keynes. La raíz de la crisis está en el hecho de que la producción no sirve al bienestar, sino para obtener beneficio; algo equivalente a que las elecciones no sean para el bien de la población, sino para conquistar el poder. Pero la crisis también está en la superproducción de bienes y en la igualación que produce la permanente redistribución de la renta, lo cual lleva a una sociedad indiferenciada, donde va desapareciendo el principio de la división del

trabajo, lo cual no puede llevar sino a la disgregación del cuerpo social. La redistribución de la renta —dispuesta por el Estado— provoca una falsa igualación que mata la iniciativa privada: esto puede llevar a la inexorable transformación del consumismo en “socialismo”, pues todo queda adosado al Estado. Estaríamos ante la posibilidad de pasar de un “capitalismo” sin Estado a un “socialismo” de pleno Estado. Pero un socialismo de pleno Estado ya no es un “socialismo”, pues el verdadero socialismo, aquel postulado por la filosofía liberal, es aquel donde la sociedad se autogobierna, en la medida de sus posibilidades, delegando al Estado lo que materialmente no puede hacer. Ese es el diagrama del Estado menor, propuesto por Dardo Rocha y ese debe ser el entendimiento que debe otorgarse al buen cumplimiento del principio de subsidiariedad.

III. LA IMPORTANCIA DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL ESTADO LIBERAL

Sólo el poder controla el poder, sostenía, con razón, Montesquieu. Un poder concentrado se convierte en despótico: dos poderes se destruirán entre sí; sólo tres poderes podrán controlarse adecuadamente y permitirán el adecuado funcionamiento político del Estado. Estas ideas también pertenecen a Montesquieu, pero omiten entender cuál es la relación entre los poderes del Estado y los poderes de la sociedad. La filosofía liberal nació sobre la base de la distinción entre sociedad y Estado: por ello es pertinente la consideración. Esto lleva a estudiar el tema de la subsidiariedad de la intervención del Estado en relación con los poderes de la sociedad.

El principio de subsidiariedad es uno de los principios donde descansa el sistema de gobierno liberal: el Estado no debe intervenir ni en la producción ni en la prestación de servicios, a menos que a la actividad privada le sea imposible hacerlo y se trate de una producción o servicio necesario al interés general de la sociedad. Este es el principio liberal ortodoxo que sustenta la existencia del Estado menor, a los efectos de que sea la sociedad la verdadera gestora del bien público. En rigor, en esta concepción la sociedad es la responsable de la ejecución de las medidas de gobierno —la sociedad es el verdadero Poder Ejecutivo— quedándole al Estado la función de gobierno a través de la legislación, la función de control a través de la judicatura y la función ejecutiva en subsidio, en el caso de imposibilidad por parte de la sociedad, como quedó planteado.

Esta propuesta liberal de Estado mínimo, pone en evidencia que la

formulación de Montesquieu ya no estaba respondiendo a un esquema liberal a ultranza —lo mismo le ocurre a Locke—, pues en dicho esquema se crea un Poder Ejecutivo, integrando el cuadro de organización del Estado. Dicho Poder Ejecutivo debía prestar un servicio que la sociedad no podría prestar por sí misma: la organización y funcionamiento de la fuerza pública —por aquello que el Estado nació para monopolizar dicha fuerza— encargada de asegurar el orden y la seguridad de los ciudadanos (dentro de la sociedad y contra el extranjero). A partir de allí, la sociedad liberal le fue entregando al Estado una mayor cantidad productiva de bienes: especialmente la producción de armas, de recursos energéticos y de ciertas materias primas para la industria pesada, como la siderurgia. Posteriormente, la intervención del Estado —por razones de interés general— se extendió a servicios educativos, de transportes y de comunicaciones, de sanidad, y hasta de producción de bienes industriales y agrícolas.

De esta forma, de la sociedad liberal originariamente diseñada por la filosofía de la ilustración, ha quedado bien poco, con el agregado de que también ha desaparecido la función política que tenía el derecho de propiedad en dicha sociedad —instrumentado por el voto censitario en el paleocapitalismo, como quedó visto— pasando de una sociedad-Estado liberal capitalista a una sociedad-Estado tecnoburocrática consumista, de una sociedad de producción a una sociedad de servicios.

En este cuadro de situación es que debemos ubicar nuestra respuesta sobre cómo corresponde formular el principio de subsidiariedad, que no es otra cosa que responder a la cuestión de cómo se deben distribuir las tareas de gobierno y de gestión entre la sociedad y el Estado.

El Estado de nuestro tiempo, que hemos caracterizado como una sociedad-Estado tecnoburocrática, consumista y prestadora de servicios, también es calificado como Estado social de derecho, para diferenciarlo del Estado liberal. En dicho Estado social de derecho, la intervención del Estado está justificada para morigerar los excesos del funcionamiento del liberalismo puro, que pusieron en detrimento la adecuada distribución de bienes y servicios entre toda la población, con directa afectación del valor justicia. Sin embargo, aun sin desconocer lo imperioso y adecuado de la respuesta política ofrecida por el Estado social (liberalismo social, lo llamaría) a las acuciantes demandas que le presentaba la sociedad, lo cierto es que, según se puede ver en una rápida visión del mundo donde el sistema se aplica y mucho más en nuestro país, los factores de desequilibrio no han desaparecido: la inflación es creciente, el desempleo es problema generalizado, la violencia social

también es creciente, y la burocratización —que necesariamente fue un postulado no querido por el liberalismo—, lejos de disminuir, es la dominación reinante. ¿Cómo equilibrar el sistema a la luz de los principios liberales? ¿Cómo redefinir el principio de “subsidiariedad” a dichos efectos?

Está claro que la cuestión no sólo se refiere a la delimitación de lo que le corresponde hacer al Estado y a la sociedad, sino a las medidas institucionales que se hacen necesarias para redefinir dicha redistribución de tareas. En suma, está en juego la división de poderes de gobierno y los instrumentos jurídicos que hagan posible dicha redistribución.

El Estado no debe hacer sino aquello que la sociedad no está en condiciones de hacer: precepto de la filosofía liberal que parece intachable. Como la sociedad no puede monopolizar la fuerza pública, es el Estado quien debe hacerlo. Como la sociedad no puede, en una asamblea pública, tomar las decisiones de gobierno y legislar, es el Estado quien debe hacerlo. Como la sociedad no puede prestar ciertos servicios que sólo dan pérdidas, pero que ella necesita, es el Estado quien debe prestarlos. Como la sociedad no puede hacerse justicia a sí misma, es el Estado quien debe hacerlo. Este es el diagrama liberal clásico, con el que no es dable discrepar en substancia, pero respecto del cual debe pensarse que no sólo no ha sido aplicado nunca, sino que no se lo ha entendido en profundidad.

No se ha comprendido el esquema liberal por la defectuosa formulación institucional de la división de poderes de Montesquieu, adoptada por la sociedad liberal. En dicha formulación lo que no se destacó era lo que debía implicar la función de “justicia” por parte del Estado, pues hacer justicia no significa sólo dirimir cuestiones de acuerdo a derecho, sino, también, “controlar” o cuidar que la ejecución de las medidas de gobierno dispuestas por el Estado, para ser llevadas a cabo por la sociedad, no pequen ni de exceso ni de defecto; todo ello porque es de suponer que también las medidas de gobierno deben estar orientadas por el principio de justicia. En suma, lo que no destacó Montesquieu es que el Poder Ejecutivo no lo debía resignar nunca la sociedad liberal, pues si lo resignaba dejaría de serlo; no destacando tampoco que el Estado —como modalidad de su función de justicia— debía ejercer el poder de contralor. Si bien se ve, si el Estado se reserva la función de gobierno (de decidir y legislar), estableciendo las pautas para un salario justo y para una renta adecuada a favor de los dueños del capital (tema que fue la cuestión radical que permitió surgiera el colectivismo), y reservándose el gobierno de la circulación monetaria, con un efectivo poder de contralor, podría delegar toda la

actividad productiva a la sociedad y la prestación de todos los servicios públicos (salvo los que no pudiera la sociedad prestar o los que no fueran convenientes que ella prestara por razones de seguridad nacional). Claro que un efectivo poder de contralor es algo que probablemente la sociedad —sobre todo aquellos sectores más egoístas y menos dispuestos al sacrificio— no está dispuesta a aceptar. Es por ello que el sistema propuesto se relativizará a las condiciones de viabilidad de cada país, condiciones que en el nuestro, donde la sociedad se ha acostumbrado más a especular que a trabajar, a consumir que a producir, serán muy difíciles de establecer.

De todos modos, la propuesta efectuada no implica otra cosa que establecer una verdadera democracia social, dado que la sociedad estaría cumpliendo funciones públicas y tareas de servicio social, para lo cual lo que se precisa es un efectivo poder de contralor; poder que, por otra parte, no sólo debe ser ejercido por el Estado sino también por la misma sociedad a través de su Ministerio Público y de sus partidos políticos, mediante la utilización de instrumentos jurídicos adecuados (las acciones públicas o mejor llamados derechos públicos subjetivos).

Pasemos al tema de la representación política. Hemos visto cuál es la importancia de la división de poderes: evitar el exceso de poder. También vimos cuál es la reserva razonable que debe conservar la sociedad, salvando el principio de subsidiariedad. La cuestión que plantea la representación política es cómo lograr que la sociedad esté representada en el Estado a los efectos de crear el poder público. Por lo tanto, la representación es la técnica para mediar o enlazar la sociedad con el Estado. La cuestión está llena de inconvenientes, pues desde los orígenes del Estado liberal escuchamos el pensamiento de Rousseau, para quien la voluntad popular no es susceptible de ser delegable. A pesar de todo, el sistema político liberal se hizo representativo: a tal fin creó los partidos políticos y se organizaron los grupos de interés.

Los partidos políticos nacieron para generar y agregar los valores comunes, surgientes del interés general. Nacieron así las ideologías, dirigidas a establecer una política de "ideas", más que de "tratos". De ese modo, las ideas políticas debían lograr el bien común por intermedio de la ley general. Ya vimos que los partidos políticos, antes o además de cumplir la función que les asignó la democracia representativa, propiciaron crear la monoclasa dominante tecnoburocrática. ¿Cuál es la consecuencia de este fenómeno en relación con la vigencia de la representación política? Pues que la burocracia partidaria —resultante de la ley de hierro de las oligarquías— fue ocupando la burocracia del

Estado, con el fin de hacer prevalecer, en dicha burocracia, los intereses burocráticos.

El *quid* de la cuestión es que, en vez de ser una auténtica expresión del interés general y del bien común, la conducción partidaria consolidó intereses propios —oligárquicos—, lo cual permite sostener que se ha formado un auténtico corporativismo de partido: lo contrario, precisamente, predicado por el liberalismo. La filosofía liberal se esmeró siempre por denunciar el corporativismo, pues el gobierno —sostuvo— no es cuestión de intereses de sectores, sino del interés general. Si los partidos gestionan más los intereses de las oligarquías o burocracias conductoras, que los intereses generales de la sociedad, el camino del corporativismo es directo. Dicho fenómeno ha permitido hacer nacer un “Estado corporativo” nuevo —en el seno de la sociedad liberal— formado por grandes organizaciones o aparatos, donde el Estado no es sino uno y no el más grande de los aparatos posibles que manejan los intereses sociales generales: téngase en cuenta la operatividad de las empresas transnacionales, para ratificar el acierto.

De este modo, la representación de la voluntad general —de los valores sociales y del bien común— a través de una política de ideas, para ser llevada a cabo por el Congreso, por intermedio de la “ley general”, ha quedado mediatizada por una gestión pública diferente. En el estado administrativo que nos domina, como consecuencia de la necesidad de corregir los excesos generados por el neocapitalismo, el Estado convirtió su original papel garantista de los derechos individuales, por un rol activo, interviniente y negociador. Fue, entonces, donde la tecnoburocracia administrativa fue la depositaria de la función legislativa, tarea designada por el Congreso frente a la complejidad creciente de la nueva sociedad. Claro que la ampliación de las funciones administrativas no fue una usurpación flagrante de la tarea de dictar la ley común o general, sino, específicamente, de utilizar otro instrumento legislativo: la ley medida y el reglamento.

La ley medida es aquella dictada para regular situaciones concretas, por lo habitual no recurrentes (no repetibles), más para determinar el aporte o la gestión estatal, que para sancionar un incumplimiento. El reglamento es el instrumento particularizador de la ley. Estos dos instrumentos —sobre todo el primero— permiten a la tecnoburocracia del Estado prescindir del Congreso en la gestión de los negocios públicos. Los representantes políticos que integran el Congreso no participan —en realidad— de la toma de decisión de numerosos asuntos por donde el Estado interviene en la economía, en la prestación de servicios, o en la gestión y mediación de importantes intereses sectoriales. En concre-

to, la burocracia partidaria está en condiciones de controlar —al margen o desvirtuando el sistema representativo—: por un lado, a los legisladores (representantes del pueblo), pues, lo más común es que ellos queden comprometidos por las órdenes del partido y que cesen en sus funciones si no las cumplen. Muchos estatutos partidarios europeos establecen la separación del legislador que viola la disciplina interna; en otros casos, se les hace firmar una renuncia sin fecha (a los legisladores), la cual es retenida por el partido, para ser presentada en caso de indisciplina. Por otro lado, la burocracia de partido está en condiciones de tratar, en forma directa, con la burocracia del Estado y, muchas veces, ocupar, directamente, dicha estructura.

De todo lo expuesto resulta que ya el sistema representativo de la voluntad popular no garantiza que sean los representantes elegidos por la sociedad quienes ejercen el poder realmente. Ha nacido un verdadero Estado corporativo en el sistema representativo y éste es uno de sus verdaderos dilemas.

El dilema es cómo conseguir que los intereses grupales o sectoriales que conviven en la sociedad, muchas veces en forma contrapuesta, sean mediados por los verdaderos representantes de la sociedad y no por representantes de otro grupo de interés, que no tiene un carácter representativo general. Nos referimos a la tecnoburocracia pública, influida en gran medida por la burocracia partidaria. El problema es cómo compatibilizar el tema del interés general con los intereses de sector: cómo concertar una política de ideas con una política de tratos o acuerdos. Esto lleva a la consideración de los grupos de interés como fôrma de expresar la energía política y la forma de hacerlos participar, de modo de impedir el trato desigualitario que dichos grupos reciben por parte de la tecnoburocracia del Estado.

Porque la cuestión no se arregla con el sistema de libre presión de los grupos de interés sobre el Congreso o sobre la burocracia estatal. La cosa está en evitar que la burocracia o el Congreso favorezcan a determinados grupos —en función de intereses partidarios— con desmedro del interés general. El trato preferencial se ha convertido en la regla de la nueva versión del "corporativismo liberal" y ello no favorece al sistema republicano representativo.

La conclusión general a la pregunta formulada es que: en efecto, están en crisis ambos principios del liberalismo, tanto la división de poderes, como la forma representativa. La solución a la crisis será tema de la próxima cuestión.

IV. LA REFORMULACIÓN DE LOS PODERES DE GOBIERNO Y DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

El sistema tradicional de división de los poderes necesita una reformulación substancial. Ya adelantamos nuestra impresión que Montesquieu omitió destacar en su percepción política la función del poder de contralor, dentro del funcionamiento de la sociedad liberal. Pero no sólo eso, también malinterpretó quién debía ser el destinatario del poder de ejecución y, como si fuera poco, tampoco calificó adecuadamente el Poder Legislativo. Iremos por partes.

Lo que hizo, en rigor, Montesquieu, fue dividir en tres a una sola función de la actividad política: la de la aplicación de las decisiones de gobierno. Porque, tanto el legislar como el ejecutar y el juzgar, son momentos diferentes de la tarea de "aplicar" la decisión política. De este modo, lo que hizo Montesquieu fue no distinguir adecuadamente el poder de "decisión" o, en todo caso, confundirlo con el Poder Legislativo. Este defecto ya lo captó Hauriou cuando sostuvo que el denominado Poder Ejecutivo era, en rigor, un Poder Legislativo-Ejecutivo: ello porque la tarea legislativa implica reglamentar (una de las modalidades de la aplicación) a las decisiones políticas.

Para nosotros, en cambio, el tríptico de los poderes de gobierno debe formularse como: poder de decisión, poder de aplicación y poder de control. Porque resulta claro que cada una de las funciones indicadas no implica un género de actividades común a las otras. Decidir es crear derecho, aplicar es cumplimentar el derecho creado y controlar es verificar si la aplicación se ha efectuado de acuerdo al derecho. Claro que estos tres poderes se deberán llevar a cabo, no en forma concentrada, sino por órganos diferentes, y no sólo por el Estado, sino también con la colaboración de la sociedad. Veámoslo en detalle.

El poder de decisión lo deberá ejercer el Congreso (o asamblea) de los representantes del pueblo y de las provincias, en nuestro Estado federal, sin perjuicio de que corresponda también plantear la forma de ejercer el federalismo: dicho ejercicio consistirá en tener a su cargo la regulación de las materias fundamentales a la vida de la nación, materias que deberán ser determinadas en forma taxativa por la Constitución. Dichas materias a mi juicio serían:

- a) La prestación de servicios personales;
- b) La percepción de impuestos y toda forma de privar de la propiedad;
- c) La creación o supresión de derechos públicos subjetivos en todas sus formas;

d) La declaración del estado de sitio, y

e) La federalización del territorio provincial, en todas sus formas.

En principio, el poder de aplicación, a través del órgano Ejecutivo, dispondrá del derecho de veto. Cuestión discutible es si estas materias son susceptibles de ser delegadas por el Congreso al órgano Ejecutivo-Legislativo (pues dicho órgano tendrá ese carácter). En principio, no me inclino por la posibilidad de aceptar la delegación de estas atribuciones fundamentales, salvo casos de imperiosa necesidad o urgencia, y bajo condición de ratificación. El instrumento jurídico para adoptar las decisiones políticas del gobierno, puede o no llamarse "ley": dichas decisiones pueden adoptar el carácter de directivas fundamentales, sujetas a reglamentación por el órgano Ejecutivo-Legislativo. Este tópico supone efectuar un análisis detenido del concepto de "ley" y una clasificación de sus modalidades. En forma breve efectuamos la siguiente clasificación del concepto de "ley":

a) "*Leyes universales*": válidas para todos los hombres en la medida que tiendan a actualizar la libertad e igualdad de ellos.

b) "*Generales*": válidas para un género indeterminado de individuos y para un número indeterminado de casos.

c) "*Individuales*": válidas para un solo individuo y un solo caso.

d) "*En sentido material*": son las generales dirigidas a limitar la libertad individual y asegurar la igualdad.

e) "*Formales*": dictadas por el órgano Legislativo cumpliendo los procedimientos prescriptos por la Constitución.

f) "*Medida*": son las particulares que establecen la utilización de determinados medios para el logro de determinados fines: son leyes que indican prestaciones concretas a cargo del Estado o de los particulares.

g) "*Como decisiones políticas*": directivas adoptadas por el Congreso, con motivo de dirimir una controversia política, donde se dirimen valores o intereses contrapuestos.

h) "*Técnicas*": reglamentación técnica de las decisiones políticas.

i) "*De organización*": delimitan las competencias públicas de los órganos del Estado y sólo en forma indirecta intervienen en el ámbito de la libertad de los individuos.

j) "*Marco*": establecen sólo los límites para restringir los derechos individuales.

k) "*De bases*": establecen las condiciones que deben cumplir los órganos ejecutivos-legislativos para que el Congreso delegue una facultad legislativa y los supuestos de control por parte del Congreso.

l) "*Programa*": son las que, careciendo de carácter imperativo o

coactivo, prevén el decurso de los sucesos a efectos de obtener el logro de determinados objetivos. Necesitan reglamentación para ser aplicadas.

ll) "*Operativas*": no necesitan reglamentación para ser aplicadas.

m) "*Leyes reglamentarias*": hacen operativas a las leyes o decisiones políticas que no establecen prescripciones concretas o pautas de aplicación.

n) "*En subsidio*": son las dictadas por el órgano Ejecutivo-Legislativo, en materias de competencia del Congreso, siempre que sean delegables, mientras el Congreso no ejerza su atribución.

ñ) "*Pactos*": dictadas por el Congreso en forma concertada con los órganos legislativos provinciales para crear derecho federal.

o) "*La reserva legal*": es el conjunto de materias legislativas que no son delegables por parte del Congreso.

Como vemos, a la sociedad no le corresponde intervenir en el poder de decisión, es el resultado de afirmar la pertinencia de la forma representativa de gobierno. Sin embargo, la sociedad no deberá ser excluida de ser oída en el momento de concertación de intereses para gestar la decisión política. La participación social en este caso puede efectuarse a través de uno o varios consejos económicos sociales. Tampoco debe dejar de utilizarse la consulta popular en las materias indicadas como propias de las decisiones de gobierno o de otras materias legislativas, señaladas en la Constitución y según lo resuelva el Congreso. Finalmente, el establecimiento de una acción popular dirigida a obtener la implantación legislativa de las cláusulas programáticas de la Constitución, también será una forma de participación de la sociedad en el poder de decisión política.

El poder de aplicación lo ejercerá el órgano Ejecutivo-Legislativo, el órgano Judicial (en la medida que aplica las decisiones del Congreso y la legislación) y la sociedad, en los términos que hemos considerado cuando tratamos lo relativo a la subsidiariedad. El órgano Ejecutivo-Legislativo tendrá a su cargo la reglamentación de las decisiones adoptadas por el Congreso, en la medida que no sean operativas (en éste dicho órgano aplica las decisiones del Congreso), y dicta toda la restante legislación que le encomienda la Constitución. La tarea legislativa de este órgano de aplicación se justifica debido al gran desarrollo de la tecnoburocracia administrativa, que está en condiciones de elaborar instrumentos legales técnicamente aptos. En todo caso, el Congreso se debe reservar el poder de veto de la legislación aprobada por el poder de aplicación, en cuyo caso estará cumpliendo funciones de control.

El poder de contralor deberá ser ejercido, en forma intensa, tanto por el Estado como por la sociedad. El Congreso deberá ejercer funciones de contralor del órgano Ejecutivo-Legislativo y del sector administrativo y tecnoburocrático del Estado, no sólo a través del veto legislativo, sino también por comisiones investigadoras del funcionamiento de las empresas de servicios que posea el Estado y de las diversas ramas administrativa y tecnoburocráticas. El Congreso controlará también al órgano Judicial, a través de un proceso de enjuiciamiento. Por su parte, el órgano Ejecutivo-Legislativo podrá controlar el Congreso mediante el veto de las decisiones del Congreso (punto polémico sujeto a discusión política y científica) y sobre todo deberá controlar las actividades de administración (prestación de servicios) y de producción (en la medida que interese al bien público) que realice la sociedad; también deberá controlar su propia tecnoburocracia administrativa: los servicios prestados por el Estado en virtud del principio de subsidiariedad. Finalmente, el órgano Judicial controlará al Congreso mediante la declaración de inconstitucionalidad de sus decisiones y al órgano Ejecutivo-Legislativo, también mediante dicha declaración, pero en este caso de las leyes y demás actos normativos que produzca el referido órgano. En todo caso, el órgano Judicial controlará en sede penal la responsabilidad de los miembros del Congreso, de los que integren el órgano Ejecutivo-Legislativo y de los que integren la tecnoburocracia administrativa del Estado.

La sociedad también debe ejercer el poder de control. A tal fin se debe arribar a un sistema de acuerdo con el cual el funcionamiento del control social no signifique la creación de órganos burocráticos que pasen a depender del Estado. El control de la sociedad sobre el Estado debe ser independiente de éste. A tal fin se debe organizar el funcionamiento del Ministerio Público con total independencia de los órganos estatales. Dicho Ministerio debe estar en condiciones de efectuar el control de gestión de los poderes de aplicación, tanto estatales como sociales. En tal caso, la múltiple experiencia obtenida, dada la utilización por el denominado "defensor del pueblo" en muchos lugares del mundo, debería insertarse en el Ministerio Público, como defensor de la sociedad. Además del control de gestión, dicho Ministerio debe efectuar el control del exceso legal en que incurrieran los órganos estatales y sociales en su función administrativa de prestación de servicios.

La parte final de este estudio se ocupará de la participación de la sociedad en la gestión pública, como forma de asegurar su propia defensa. El resumen de puntos a proponer en tal sentido es el siguiente:

1) La sociedad debe tener los medios técnicos y jurídicos para estar "informada" sobre el estado de situación de los múltiples intereses que están en juego, de los grupos que los expresan, de las formas o remedios para satisfacerlos (por ende, de las carencias existentes), de los procedimientos administrativos con que cuenta para atender dichos intereses o la eventual violación de derechos, de los proyectos de legislación en gestación.

2) Asimismo, la sociedad debe estar en condiciones de informar sobre sus puntos de vista y sobre sus necesidades, y sobre el grado de insatisfacción de las mismas.

3) A tal efecto, la sociedad debe potenciar su capacidad asociativa, nucleándose en asociaciones que expresen los intereses difusos, colectivos y de los grupos: caso particular de los usuarios de los servicios públicos y de los consumidores.

4) En esta compleja tarea, los partidos políticos deberán tener una función de impulso asociativo y de nexo de dichos intereses colectivos o difusos.

5) Dichas asociaciones de intereses colectivos o difusos deberán tener el derecho a participar en la gestión administrativa que se reserve el Estado y, por supuesto, podrán tener a su cargo la gestión y administración de dichos intereses, con el adecuado control del Estado. Formas de participación de las asociaciones sociales en la gestión administrativa del Estado, pueden ser las siguientes:

a) La participación consultiva, integrando órganos de consulta administrativos, sean permanentes o especialmente designados para atender determinados problemas: adopción de medidas, elaboración de proyectos;

b) La participación procedimental de dichas asociaciones en la discusión de los proyectos o medidas administrativas, con derecho a intervenir en las áreas técnicas, jurídicas y en la defensa de los intereses sociales en juego;

c) La integración por representantes de dichas asociaciones de órganos consultivos permanentes, de órganos técnicos o de órganos de control;

d) La utilización de la consulta social —a toda la sociedad— sobre la pertinencia de determinadas propuestas administrativas;

e) La participación en la ejecución de la prestación de servicios administrativos —en el área de la educación, sanidad, deporte, turismo, seguridad social, transporte, comunicaciones, y muchas otras— sea en forma conjunta o alternada con el Estado;

f) La participación en el contralor de la aplicación de medidas administrativas, en forma conjunta con el Estado o en forma exclusiva.

Esta dinámica participativa, que se deberá implantar con el ejercicio de acciones públicas a favor de los integrantes de dichas asociaciones —que tiene carácter abierto— en defensa de intereses de carácter colectivo o difusos, tendrá como objetivo básico evitar la desintegración social y su entropía, con los graves problemas de marginamiento social que conlleva.

V. LA NECESIDAD DE FUNCIONALIZAR AL PODER LEGISLATIVO

Somos testigos los argentinos de las dificultades con que tropiezan las asambleas legislativas —en el orden nacional el Congreso, y en el orden provincial las legislaturas— para cumplir con el rol institucional que le tiene reservado al orden constitucional que regula su funcionamiento. La dificultad central no es política, como se pudiera pensar; no radica tanto en el sistema electoral vigente en los respectivos distritos —salvo el caso excepcional de provincias, como la de San Juan, donde la elección de diputados por circunscripciones ha generado la desproporcionalidad representativa por parte del partido gobernante, con grave afectación del principio de control interno que debe gobernar toda potestad pública—, sino en la imposibilidad funcional de cumplir con la clásica distribución de los poderes del Estado, que le ha asignado al Legislativo la compleja función de dictar la ley.

¿Cómo hacerlo frente a la complejidad del Estado postindustrial, gobernado más por la velocidad y manejo de la información, que por la aptitud negocial? Práctico será definir las funciones políticas de las asambleas legislativas y su operatividad en el aparato del Estado moderno.

No es absolutamente exacto que el Poder Legislativo tenga por función esencial la de hacer "leyes", en el sentido técnico de confeccionar reglamentos legislativos: de los derechos de la Constitución, de la función de gobierno implicada en el dictado de códigos o en la organización del Estado, o de la función administrativa radicada en la gestión, conservación o mantenimiento del patrimonio del Estado. Para poder cumplir por sí solos tamaña tarea, las asambleas legislativas deberían contar con un aparato técnico, con un grado de interés sobre las cuestiones a regular y con un centro de informaciones de tal importancia, que las llevaría a duplicar la tecnoburocracia del Estado. No será en la idea de nadie proponer semejante alternativa. Que las

legislaturas no hacen por sí mismas los reglamentos legislativos está a la vista de todos. Que no lo pueden hacer, también. ¿Cuál es entonces, la función propia a la mano de estas asambleas? Ellas deben ejercer el poder de decisión en representación del pueblo, lo cual significa: efectuar la última operación de articulación de los intereses en juego, con la consecuente agregación de valores políticos; negociar la reducción de pretensiones cuando ellas fueran excesivas en la relación con la existencia de recursos; producir la ampliación o variación de respuestas para que los requirentes reformulen, en el nuevo marco, una pretensión factible de ser atendida. Todo ello implica "adoptar decisiones", en el estricto sentido de la política, pero no reglamentar, pues esto último es una cuestión técnica, y las legislaturas no son cuerpos técnicos.

Las asambleas legislativas son, en consecuencia, órganos de decisión más que de legislación; son los "selectores" definitivos de los intereses que precisan respuesta y los variadores de las respuestas que pretenden ser impuestas por los grupos de presión; son los negociadores finales del acuerdo político del bien común. Para cumplir tal función, el concepto clásico de ley formal es notablemente insuficiente y, por lo demás, enormemente engorroso en manos de cuerpos colegiados numerosos que, por añadidura, funcionan bajo el sistema bicameral. ¿Qué sentido tiene pasar por el molde procedimental de la ley formal —sujeto a las exigencias de quórum, de mayorías necesarias para producir su sanción, de revisiones y de votos legislativos— a los actos ejecutivos o administrativos que la Constitución reconoce como potestad del Congreso, caso del otorgamiento de pensiones u honores, de la habilitación de puertos, del sellado y fijación del valor de la moneda, de la creación y supresión de aduanas, de la disposición del uso de la tierra pública, según lo dispone la Constitución nacional?

La prueba de que ello no tiene sentido la da el hecho de que el Congreso haya delegado la trascendente función de la fijación del valor de la moneda a una dependencia administrativa del Poder Ejecutivo, como lo es el Banco Central, designando una función que podría cumplir el decisor político a través de un procedimiento expeditivo. Lo mismo podríamos afirmar en los restantes casos.

¿Y, no carece en absoluto de sentido que la función de contralor que le ha otorgado la Constitución al Congreso, respecto de los actos y comportamiento del Ejecutivo, pueda ser vetada por el propio poder controlado? ¿Qué sentido tiene que el Ejecutivo pueda vetar la aprobación de la cuenta de inversión del presupuesto, o la admisión o rechazo de los motivos de la renuncia del presidente o vicepresidente,

o la designación de presidente en caso de acefalía o el otorgamiento de permiso para salir del país? Precisamente, es la función de contralor la que se debe potenciar a favor de los cuerpos legislativos, cuidando de que con tal motivo queden suficientemente protegidos los derechos individuales, reglamentando un amparo judicial suficiente a tal efecto, sin que puedan los jueces tampoco, bloquear la potestad de interés público que la investigación legislativa supone.

En consecuencia de lo dicho, entendemos que el movimiento de reforma constitucional que se avecina en la Argentina —tanto en el orden nacional como provincial— debiera tomar en cuenta lo siguiente, en orden al funcionamiento del Poder Legislativo:

1. Que el concepto de ley a ser institucionalizado, propio de la función de las asambleas legislativas, no es el del reglamento legislativo, sino el de decisión legislativa, a cuyo efecto los poderes constituyentes deberán tener en cuenta, como posibles, a las siguientes variables:

a) La adopción de decisiones políticas sobre aquellos asuntos de gobierno en los cuales el Congreso o las legislaturas consideran suficiente su intervención, eligiendo entre una u otra de las opciones que la opinión pública discute sobre el asunto. Adoptada la decisión, es el poder reglamentario, a cargo del departamento Ejecutivo, el encargado de implantar la decisión política adoptada;

b) La sanción de leyes de bases u orgánicas —según fuera la materia de su contenido— es decir la posibilidad de que la Constitución provea un procedimiento especial —con requerimiento de mayoría especial en la votación— que haga más difícil la derogación de esas leyes, a fin de asegurar su continuidad en el tiempo. Una ley de bases será aquella que regula materias básicas al funcionamiento del Estado en sus relaciones con los particulares, caso de la legislación protectora del orden constitucional, o la reglamentación por ley del estado de sitio o el establecimiento de las bases para reglamentar el ejercicio de los derechos individuales, tanto en el orden nacional como en el provincial. Una ley orgánica será aquella que regula el funcionamiento de los órganos del Estado, caso de una ley de ministerios o sobre el régimen municipal, en las provincias;

c) La sanción de leyes cuadro, a través de las cuales se fijan sólo límites generales que no pueden ser sobrepasados por la actividad reglamentaria del departamento Ejecutivo, con lo cual la ley cuadro es una forma de consagrar la delegación legislativa. En tal caso la Constitución podría establecer un procedimiento diferente al tradicional en relación con el veto legislativo, por ejemplo su supresión para

la ley cuadro sancionada por el Legislativo y el establecimiento del veto a favor de dicho poder para controlar la demasía del Ejecutivo, cuando ejerce la atribución legislativa delegada. También la Constitución podría establecer las bases de la delegación legislativa, restringiendo esa posibilidad en determinadas materias. Las leyes cuadro suelen tener carácter imperativo para los órganos ejecutivos encargados de implantar su reglamentación;

d) La sanción de leyes programáticas o de programas legislativos, por lo general de carácter indicativo para el departamento Ejecutivo, aunque la ley bien puede establecer la necesidad de cumplir un mínimo del programa de gobierno o el tiempo máximo para lograrlo;

e) La sanción de leyes medida, que son aquellas que regulan situaciones particulares, adoptando la utilización de determinados medios para el logro de objetivos determinados, estableciendo prestaciones concretas a cargo del Estado o de los habitantes. Este tipo de leyes bien podrían ser sancionadas, por delegación de las respectivas Cámaras, por las Comisiones parlamentarias, debiéndose garantizar, en la integración de las mismas, una representación partidaria equivalente a la que existe en el cuerpo. Este tipo de procedimiento puede ser utilizado para lo que hemos denominado como atribuciones ejecutivas de los cuerpos legislativos, entre las cuales pueden incluirse la actividad negocial o contractual, caso de los empréstitos públicos, de los subsidios a las provincias o a las municipalidades, del pago de la deuda pública, de los acuerdos de límites, de las expropiaciones del otorgamiento de pensiones o de honores, entre muchos otros casos. También los actos de contralor realizados por los cuerpos legislativos deben ser instrumentados a través de leyes medida, pero, en tal caso no sería posible sujetar dichas determinaciones al veto legislativo del departamento Ejecutivo;

f) La sanción de leyes-acuerdos, que son leyes dictadas por los cuerpos legislativos para ser adheridos por las provincias o por los municipios, según cual fuera el Poder Legislativo interviniente. Los textos constitucionales podrán prever las modalidades de producción de estos acuerdos, así como la posibilidad de su denuncia. Podríamos así preservar en las provincias la autonomía municipal, restringiendo la intervención unilateral de la provincia al dictado de leyes orgánicas no demasiado reglamentarias.

2. Que el procedimiento de sanción y formación de las leyes puede y debe ser diferente según sea la substancia legislativa de que se trate. Las decisiones políticas sería preferible que sólo pudieran ser iniciadas por los cuerpos legislativos, con el objeto de incrementar su

protagonismo decisonal, siendo factible que el veto funcionara según el procedimiento tradicional a favor del Ejecutivo. Las leyes de bases pueden ser iniciadas por el departamento de gobierno, y vetadas también por el procedimiento tradicional. En cambio, ya sostuvimos la conveniencia de invertir al trámite del veto legislativo en el caso de reglamentación de leyes cuadro —procedimiento que pudiera ser también extendido a la legislación reglamentaria común dictada por el Ejecutivo— dejando a la ley cuadro, en sí misma, librada de veto alguno. Un programa de gobierno no debe ser objeto de veto por el Ejecutivo, pero sí su ejecución por el propio Legislativo. Por fin, las leyes medida sí deben ser objeto de veto por el departamento Ejecutivo, siempre que su contenido sean medidas ejecutivas o negociables, pero de ningún modo en los supuestos de actos de contralor, debido a que no es razonable que el poder controlado pueda bloquear la función del controlante.

Observamos que la propuesta de modificación del procedimiento legislativo radica —en lo fundamental— en que la Constitución atribuya la potestad legislativa reglamentaria a favor del departamento Ejecutivo, dejando a favor del Legislativo la potestad de revisión o veto de dicho material. Ello se resolverá dentro de un plazo que la Constitución deberá fijar en forma expresa (treinta o sesenta días, según los casos, pues, por ejemplo, el presupuesto deberá contar con término mayor para su revisión), con lo cual se establecerá un procedimiento ficto de la aprobación legislativa. Si se observa bien, la propuesta no significa otra cosa que darle un carácter más operativo al rol de proyectista legislativo que tiene actualmente el Ejecutivo, ratificando en las normas lo que de hecho ya ocurre: el cuasimonopolio de la elaboración legislativa por dicho poder.

3. Que en aras de la señalada necesidad de funcionalizar y dinamizar la tarea legislativa, es conveniente que las Constituciones prevean la posibilidad de que las cámaras legislativas deleguen, a sus comisiones de trabajo interno, la función representativa de esos cuerpos para realizar homenajes, solicitar informes, dictar resoluciones y hacer declaraciones; siendo también conveniente establecer comisiones bicamerales a los mismos efectos.

4. Que para cumplir con eficiencia la trascendente función de contralor que le tiene reservado el sistema representativo-republicano a los cuerpos legislativos —con una eficiencia no cumplida hasta ahora— lo más importante será crear comisiones internas de las respectivas cámaras —o bicamerales del cuerpo— encargadas de verificar que el departamento Ejecutivo haga reglamentos legislativos que no violen las

decisiones políticas, las leyes de bases u orgánicas, las leyes cuadros, las leyes programas ni las leyes medida; o del mismo modo, que no omite implantar ni dar cumplimiento a la referida legislación. El sistema institucional camina a la muerte —a su entropía— a falta de un sistema adecuado de control de cumplimiento del programa legislativo; es por ello que un “defensor o contralor” del cumplimiento de la labor parlamentaria, es una institución insoslayable para poner en su quicio a sistemas —como el legislativo— que transitan por la parálisis o la impotencia, generando el efecto del desequilibrio político. Se tratará de un defensor parlamentario, como variable interna del sistema de control propuesto por la también trascendente propuesta de establecer un “defensor del pueblo”, que opere como contralor de los intereses públicos de la sociedad.