

EL SISTEMA CONSTITUCIONAL Y LA DETERMINACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Humberto QUIROGA LAVIÉ
(Argentina, Universidad de Belgrano)

1. Corresponde estudiar a la crisis del Estado desde una perspectiva metodológica sistemática que se haga cargo del Estado en forma integral.

2. La crisis del Estado radica en la impotencia de la sociedad para expresar sus intereses y como la inhabilidad del Estado para representar adecuadamente a la sociedad: en suma, la crisis del Estado es crisis de la representación política.

3. El Estado moderno —el llamado postindustrial— sufre las consecuencias de un doble fenómeno: por un lado él ha crecido y se ha fortalecido —aparentemente— como consecuencia del crecimiento tecnoburocrático hasta el punto de haber nacido el Estado administrativo, pero dicho crecimiento es, en verdad, una reducción del Estado, pues es consecuencia de un proceso de expansión de la sociedad que, a través de sus formaciones tecnoburocráticas, han ocupado al Estado dejándolo reducido —en lo que concierne a su función ética-política— a una mínima expresión.

4. En estas condiciones el ejercicio de la democracia se muestra como una hipótesis paradójica. Las paradojas de la democracia son:

a) Si la democracia significa más igualdad ante la ley, ello implicará más funcionarios burocráticos, es decir, más especialización y menos democracia.

b) Si la democracia significa más participación ciudadana y ello

lleva al crecimiento tecnoburocrático, esto es función del crecimiento económico con desmedro de la política.

c) Si la democracia es el modo de gobernar con el mayor consenso, ello se logrará más fácilmente en las sociedades masificadas, con desmedro de las decisiones individuales, es decir, con menos democracia.

d) Si la democracia se ha enfrentado tanto al liberalismo como al socialismo. El liberalismo le ha temido pues ella implica más igualdad es decir, más intervención del Estado. El socialismo, pues a través del partido único no ha hecho otra cosa que limitar el pluralismo.

e) ¿Cómo hacer posible la democracia si ésta supone el crecimiento del poder ascendente, cuando la realidad muestra la expansión del Estado lo que implica un aumento del poder descendente? Parecería que fuéramos hacia una doble utopía: o hacia la sociedad sin clases o hacia la sociedad sin Estado, ocupado éste por la sociedad.

El *quid* está en cómo posibilitar el funcionamiento de la dupla: libertad-restricción o igualdad-selección.

5. La reformulación más importante a realizar en la estructura social estará en fortalecer las organizaciones intermedias para lo cual es fundamental el rol de los derechos públicos subjetivos. Estos derechos son aquellos que se tienen frente al Estado, sea en defensa de intereses colectivos, de grupos o no, de intereses privados menoscabados públicamente.

6. Las características de los derechos públicos subjetivos son:

a) Pueden ejercerse a nombre propio o a nombre de las asociaciones interesadas sin necesidad de poder especial al efecto.

b) Los entes públicos estatales o paraestatales son también sus titulares.

c) Pueden promoverse como: 1) acción defensiva, frente a una concreta violación del Estado; 2) como acción preventiva para controlar los excesos o las deficiencias del Estado; 3) como acción promotora dirigida a activar la oferta de servicios formulada en el programa constitucional; 4) como acción técnica dirigida a evitar los excesos de la tecnoburocracia: caso típico el amparo ambiental.

d) Las agrupaciones sociales de mayor importancia encargadas de hacer operativos los derechos públicos subjetivos son: los par-

tidos políticos, los sindicatos, las corporaciones culturales y de ideas.

e) Entre los derechos públicos subjetivos se destacan; como acciones populares: la acción directa de inconstitucionalidad, la iniciativa legislativa, el veto.

7. La constitución del Estado opera como sistema de reducción de complejidades de acuerdo con los siguientes principios:

a) La reducción de las complejidades propuestas es doble, tanto de la complejidad social como de la institucional.

b) La reducción de la complejidad social se logra seleccionando las demandas de los intereses y ampliando las alternativas de solución.

c) La reducción de la complejidad institucional se logra evitando los bloqueos en el funcionamiento del Estado y no al suprimir la variedad de alternativas que son necesarias para reducir la complejidad social.

d) En el ámbito social las complejidades se regulan por el principio del equilibrio dinámico entre los grupos.

e) Un sistema constitucional que no se sujete al principio de la reducción de las complejidades está condenado a no reproducirse: es el dilema del liberalismo, que es una estructura simple y constante que no ha podido enfrentarse con una sociedad múltiple compleja y en transformación.

f) Para evitar el paulatino copamiento del Estado por la sociedad, la constitución deberá sujetar su cometido a los principios de la instrumentalidad recíproca de las fuerzas sociales y estatales y al de la sistematización progresiva de lo social.

8. La reformulación institucional del Estado social se deberá llevar a cabo sobre la base de los siguientes presupuestos:

a) La crisis representativa —especialmente del congreso se debe a la impotencia del cuerpo para expresar la voluntad popular, como agente agregativo de los intereses sociales. Ello ha favorecido la distracción del rol del congreso.

b) Se debe por ello reformular la doctrina de la división de los poderes. No hay inconveniente para reconocerle al poder ejecutivo la doble función de legislar y ejecutar la legislación dictada.

c) Se debe reformular la noción de ley en los siguientes términos:

- ley como decisión política general donde se fija la línea política del Estado;
- ley como orden de la conducta que implementa la decisión política;
- ley medida, como decisión individual no recurrente;
- ley marco, como orden delegativo que funciona como norma abierta a la decisión de las autoridades delegadas;
- ley programa, que sin carácter imperativo, prevé el decurso de los sucesos;
- ley reglamentaria que implementa a veces las decisiones generales, en cuyo caso se confunde con el segundo concepto de ley, y a veces a estas últimas para facilitar su cumplimiento;
- ley técnica que tiene por fin escoger los medios de mayor aptitud dirigidos al logro de resultados al margen de valoración alguna.

d) El Congreso debe ampliar el ámbito de sus facultades con el desarrollo de la función de control y la instrumentación de actos de ejecución que le son propios.

e) El federalismo se debe reformular sobre la base de los diversos sectores de la acción política: la concertación debe ser compartida; la decisión debe ser central; la ejecución debe ser descentralizada y el control debe ser compartido.

9. ¿Por qué democracia? Porque un Estado basado en la coacción y no en el consenso es terreno fácil para la desintegración social, pues los hombres no luchan por causas comunes, pues sólo se reconocen en la lucha latente de asuntos intrascendentes.

10. Hoy el Estado no es ya el Estado de derecho: a pasado a ser un Estado técnico; de iuscentrismo se ha pasado al tecnocentrismo. Mientras que el Estado sirve para administrar justicia, la técnica sirve para ejercer gestiones. El derecho es hoy menos un orden de la conducta humana que un modo de aplicación técnica: de la razón valorativa se ha pasado a la razón instrumental.

11. América Latina se encuentra en estado de movilización estructural. Ella tiene demandas inexpresadas, carece de agrupaciones asociativas adecuadas a la finalidad de expresar esas demandas y no tiene estructuras dinámicas para integrar el estado de movilización latente.

12. En América Latina debe prevalecer el multipartidismo moderado. El bipartidismo es válido para sociedades integradas, de lo contrario él favorece el florecimiento de posiciones radicales. El multipartidismo a ultranza sólo favorecerá la frustración de los partidos que no lleguen al poder

13. Los “estados de excepción” no pueden ser institucionalizados, pues ello es una contradicción en sus términos con su función del derecho, que no puede admitir la “excepción” sino la regularidad. Institucionalizar la excepción es equivalente a institucionalizar los golpes de Estado. En cambio, la constitución del Estado puede y debe institucionalizar la “emergencia” del sistema, pues en ello radica la misión del derecho: ordenar y acomodar los desvíos provocados en el funcionamiento social y político.