

DISTINTIVOS DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO MODERNO

Dr. Ernesto Saa Velasco

El Estado es una institución social y, por consiguiente, con fines humanos; es también verdadera categoría histórica, cuya estructura varía en el tiempo y al ritmo de las necesidades y circunstancias sociales; a un determinado fin corresponde una cierta estructura estatal. El objeto primordial del Estado liberal lo convirtió en el primer y gran espectador en el estadio de las iniciativas individuales; el propósito capital del Estado socialista y occidental ha moldeado particulares formas políticas.

Este hecho es el generador de no pocas consecuencias; entre ellas, destaco las notas que en un momento dado caracterizan las funciones del Estado. Las reducidas y simples funciones del Estado liberal, tuvieron sus lineamientos específicos; las extensas y complejas del Estado moderno exhiben también su sello distintivo.

Expongo los atributos sobresalientes de las funciones del Estado actual.

1º—Las funciones del Estado moderno tienen un contenido predominantemente económico y social.

Durante las primeras etapas del constitucionalismo, lo político compuso la inquietud preferente y el centro de gravedad de los estudios gubernativos; de ahí que las expresiones iniciales del régimen democrático florecieron en el campo político y el sufragio universal fue calificado como la conquista más valiosa de los pueblos libres.

Es fácil encontrar una explicación a esta preferencia por lo político. La lucha entre el hombre y el Estado terminaba a favor del

primero; entonces, toda la atención se dirigió a la manera de limitar y reglamentar el poder político, que durante tantos siglos desconoció la dignidad y lesionó la libertad humana; en el desenvolvimiento de estas ideas, surgió el entusiasmo democrático que postuló el ejercicio de la potestad política por sus propios destinatarios: en adelante todos los ciudadanos serían los titulares y dirigentes, a la vez que beneficiarios, del poder del estado que antes, radicado en el monarca, había trazado una trayectoria de iniquidad. Ahora, el gobierno de todos y para todos evitaría cualquier tendencia de opresión.

La división del poder público y el sufragio universal fueron las técnicas más acabadas puestas al servicio del fervor democrático. El concepto "Hombre", elaborado con esmero por las religiones y la filosofía, magistralmente institucionalizado por las declaraciones y las constituciones norteamericana y francesa, por una parte, y el Estado, el gran derrotado por la otra, formaron los dos poderosos pilares de la teoría del Estado. Toda la doctrina política del individualismo se agotó en el binomio "Estado e Individuo".

No vieron los revolucionarios norteamericanos y franceses, ni los constitucionalistas clásicos, otro enemigo de la dignidad y de la libertad distinto al poder político. Empero, hay otros más feroces enemigos de la dignidad y de la libertad humanas, que muy pronto comenzaron a presentarse: los poderes económicos y sociales. Era cierto que el gobierno no podía ordenar detenciones sin requisitos y condiciones, ni registrar el domicilio del más humilde ciudadano, pero también era evidente que la acumulación de riquezas, el desarrollo sin control de las facultades económicas y las visibles desigualdades, privilegios y excepciones sociales, anulaban las pretensiones de universalidad en el disfrute de los derechos y las prerrogativas personales. Alguien ha escrito que "no hay libertad cuando se contrata para vivir". Lo dicho tan acertadamente de la libertad puede hacerse extensivo a todo tipo de derecho.

Poco a poco ha llegado el convencimiento sobre la imposibilidad de ver convertidos en realidades los derechos individuales y, en general, las intenciones de valor y de finalidad, cristalizadas en una noción, regla política o en las instituciones, dentro de ámbitos económicos y sociales injustos o deficientes; de estos dependen la efectividad adecuada de la positividad jurídica y política. El divorcio entre el mundo social y económico y el político, que sin dificultad encontramos en los sectores tradicionales del constitucionalismo, está cancelado por completo en el pensamiento de hoy.

Al Estado se le ha confiado la trascendental misión de crear, modificar y regular las situaciones económicas y sociales, de tal modo que aseguren la total realización de los ideales jurídicos y políticos. El Estado, pues, ya no es un temor para el hombre, sino su mejor servidor y el instrumento de bienestar común más perfecto. El poder político está disciplinando al económico y social, para lograr así un complemento afortunado de la democracia clásica y política.

La idea vertebral de la democracia es la igualdad; el primer intento de su consolidación estuvo en las comarcas políticas; hoy presenciemos el más valioso movimiento encaminado a trasladar esa igualdad, a través del poder político, a los terrenos sociales y económicos. Si la preocupación diaria del constitucionalismo clásico fue la de cómo organizar el poder político para dejar a salvo los derechos individuales, el indiscutible interés de hoy es el de cómo utilizar el poder político para regular y encauzar el poder económico y social.

Vuelve aquí a hacerse presente una milenaria ambición humana: la constitución de una sociedad igualitaria, digna y amable para todos. Al principio fue la democracia política; hoy se anhela con afán una democracia económica y social.

Si en la época actual debe haber armonía entre lo político y lo económico y social; si se le entrega al Estado el deber de instaurar las bases económicas y sociales competentes para ennoblecer y dignificar al hombre, llegaremos a la conclusión de que lo económico y social predominan en el contenido u objeto de las funciones del Estado moderno.

Enuncio algunos síntomas del hecho anterior.

a) La figura abstracta "hombre", rodeada en períodos pasados de privilegios naturales e inalienables, en muchas ocasiones es reemplazada por el vocablo "trabajador", que sintetiza una categoría social y económica acreedora a una inmensa protección estatal. El hombre aislado de la sociedad cede su lugar al hombre en una cierta situación social.

b) La esfera individual se reduce más cada día y la solidaridad progresa y aumenta. El Estado pasivo tiene su sustituto en el Estado servidor y activo.

c) Los temas económicos y sociales ocupan puesto de honor en todas las ciencias relativas al Estado y a la sociedad. La reforma agraria, en la América Latina, por ejemplo, es muestra elocuente y plena de algo que molesta y aflige a los dirigentes y gobiernos de estos países.

d) La noción de "partido doctrina" va en decadencia y en cambio gana prestigio el criterio de "partido clase".

e) Los órganos políticos del Estado pierden estimación y aprecio; obtienen sí bastante descrédito. Los órganos e instituciones técnicas reciben estímulo y alcanzan avances. Esto porque los planes económicos y sociales hallan en los primeros dificultades y estúpida oposición, mientras que los segundos los elaboran y ponen en ejecución, si logan vencer o convencer a los políticos.

Todo esto pregona la afirmación inicial: las funciones del estado contemporáneo son fundamentalmente económicas y sociales.

2º—Las funciones del Estado moderno son soberanas.

A las funciones y al poder del Estado acompaña una peculiaridad: son extensas, amplias e irresistibles; es decir, comprenden y afectan cuestiones no previstas y, hasta hace muy escasos años, al margen de la actividad gubernativa; además, dominan, en el sentido de que operan aún contra la voluntad de los individuos, grupos y entidades a los cuales se refieren. Por eso agregó que las funciones del Estado son soberanas.

La norma general que rige hoy es la siguiente: todo es susceptible de acción estatal; la excepción es: solo existe la iniciativa individual cuando un acto oficial la permite.

Este distintivo también tiene su razón de ser. El hombre ficticio, irreal y omnipotente que tanto culto mereció en las jornadas revolucionarias y del siglo pasado, no tiene hoy partidarios; casi unánimemente hemos aceptado que el hombre, fin del Estado, debe ser un hombre real, en un grupo social y en una continua relación e interdependencia con sus semejantes; de aquí la solidaridad, la estricta convivencia y la precisión y concreción de sus derechos. El YO debe obrar en razón del NOSOTROS.

El antiguo binomio "Estado e Individuo", que cautivó la atención de los constitucionalistas y legisladores, cedió al paso de los derechos y obligaciones sociales, de los grupos intermedios, del Estado servidor y de la cooperación social. Todo está hoy impregnado de una atmósfera interindividualista, de respeto a los demás, de progreso material y cultural común.

La conocida división del derecho en público y privado, que se reproduce en cualquier texto jurídico, reviste hoy ineficacia. Si tomamos como esencia del derecho público, el hecho de implicar siempre un interés colectivo, terminaremos cancelando el concepto de derecho privado.

El Estado moderno establece y mantiene la convivencia y la solidaridad; vela por acrecentarlas y las resetablece donde son lesionadas. Solo a través de funciones soberanas puede cumplir este cometido.

3) —Las funciones del Estado moderno están concentradas.

La historia institucional de los pueblos nos ofrece sorprendentes semejanzas, pero con profundas diferencias. Trágicos son los recuerdos del despotismo que significa concentración de poderes y de funciones, pero sin la más leve disciplina y con la arbitrariedad como destino. Hoy también presenciamos la concentración de funciones y poderes en el presidente o primer ministro, pero reglamentadas con cuidado y dirigidas siempre hacia el bien común. La reglamentación conveniente de la concentración de importantes funciones y de inigualables poderes y el fin que la orienta y dirige, hacen que este fenómeno, dentro del Estado moderno, no sea motivo de abuso y, por el contrario, sea generador de confianza, elemento impulsivo de bienestar colectivo y fuente de adelanto.

Un análisis ligero de las potestades del presidente norteamericano, de las del primer ministro soviético o británico, nos comprobará esta modalidad. Circunstancias históricas y sociales han ayudado al fortalecimiento de las atribuciones de estos funcionarios. Me detengo en la enumeración de algunas.

a) Circunstancias históricas.

América siempre ha tenido buena voluntad para recibir y atender la democracia, cuyos principios comenzaron a regir aquí años antes que en Francia; cuando este país volvía a la monarquía, las jóvenes naciones del nuevo continente eran la única esperanza para los creyentes en esta forma de gobierno. Nadie niega la vinculación íntima de la declaración de Virginia y de la independencia norteamericana con la declaración y la revolución francesas.

Los autores de la principiante organización democrática no pudieron escapar totalmente a los elementos culturales de carácter político que imperaban en su época. Los revolucionarios de cualquier estilo se ven atados al orden que quieren destruir y no logran burlar sus influencias. Fue así como el primer modelo democrático de que gozaron las antiguas colonias inglesas, fue generoso para con el presidente de la república. Un autor dijo que el presidente de los Estados Unidos podía hacerse tan poderoso como quisiera, y otro opinó: "el jefe del Estado americano es un presidente con funciones de monarca". En realidad de verdad, el mandatario norteamericano ha ma-

nejado poderes suficientes, es notoriamente poderoso y quizá aumentará sus potestades.

Cito algunas de esas facultades. El presidente de la república es el jefe supremo de las fuerzas militares. Hay un hecho que muestre sus poderes en este sentido: el general McArthur, cuyos triunfos en la guerra con el Japón lo convirtieron en héroe nacional, vio frustradas sus justas aspiraciones por haber disentido, en un asunto internacional, de la opinión del presidente Truman.

También es el máximo director de las relaciones y cuestiones internacionales; tiene conexiones claves con el Parlamento y, por las causas ya expuestas, lo pone en acción con sus proyectos e impulsos. Durante la administración del último Roosevelt fue introducida en la teoría gubernativa la noción de los poderes implícitos, que prácticamente borró linderos a la prerrogativa presidencial en algunos puntos. El presidente de los Estados Unidos ha conseguido lo que los tremendos poderes económicos no han podido conseguir: el absoluto e incondicional servicio de todas las empresas de divulgación de la palabra y de la imagen. El rostro del mandatario estadounidense es transmitido a todas partes por la televisión; sus discursos reproducidos por todos los diarios del mundo y sus palabras radiodifundidas sin restricción ni reservas. En fin, el presidente es considerado como el símbolo de la unidad nacional, el representante y la síntesis de un pueblo.

Lo mismo podemos sostener del presidente francés, o del primer ministro soviético y del británico.

b) Circunstancias Sociales

Repito que las funciones del Estado moderno tienen un contenido predominantemente económico y social; los planes de esta índole requieren de organismos técnicos para sus planteamientos y ejecuciones. Los congresos son instituciones políticas por excelencia. Tenemos entonces importantísimas funciones técnicas adjudicadas a los cuerpos legislativos, incompetentes para acometerlas. Es cuando el ejecutivo asume papel de gran alcance: da movimiento a las cámaras hasta el punto que ellas trabajan en estos aspectos si el gobierno quiere que trabajen.

Las transformaciones económicas y sociales han sido obra de los gobiernos y no de los parlamentos, que únicamente aprueban las leyes correspondientes después de inútiles debates. Así, tanto en los Estados Unidos como en la Unión Soviética, el presidente o el primer ministro pone a los legisladores a actuar sobre o en torno de sus innovaciones económicas y sociales. En Inglaterra, donde observamos el único parlamento selecto, el primer ministro traza sus derroteros.

Hay otro factor social que ampara la concentración, la vida actual, tanto en lo interno como en lo internacional, produce hechos complicados, imprevistos, no conocidos en otras épocas, casi repentinos y con incalculables repercusiones que demandan inmediatas y, a veces, radicales respuestas gubernativas. Un congreso resultaría incapaz para resolver, y el mecanismo de su funcionamiento sería barrera a cualquier decisión. Los presidentes y primeros ministros afrontan con medidas extraordinarias la gravedad de estas situaciones. Kennedy y Kruschew provocaron y liquidaron la crisis cubana; de los mismos depende la suerte del mundo. Dos hombres pueden inaugurar períodos de paz y progreso, pero también pueden llevar a la humanidad a catástrofes con resultados imposibles de contabilizar.

Vemos aquí en toda su magnitud la concentración de funciones y poderes en el ejecutivo.