

# DERECHO PUBLICO, SOCIEDAD Y ESTADO

*José Luis Cea Egaña*

Profesor de Derecho Político y Constitucional  
Universidad Católica de Chile

## I. ETHOS DE LA CULTURA OCCIDENTAL

El origen y ejercicio racionalmente legítimo del Poder en los Estados Naciones y entre éstos es un principio fundamental y finalista típico de la cultura occidental.

Desde su más remoto antecedente en la Grecia clásica, en efecto, hemos pensado y obrado reconociendo la regla según la cual es muy conveniente tener un gobernante que abrigue el noble sentimiento de ser el primer servidor de su Estado, pero convencidos también de que no basta tal sentimiento si ha de ser él quien decida cuándo su comportamiento coincide o no con ese postulado. Rechazando la autocracia y la personalización del mando, los anales políticos de Occidente revelan la constante aspiración a la democracia y a la dominación despersonalizada, con instituciones políticas, judiciales y administrativas obedecidas por ajustarse a normas jurídicas consentidas por los gobernados. Aquellos anales denotan, además, el desvelo permanente por obtener que las decisiones de la autoridad sean de antemano publicitadas, debatidas, criticadas, contestadas, revisadas y eventualmente impedidas, acatándolas sólo después que, por tal proceso, ellas se reputan legítimas.

Ciertamente, el principio aludido ha sido con frecuencia quebrantado, sin que sea menester aquí recordar ocasiones en que, durante más de 20 siglos, la concentración absoluta del Poder ha sido impuesta y defendida, asumiendo que nada es más eficaz para el bien común que regir la sociedad con mando único e ilimitado, tanto habitualmente cuanto tratándose de prevenir o superar las circunstancias críticas. Pero las transgresiones a la dominación justificada en función de los gobernados han sido sólo excepciones que, una vez vencidas, reforzaron la convicción en los beneficios del principio y desataron la reprobación sobre sus detractores.

El Poder es capacidad incesante de gobernar, cuya cualidad instrumental revela que él es también posibilidad de obrar o no legítimamente sobre sus destinatarios. A éstos, en consecuencia, les preocupa el ejercicio del mando y así se entiende su búsqueda permanente de participación en la génesis a la vez que de influencia y control en el ejercicio de aquél.

Obviamente, los medios para oponerse, detener e impedir la acción de unos gobernantes por los gobernados —o sus representantes— pueden ser mal empleados, pero es innegable que su existencia es necesaria y provechosa. Pues si es molesto para un jerarca, asamblea o magistratura que un grupo de ciudadanos los obligue a abstenerse o, incluso, a actuar contra su voluntad, mucho más grave resulta que nadie pueda detener la mano de aquéllos, a requerimiento de quienes, de lo contrario, serían víctimas de tales actos. Y cuanto mayor es el Poder de los gobernantes, más vigorosas tienen que ser las garantías contra los daños que su desempeño arbitrario puede causar. De

manera que si el control del Poder puede perturbar el manejo de los asuntos públicos, esto se justifica como salvaguardia de los derechos de los gobernados, ya que así un mal limita o precave a otro mayor.

Cabe entonces preguntarse ¿cuál ha sido el método desarrollado por la cultura política occidental para obtener que la dominación sea legítima, es decir, que los gobernantes sientan y actúen de acuerdo con los gobernados? ¿Qué vías han sido recorridas para que el Estado sirva a la Sociedad y, en definitiva, a la persona, que es la partícula irreductible y trascendental del humanismo?

Prescindiendo del liderazgo carismático nutrido en fuentes paganas o emocionales, el método menos discutible ha sido que el origen y ejercicio del Poder por los gobernantes esté limitado mediante el Derecho natural, consuetudinario o positivo, tanto en tiempos de normalidad en el funcionamiento del sistema político como en situaciones de emergencia que amenazan su estabilidad y capacidad de obrar. Aunque en la Epoca Moderna fue, por vez primera, formulada explícita y conscientemente la máxima —moral, más que jurídica— de obediencia a las leyes y no a los hombres, es claro que su presencia es anterior, pues subyace en el repudio a la tiranía de la Polis griega y, demostrado está, que fue intuida por los germanos e implícitamente reconocida en los pactos de obligaciones recíprocas celebrados por reyes y señores en la Edad Media.

A través de los siglos llegamos así al presente, encontrándonos como herederos de una cultura cuyo método legitimante del Poder sigue siendo esencialmente el mismo. Empero, en su formalización hemos progresado, transitando desde el Estado Liberal al de Bienestar y de éste al Social, hoy enriquecido en su tipo pluralista, descentralizado y de recta subsidiariedad.

En trazos gruesos, bosquejaré las etapas aludidas, que son de continuidad y también de cambio, procurando comprender lo que fue y es la trama de nexos del Derecho Público, la Sociedad y el Estado para así penetrar, tentativamente, en el futuro de esa trilogía.

Con antelación declaro, sin embargo, que no creo en el progreso indefinido ni irreversible, como tampoco en que la alteración de las estructuras resuelva problemas que surgen del hombre mismo. Pero sí creo, y fervientemente, que los valores del espíritu posibilitan la autocorrección y permiten reconocer que hay antiguos remedios para viejos problemas, como también descubrir soluciones para dificultades inéditas.

## II. LEGADO DEL LIBERALISMO

La formación de los Estados Naciones como corporaciones territoriales soberanas marcó el ocaso de las asambleas medievales y la consolidación de las monarquías absolutas. Habiéndose producido la fisura entre el Pontífice y los reyes, éstos se liberaron de los límites establecidos en el derecho divino y en el feudal, resultado de lo cual fue el combate que desencadenaron contra los estamentos. La sociedad fue absorbida, consiguientemente, por la dominación monárquica que se identificó con la soberanía y el propio Estado.

Aliada primero con el rey para combatir los privilegios estamentales, la burguesía buscó después, cuando fue víctima del absolutismo, someter al monarca a límites que le garantizaran la vida y los derechos individuales de li-

bertad, propiedad y debido proceso legal. Para la consecución de su objetivo, la burguesía se esforzó por el restablecimiento de los parlamentos, e iluminada por la filosofía racionalista gestó revoluciones antiabsolutistas en los siglos XVII y XVIII. Reclamó entonces esa clase la distinción entre el Estado controlado y la Sociedad autorregulada, integrada ésta por individuos y no por corporaciones ni grupos intermedios.

El punto focal de la lucha burguesa fue la ley, entendida como norma general, igual, abstracta, preestablecida y permanente, la cual restringía el Poder estatal a lo expresamente manifestado en ella, de manera que así quedarán garantizadas en favor de cada individuo la seguridad, libertad y propiedad privada, derechos todos proclamados formalmente en las normas jurídicas. Pero esa ley no podía ser dictada por el monarca, celoso de preservar sus facultades irrestringidas; por el contrario, la ley tenía que ser formulada a través de un procedimiento establecido de antemano en constituciones o pactos político-sociales escritos, los cuales consagraron una trinidad de poderes y funciones encargados, respectivamente, de aprobar la norma, ejecutarla y resolver los conflictos que su aplicación suscitara. De esta manera el Poder quedó dividido y en posición de ser fiscalizado por quienes lo desempeñaran.

Empero, es obvio que en ese Estado Legislador el centro de la dominación yacía en el órgano facultado para dictar la ley y controlar su cumplimiento, puesto que así sometía a sus normas los comportamientos y recursos de todos los gobernantes y gobernados. Sin vacilaciones, la burguesía y la filosofía de la Ilustración adjudicaron tal rol preponderante al Parlamento, por reputarlo un microcosmos que reproducía la estructura simple de la sociedad de la época.

Dicha sociedad accedía al Estado mediante el voto con que los ciudadanos elegían a sus representantes y el Estado establecía el ambiente para el despliegue espontáneo de la Sociedad, a través de la ley emanada de la voluntad general manifestada por dichos fiduciarios. En lo sucesivo, la Sociedad iba a ser el ámbito de los particulares, cuyas relaciones quedarían reguladas por contratos celebrados, con autonomía de la voluntad, por seres reputados libres e iguales. El Estado, en cambio, pasó a ser regido por el Derecho Público, en que los gobernantes se hallaban en relación de supremacía y desigualdad ante los gobernados para cautelar el orden público, la defensa nacional, los derechos civiles del individuo y los atributos políticos con que el ciudadano vigilaba a sus representantes.

Imperativo fue, sin embargo, elaborar teorizaciones adicionales que permitieran poner en práctica aquella nueva fórmula de sumisión al dominio de las leyes y no de los hombres. Permítaseme aquí describir tres de ellas: el concepto político de la nación, titular de la soberanía; su implicancia inevitable, la representación política generada en el sufragio universal; y la naturaleza del ordenamiento jurídico que va emergiendo.

La Nación, como unidad abstracta de la comunidad política, encuentra en la teoría de la corporación medieval un antecedente preciso. Es Sieyès, empero, quien la remodeló, adaptándola al Estado Moderno para afirmar que la Nación era el cuerpo político, sustantivamente superior a la voluntad de cada uno de los ciudadanos que lo integran, dotado de entidad permanente y voluntad propia.

Mas, habida consideración de la masa de ciudadanos que ya vivían en los amplios territorios estatales, presentábase tan imposible la democracia directa como necesario que pocos ejercieran la soberanía nacional en nombre

de la multitud ciudadana incapacitada de hacerlo por sí misma. Así surgió la representación política, primero con la forma medieval de mandato imperativo y, desde el célebre discurso de Burke ante los electores de Bristol, bajo la fórmula de mandato que los representantes ejercen libremente en consideración a lo que ellos reputan mejor para el interés común de la sociedad entera. Por consiguiente, el Parlamento se erigió en la asamblea deliberativa de la Nación, con un solo interés que es el del conjunto, donde ningún fin de índole local podía oponerse al bien general. Por consiguiente, él nunca más sería un congreso de embajadores de pretensiones sectoriales diferentes y hostiles, en que los concurrentes tuvieran que obedecer instrucciones autoritarias, aun juzgándolas contrarias a su conciencia.

Pero era indispensable, además, proseguir la edificación del sistema democrático moderno, resolviendo el siguiente dilema: ¿cómo decidir quiénes son los representantes de la Nación, encargados de dictar y fiscalizar la ley, de manera que ésta aparezca como consentida por el pueblo mismo?

Aunque la elección periódica y libre de los representantes por los ciudadanos no fue ni es la única respuesta, resulta indudable que ese método se impuso pronto y sin contrapeso, más todavía después que el sufragio se hizo universal y los variados grupos e intereses fueron combinados a través de los partidos políticos. Quedó así plasmada la democracia liberal con gobierno representativo, fórmula cuyo objetivo era controlar al Estado en sus competencias circunscritas para que sirviera a la Sociedad como suma de individuos, dotados de derechos civiles y políticos inalienables. Tales derechos, interesante es destacarlo, no autorizaban a exigir del Estado prestaciones particulares, pues su razón de ser era impedir que los gobernantes atentaran contra la autonomía de cada cual, superlativamente en la economía regida por la libre concurrencia en el mercado.

En punto, finalmente, al ordenamiento jurídico, el Derecho Público o del Estado era principalmente de contenido punitivo en atención a los objetivos ya nombrados. Aquel Derecho no permitía penetrar en la Sociedad sino por excepción y a los efectos descritos. Era el Derecho del no Estado, aquel existente en la Sociedad y que llamamos Derecho Privado, el que constituía la generalidad del régimen positivo. Sin embargo, ambas ramas del árbol jurídico eran, en el Estado Liberal, expresión de la razón que concretaba una cierta axiología. El problema se presentaría pronto, al constatarse que esa valoración formal no coincidía con la axiología sociológicamente entendida, o sea, que para la mayoría el ordenamiento jurídico carecía de contenido y, por consiguiente, también de sentido y legitimidad sustancial.

### III. ESTADO DE BIENESTAR Y ESTADO SOCIAL

Para evitar la revolución, fue necesario efectuar reformas en el modelo liberal. Las disfuncionalidades ocurridas en éste en realidad hacían que el fantasma que venía del oriente bolchevique fuera un peligro real más que un evento de remota ocurrencia.

Nació así el Estado de Bienestar, para salvar —escribió Keynes— el capitalismo sin salir de la democracia y contra la tesis de quienes querían destruir a ambos o de salvar al primero sacrificando a la última.

Pero ese Estado de Prestaciones culminó en crisis, entre otras razones, porque nuestro tiempo era ya entonces de realidades políticas y socioeconómi-

cas muchísimo más complejas y difíciles que las vividas desde la modelación de la forma liberal clásica, cuya resolución tampoco era posible dispensando bienes y servicios con déficit y sin sacrificios, o estimulando a la empresa privada para después desplazarla por el Estado bajo formas de Derecho Público y Privado, no exentas de privilegios desigualmente conferidos.

El Estado Nación contemporáneo, en efecto, nos enfrenta con sociedades de población enorme y geografía vasta, en que los ciudadanos de las capas media y bajo conquistaron los derechos políticos y, mediante ellos, penetraron en la Presidencia, el Parlamento, la Administración y la judicatura para impulsar los cambios que materializaran las —para ellos— otrora declaraciones retóricas de participación, libertad e igualdad en los derechos sociales y económicos. El Estado contemporáneo es, además, el marco en que sus habitantes han vuelto a reagruparse en innumerables asociaciones intermedias, con intereses y recursos muy diversos, algunos tan poderosos que los gobernantes no pueden prescindir de ellos para mantenerse en el mando y cumplir sus políticas. El Estado en que vivimos es, también, singularizado por una legitimidad de nuevo cuño, cual es la acción funcional o eficaz de la autoridad para resolver las demandas de procura existencial que plantean sus variados sectores, procura que no se agota en la lucha contra las indignidades de la menesterosidad económica, sino que se extiende a la educación, salud, previsión, trabajo, descanso, vivienda y ambiente en general, sin merma de los cometidos elementales de orden público, seguridad exterior y libertad personal.

En suma, el Estado contemporáneo parece urgido por sociedades dinamizadas, con tensiones y conflictos latentes o manifestados, en búsqueda de soluciones a las presiones que articulan no ya ciudadanos abstractos, sino que hombres y grupos situados en la realidad concreta de la lucha por su vida digna y progreso.

Pues bien, ¿cómo ha reaccionado el aparato público a situaciones tan complejas que le ha planteado la sociedad?, ¿qué transformaciones ha experimentado el Derecho Público para responder a las nuevas exigencias de la comunidad?

Desde el ángulo de las instituciones democráticas, este siglo exhibe la declinación de los parlamentos, aparejada del fortalecimiento de los ejecutivos con sus anexos tecnoburocráticos. Causa muy relevante de este fenómeno es la crisis del concepto clásico de la ley, entendida ahora, principalmente, como la obra de las autoridades encargadas de aplicarla y no de la asamblea representativa de la Nación. La ley es hoy un instrumento jurídico-técnico de políticas estatales, adecuado para intervenciones rápidas, oportunas y eficaces en la corrección de las disfuncionalidades socioeconómicas y la consecución sostenida del desarrollo en su sentido más comprensivo. Esa especie de norma ya no es sólo ni preponderantemente general, igual, abstracta, predeterminada y permanente, expresión de una racionalidad formal y objetiva, sino cada día más particular, concreta y cambiante, en función de las situaciones tan dispares que tiene ante sí la autoridad. Carente de la información sofisticada y de la preparación especializada que se requiere para legislar en tales circunstancias, el Parlamento y sus integrantes experimentan la onda declinante y comprueban la homónima ascendente de los gobiernos. ¿Serán esas ondas denotativas de fiebre política y qué repercusiones tendrán ellas en la democracia constitucional?

Es sorprendentemente simple la estructura de las asambleas en nuestro tiempo, tanto como nos impresiona el laberinto de la Presidencia con su buro-

cracia política, ejecutiva y administradora, centralizada o descentralizada. En cambio, con la organización bicameral concentrada en la capital del Estado, funcionamiento en sala y comisiones, valiéndose de comités investigadores y de otra índole, circunscritos a períodos de actuación que cubren menos de la mitad del año, los Parlamentos semejan más arenas o foros para debatir las políticas que traza la burocracia y endosa la Presidencia, criticar actuaciones, ilustrar y educar a la opinión pública, combinar los intereses sociales heterogéneos en una visión integrada del bien común, en fin, para servir como semillero de líderes políticos. Con todo lo importante que son esas tareas, compruébase que el Parlamento ha cedido al Ejecutivo el sitial de órgano supremo al perder su calidad de único legislador. Por lo demás, cumpliendo esas tareas el Parlamento enfatiza la fiscalización sobre el Gobierno y brega por representar a la Nación, por lo cual, si se decidiera a recuperar la conducción legislativa —como un Parlamento transformador de las iniciativas presidenciales—, sería inevitablemente con perjuicio del control, porque no puede llevar a cabo simultáneamente con éxito ambas tareas.

La solución, parcialmente aceptable, ha sido la dictación de leyes-cuadro o básicas, de leyes de planes o programas, o de simples delegaciones legislativas, es decir, grandes parámetros sobre políticas o estrategias de acción a largo plazo que el Ejecutivo y la Administración materializan discrecionalmente, merced a la autorización con amplitud concedida por el legislador. Instituciones como el Ombudsman, contralorías de la Administración en su jurisdicción y contabilidad, entes fiscalizadores del Estado empresario y la jurisdicción contencioso-administrativa son, sin duda, auxilios valiosos en la crítica tarea que el Parlamento no puede abdicar en la democracia constitucional. Pero, ¿son suficientes esos esfuerzos para contener los crecientes poderes del Gobierno y de las organizaciones estatales que de él dependen o cuya tutela le pertenece, todos los cuales se desenvuelven a través de leyes-medidas, esto es, la acción administrativa misma?

El vigorizamiento de los ejecutivos es, sin embargo, más aparente que real, pues la cuota de dominación que se escapa de las asambleas se deposita, finalmente, en la tecnoburocracia estatal. Por consiguiente, ésta comienza a ser visualizada más como un contrapeso del Ejecutivo que con el carácter de mero instrumento al servicio de su absolutismo. Aquél, en definitiva, queda supeditado a los asesores y funcionarios idóneos en la planificación y realización de políticas, cuya complejidad y diversidad es dominio exclusivo de profesionales especializados. Empero, es obvio que el contrapeso descrito es renuente a los frenos democráticos y, por cierto, comprometido con la prontitud de las decisiones eficaces más que con el respeto a las trabas que traza la legalidad escrita.

El Estado contemporáneo es más administrador que legislador, actor y no espectador del progreso nacional, interventor y no abstencionista frente a la Sociedad, encontrándonos con algo así como una estatización de la sociedad. Pero simultáneamente el Estado contemporáneo es incapaz de cumplir sus funciones clásicas y de procura existencial cuanto de desarrollo sostenido sin la cooperación de las grandes asociaciones que, en simbiosis con los partidos o en lucha con ellos, pueden generar fuertes apoyos o perturbaciones al sistema político, de manera que también somos testigos de una especie de socialización del sistema gubernativo. Considerando esta incisión recíproca entre el Estado y la sociedad de nuestro tiempo, cabe preguntarse si estamos, por

ejemplo, ante una colonización del Estado por los partidos, cuya disciplina rígida torna ilusorio el mandato libre de los representantes políticos, o será que hemos entrado, por el contrario, en una refeudalización o reestamentalización del Estado por los grupos corporativos, nacionales y transnacionales.

Tal difuminación de límites —en las palabras de García Pelayo— entre la Sociedad y el Estado, lo público y lo privado, lo político y lo socioeconómico, entre lo general y lo particular, entre el individuo y el ciudadano, plantea serios problemas a las instituciones democráticas, principalmente en cuanto a su representatividad y legitimidad.

Consideramos pacífico que ambos factores tienen que ser examinados a la luz de las exigencias provenientes de la Sociedad intrincada de nuestros días, de manera que se cumpla el postulado —tan antiguo que fue, en su esencia enunciado por Galileo— según el cual debe existir proporción entre las demandas políticas y socioeconómicas del ambiente y la estructura gubernativa establecida para pronunciarse sobre ellas. Pero especialmente difícil es cumplir ese objetivo si recordamos el “teorema de la imposibilidad”, con sujeción al que “la actual complejidad de la realidad exigiría tener una clara representación global de la misma para poder ser controlada, pero la propia complejidad de la realidad hace imposible, tanto desde el punto de vista intelectual como de la praxis, la formulación de tal representación”.

En esa línea encontramos los esfuerzos por regular jurídicamente la proyección política de los intereses socioeconómicos organizados a través de los Consejos Económico-Sociales, la creación de ramas adicionales en los Parlamentos y de comisiones mixtas en su seno, la Polisíndia o red de comités interministeriales que albergan a representantes de grupos corporativos, el reforzamiento de la judicatura a través de la revisión judicial de las leyes, los actos administrativos y la tutela de los derechos humanos, en fin, la comprensión del aparato fiscal paralela a la expansión de la libre iniciativa en los más diversos sentidos.

#### IV. PLURALISMO Y SUBSIDIARIEDAD

Pero hay una tercera vía y una tercera meta, centrada o intermedia porque se encuentra en el cruce de los polos individualista y colectivista, con amplio despliegue de la Sociedad autónoma y de la subjetividad creativa de la persona. Trátase del pluralismo no confundido con el particularismo de intereses sectoriales defendidos con egoísmo. Es la democracia, pluralista en grupos, ideas, aspiraciones, recursos de dominación y estatutos jurídicos que componen una red de organizaciones autónomas con respecto al Estado, integrantes de la Sociedad Civil que configura el no-Estado y que se erige en ambiente o contexto de éste.

La democracia pluralista y social es policéntrica en su concepto del Poder difuso, limitando y controlando el centro único de dominación identificado con el Estado. Para ello, en ella se complementa la división clásica de la dominación en sentido vertical y de flujo descendente, con otra horizontalmente concebida y de impulso ascendente, afirmando la descentralización funcional de la Sociedad misma y asumiendo roles que servía el Estado y que ha dejado en su repliegue. Reencontramos así el viejo pero siempre nuevo principio de subsidiariedad, pero entendido en sus dos componentes —de inhibición con estímulo y de intervención sin absorción— que lo hacen elástico y no rígido.

La democracia pluralista es también social en el sentido de que busca satisfacer los derechos socioeconómicos de la comunidad nacional. Pero, más recientemente, ella es social también en cuanto aplica en las organizaciones intermedias los principios procesales y finalistas que modelan ese régimen gubernativo, haciendo de la democracia un estilo de vida no sólo político, sino un ambiente en que haya amistad cívica también en la convivencia económica, laboral, profesional, intelectual y de la cultura en general.

La democracia pluralista y social se funda en la distinción de la Sociedad y el Estado, reconociendo autonomía a la constelación de grupos que estructuran aquella cualidad que conlleva la capacidad de dictar su propio derecho, aunque sea subestatal. Esa democracia afirma que no todo es política ni que ésta tenga en el Estado su único punto de aplicación, afirmando que la política debe ser entendida sin fundamentalismo y con menos dogmatismo ideológico, haciendo posible la negociación, la transacción y los acuerdos no sólo entre los partidos sino también al nivel de las organizaciones involucradas en conflictos socioeconómicos específicos.

La democracia pluralista y social abre así oportunidades para lograr el cumplimiento de viejas aspiraciones, hasta hoy mantenidas, escribe Bobbio, como promesas democráticas no cumplidas. Entre tales promesas menciono gozar de la diversidad sin caer en la anarquía ni sufrir la tiranía de las verdades únicas; rescatar el valor de la Sociedad que intermedia entre el individuo solo y el Estado todo; y demostrar que la democracia social no es ingobernable ni tampoco ineficiente, pues la autonomía de las asociaciones les permite resolver muchos diferendos, sin golpear siempre la puerta de un Estado que de Bienestar se desvirtuó en otro nodriza, rematando sin darnos cuenta, muchos al menos, que tal metamorfosis encerraba ingredientes de colectivismo, de autoritarismo, crisis e intervención militar.

Pero, fuerza es admitirlo, dicha democracia enfrenta dificultades emergentes de sus objetivos incompletamente operacionalizados o no cumplidos y, quién sabe, irrealizables por mucho tiempo. Pienso, para ilustrar esta proposición, en la tendencia al particularismo o neofeudalismo y en la demanda sólo de autonomía para los grupos intermedios, aparejada de su rechazo al control adecuado sobre ellos; pienso también en la resistencia que le opone la burocracia estatal o las confederaciones empresariales que temen a la democracia industrial o económica; no olvido, en seguida, que sigue pendiente el dilema referente a qué criterio matriz debe regir su justicia distributiva; consigno el carácter de modelo, poco menos que inalcanzable por las dificultades que, en sociedades hondamente fisuradas, surgen para concretarla por falta del consenso fundamental y mínimo que le es indispensable; menciono la proliferación del gobierno invisible, cuyo potencial omnividente y manipulador se multiplica por la tecnología electrónica y que remata en el surgimiento de contrapoderes igualmente opacos, entre los cuales el peor es la alianza crapulosa del narcotráfico y el terrorismo; por último, señalo el militarismo, derivado de variadas causas que se entremezclan, v.gr., la inepticia gubernativa, el fanatismo de las tiendas políticas, el mesianismo en que han sido formados muchos uniformados, el nacionalismo exasperado que profesan algunos de ellos y las amenazas que para la soberanía de la sociedad estatal perciben en ciertas ideologías y quienes las sustentan.

Pese a todo, cuando se piden fórmulas fructíferas que concilien el Derecho Público, la Sociedad y el Estado, nos parece que el filón más rico está en la

dirección del Estado social, pluralista y subsidiario, creando espacios para el desenvolvimiento autónomo de las organizaciones socioeconómicas en el cumplimiento de objetivos específicos, así como en la concertación para regular o resolver sus conflictos. Aunque el asunto tiene aspectos cuantitativos, pues ya no sólo se vota y participa en el plano político, en definitiva son los avances cualitativos los más relevantes, desde que la democracia como estilo de vida se convierte en real y necesaria en los más diversos ámbitos de la Sociedad.

#### V. TAREAS EN EL MUNDO QUE SE LEVANTA

Los problemas recién enunciados con intención ilustrativa ponen de relieve la indisoluble trabazón del Derecho Público con la Sociedad y el Estado, a tal punto que el cambio en cualquiera de ellos repercute en el resto. ¿Qué hacer para resolverlos, cuando el tiempo no ha fijado todavía los contornos de aquellos problemas, porque el nuevo mundo está naciendo y no lo percibimos aún con claridad?

Siento recelo, por de pronto, ante la ingeniería jurídica, sociológica y política en un ambiente que ha sido caracterizado por los tres infinitos de lo grande, pequeño y complejo y del cual poco sabemos. En esas lucubraciones percibo, además, la huella de las simplificaciones ideológicas y de los modelos analíticos apoyados en demasiados supuestos. Por otra parte, empero, tampoco creo que nos afecte tan grave confusión como para impedirnos descubrir tendencias históricas y regularidades presentes con las cuales alumbrar el futuro. Por lo demás, la sola conciencia de los problemas puede ser un buen punto de partida en la búsqueda de soluciones a ellos.

Cierto es que el Derecho ha seguido casi siempre, es decir, desde atrás, a los cambios de la Sociedad y el Estado, circunstancia que explica, en parte al menos, los desajustes entre el ordenamiento normativo y el entorno que pretende regular. Pero no desconocemos que los juristas también han sido capaces de elaborar respuestas nuevas a problemas antiguos y de aplicar fórmulas antiguas a dilemas inéditos. Piénsese, por ejemplo, en las potencialidades del negocio jurídico privado para pactar consensos, permanentes o coyunturales, en cuestiones políticas, administrativas y socioeconómicas, sin olvidar al Derecho Internacional en que reinan los acuerdos.

Si tuviera que definir mi acción ante la tarea que nos espera, pensaría primero en el hombre, en sus valores de dignidad, libertad, igualdad y justicia, de tolerancia recíproca y no unilateral, de razón y conciencia, de interdependencia vinculada a la responsabilidad y la solidaridad, valor éste que es el rostro social del afecto y la confianza.

Pensaría luego en la Sociedad, de la cual la persona y el Estado extraen sus recursos y a la que éste debe servir para que sea legítimo.

Y pensaría en el Derecho como expresión de los valores aludidos, abriendo el sistema positivo por arriba a los principios, para entenderlo como instrumento de estabilidad y cambio pero, sobre todo, en cuanto método justo para resolver pacíficamente los conflictos.

En la tensión de la realidad social y estatal con el régimen jurídico parece residir una aporía que se viene enfrentando desde más de dos milenios y que Tocqueville, 153 años atrás, planteó con inigualada visión y talento: Debemos "instruir a la democracia, reanimar sus creencias, purificar sus costumbres,

reglamentar sus movimientos, sustituir poco a poco con la ciencia de los negocios públicos su inexperiencia y, por el conocimiento de los verdaderos intereses, a los ciegos instintos; adaptar su gobierno a los tiempos y lugares; modificarlo según las circunstancias y los hombres: tal es el primero de los deberes impuestos en nuestros días a aquellos que dirigen la sociedad". Y añadiría yo que esa obligación recae también en quienes la estudian.

En suma, pensamos que es necesaria la contribución de una Ciencia del Derecho Público novedosa, a la altura de nuestro tiempo, para resolver las crecientes dificultades que las instituciones políticas, administrativas y judiciales plantean en su legitimidad democrática dentro del Estado de Derecho, Social, Pluralista y Subsidiario. Con esa ayuda será posible avanzar en el hallazgo, ensayo y arraigamiento de soluciones para el porvenir, pero siempre con el propósito de seguir adelante en el ascenso del humanismo que caracteriza la cultura occidental.