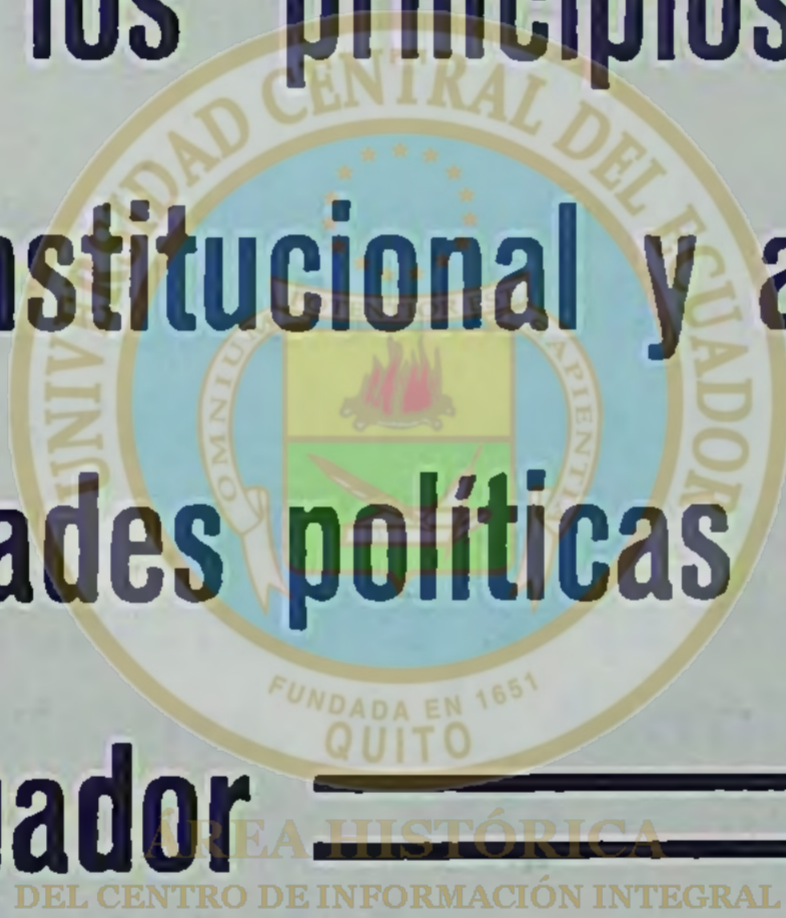


X Por el Sr. Félix Urresta P. _____

X **La representación funcional ante los principios del Derecho Constitucional y ante las necesidades políticas y sociales del Ecuador**



INTRODUCCION

En esta época de intensa revisión, el panorama del mundo ofrece una serie de cuestiones sociales de indiscutible trascendencia. El desequilibrio profundo del envejecido régimen social ha sembrado en los espíritus la más intensa inquietud.

Nuevas concepciones pretenden ser la panacea salvadora contra la crisis reinante; pero, en el fondo de los estremecimientos gigantescos del piélago humano, se adivina el avance formidable del Colectivismo, como aspiración de las masas y hasta como realización gubernativa de la Estructura Soviética Rusa, de inmensas sugerencias, y la derrota palmaria del individualismo rectilíneo y agotado abre múltiples interrogantes para el mañana de la Humanidad.

Pero, la importancia y la gravedad de esta hora suprema aumentan para nosotros con la expectativa honda y llena de promesas de los pueblos nuevos de América, pueblos para los que constituye un imperativo la visión resuelta del porvenir que cumple precisamente a su misma condición de pueblos jóvenes.

En consecuencia, todas las disciplinas sociales han renovado sus principios y sus mirajes programáticos, enfocando de modo fatal los problemas que el colectivismo y la realidad sociológica han formulado con los avanzares científicos.

De ahí que hemos escogido un tema inusitado en nuestro Derecho Positivo Constitucional, de orientaciones vastas y de firmes basamentos sociológicos; si bien su desarrollo completo supera nuestra competencia y es excesivo para el

tiempo de que disponemos, hemos acometido su estudio considerando de manera breve las fases primordiales de la materia; en el desenvolvimiento de esta tesis resaltan los dos aspectos denunciados: la Representación Funcional ante los principios de la ciencia jurídica constitucional y frente a las necesidades políticas y sociales del Ecuador.

Por lo demás, este aporte tiene el mérito único de nuestro entusiasmo sincero.



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

CAPITULO I

El Derecho Público frente a las nuevas concepciones.—Preocupaciones determinantes de la crisis del Estado y las modernas teorías estatales.—Integración institucional de las fuerzas sociales.

El Derecho Público es el conjunto de normas que regulan la organización y el funcionamiento del Estado y las relaciones del mismo con sus componentes.

En la hora presente, de acentuada tendencia renovadora, asistimos a la elaboración de un nuevo Derecho Público. «Nos hallamos ante una crisis del Estado, crisis honda y grave», como afirma Adolfo Posada; el individualismo político constitucional decae; el liberalismo abstracto y formalista desfallece de impotencia, una vez que ha rendido el máximo de sus frutos, la liberación racional, no alcanza a solucionar los problemas nuevos que formula la moderna mentalidad humana, afanosa de colectivismo y sedienta de realidad.

El principio básico del Derecho Público que fenece, se encuentra consignado en el Art. 2º. de la famosa Declaración de los Derechos de 1789, en los términos siguientes: «El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre». Sobre este principio se levantó el grandioso monumento jurídico que en este siglo ha sido sujeto a una severa revisión y dura crítica; sin embargo, continúa siendo el alma de las actuales instituciones democráticas, vigentes aún en la gran mayoría de los pueblos cultos. El Derecho Público ecuatoriano se halla enmarcado en los postulados del mencionado sistema subjetivista que, al cabo de un siglo de la Revolución, se ofrece descompuesto en esta época cuando se ha verificado la autopsia de la Soberanía del Estado y de los derechos naturales del individuo. En síntesis superlativa, el viejo sistema se desarrolla entre el Derecho subjetivo del Estado y el Derecho subjetivo del individuo.

Como declara Mussolini, «El liberalismo no es la última palabra; no representa la fórmula definitiva del Arte de gobernar», «los hombres han sido gobernados, de modo más o menos feliz, de mil maneras diferentes»; pero, «el liberalismo es el método del Siglo XIX», siglo caracterizado esencialmente por el desenvolvimiento del capitalismo y la afirmación de la nacionalidad. En cambio, el Siglo XX se anuncia con caracteres muy diferentes de los del siglo pasado; así, los sistemas de Gobierno y las doctrinas políticas modernas, como el Comunismo y el Fascismo, están fuera del Liberalismo.

Por doquiera se repite aquel santo y seña de renovación: en nombre de la libertad no es menester dejar a algunos matar la libertad de todos.

El célebre «contrato social» de Rousseau para las apreciaciones actuales, no aparece sino como un tejido de sofismas. Asimismo, «para los socialistas, el Liberalismo representa una época ya superada: la defensa y el triunfo de «tercer estado», de la Burguesía, sobre todo de la pequeña Burguesía; la apoteosis de las ideas filosóficas del Siglo XVIII: constitución, parlamentarismo, división de poderes, libertades individuales, legalismo gubernamental y administrativo, etc. Por tanto, reconociendo la importancia pretérita del Liberalismo, lo consideran un paso de la feudalidad y del absolutismo hacia el comunismo». Triunfante la burguesía, se hizo la opresora; ahora es el momento del proletariado contra la burguesía.

Duguit anota con precisión magistral, que «en la segunda mitad del Siglo XIX, se ha producido una transformación económica formidable, con la cual no puede armonizarse el sistema jurídico rígido y metafísico que había construido la Revolución. En consecuencia, «un sistema jurídico de carácter realista y socialista, reemplaza al sistema jurídico anterior de carácter metafísico e individualista». De ahí que, en la romántica organización constitucional, se presente implacable la contradicción de los hechos: la descentralización, municipio y federalismo, en manifiesta pugna con el concepto metafísico de soberanía.

El nuevo Derecho Público descansa por completo en una concepción, como queda dicho, realista y socialista; mas, tal concepción es también o aspira a serlo *ética* y por ende *jurídica*, y por fin, *sociológica*, lo que equivale a reconocer que se ofrece como impregnada del *sentido social*; y esto en dos relaciones: en cuanto predomina en ella —es evidente—

la preocupación del *interés social* y en cuanto se adapta —no es menos evidente— a las variadísimas formas reales del vivir colectivo, admitiendo y respetando su sustantividad y autonomía en el nuevo orden de derecho que a nuestra vista se elabora», según lo explica A. Posada en el «Estudio Preliminar» a la obra «Las Transformaciones del Derecho Público», de León Duguit.

Esta nueva orientación del Derecho Público supone, según Duguit, el desquiciamiento de la consideración del Poder Público como poder de mando, como el derecho de mandar y de ser obedecido del sujeto gobierno: del Rey antiguamente y de la Nación en y después de la Revolución Francesa, la Nación concebida como entidad suprema, con personalidad distinta, frente y sobre los individuos, sujetos a su vez de derechos. Al derrumbarse la clásica noción de Poder Público, se disuelve la noción y el hecho del Estado Soberano y hasta de la Soberanía misma; nociones éstas de tradición romana, de esencia monárquica y de simplicidad revolucionaria.

Surge, al despertarse el espíritu verdaderamente positivo y al romper éste los moldes estrechos del dogmatismo revolucionario, la marea social creciente y desbordante de la vida intensa, y se produce la necesidad y el hecho de un régimen de derecho objetivo sin sujeto de derecho en un Estado, sin soberanía, aunque con poder: el poder de los gobernantes, que es una función social para crear y asegurar el servicio público que exige la solidaridad social. En este punto cabe concretar lo que guarda conexión con nuestra tesis, para Duguit no existe la personalidad que es el cimiento de la Representación Pública, personalidad que es una realidad jurídica y sociológica y por lo mismo hacemos la salvedad del caso en este aspecto. Pues, en lugar de la noción de la soberanía como poder de dominación y derecho subjetivo del soberano —Rey o Nación—, se afirma la de la soberanía como el distintivo del Estado y en cuanto éste «es la comunidad misma capaz de realizar por sí una vida de derecho, según su propio ideal ético», y esta interpretación, que enmienda la de Duguit, utiliza, no hay duda, lo que existe de sustancial en la doctrina de la Soberanía Nacional: el reconocimiento de la realidad de la colectividad como sujeto del poder: el Estado íntegramente.

Duguit no acepta, en consecuencia, delegación divina ni nacional, pues la una y la otra son pura ficción; en su pensar,

realmente, tan sólo existe la voluntad de muchos individuos que no podría imponerse al que se insubordina. De acuerdo a lo antes expuesto, el Derecho Público moderno se resume así: «Los que de hecho tienen el poder, no tienen un derecho subjetivo de poder público; pero tienen el deber de emplear su poder en organizar los servicios públicos, en asegurar y realizar su funcionamiento»; los actos que realizan no se imponen y no tienen valor jurídico mas que cuando tienden a este fin. No es que hay, según Duguit, cuyo sistema objetivista comentamos, una voluntad general, una voluntad de la Nación distinta de las voluntades individuales, sino que todas las voluntades son individuales, todas son iguales, todas tienen el mismo valor si solamente se considera el sujeto; si varía este valor y se determina, es únicamente por el fin que persiguen (Conceptos contrarios a los emitidos por la teoría de la Representación). Por esto, la voluntad del gobernante no tiene ninguna fuerza como tal; no tiene valor y fuerza mas que en la medida en que persigue la organización y el funcionamiento de un servicio público. De este modo la noción del servicio público acaba por sustituir a la de soberanía; aquélla deviene la noción fundamental del Derecho Público Moderno, en la soberbia concepción de Duguit.

No por la salvedad que antes hacemos, se atenúa el valor trascendental que el sabio Profesor concede al servicio público, ya que evidentemente el servicio público responde a las exigencias de un basamento del Estado Moderno.

A pesar de la salvedad precitada, es importante redondear el sistema acentuadamente realista de Duguit, para posteriores referencias. La ley no es el mandato formulado por una voluntad soberana; es simplemente la expresión de las voluntades de los hombres que la hacen, Jefes de Estado y legisladores, todo lo demás es ficticio; por consiguiente, aparece la definición realista de la Ley, a la que no se le desconoce su carácter obligatorio, si bien el imperativo; es natural que, habiendo sociedad humana, haya una disciplina social, condición indispensable para el sostenimiento del grupo; la Ley no es sino el reconocimiento y la realización de la obligación general que se impone a los gobernantes.

Luego, todo el sistema de Duguit se fundamenta en los postulados que siguen: 1º. Carácter objetivo de los servicios públicos; 2º. Ley de los servicios públicos; 3º. Carácter común de todos los actos administrativos determinados

por un fin de servicio público. Los Gobernantes y los agentes no son, pues, los señores de los hombres que imponen con su poder soberano, no son los órganos de una *persona colectiva* (?) que manda; son tan sólo los gerentes de los negocios de la *colectividad*, de la Nación. La Nación, por su parte, es el medio en que se produce el Estado: el fenómeno de diferenciación entre gobernantes y gobernados (Estado oficial y no oficial de Posada); es un elemento del Estado moderno; pero no es ni el sujeto, ni el objeto del Estado ni de la potencia política; es únicamente el límite, desde el punto de vista de las personas, del ejercicio de esa potencia política. El Poder cede su campo a la Función, y la idea de Independencia a la de Colaboración.

Como se ve, las geniales conclusiones de Duguit pulsan la realidad y señalan las orientaciones verdaderas del Derecho Público por entre la confusión imperante en este momento histórico de revisión y renovación.

Después de la fijación de la valiosa contribución teórica de Duguit, merece también nuestro estudio el aporte del ideario comunista, para la elaboración del Derecho Público del porvenir de la Humanidad.

Para doctrina bolchevique, la Nación tiende a convertirse en un inmenso sindicato director de toda la actividad Nacional. El Estado no desaparece en la Dictadura del Proletariado, sino que se convierte, mediante una organización centralista bien marcada, en el contralor supremo de la actuación de todos, transformándose en un verdadero capitalista, como factor previo de la nacionalización. Pero, el radicalismo comunista destruye y desecha la tradicional doctrina de Montesquieu, alegando que ésta obedece solamente a la necesidad de originar en el Estado burgués un equilibrio ficticio, simulacro de moderación y justicia, en cuyo fondo subsiste únicamente la opresión del proletariado. En sustitución de este institucionalismo, se yergue la estructura soviética que concentra en sí todos los poderes o facultades. Sin embargo, para nuestra finalidad, en el Soviet persiste en principio la delegación o representación en su prístino significado. En el Bolchevismo el Estado llega a la absorción máxima de funciones, el devenir ruso lo pone en evidencia, pudiendo afirmarse que el Derecho Público invade casi en su totalidad la esfera de relaciones jurídicas privadas, o, con más justeza, que lo privado se convierta en público; por eso, en el doctrinarismo

bolchevique desaparece la división dualista del Derecho en Público y Privado.

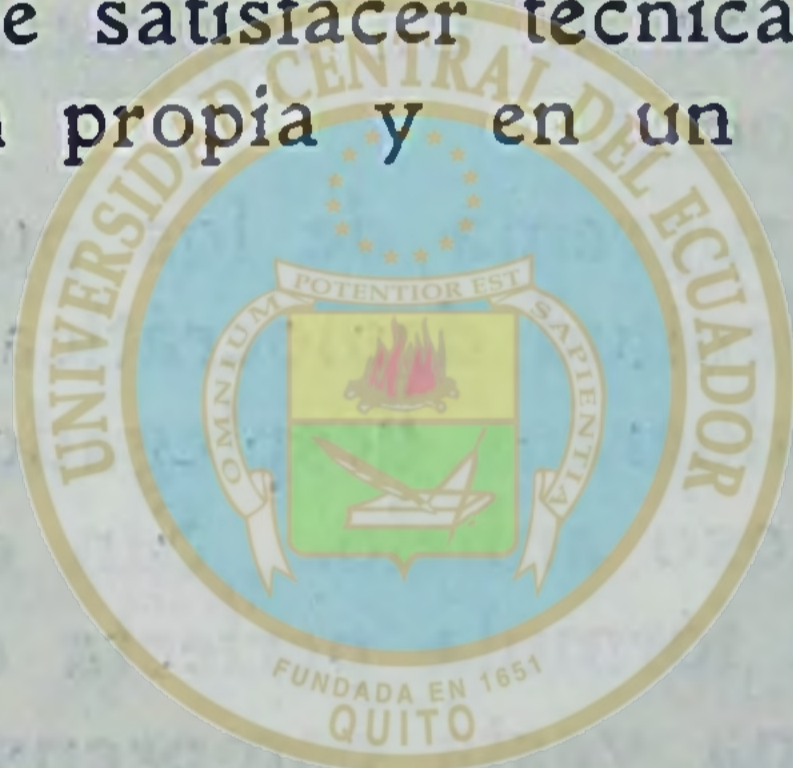
Es imperioso, pues, señalar la solución posible en medio de esta intrincada maraña de ideas, y en este propósito se han empeñado los estadistas y publicistas de la época actual. Afán justificado que ha conducido hasta la enunciación de una nueva Teoría del Estado, cimentada en el conocimiento objetivo, gracias a la definición y valorización de las preocupaciones determinantes del presente momento crítico. Preocupaciones que podemos resumir, siguiendo a Posada, de la manera siguiente: A). Preocupación que se suscita por la intensidad del aspecto social de la vida humana y que para el Estado se traduce en un grave y delicado problema de integración o asimilación constitucional de los elementos o fuerzas en que lo social intensificado se condensa o estructura. He aquí la causa eficiente y la finalidad profunda de la Representación Funcional. B). Preocupación que se produce como consecuencia lógica de una aspiración creciente por constituir para cada necesidad humana esencial una institución adecuada que desempeñe, como función propia, la dirección de las actividades que exige la plena y conveniente satisfacción de la respectiva necesidad: democracia funcional orgánica, cuya realización es factible por el sistema delegativo funcional que supone la estructuración funcional del Estado oficial y del no oficial. C). Preocupación que resulta de la aspiración complementaria e inicial, a la vez, por recoger todos los movimientos sociales y las actividades que los producen y las funciones en que se especifican, en un orden jurídico adecuado: creación de los Estados de Derecho.

Posada anota que «el análisis razonado del proceso de la crisis del Derecho Político moderno, que impone la elaboración de las nuevas explicaciones del Estado, señalaría tres momentos, o movimientos sería mejor: el socialismo, el imperialismo y el sindicalismo»; cada uno de los cuales comporta una negación, planteada desde diverso punto de vista, del régimen político liberal.

Por consiguiente, la nueva teoría jurídico-política ha de reconocer no solamente la voluntad real del individuo y la personalidad individual, sino también la realidad de la voluntad colectiva, general, distinta, y la realidad de la personalidad jurídica del Estado; debiendo, además, contemplar las preocupaciones antes expresadas.

De todo lo expuesto acerca del mecanismo y funcionamiento estatales, se concluye el aumento de los fines del Estado, aceptando que cada fin del Estado es un servicio público en su real u objetiva significación; la referida complejidad finalista del Estado se debe a que cada necesidad general y cada fin colectivo se convierte en un nuevo servicio público. Por ello, el Comunismo que es la fórmula máxima en este orden de ideas, realistas y socialistas, conduce a la identificación o fundimiento de la Sociedad y el Estado, abarcando éste todas las funciones sociales, hasta las que bajo el régimen jurídico actual corresponden a la actividad privada.

Posteriormente veremos cómo el sistema de la Representación Funcional responde a las nuevas necesidades políticas esbozadas: al ideal socialista y a la organización sindical; a la obligación del Estado de satisfacer técnicamente los servicios públicos, como función propia y en un ambiente sólido de colaboración.



ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

CAPÍTULO II

La crisis de la democracia individualista.—El absorcionismo del Poder Ejecutivo.—La función controladora del Poder Legislativo.—La democracia y la eficacia.

Democracia, etimológicamente, significa el poder del pueblo, y desde los tiempos de la Grecia inmortal, no implica tan sólo la concepción de un régimen político, sino también la de un régimen social.

La aspiración suprema de los pueblos ha sido siempre la de alcanzar la plenitud democrática; la Historia nos habla del sinnúmero de esfuerzos desplegados en pro de la consecución de tan grandioso anhelo. Sin embargo, hasta hoy no hemos alcanzado la fórmula perfecta de realizarlo; es que la Democracia exige una vasta comprensión política, una honda preparación social, para el efecto de obtener una verdadera y justa concepción de los derechos y deberes cívicos, finalidad posible merced a la concurrencia de factores naturales que rigen el dinamismo social y de una educación intensa en cada pueblo. Aún más, conseguida la comprensión democrática por parte de los hombres, queda el aspecto de la organización adecuada a su practicabilidad; y es natural que las formas democráticas se impriman de modalidades orgánicas, peculiares, determinadas por circunstancias características, especiales de cada pueblo, en el tiempo y en el espacio.

Como el «Poder del Pueblo» debe ser ejercido en bien del mismo pueblo, por doquiera resalta el plausible afán de encontrar los medios de hacerlo efectivo, la fórmula de organización institucional que asegure el bienestar y progreso nacionales; surge el fundamental aspecto de la delegación de dicho poder y aparece la importancia de la pureza y realidad del sufragio, del acierto e integralidad de la delegación; en la búsqueda de un sistema perfecto de vivir democrático, se ha llegado hasta la propugnación de la acción directa, como

anhelara el sindicalismo revolucionario y el comunismo, ya consideraremos la manera como el Bolchevismo quiere realizar esta acción directa.

En este momento se cierne en todos los campos del vivir social y en todas las fases del saber humano el más intenso desconcierto, y por lo que indicamos en el Capítulo anterior es muy obvio deducir que las instituciones democráticas reinantes soportan actualmente una crisis alarmante.

El pensamiento contemporáneo se halla compelido por la urgencia de modelar un organismo social y político estable, cimentado en las enseñanzas sociológicas y conveniente a la efectividad del bienestar de los hombres. Es que la democracia liberal ha salido de moda; sus instituciones y sus normas básicas han enseñado sus llagas y farsas; las concepciones y prácticas políticas del siglo pasado han llenado ya su cometido histórico; la post-guerra, tras el sacudimiento espantoso de la tragedia, resaltó el fracaso de los métodos políticos usuales, y es la desorientación de los espíritus la que amenaza acabar con la civilización occidental. Lógicamente, los nuevos problemas que se han planteado en el mundo reclaman para su atinada resolución procedimientos inusitados y por esto los hombres del presente siglo pensamos que nada se debe hacer sin el auxilio de la ciencia, que es preciso que la ciencia prevalezca hasta en la estructuración y gobierno de las sociedades.

En efecto, por todas partes se ha manifestado la «crisis de la democracia burguesa constitucional», individualista por excelencia, y por doquiera ha surgido la Dictadura, remedio heroico; las vallas de papel han sido impotentes en las situaciones de hecho y la fuerza háse encaramado en el Poder.

Ante la realidad de estos acontecimientos se impone un análisis, siquiera breve, de los más notables.

Ningún otro hecho más trascendental en este momento que la Revolución Rusa, que brinda al mundo un venero de postulados radicalmente antidemocráticos; no está demasiado advertir, una vez por todas, que el Bolchevismo asigna a la denominación *Democracia* un sentido especialísimo, atendiendo únicamente al capitalismo explotador e individualista, y no toma el término en su justa acepción; por tanto, las objeciones se refieren a lo que llamamos Democracia liberal, en cuyo seno se ha exaltado el capitalismo.

Lenin («Democracia Burguesa y Democracia Proletaria») indica las ideas bolcheviques manifiestamente antidemocráticas y las tendencias comunistas para la realización del gobierno y de la voluntad del pueblo ruso. En lugar del parlamentarismo se constituye el soviétismo con su pretendida representación fiel del proletariado; el soviét, afirman sus expositores, asegura la plena realización en todo momento, de la voluntad de los trabajadores. Los delegados a los soviets son designados para corto tiempo y pueden ser removidos en cualquier momento, apenas los electores creen que no desempeñan con exactitud el mandato, de esta manera se garantiza la acción directa de las masas; esta importante innovación soviética cuadra muy bien en el sistema representativo funcional. El Sovietismo es un consejismo extendido a todos los aspectos de la vida social polifásica. Para los bolcheviques no merece respeto el ídolo democrático que sirve de medio de explotación del proletariado; rechazan el Parlamentarismo, ya que el Parlamento expresa de modo grosero e imperfecto la voluntad del pueblo o nacional, y esto es una gran verdad; en cambio, estiman más elástica, profunda y honrada la representación (también democrática, según nuestra acepción) de los soviets, con la revocabilidad del mandato.

Pero, el Soviet y el Parlamento se excluyen o pueden coexistir en el institucionalismo estatal? Para Kurt Eisner, quien proclamó la República Socialista de Baviera en 1918, y para muchos socialistas occidentales, es procedente la coexistencia; mas, es imposible según el Bolchevismo que desde sus comienzos sedujo a las masas con la promesa de conceder todo el poder a los Soviets.

La revolución bolchevique con la Dictadura del proletariado busca el aniquilamiento de la Burguesía, la desaparición de las clases sociales no cimentadas en la división del trabajo, sino en privilegios absurdos e injustos, junto con el Estado burgués, y pretende asegurar el advenimiento de la Democracia Proletaria; empero, según nos parece, no es posible la efectividad democrática, aunque se realice la nivelación u homogenización de las unidades personales integrantes (trabajadores o productores o ciudadanos), si permanece acentuada en una masa informe y no adopta forzosamente la organización funcional.

El Bolchevismo y el Comunismo en general consideran al Sovietismo como la forma de organización política más

democrática, verdaderamente democrática, desde que atrae a las funciones gubernativas mucho mayor número de ciudadanos que cualquiera otra forma política y con la esperanza de que ese número aumente hasta que desaparezca el gobierno por la concreción de la función gubernativa en todos. En resumen, la Revolución Rusa presenta desafiante la Dictadura del Proletariado, frente a la Democracia Burguesa que en esencia no es sino la Dictadura del Capitalismo que estrangula al Proletariado.

Dejando a un lado el exagerado antidemocratismo comunista, es evidente que el proletario, esclavo o siervo moderno, en la organización democrática liberal imperante es un ente abstracto de derechos, ante la Ley y nada más, ya que esos derechos no tienen efectividad sino para los burgueses por la desnivelación económica existente. La igualdad jurídica de los ciudadanos, es una mentira con la cual no se puede seguir engañando a las masas; lo cierto es la desigualdad, hacia cuya destrucción tienden todos los doctrinarismos socialistas, todos los idearios que conceden el primado a lo económico.

Pero, si el Comunismo o Socialismo de izquierda se muestra tenazmente antidemocrático y partidario de la sustitución completa de las instituciones orgánicas de la democracia individualista por el soviétismo, los partidos socialistas de la derecha y del centro, como se puede decir, no rechazan las formas democráticas actuales ni desdeñan tampoco el aporte soviético.

Concretándonos a la cuestión que nos interesa, no es dable afirmar que el soviét, compuesto, naturalmente, por delegación, necesita, como el Parlamento y más corporaciones mandatarias, ser el trasunto fiel y perfecto de la colectividad representada. Ahora bien, dondequiera que existe delegación es aplicable el sistema representativo funcional; por consiguiente, la Representación Funcional cabe en cualquiera forma política de organización, sobre todo cuando predomina el afán científico del democratismo orgánico, caracterizante del pensamiento alemán y de muchos otros pensadores. Por lo expuesto, el mismo Soviet admite el sistema delegativo funcional en principio, y al acogerlo en su integración acrecería su solidez y ganaría en técnica; de esta manera se aumentaría su eficacia, máxime si el soviétismo ha consagrado ya la acción de control de los delegantes, con la facultad de revocar el mandato que hace que los diputados se encuentren siempre relaciona-

dos con la fuerza impulsiva de la democracia que los designó.

No se diga, pues, que la Representación Funcional se basa en los intereses mezquinos de lucro de las corporaciones actuales, de nuestras agrupaciones sociales; en un régimen comunista el funcionalismo se cimentará naturalmente en el interés elevado del mejor desempeño y de la mejor garantía de cada función social dentro de la actividad general del pueblo.

Aparte estas consideraciones teóricas y retornando al examen de la realidad que nos circunda, vamos a contemplar el problema de la Democracia especialmente en nuestra América latina, cuyos pueblos, en su totalidad, se han constituido bajo formas democráticas.

La América de estos tiempos parece estremecerse de uno a otro confín, como rememorando los sacudimientos precursores de la Epopeya de la Emancipación. Hemos visto cómo los Gobiernos constitucionales han desaparecido cual figurillas de papel al soplo del vendaval, mientras mandones de pacotilla se han atribuido el Poder; el orden ha perdido su equilibrio básico y la autoridad ha soportado notorio menoscabo.

Frente a estos hechos, se dibuja la gran interrogación que amedrenta a los espíritus enfermos de pereza y que incomoda a los hombres anhelantes de quietismo. ¿Cuál la causa de tanta anormalidad en los pueblos latinoamericanos? Es que estos pueblos son singularmente ingobernables, es que son rebeldes ante la autoridad y ajenos a todo orden, es que son ineptos para el ejercicio de la democracia, son las respuestas inmediatas e impacientes de unos y de otros. Sin embargo, ahondando el análisis de la situación, los defensores valientes, los pensadores serenos de esta América convulsa, responden con mucho fundamento, el mal radica no en el hombre sino en la Institución, en «la errónea estructura política de nuestras nacionalidades», como dice Mario García Kolly.

En consecuencia, para remediar esta dolencia, al parecer ingénita, hay que operar una transformación sustancial, en un sentido real e integralmente democrático, de nuestro institucionalismo estatal. Y un régimen es, con toda evidencia, tanto más democrático, cuanto más constante e inmediata es la acción del *demos*; cuanto más el pueblo puede influir eficazmente en sus magistrados o representantes, y esa acción será perfecta cuando proceda de todas las fuerzas sociales y

esta influencia será más eficiente, cuando las fuerzas mencionadas estén organizadas y prontas a la actuación directa.

Particularizando estas apreciaciones, tenemos que un Ejecutivo fuerte es incompatible con los caracteres de un Estado democrático y representativo; pues, los sistemas constitucionales son tanto más perfectos a medida que las garantías para contrarrestar el imperio de una voluntad física son más completas y adecuadas. El Poder Ejecutivo como se halla establecido, representa la tradición del poder personal del Soberano, monarca, etc. frente a la afirmación de la soberanía social o popular.

Juan Montalvo, el pensador más grande del Ecuador, reconoce los perjuicios que reporta la omnipotencia del Ejecutivo para la Democracia, cuando escribe, en «El Regenerador», que: «El malestar de las Repúblicas Sudamericanas consiste no tanto en sus malas leyes, cuanto en que las buenas no son obedecidas, y en que el Ejecutivo tiene por ellas mismas facultades exorbitantes, y cuando no las tiene se las arroga de mano poderosa».

Concretándonos al Estado ecuatoriano, observamos que nuestra Carta Fundamental reconoce la Soberanía popular y consagra la Democracia; pero, prácticamente el Poder Ejecutivo usurpa atribuciones, y no podemos hablar de Democracia desde que ni siquiera se ejerce el sufragio de manera libre, aunque sea en la forma simple en que se halla organizado. El primer vicio puede enmendarse por el cambio de hombres, por la exaltación a la primera Magistratura a ciudadanos respetuosos de los preceptos legales; mas, el segundo, es ante todo un vicio inherente a la democracia liberal, inorgánica, pues, como declara Burggess, publicista norteamericano, con gran sentido realista y a la manera de Duguít, la soberanía popular, ficción clásica, no existe; de hecho la soberanía reside sólo en el grupo que gobierna. Este aspecto doctrinario contemplamos ya en el Capítulo anterior.

Por otra parte, nuestros Presidentes no han sido ungidos por el voto popular, medio de delegación de la soberanía; el cuartel o el convento han hecho siempre la elección, y los miembros del Poder Legislativo no han sido representantes de los intereses y aspiraciones genuinas del pueblo, sino más bien de las conveniencias del Jefe del Ejecutivo o del círculo a que éste pertenece; de esta manera, «la fuente de la soberanía, el gran elector, el director supremo de nuestra vida de-

mocrática, es el Ejecutivo». Y ésta es la causa del triunfo de las medianías, de los partícipes del negocio lucrativo de gobernar y de los que se pueden ofrecer incondicionalmente a servir los intereses del Elector. En efecto, resalta la necesidad de transformar la institución electoral para asegurar la independencia de la elección, para la legitimidad democrática del mandato, fin que puede cumplir, como veremos en el Capítulo correspondiente, el sistema representativo funcional; de otro modo no puede evitarse que absorba el poder solamente el grupo que triunfa a brazo partido en una revuelta o por el simple querer del antecesor.

Sin embargo, hay que reconocer la amarga verdad de que la Soberanía popular no puede expresarse plenamente en un país como el nuestro, que se compone de un millón y medio por lo menos de indios sumergidos en la barbarie y el analfabetismo; fuera de una intensa labor educacional, no existe otro remedio para este problema.

Además, contamos con miles de ciudadanos indiferentes, por falta de civismo o por el convencimiento del fraude electoral, indiferentismo y abstencionismo que han crecido formidables ante el escarnio de la democracia.

Toda la trascendencia del punto en cuestión y por el nexo estrecho que guarda con nuestra tesis, conviene insistir en ciertos detalles referentes, razón que nos obliga a detenernos en consideraciones indispensables, pese a la limitación propia de este trabajo.

Nuestras Constituciones han sido criticadas y con justicia, de ser enteramente teóricas; pero no podían ser de otra manera, desde que se han cimentado en los principios metafísicos de la Revolución Francesa, en postulados de mera razón, divorciados originariamente de la realidad.

Por esto se explica que mientras en las Constituciones se consagra la doctrina de la división e independencia de los tres Poderes Gubernamentales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la realidad contradice de manera palmaria estos principios democráticos. El Poder Legislativo degenera en una mera hechura del Poder Ejecutivo, que hace de verdadero y único soberano. El absurdo está en que, siendo la Soberanía de toda la Nación, por ministerio de la Ley o por obra y gracia del fraude, viene a ser un hombre el Soberano; pues, como escribe García Kolly, «El Poder Ejecutivo en América no ha podido ser, casi en ningún momento, un Poder aislado, sino que reves-

tido de todo el Poder, ha sometido Parlamentos, dominado a los Tribunales y quebrantado la teoría de la Independencia de los Poderes del Estado».

Nuestra historia republicana confirma esta adulteración democrática, cuyo proceso es bastante sencillo para dejar de no mencionarlo. El Primer Mandatario nombra para cada una de las Provincias como Gobernadores a los individuos de su confianza o que correspondan a las conveniencias de su círculo, para que sean fieles colaboradores en la explotación del mando. Cuando llega el día de preparar las elecciones de Senadores y Diputados, el Presidente y sus Gobernadores formulan la lista oficial; luego viene la parodia eleccionaria y el Poder Legislativo está integrado, claro está, por los nombrados por el Poder Ejecutivo, no por los Representantes genuinos del pueblo, sino por los *amigos de la causa*, resueltos a sostener a todo trance la política presidencial en pago de la merced de la elección. De este modo el Poder Ejecutivo absorbe al Poder Legislativo y constituye con la ciega obediencia del Ejército su poder despótico. La reciprocidad entre el Presidente, los Gobernadores y los representantes legislativos ha producido por fin la desorganización política del Ecuador, la marcha desastrosa de los negocios públicos, por la intención preferida de los intereses de bandería. Con claridad meridiana se ha visto que los designados en la lista oficial resultan siempre los elegidos, y «su elección los liga al que les concedió el honor, y son los adictos incondicionales que actúan inspirados en el Despacho Presidencial», como se ha dicho en frase gráfica.

De esta manera se siente en el Ecuador, y es una desgracia, el absolutismo del hombre que con el título de Presidente de la República absorbe todos los Poderes, con influjos a veces directores, apoyado por el militarismo y servido por el incondicionalismo: el Presidente manda con autoridad absoluta, su poder es incontrastable y sus atribuciones ilimitadas; los Congresos le pertenecen y hasta la Justicia le está sometida, porque los magistrados encargados de función tan elevada son al fin su hechura. Por lo dicho se comprende la razón suficiente que asistía al Dr. Agustín Yerovi, cuando escribió, en su estudio biográfico de don Juan Montalvo, que: «Las Constituyentes y los Congresos, con pocas excepciones, han representado los intereses del Gobierno: no del pueblo». Por consiguiente, es absurdo esperar que los legisladores que con-

curren con propósitos de franco gobiernismo o de desesperado y excepcional antigobiernismo, pues los servidores del Ejecutivo son siempre en mayoría y en reducido número los opositores, desarrollan su alta misión de control de la conducta del Ejecutivo.

Si es indispensable otorgar al Poder Ejecutivo autoridad suficiente para una acción pronta, eficaz y si las circunstancias lo exigen fuerte, es imperioso, por lo mismo, situar frente a él al Poder Legislativo como orientador y fiscalizador, como representante genuino del pueblo; función es ésta —repetimos— que no puede ser cumplida por los Congresos incondicionales, manchados con el pecado original de su integración; adulterado desde su nacimiento no puede obrar con independencia; formado por medianías no puede laborar con eficiencia, ni cumplir su fin político de fiscalización. En consecuencia, todo factor que contribuya a remediar esta anomalía de hecho, procurando la disminución posible de las influencias perjudiciales del Ejecutivo en la integración y actuación de los otros poderes, merece la más entusiasta acogida de quienes anhelan la efectividad democrática; pronto veremos cómo la Representación Funcional realiza este bien respecto del Poder Legislativo.

En conclusión de lo expuesto, podemos afirmar que en nuestros Estados no existe la verdadera democracia, porque su actitud estructural no permite que se refleje fiel y constantemente el querer de todos por la verificación atinada de los servicios públicos. Se impone el establecimiento de cuantas instituciones aconsejan las ciencias sociales, sobre todo la Sociología; procede la transformación del Estado constituyendo la Democracia Orgánica, reconociendo y consagrando el derecho de las agrupaciones que cumplen una función estable en la vida nacional; otorgándoles la facultad consiguiente para elegir y remover, siempre y cuando su conveniencia lo requiera, a sus delegados en el Municipio, en el Parlamento y en todas las entidades dirigentes de la vitalidad social. Esta integración de las fuerzas sociales en el dinamismo político contribuirá a formar gobiernos populares y a ejecutar la Democracia. Solamente así, cuando estén representados todos los componentes sociales y todas las unidades constitutivas de la Sociedad, en el sentido sociológico de composición y constitución sociales, en los órganos de los poderes públicos, se logrará que desaparezcan los vicios anotados, retornará el

perdido equilibrio y acabarán las rebeliones que tanto asustan. Entonces los Gobiernos se verán obligados a seguir por fuerza los dictados de la voluntad nacional, so pena de ser compelidos institucionalmente a dejar el Poder en manos de los mandatarios auténticos que designen los gobernados.

El Ecuador y todos los estados de América, libres de reyes y vasallos, de príncipes, condes y siervos, pueden encaminarse de modo fácil por la senda de la democracia científica y llegar a vivirla en su plenitud tras una intensa y extensa labor educacional.

Para llenar este Capítulo nos queda por estudiar otro problema fundamentalísimo y es el que atañe al conflicto nacido entre la Democracia atomística predominante y la Eficacia. ¿Cómo coordinar la Democracia y la Eficacia? He aquí la cuestión. Por un lado se presenta la necesidad de hacer efectivo el sistema representativo o de opinión pública, y por otro, la urgencia manifiesta de asegurar la competencia técnica en el servicio público. El solo planteamiento de este problema, según Adolfo Posada, se debe estimar como una de las causas de la crisis actual del régimen constitucionalista.

La eficacia exige la intervención de funcionarios competentes, especializados, profesionales; pues, no hay que olvidar que la complejidad y la variedad de los servicios públicos, crecientes en razón directa del progreso, para su mejor atención suponen preparación especial, funcional, de las personas encargadas de la prestación de cada servicio. Barthelmy afirma que: «El progreso entraña por sí mismo una complejidad creciente en todas las ramas de la actividad humana», y que «El gobierno de los hombres no es excepción de esta regla». Un mecanismo estatal más complejo exige mayor técnica en el gobernante. Ahora bien, la técnica es obediencia, sujeción de la opinión y de la voluntad a las normas objetivas del servicio público, al dictamen de los competentes. Por el contrario, la Democracia se concibe y debe realizarse a base de libertad, cuestión ética, y es en fin de fines el control del pueblo sobre el gestor de los servicios públicos, sobre el gobierno. Sin embargo, mientras la Democracia, desprovista todavía de sentido orgánico, funcional, se advierte en todas las manifestaciones del Estado, la técnica, a su vez, se afirma con multiplicado impulso, aumentando su radio de acción en esas mismas manifestaciones. Ambas exigencias son perentorias.

El conflicto puede aliviarse en virtud del equilibrio o compenetración de los dos principios fuerzas, el avance técnico y la efectividad democrática. Su solución supone una adecuada organización de los medios de formación y expresión de la opinión pública, entre los que tiene preferente valor político el que hace referencia a la aplicación del Sufragio.

El predominio de la técnica da por existente una poderosa organización sindicalista para no degenerar en un burocratismo deficiente y perjudicial. En cambio, la preponderancia de la democracia origina, lo ha demostrado ya la experiencia histórica, el alardeamiento u olvido de la técnica indispensable en el Estado moderno y consagra la fuerza del número, contraproducente para el avance social; aún más, da lugar a regímenes de absolutismo político. Es preciso confiar menos en la fuerza creadora de la voluntad popular y en el buen sentido de la opinión pública.

En suma, la Democracia es peculiarmente política y su forma delegativa usual es el sufragio, es numérica, por cabezas podemos decir; mientras tanto la Eficacia es sobre todo administrativa y se asegura merced a la Representación Funcional, es cualitativa, por estirpes sociales. Solamente cuando se imponga la ciencia en el gobierno de las naciones y sea efectiva la Democracia Orgánica, se armonizarán y confundirán las exigencias técnicas y democráticas.

Por hoy nos basta asegurar que la Representación Funcional es profundamente científica, verdaderamente sociológica y que garantiza la eficacia, porque lleva técnicos a las altas esferas del Gobierno. Además, es de posible aplicación dentro de la estructuración parlamentaria vigente, lo mismo que en la organización soviética. No está demasiado advertir que la representación practicada en la Rusia bolchevique para integrar los Soviets es la proporcional o numérica, por lo cual éstos son consejos de diputados y no cuerpos técnicos y orgánicos; deficiencia estructural que ha impuesto la necesidad de acudir a la creación de Consejos auxiliares especiales, como el Consejo Superior de la Economía Nacional (C. S. E. N.) y otros, compuestos, siquiera parcialmente, por especialistas.

Por fin, la Representación Funcional es admisible, lo mismo cuando el Poder se divide en las ramas fijadas por Montesquieu, que cuando todo el Poder es para los Soviets.

CAPITULO III

Sistemas representativos.—Representación proporcional y Representación Funcional.—Formas institucionales del Funcionalismo.—Organos consultivos y órganos del Poder.

La organización de los Estados actuales se basa en la soberanía Nacional y en el sufragio que es el modo de expresión de la voluntad del todo social y político, el medio de la delegación de la soberanía.

Para el Derecho Romano, fuente propicia de casi todas las instituciones jurídicas en los pueblos de la Cultura Occidental, hay sólo dos términos en la vida del Derecho: el individuo y el Estado; la persona social no tiene cabida y las entidades colectivas son conceptuadas como simples pluralidades de individuos, «societas» o grupos que obtienen del Estado la personalidad ficticia por concesión «universitas». De ahí que bajo la influencia de este derecho y con la inspiración filosófica del siglo XVIII se causó la muerte de la autonomía corporativa desenvuelta en forma halagadora en la Edad Media, y se negó la existencia de la persona social. Por esto la Revolución Francesa, informada en aquel pensamiento, desconoció el derecho de asociación y confirmó en la Ley Chapelier de 14-17 de junio de 1791, la supresión de los gremios llevada a cabo por Luis XVI y en obediencia del Consejo de Turgot.

Pero, la evidencia de la asociación y de su personalidad social, a pesar de los dictados legales que la desconocen, es actualmente indesechable, como demostraremos en el capítulo correspondiente al Sindicalismo. Con esta premisa, aún en el seno del sistema jurídico de la soberanía nacional conceda a la manera francesa revolucionaria, es lógico sostener que si existe una voluntad general, una voluntad de la nación, distinta de las voluntades individuales, y si esta voluntad es soberana, es menester, por lo mismo, asegurar en cuanto sea posible su expresión exacta, mediante la representación de

todos y cada uno de los elementos constitutivos de la Nación, esto es, de los individuos y de las agrupaciones. Es forzoso y muy científico, por otra parte, que la ley recoja la realidad, debiendo consiguientemente favorecer, dirigir y determinar el movimiento asociacionista. Si se busca el modo más adecuado y eficiente para la realización democrática, es preciso de toda evidencia asegurar la concurrencia delegatoria de los componentes nacionales, reconociendo a cada uno el derecho que les asiste para hacerse representar.

Ahora bien, la Nación es una formación histórica, por lo que se ha dicho que se halla integrada más de muertos que de vivos. En otro aspecto, la familia como grupo social ha perdido en esta época la cohesión que tenía en siglos pasados, y el Municipio muestra su impotencia para fundar grupos coherentes y fuertes en el seno de la Nación. En cambio, las agrupaciones profesionales encuadran y organizan a los individuos en una nueva jerarquía social, en el seno de la Nación, y, fundados en la comunidad de intereses, comerciales, de trabajo, etc., se ofrecen como el producto social más notable de estos tiempos. Por consiguiente, en la Nación existen, además de los individuos y de las sumas de individuos, otros elementos que forman la infraestructura resistente del edificio social, son los grupos profesionales, dando a esta expresión su significación más amplia.

La representación profesional compone asambleas que no representan sino a individuos y cuando más a los grupos de individuos constituidos en partidos políticos, por el sistema de las concesiones de representaciones minoritarias, y ya hemos dicho que no solamente los partidos políticos (sumas de individuos) y los individuos son los elementos integrantes de la Nación. Entendido que la Nación es la forma máxima que han alcanzado los pueblos civilizados, y cuya resultante responde a múltiples factores: comunidad de derechos, de idioma, de tradiciones, de luchas, de religión, de desastres y de victorias.

Por estos antecedentes, es lógico concluir que la voluntad nacional únicamente puede estar representada como fidelidad cuando las diversas ideologías y los múltiples intereses sociales actúen efectivamente en función política, cuando las varias fuerzas de la vida nacional tomen parte en la decisión de los problemas estatales, y es evidente que la decisión legislativa es de importancia imponderable. Cuando el Congreso

o Parlamento sea en pequeño realmente lo que es la Nación, el conjunto de las diferentes fuerzas y de los variados intereses, se hallará representada plenamente la voluntad de la gran comunidad electora.

Según nuestro entender, la mayoría numérica en que se cimienta la Representación Proporcional debe acogerse nada más que para la definición de un caso concreto: Comisiones romanas, elecciones de un representante, mas no para fijar la representación o delegación misma.

Como escuela de estas aspiraciones de consolidación democrática ha surgido el profesionalismo o funcionalismo y se ha proclamado la Representación Funcional, objeto de esta tesis.

La Representación Funcional significa la forma política más perfecta de la participación imperiosa de los grupos sociales en el Estado; participación deficiente, si no nula, en el sistema de la representación individual. La Representación Funcional es medio de realización de las aspiraciones nuevas de tecnicismo, de los anhelos de institución de la democracia orgánica; la Representación proporcional es la fórmula consagrada de la Democracia individualista; prácticamente la primera se puede establecer en sustitución o como complemento de la segunda.

En adelante usaremos como sinónimo los términos profesional y funcional, en el sentido de que toda profesión cumple una función social e inversamente toda función social constituye una profesión; cuando la palabra profesión se estime en su significado estrecho de actividad lucrativa que en general se le concede, tendremos buen cuidado de advertirlo.

La Representación Funcional, por su misma esencia, no se basa en el número sino en la valía social permanente de cada grupo; en este sentido ha sido preconizado por la ciencia política y constitucional.

La simple enunciación del nuevo sistema de representación ha suscitado ardientes discusiones en el campo científico y con mayor razón en el terreno de las legislaciones; sin embargo, abrigamos la esperanza de que vendrá el día cuando justicieramente se permita a los núcleos colectivos asegurar una existencia de plenitud y conciencia social.

El Senado de España, antes de la Revolución grandiosa que hizo de la Monarquía Ibérica constitucional una República, tenía ya la representación de las Universidades, etc.;

en suma unos veintiún delegados funcionales entre la totalidad de cien representantes.

Fuera de este ensayo verificado en España a la que nos ligan vínculos de raza, de historia, de idioma, etc., no sabemos de ninguna otra legislación que haya incorporado la representación funcional en lo que atañe al organismo legislativo; es seguro que esto se deba a la espera de una total definición de la conciencia del grupo, de que las agrupaciones funcionales sientan la necesidad del vivir colectivo pleno y tengan urgencia de sostener la comunidad de intereses hasta el recinto supremo de las leyes; por otra parte, es un óbice poderoso el afán de mantener en su pureza el régimen democrático atonista, y lo es también la general resistencia a toda innovación trascendente.

La idea funcional no es marxista, como se cree, es esencialmente sociológica; guarda relación con el marxismo, pero no puede confundirse con él; no se puede ocultar, sin embargo, que coinciden su base realista, en su aspiración socializadora y en su finalidad principalmente económica.

El funcionalismo es una forma de organización social, científica por fundamentarse en la ley económica de la división del trabajo, y, porque solamente es esto, en su fondo se puede vaciar la neutralidad burguesa de yanquilancia o la proletaria de la Rusia Soviética. El funcionalismo se origina en el proceso de diferenciación social y en la concepción orgánica de la Sociedad, mas no en las aspiraciones de justicia social que persiguen la destrucción radical de la división existente de los hombres en explotadores y explotados; por lo tanto, es independiente del caris político, en el sentido de ideario partidarista; lo que no obsta para que los distintos partidos acojan el nuevo sistema representativo como un medio de alcanzar el triunfo de sus propios postulados. Responde eso si a la tendencia colectivista que espontáneamente se viene enfrentando al individualismo neto; pero, basta reconocer que todos los partidos políticos aceptan ya la necesidad de suplir el falso régimen exclusivamente individualista, para explicar el hecho palmario de que todos ellos se conforman con el funcionalismo y hasta sostienen la Representación Funcional como uno de los postulados programáticos respectivos.

Podrán prevalecer ideologías políticas diferentes, pero en toda sociedad avanzada y por ende compleja se deberá con-

siderar forzosamente la estructuración social, a base de las fuerzas sociales o actividades especializadas, para el establecimiento institucional sólido y completo, máxime si se ansía verificar la Democracia Orgánica perfecta, meta de las aspiraciones científicas político-constitucionales de esta hora.

Acercas del nuevo sistema representativo se han enunciado múltiples matices doctrinarios; pero, de la frondosidad ideológica, se pueden entresacar analíticamente las bases comunes reconocidas por las varias doctrinas. En forma somera vamos a exponer las fundamentaciones salientes:

a) La realidad de los grupos y la afirmación de su valía social, con su consecuente perentorio de su integración en la vida plena del Estado. En principio la Representación Funcional obedece a la reacción contra el «atomismo de la concepción democrática individualista», proviene del enaltecimiento efectivo del *interés* frente a la modalidad puramente *ideológica* (en el sentido de abstracción) imperante. Mientras el Sufragio Universal expresa *ideas abstractas*, la Representación Funcional manifiesta *ideas concretas*, en el vehículo de todos los intereses profesionales. Esta contraposición del interés a lo abstracto se agudiza aún más dentro de las doctrinas que afirman el primado de lo económico y preconizan consiguientemente la sustitución perfecta de la Economía a la Política.

b) La preocupación por la competencia, la necesidad de la eficacia en la satisfacción de los servicios públicos; pues, únicamente la Representación Funcional puede aportar el tecnicismo de que carece el Estado en la Democracia actual, haciendo que el Organo Legislativo, verbigracia, sea la congregación de los mejores especialistas de las distintas profesiones.

Es fácil deducir, por lo expuesto acerca de estos fundamentos del sistema funcional, cuando tratamos de la orientación del Derecho Público, y del problema de la contienda entre las concepciones democráticas liberales y la necesidad de la eficacia, que se abre un vasto horizonte pletórico de sugerencias interesantes y que proporciona el tema, ancho campo de discusión para el duelo doctrinario y positivo entre los propugnadores del profesionalismo y los mantenedores de la fuerza doctrinaria democrática individualista. Sobran razones, por lo mismo, para explicar los temores y las dificultades.

des que se oponen a la inserción del nuevo sistema en la estructuración estatal vetusta e impotente.

Hagamos un recuento del proceso evolutivo de la idea profesionalista, enunciemos los atributos favorables del sistema y en nuevo Capítulo expondremos las argumentaciones contrarias, a fin de ver si es posible desvirtuarlas.

Ya en 1819, Rottek se pronuncia por la Representación Profesional, reconociéndola como el modo más exacto de determinar la voluntad general verdadera, reflexiva y permanente. Se aspira a encontrar formas que sean trasunto de lo natural y orgánico y a esto responde la Representación Funcional; por ello, en el aspecto científico la tendencia organicista, que singulariza al pensamiento alemán y que se anota también en tratadistas que nos pertenecen como Giner de los Ríos, Adolfo Posada, etc., cuanto se proyecta en las concepciones jurídicas y políticas en general, constituye una contribución preciosa que cimienta con firmeza la doctrina funcionalista.

Bluntschli, en su «Política», nos habla de que «la ciencia moderna se engaña peligrosamente cuando, olvidando la naturaleza orgánica de la Nación, pretende disolver todos los lazos que forman el conjunto y arrancar a los ciudadanos de los miembros a que están unidos..... arrojándolos en confusa mezcla como átomos iguales en la inmensa asociación. La elección basada sobre las uniones orgánicas evitaría, al contrario, la dominación dañosa de una parte y lograría además la variedad ordenada y la representación de las minorías». Precisamente la Representación Funcional verifica la estructuración de los intereses reales del pueblo en el Estado, la inserción de las agrupaciones sociales y al mismo tiempo desplaza total o parcialmente el sistema abstracto de los partidos y borra las concepciones clasistas tradicionales.

La voluntad popular producto orgánico de partes diversas, sólo puede alcanzar su expresión por medio de un sistema representativo que le corresponda en dicha estructura orgánica. Schäfle afirma que: «Las diversas profesiones sociales deben estar representadas; no se habla aquí de privilegios, no se trata de confiar el derecho de voto en provecho de un cierto número de agraciados, porque todos, profesionalmente, pertenecen a algún grupo. El error de una democracia niveladora está en no ver en la sociedad más que individuos aislados y descomponer al pueblo en una polvareda

individualista; no solamente existen los individuos sino también los grupos, a los que debe otorgarse su lugar». Es palmario que la Sociología, estudiando las formas y los grupos sociales, es decir, cumpliendo su misión científica, ha contribuido en general al desarrollo de las doctrinas profesionalistas.

En cuanto a la causa originaria del profesionalismo y a la explicación de la teoría profesional, hallamos consiguientemente discrepancia de pareceres. Para Benoit, según su exposición en «La representación política de los intereses profesionales», es la ley de adaptación de la evolución política a la evolución económica. Para Durkeim, «La división del trabajo es el hecho inicial de la vida en sociedad. Es una consecuencia de las diferencias que la ley produce y al mismo tiempo su complemento». «La comunidad de intereses y de profesiones crea entre los que las ejercen una interdependencia recíproca, una solidaridad positiva análoga a la creada por la comunidad territorial». De esta manera, la ley de la división del trabajo rebasa de lo económico a lo moral, a lo político, etc., porque hay un lazo íntimo entre todos los fenómenos de la vida social. Un paso más en el proceso de evolución y nace la aspiración suprema de los grupos sociales para sustituir o añadirse a los grupos políticos en la tarea dirigente de la comunidad; aspiración tanto más imperiosa cuanto que, según Durkheim, la Sociedad aparece «compuesta de una polvareda infinita de individuos inorganizados, que un Estado hipertrófico se esfuerza por retener». «Monstruosidad sociológica —añade— el Estado no basta a expresar por sí sólo la actividad colectiva de las naciones».

Por la valía científica de Duguit merece una ligera cita especial su pensamiento sobre la cuestión sindical y la tendencia profesionalista, el cual podemos sintetizar en la forma siguiente:

Para Duguit el Estado no es sino la diferenciación de gobernantes y gobernados, es decir de fuertes y débiles. El sufragio universal es una comprobación, pues el principio mayoritario consagra en esencia el gobierno de los más fuertes en número. En el momento presente aparecen ya dos fuerzas gubernativas: la fuerza de la mayoría numérica y la de los sindicatos profesionales. Como el sindicalismo amplio no se confunde con el sindicalismo obrero, de lucha social, no puede decirse que aquél es antiparlamentario y que va a

crear un antagonismo entre la Representación proporcional o política y la profesional o económica. «Es un error sociológico evidente —afirma— decir que el movimiento sindicalista es exclusivamente antiestadista y antiparlamentario, que es de orden económico y que no puede dar lugar a una representación parlamentaria. Es, en efecto, un error sociológico absoluto pretender que exista oposición entre las fuerzas económicas y sociales de una parte y las fuerzas políticas de otra». «Todo lo contrario —añade— la armonía profunda de lo económico y lo político es la base indiscutible de la teoría de la representación. Sólo es órgano político viable y activo aquél que representa un elemento social; y por otra parte, todo elemento social y coherente llega a ser, por eso mismo, una fuerza política, imponiéndose directamente o por representación». (Lo transcrito es tomado de «La Representación Sindical en el Parlamento»).

El sufragio individual no recoge todos estos elementos que pugnan por una representación política. «Sólo con una condición podrá asegurarse la representación de la voluntad nacional: que se hagan figurar en el cuerpo representativo todos los elementos que constituyen la Nación: los individuos y los grupos.

En cuanto a la forma de realización, Duguit, lo mismo que Schäfle, se muestra partidario del sistema mixto; este tratadista quiere un cuerpo representativo, a base general, territorial y profesional, de modo que se tomen en cuenta todos los intereses que hasta en el individuo se manifiestan, combinan y luchan; aquél, en cambio, piensa que instituyendo la representación profesional y a su todo la Representación profesional, se lograría un gobierno armónico, y deja a cada legislación la faena de organizar el sistema, de manera que asegure la Representación de las fuerzas sociales de primer orden en la vida nacional. «Una cámara elegida por los grupos sindicales, puede ser el contrapeso de una cámara elegida por el sufragio universal».

El Fascismo considera que el Estado liberal democrático no domina las fuerzas existentes en el país, sino que es dominado; frente a este Estado se constituye el Estado fascista: soberano y director que realiza la organización social con el máximo de potencia y cohesión. «El error era atribuir la Soberanía al pueblo, cuando pertenece y sólo puede pertenecer al Estado». En suma, exalta al Poder Ejecutivo, desva-

loriza al Parlamento y rechaza su intervención cuando el Dictador lo quiere, no reconoce la representación profesional. Sin embargo, para el fascismo se planteó igualmente el problema de la inserción de las fuerzas sociales en el Estado, es decir, la plena realización del Estado corporativo fascista. Para Mussolini «No existen los ciudadanos, no hay más que productores», principio básico del Sindicalismo; el voto, por lo mismo, no depende de la edad, sino del trabajo productivo. Según la ley electoral fascista, las corporaciones, confederaciones generales, tienen derecho de presentar los candidatos a representantes; asimismo, conforme a dicha ley, lanzan postulados las asociaciones culturales, de asistencia, etc.; estas listas se sujetan a la selección del Gran Consejo del Partido Fascista para formar la lista nacional, en número de cuatrocientos (Candidatura oficial), la que se somete a los electores en plebiscito para su aprobación o desaprobación. De esta manera, se integraba la Cámara Corporativa, ideal fascista, órgano colaborador en el Estado fascista; es un avance hacia un sistema político basado en una organización corporativa, pero sometido a influencias y orientaciones dictatoriales del Ejecutivo; así degenera en una realización rudimentaria y desfigurada. Como afirma don José Medina Echevarría, esta representación es corporativa en tanto que es propuesta por las corporaciones.

El Bolchevismo no procede políticamente a base profesionalista; pues, el Soviet o Consejo de Diputados o Delegados, en el cual se reúnen todos los Poderes, legislativo, ejecutivo y hasta atribuciones judiciales, se integra a base territorial, según las divisiones territoriales: Soviets urbanos y rurales; cantonales y de distrito; estos centralizados en el Congreso de Provincia y en el Congreso Panruso, cuyo órgano ejecutivo es el Comité Nacional Central Ejecutivo, designado por aquél y compuesto por 200 delegados, escogidos de su seno; este C. N. C. E. elige, a su vez, a los miembros del Consejo de Comisarios del Pueblo que ocupa la cúspide del Poder.

Pero, no se ha consagrado el Sovietismo como forma política estructural definitiva y antes bien su actual integración no inspira garantía de eficacia, desde que no es en el fondo sino «Un Parlamentarismo elevado a la décima potencia», como tan acertadamente lo califica el doctor Antonio J. Quedo; en consecuencia, es seguro que sufrirá tarde o tempra-

no una renovación indispensable de tendencia orgánica. Nos atrevemos a pensar que la introducción del sistema delegativo funcional significaría la consagración más grandiosa de la Democracia Orgánica: desaparecidos en el seno del Soviet bolchevique los intereses ególatras de la viciada sociedad individualista y constituido el Estado en toda plenitud colectivista, el profesionalismo o funcionalismo sería perfecto y puro, cimentado exclusivamente en la especialización adecuada a las aptitudes naturales de los individuos.

La realidad legislativa del mundo no ofrece casos de institución del sistema representativo funcional en los órganos del Poder Legislativo; pues, ni Estados Unidos, ni Inglaterra, ni Alemania, países en donde la división del trabajo es bien marcada y extensa, ni Italia, en cuyo seno, como en ningún otro país, ha nacido el sindicalismo simultáneamente como hecho y como idea, de manera íntimamente compenetrados. Ninguno de estos Estados, decimos, ha verificado la importante innovación de acoger la Representación Funcional. En el campo de las realizaciones profesionales, únicamente contamos con la iniciación por desgracia defraudada de la Cámara Corporativa Fascista; además, como órganos consultivos, tenemos: el Consejo Económico Nacional establecido por el artículo 165 de la Constitución de la República Alemana, como órganos consultivos del Gobierno del Reich, mas sus opiniones carecían de obligatoriedad, y decimos que carecían porque este intento, el más extenso de cuantas realizaciones se han llevado a cabo en el orden de la orientación profesionalista, fué derogado por leyes posteriores. En Francia, la creación del Consejo Nacional Económico fué materia, no de una disposición legal, sino de un simple Decreto Ejecutivo, siendo, por tanto, dicho Consejo un elemento meramente consultivo y no una célula del Estado.

A más de estos ensayos, no conocemos otros que merezcan nuestra atención; por consiguiente, nos es forzoso redondear este trabajo en el aspecto doctrinario.

Para metodizar la exposición y ya que hemos anotado las aspiraciones, objetivos y tendencias profesionalistas, intentemos determinar las posibles formas y combinaciones que el sistema funcional puede revestir en su realización.

El Funcionalismo puede constituir órganos sencillamente consultivos o instituciones de Poder. Dada la desconfianza

que inspira toda innovación, es natural que la primera forma sea aceptada con menores dificultades.

Los órganos de consulta pueden ser consejos técnicos o Cámaras Profesionales. En los primeros la representación Funcional se considera en un sentido vasto que rebasa las lindes de lo político, esta forma ha sido ya ensayada, como queda indicado en párrafos precedentes, acerca del C. E. N. alemán y del C. N. E. francés; en la Rusia Soviética hallamos varios Consejos, pero no responden a una orientación definitivamente funcional, si bien contemplan el imperativo de tecnicismo para las gestiones de gobierno; por ejemplo, el Consejo Superior de la Economía Nacional (C. S. E. N.) que es el órgano máximo de la dirección económica en Rusia, funciona junto al Consejo de Comisarios del Pueblo, se integra con representantes de cada una de las Comisariías, del Consejo de Intervención Obrera y de *especialistas*.

Merced a la consulta, los Consejos Técnicos pueden tener influencia indirecta en la gestión directiva de los negocios de Estado.

Las Cámaras Profesionales suponen una Representación Profesional estricta y su influencia es más o menos efectiva según sea la obligatoriedad que se atribuye a sus dictámenes.

Es lógico deducir que la corriente poderosa del tecnicismo va haciendo cada vez más urgente la instalación siquiera de estos órganos de colaboración. Aumenta la eficacia de su labor con el otorgamiento de la iniciativa para la función legisladora.

Las formas institucionales profesionalistas constituyen la máxima aspiración de inserción de las funciones sociales en la estructura política. Pueden verificarse o constituyendo un órgano legislativo combinado: parlamento o como quiera denominársele, político y profesional a la vez, o estableciendo un órgano legislativo exclusivamente funcional.

En el primer caso caben dos posibilidades:

a) Se adopta el sistema bicameral con una Cámara política y otra profesional. Entonces surge la cuestión de la competencia que origina dos soluciones: 1º. No se establece delimitación de competencias entre las dos Cámaras, y 2º. Se declara a la Cámara Política exclusivamente competente para conocer y resolver los asuntos políticos, y a la Cámara profesional privativamente competente para las cuestiones económicas.

b) Se acoge el sistema unicameral con representaciones política y profesional, combinadas en cualesquiera proporciones.

En el sistema segundo, es decir, en un cuerpo legislativo netamente profesional o funcional se realiza la sustitución completa del voto político por el mandato profesional y es el modo superlativo de la participación del funcionalismo en el Poder. Se elimina el elemento individual puro, los individuos actúan en función social; de esta manera se practica el Estado Corporativo, o, más bien, se efectúa la Democracia Orgánica.

El último baluarte de los mantenedores de la Representación Proporcional, democrática liberal, es el sistema mixto, que en el campo doctrinario tiene partidarios prestigiosos como Schäfle y Duguit, según dejamos expresados anteriormente. Así no es extraño que don Melquíades Alvarez, Jefe del Partido Republicano Liberal Demócrata de España, en un brillante discurso político, haya dicho que la Constitución de la nueva República Española ha resultado ser «una Constitución defectuosa y contradictoria, indefinida en sus tendencias, ni unitaria ni federal, por cuyo motivo algunos la califican impropriadamente de federable, con afirmaciones candorosamente románticas no con afirmaciones peligrosas y alarmistas, refractarias, por preocupaciones injustificadas, a un régimen bicameral, cuando debiera comprender que el funcionamiento verdadero del Estado exige, al lado de la representación legítima de los intereses sociales»; esto es una prueba evidente de nuestras afirmaciones antecedentes. (Tomado del mencionado discurso publicado en «El Comercio» N.º. 9.592, de 9 de febrero de 1932).

Es un problema capital el que hace referencia a la distribución de puestos, entre las representaciones políticas y funcionales, en los sistemas mixtos. Si se concede mayor número de representantes a los grupos sociales que a la masa ciudadana, se ofrecen todas las consideraciones y se presentan todas las dificultades que se han opuesto al Sistema de Representación totalmente funcional, con atenuantes de escaso significado. Si acontece lo inverso, la Representación Funcional no tiene sino que dejar oír su voz y acatar las resoluciones de la mayoría política, por supuesto esa voz va revestida de cierta autoridad. Si se igualan las representaciones política y fun-

cional subsisten también difíciles inconvenientes que enseguida anotamos.

Los impugnadores del funcionalismo han enunciado la serie de dificultades que se oponen al funcionamiento de los sistemas funcionales; reservándonos analizar las que se relacionan con la Representación Profesional en general, en otro capítulo, vamos a estudiar las relativas a los sistemas mixtos por guardar conexión con la Representación Proporcional y referirse sobre todo a la organización misma.

Dentro del bicameralismo, si se prefiere la demarcación de la competencia para lo que es político y lo que se considera económico, es, evidentemente, casi imposible en la práctica dilucidar si una cuestión es solamente política o exclusivamente económica, admitida la mutua y natural dependencia de los fenómenos sociales, especialmente de lo político y lo económico en esta época en que ha adquirido tanta importancia la cuestión económica. Como secuela inevitable se origina una contienda de atribuciones, cuya resolución exige la existencia de un Poder Supremo, será otra Cámara de más elevada jerarquía o será el cuerpo de electores la autoridad llamada a dirimir todo conflicto de esta clase? Como es fácil colegir, se trata de una dificultad seria, que, con los roces intercamerales de otros órdenes, hacen impracticable este sistema. En efecto, fuera de las cuestiones de competencia, hay que anotar las pugnas causadas entre los intereses particulares defendidos por la Cámara Profesional y el interés general sostenido por la Cámara Política; pues, no es dable desconocer que está lejano todavía el día en que impere la comprensión justa de que todos estos intereses son partículas armónicas del interés general de la comunidad. En suma, el sistema bicameral con definición de competencia, crearía un caos en el Poder Legislativo, cuya labor redundaría al fin estéril.

En cuanto a la lucha esencialmente político-social planteada con firmeza entre las clases explotadoras y las explotadas, podemos afirmar que ella se intensifica día a día hasta en el seno de los Parlamentos de exclusiva Representación Política. En el fondo de la Representación Funcional se agita de preferencia la preocupación económica, por esto su establecimiento contribuye al enardecimiento de la contienda: organizadas las agrupaciones sociales se opera la diferenciación o polarización necesaria de explotadores y explotados y llevados hasta la altura del Poder Legislativo los intereses en pugna,

se entabla la lucha en el campo noble de las ideas, y así se obtiene la participación democrática real de las masas preteridas en la gestión suprema del Estado, sin embargo de ser los factores de producción verdaderos en toda Nación.

Actualmente, son los que disponen de las poderosas influencias del dinero los que triunfan en las luchas eleccionarias y por esto los Parlamentos antes que el pináculo venerando de las aspiraciones de todos, son una trinchera invulnerable de los intereses extorsionadores de los capitalistas. En el Ecuador, verbigracia, concurren a los Congresos los ricos y «caciques de aldea». La Representación Funcional hace fácil que los miembros de la gran masa proletaria, distribuida en las agrupaciones de trabajadores: campesinos, obreros, etc., asistan como representantes; pues, lo consecuente con el sistema es la exigencia de que todo delegado funcional ha de pertenecer a la respectiva actividad representada, y entonces contemplaremos a los contendientes frente a frente y con iguales armas: la victoria se decidirá en un campo digno de tan grave causa.....

Determinada la Representación Funcional en sus lineamientos generales, es conveniente hacer un recuento somero de las objeciones que se han propuesto en contra del Funcionalismo, en el capítulo siguiente.

CAPITULO IV

La Representación Funcional y la soberanía nacional.—La Representación Funcional y la igualdad política.—La exaltación de lo económico.—La técnica en la gestión del gobierno.—Otros argumentos secundarios.

En primer lugar se argumenta que la Representación Funcional es incompatible con el dogma de la Soberanía Nacional, es decir, que se opone esencialmente a la Democracia.

Es natural que toda innovación radical choque en algo siquiera con el mecanismo o sistema que se pretende transformar; pero, no es razón para desechar una institución nueva el desquiciamiento del sistema que con sus deficiencias y errores la hace necesaria.

Es muy sabido que la Soberanía, antes de la soberbia transformación democrática que culminó con la Revolución Francesa, constituye el derecho de mandar de que, como de todos sus derechos patrimoniales, es titular el rey, siendo la ley su manifestación esencial, la expresión real de la voluntad soberana. Luego, estas concepciones monárquicas traspasan a la famosa Constitución expedida por el Congreso de Filadelfia (1787) y a la inmortal Declaración de los derechos en 1789; de manera singular se acogen las nociones monárquicas de soberanía, cambiando únicamente la simple expresión «rey» por «nación»; así concilian las doctrinas filosóficas del siglo XVIII y los postulados revolucionarios con el principio de la soberanía del Derecho Monárquico. «El rey era una persona, un sujeto de derecho, titular del derecho de soberanía; como él la nación será una persona, un sujeto de derecho, titular, del derecho de soberanía», comenta Duguít. En efecto, el artículo 1º. del preámbulo del título III de la Constitución de 1791 dice: «El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación (antes rey)..... La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la nación (antes rey); ninguna parte del pueblo y ningún individuo puede atribuirse su ejercicio».

La voluntad nacional se expresa por medio del voto y el derecho de consulta es lo que se llama derecho de sufragio político; la resultante de los sufragios se determina por la mayoría, única manera práctica de obtener los dictámenes de una colectividad.

Con estos antecedentes, es lógico concluir, como lo hace Smith, expositor ortodoxo de la doctrina revolucionaria francesa, que: «el principio de la soberanía nacional excluye, pues, lógicamente en el sufragio político, lo que se llama la representación de intereses», porque se crea con la representación profesional, en el seno de la nación y del cuerpo electoral, esencialmente únos, una variedad de cuerpos diferenciales que no son desde luego de estructura idéntica (José Medina Echeverría).

Pero, estos principios son contrariados por hechos positivos, como la descentralización, el federalismo, etc., y la crisis a que ha llegado el viejo sistema es causa para que actualmente encontremos publicistas que, forzados por el análisis de la realidad, pretenden mantener la noción de la soberanía, sin embargo de ser obligados a reducirla a nada, o bien niegan la personalidad del estado y quieren sostener la soberanía; por último, hay tratadistas como Haurion y Berthlemy que llegan a la negación misma de la soberanía.

En suma, el Poder Soberano ya no es estimado como el principio substancial del Derecho Público, ni como un derecho subjetivo del que el Estado, como persona jurídica, es el titular; ahora se lo conceptúa ante todo como una función social (Haurion), en el fondo no es sino el servicio público al que reconoce Duguit como único y verdadero fundamento del derecho público moderno; la realidad rechaza la existencia metafísica de una voluntad nacional distinta de las voluntades de los individuos que componen la nación. Hasta los mismos propugnadores de la soberanía nacional han llegado a decir que: «Parece que la representación profesional no es incompatible con el principio de la soberanía nacional, a condición de que el número de diputados atribuido a cada grupo profesional esté en proporción con la cifra de sus miembros en relación al de la representación total» (Smith et Nezarol).

En consecuencia, aún en el seno de la Democracia individualista es admisible el nuevo sistema de representación; la soberanía nacional transformada puede armonizar con el otor-

gamiento de personalidad política a las colectividades que constituyen un factor vivo y potente en el Estado.

Otro argumento propuesto contra la Representación Funcional es el de que el principio de la igualdad política de los ciudadanos se contradice en la mencionada representación. El principio de la Democracia individualista en cuanto al sufragio se concreta en la fórmula: *Un hombre, un voto*; mas, es incuestionable que las transformaciones de las bases del sistema han originado precisamente formas varias que modifican y enmiendan aquella fórmula simplista. El sufragio por funciones, da lugar a que las agrupaciones menos numerosas resulten favorecidas, desde que a menor número de votos corresponde igual número de representantes, pues las agrupaciones no cuentan con igual número de electores. Aun más, en el sistema mixto de Representación Proporcional y Profesional, se realiza de hecho el sufragio o voto múltiple, determinados ciudadanos disponen de más de un voto, por ejemplo los que sufragan como ciudadanos, agricultores y comerciantes, tienen tres votos; esto es una desigualdad política manifiesta.

Ante la ley cada hombre tiene el mismo valor político que los demás y esto se verifica en el sufragio en tanto cada elegido representa un número sensiblemente igual de electores; en cambio, repetimos, con la Representación Funcional sucede que muchos grupos tienen una gran fuerza electoral, no obstante el poco número de sus asociados; la exigencia de valor y calidad desplaza la relación numérica entre electores y elegidos; por otro lado, insistimos, un hombre, un ciudadano puede prácticamente pertenecer al mismo tiempo a varias formas sociales, multiplicándose así su valor político.

Como se ve, son todas argumentaciones emanadas del doctrinarismo liberal puro. Empero, la validez misma del principio de la igualdad política ha sido materia de intensa discusión; además, le corresponden las objeciones dirigidas contra el sistema total del atonismo individualista, por parte de las ideologías más diversas, como el conservadorismo, el socialismo, el sindicalismo, el organicismo, etc., doctrinas antagónicas a veces, pero acordes en la crítica indicada.

Consignamos, una vez más, las frases de Schäfle: «no se hable aquí (refiriéndose a la representación por agrupaciones) de privilegios, no se trata de confiar el derecho de voto en provecho de un cierto número de agraciados, porque todos,

profesionalmente, pertenecen a algún grupo»; afirmación más contundente en el seno de una completa organización social, cuando la especialización imponga a cada individuo el enfilamiento forzoso en una profesión única, la más adecuada a sus aptitudes naturales o a su preparación exclusiva.

En otro aspecto y tocando el fondo mismo de la Democracia atonista, se arguye que la exagerada valorización del grupo social amenaza llegar hasta el anulamiento del individuo frente a dicha agrupación, siendo la realidad que en la infraestructura de las formas sociales se halla siempre irreductible el hombre. La reivindicación de los cuerpos sociales, dicente hasta los publicistas que preconizan la urgencia de integrar los referidos grupos sociales en la vida política, para vigorizar la democracia, no debe conducir a la preterición del individuo; pues declaran que: «la representación de los individuos es un elemento social de la constitución de la autoridad en el Estado democrático», —frase de Hubert en «El principio de autoridad en el Estado democrático»—.

Mas, la argumentación cae por su base, precisamente el hombre, que es el fondo irreductible de los grupos, es el representado, sólo que no es considerado aisladamente, sino en colectividad organizada, en función social, como agente de una gestión social reconocida y garantizada; así, el individuo, lejos de ser echado de menos, obtiene mayores posibilidades de hacer valer sus aspiraciones, esto con mayor fundamento para el caso de persistir la Omnipotencia del Estado.

Desde otro punto de vista se ha objetado que el sistema de la delegación profesional comporta una exaltación de lo económico. Es verdad y por ello a la representación funcional se llega también por la Ciencia Económica.

Es la post-guerra la que ha enaltecido sobre manera la cuestión económica; sí bien es cierto que el primado de lo económico se proclamó teóricamente con anterioridad al Conflicto Mundial del año 14, pues ya el materialismo histórico lanzó su peculiar concepción del mundo declarando como determinante profundo de todo fenómeno social el fenómeno económico y aduciendo multiplicidad de pruebas verificadas en el decurso histórico después de la hecatombe, sin embargo, se han afirmado las varias doctrinas en la primacía de lo económico que se generaliza e intensifica notablemente.

Afirman los impugnadores del sistema profesional:

1º. Que lo económico no agota todo el vigor nacional, ni se puede estimar al fenómeno económico como de orden superior a los otros fenómenos sociales: educativo, jurídico, etc., que constituyen el gran complejo estatal. 2º. Que lo económico no debe prevalecer a lo político, porque aquél no es factor de unificación, y la organización económica deja todavía mucho que hacer para su completa extensión y definición; pues, este predominio haría que los productores, convertidos en Poder, formulen leyes en provecho propio y en mengua del interés de los consumidores. 3º. Que la actividad económica tiende a realizarse en un plano internacional, mientras lo político se circunscribe al Estado, campo plenamente nacional; por esto, el primado de lo económico acarrea el peligro de que el Estado caiga bajo el dominio de fuerzas extrañas: el imperialismo internacional del dólar, los conflictos suscitados por las compañías petroleras, etc., etc., son demostraciones de este temor y pálidos anuncios de lo que puede suceder con la primacía económica. En suma, ni la economía puede limitarse a un Estado, ni éste puede absorber todo lo económico.

Todos estos argumentos se cimentan en un concepto miope de un antagonismo sin objeto y no en las positivas conclusiones sociológicas de interdependencia y colaboración de las fuerzas sociales. El profesionalismo o funcionalismo no supone pugna de funciones, al contrario, el vivir social, como el animal, exige colaboración funcional.

Aun más, ¿quién pretende negar que el gran problema que se ha planteado la Humanidad se resolverá forzosamente en el campo real de lo económico?; ¿qué es el individuo y qué la sociedad, sino un complejo de necesidades materiales y espirituales, cuya satisfacción es enteramente económico? ¿Acaso la función intelectual no integra también la economía humana?

En este momento de renovación es una osadía combatir conceptos y formas de organización social arrancados de la realidad misma. ¿Por qué demorar el desenvolvimiento orgánico pleno de las sociedades con abstracciones, como éstas del individuo aislado, del Estado cerrado entre las murallas inaccesibles de su metafísica? La realidad es ótra, el internacionalismo no abarca en esta hora únicamente lo económico,

sino todos los fenómenos sociales que se dan en el interior de las Murallas Chinas del Nacionalismo.

Que lo económico no agota la vida nacional, es una perogrullada semejante afirmación; nadie pretende afirmar lo contrario; pero, es igualmente indiscutible que lo económico es lo primero y fundamental en el vivir social, es el móvil poderoso que alienta a todo organismo, por tanto es mucho más importante que el fenómeno político y todos los otros fenómenos sociales que resultan derivados de aquél, subordinados a la materia económica, pese a todos los alardes líricos, en el complejo social.

En cuanto a que las fuerzas económicas no establecen factores de unificación y más bien son móviles de lucha, es cuestión de modalidad educacional y efecto de la desorganización predominante: en la lucha de todos contra todos para vivir a que se reduce la vida social actual, es lógico que se presente difícil la unión a base económica; pero, ni siquiera cabe unificación cimentada en lo político. Desaparecida la desnivelación económica, organizado el cuerpo social, fortalecida la idealidad colectivista, ningún otro vínculo es capaz de unir a las masas como la urgencia primordial de la satisfacción de las necesidades originarias y progresivas del vivir de todos. Desaparecida la lucha encarnizada entre capitalistas y asalariados, remediada la organización deficiente, desanarquizada la actividad económica, convertidos los ciudadanos, entes abstractos, en productores, hombres en su significación plena, tendríamos entonces que el Estado podría estructurarse bajo la modalidad democrática asentada preferentemente en las fuerzas económicas.

Por de pronto, el Estado con su poder encauza y dirige la organización profesional, y mediante la representación funcionalista acelera el predominio de la realidad de la vida.

Cuando en el capítulo relativo a la Democracia, afrontamos la cuestión interesantísima de las relaciones de la Eficacia y la Democracia que se perfilan con caracteres de contraposición, se anunciaba ya un nuevo orden de objeciones de la susceptibilidad democrática liberal contra la Representación Funcional, desde este inusitado punto de vista.

El valor de la técnica, cuya influencia acrece cada vez más, está fuera de duda y por doquiera se contemplan intentos de aprovechamiento de la eficiente labor del tecnicismo; esta corriente extendida ya al campo de la actuación política,

da margen al problema de la Representación Funcional. Ortega y Gasset, en frase concisa, explica la filosofía de la técnica, cuando dice que «a menor campo de conocimiento, mayor profundidad del mismo».

Pues bien, la preocupación de los demócratas románticos ha llegado a la susceptibilidad de suponer que la embestida del tecnicismo acabará por sustituir a lo político con lo técnico, y, con este pensamiento, proponen argumentos análogos a los presentados respecto de la exaltación de lo económico. Así, encuentran incompatibles lo técnico y lo democrático, desde que la técnica exige subordinación, mientras la democracia es el «culto de la independencia». Por otra parte, anotan la contradicción existente en el afán de llevar al Cuerpo Legislativo, para ejercer función política, a los técnicos en todas las especialidades, menos en la política. Pero, como lo político es técnico, supone un temperamento peculiar y su actividad es diferenciada, lejos de ser preterido, continuará consiguiendo cumpliendo su finalidad especial en el gobierno de las sociedades, no absorbiendo exclusivamente la gestión gubernativa ni en pugna con las demás especialidades, sino, al contrario, en labor de cooperación o conjunción hacia la finalidad común de alcanzar el mayor bienestar social.

Como secuela de las anteriores objeciones blandidas contra el tecnicismo, se añade que la Función Legislativa está por encima de la simple técnica y requiere otros factores que, como los psicológicos, no son tan comprensibles para un técnico, habituado al conocimiento objetivo de las cosas; siendo en verdad bastante compleja la gestión legislativa, sin embargo la argumentación cede ante la evidencia de la Ciencia, con su avance experimental, va imponiendo el conocimiento objetivo por todos los ámbitos del saber; aún más, es inexplicable la limitación arbitraria del tecnicismo, pues lo jurídico, lo psicológico y lo sociológico son igualmente materia de técnica; por tanto, sus especialistas precisamente están llamados a verificar con los otros técnicos la formulación de las leyes, etc.

Estas mismas objeciones, al enaltecer y justificar la misión legislativa para combatir el tecnicismo, sin quererlo se vuelven contra las legislaturas compuestas por representación exclusivamente proporcional o política; ¿acaso son políticos y conocedores del fondo psicológico de los pueblos los delegados de una masa amorfa y desorientada? De la misma ma-

nera cómo el simple ejercicio de una profesión no demuestra técnica, así la sola elección política no evidencia capacidad y conocimientos de político en el electo.

Por encima de todas estas elucubraciones emerge la gran verdad de que, en el seno de la compleja estructuración de la Sociedad desarrollada, lo único impostergable es la competencia, la especialización de cada individuo en su función social.

Se ha dicho también que la fórmula «menos política y más administración» implica caducidad y es un certificado de estancamiento en la vida de los pueblos; mas, esto constituye una abultada apreciación; en primer lugar, reducir la influencia política a su campo estricto, para aprovechar a la vez las influencias de lo económico, de lo técnico, etc., en la existencia social, no es descartar lo político que en su significación científica es igualmente esencial en la vida de las sociedades.

También se ataca a la Representación Funcional declarando que no siempre elegirán las agrupaciones sociales a los más competentes, lo que no es cuestión ya del sistema, sino de hecho, dependiente de la educación de los electores, etc.

Desde otro punto de vista y aludiendo al funcionamiento mismo de una corporación de técnicos, se arguye que, entre tanto especialista, para cada problema concreto habrán pocos técnicos capacitados para abordarlo, los demás serán perfectamente incompetentes. El funcionalismo se propone precisamente asegurar su eficacia en virtud del desenvolvimiento de la disciplina social, a fin de que la voz del técnico o técnicos en cada cuestión sea acatada por los demás, so pena de contrariar los principios científicos especiales; de otro modo, si la voz autorizada del tecnicismo se anula con el voto de la mayoría desautorizada en el conocimiento del problema en cuestión, naturalmente la Cámara Profesional degenera en una corporación de incompetentes, en una Cámara similar a las Cámaras actuales y la función legislativa resulta nugatoria.

Si han afirmado, por las razones preindicadas, que en la Cámara Funcional prevalecerá «la incompetencia de los competentes», es porque se olvida que toda renovación social e institucional de gran trascendencia no depende únicamente de la nueva organización, sino que lleva aparejada una transformación mental de los hombres para su plenitud de efectos. Repetimos, la Representación Funcional supone disciplina, subordinación a lo técnico. Parangonando la frase citada y por la experiencia histórica que nos auxilia, no es dable afirmar

que en los Parlamentos usuales prevalece, desgraciadamente, «la incompetencia de los incompetentes».

Concretando las impugnaciones al terreno de la práctica del nuevo sistema y a base de la pugna que encuentran siempre, con mentalidad egoísta, entre el interés general y los intereses particulares, o entre estos últimos, emiten nuevas dificultades. Ante todo rechazamos la pugna mencionada; para nosotros el interés general es una integración de los intereses particulares y su satisfacción completa exige, en vez de lucha, la colaboración armónica que satisface simultáneamente unos y otros.

Cuando el pensamiento colectivista moldee la conciencia social, cuando los hombres piensen que sólo la colaboración de fuerzas realizará el anhelado bienestar de todos, las dificultades entre los intereses particulares, efectivas en casos concretos en tanto domina la mentalidad individualista, de la que pretende curarse la Humanidad, esas dificultades, decimos, se esfumarán forzosamente. Entonces, también será absurdo hablar de intereses de unos que no los sean de todos.

Otro argumento contra el sistema profesional es el siguiente: el Estado no debe contemplar únicamente los intereses profesionales. Esta objeción comporta un concepto estrecho de lo profesional, aparece como lo lucrativo, lo material; en tanto que en nuestro concepto el profesionalismo es generalísimo y comprende toda actividad humana de proyección social, al mismo tiempo recordamos que lo meramente individual se reduce día a día y que lo social invade todo campo de actuación humana. Por la razón de extensión anotada, consideramos más apropiada la terminología organicista; es decir, es más conveniente, por preciso, el nombre de funcionalismo, para evitar confusiones provenientes de que hasta hoy se ha atribuido al profesionalismo una finalidad exclusivamente económica; de esta manera se fija mejor la idea amplia del funcionalismo que, rebasando el aspecto económico, abarca hasta las funciones superiores o de cultura y las hace converger en la realización de la suprema función gubernativa. Con esta aclaración damos por inexistentes los argumentos dirigidos al profesionalismo puramente económico, contraponiendo sin base justificativa este aspecto a los demás de la fenomenología social.

Si bien la Representación Funcional, dicen, quiere atender al interés general, la fuerza de los hechos destruye esa

aspiración, ya que los representantes funcionales, sin embargo de tener la idea de representar a toda la Nación, no podrán libertarse de la preferencia que le merece la función que le delegó y en la cual tiene fincados sus intereses; exactamente de la misma manera que los representantes políticos actuales de una provincia, verbigracia, no obstante estimarse y declarar que lo son de la Nación, no dejan de dar preferencia al interés local de su circunscripción territorial; mas, esto acontecerá con mayor frecuencia en el profesionalismo, alegan, porque el interés de la agrupación a que pertenece el delegado es naturalmente más intenso que el interés provincial o local; por lo expuesto, concluyen, resultará el predominio de los intereses particulares sobre el interés general de la Nación, pues cada representante considerará que su interés funcional se identifica con el general. He aquí la argumentación que es común a todos los que propulsan el Sistema Funcional.

Consecuentemente, añaden, el representante del pueblo, en masa inorganizada, tiene mayor independencia para buscar lo que es de interés general. En cambio, la Representación Funcional, a más de sostener sus intereses particulares, no puede enmarcar todos los intereses del país.

Hemos descartado la diferenciación entre lo que consideran intereses esencialmente profesionales y no profesionales, pues en el sistema funcional queda borrada toda distinción al respecto; luego, no podemos admitir que haya olvido de los intereses no profesionales, ni postergación de los que, teniendo importancia social permanente, reclaman delegación. En la concepción orgánica del cuerpo social, se reconoce tan sólo un conjunto de órganos que realizan una serie de funciones, todas necesarias para el vivir social, y según el sistema delegativo funcional todas esas funciones han de insertarse en el Cuerpo político para que éste, constituido en centro director, sea un trasunto fiel del organismo social.

En cuanto a las multiplicaciones funcionales, por la especialización o división del trabajo creciente, que exigen un aumento correspondiente de representantes, es materia de reglamentación por parte de las leyes constitucionales de cada Estado; para ello sirven de bases normativas el criterio de la permanencia e importancia social en el seno de cada Nación de las funciones, para el efecto de la dispensa del Derecho de Representación, y el hecho de no ser enteramente diversas, si-

no más bien conexas las distintas actividades sociales, hecho que permite establecer una clasificación adecuada para otorgar el referido derecho a grupo de funciones análogas y cuya valía social no impone aún el reconocimiento de la personalidad política para cada una.

Surge un problema y una nueva alegación opuesta al nuevo sistema delegatorio de la imposibilidad de despojar la mente de los electores de la influencia de las ideologías políticas partidaristas tan variadas y difundidas en esta época. En teoría se puede argüir, que sí es posible mediante una educación profunda que intensifique radicalmente el sentido funcional; aunque la realidad se inclina por la negativa por lo pronto. De aquí nace la fuerza del argumento, desarrollado por Valois, de que, como es imposible una elección puramente profesional, las luchas electorales que ahora se realizan en la plaza pública, se introducen con la innovación en los campos y establecimientos de trabajo, perturbando la imperiosa tranquilidad y armonía que deben reinar en esos centros; por doquiera se promueven las controversias entre socialistas, liberales, etc. Pero, la atenuación se obtiene con la supeditación de los afanes políticos ante la vigorizada preocupación económica y con el enaltecimiento de la política por encima del pasionismo degenerante; además, no es un óbice de mayor importancia aquella pugna de ideologías; antes bien, constituye un estímulo, un motivo seguro de selección, cada sector, cada partido, exhibe sus mejores competencias, sus mayores exponentes para buscar el triunfo.

Ya en el terreno de la actividad de los delegados, la decisión de los asuntos concretos surge matizada de la ideología política predominante en la Cámara Funcional; esto es tanto más cierto cuanto es más evidente que toda cuestión involucra al fin un problema político. No se puede afirmar que el Sovietismo bolchevique, y el Estado corporativo fascista han alejado la lucha partidarista de las gestiones de Estado, pues, a base dictatorial, han ejecutado una solución simplista y arbitraria de dominio de su respectiva orientación política; desaparecido el poder de dictadura, reaparecerán los inconvenientes planteados por la contienda ideológica de los partidos.

De lo que dejamos expuesto acerca de la heterogeneidad de las fuentes doctrinarias y de la diversidad de las formas de realización del funcionalismo, se desprende que la Repre-

sentación Funcional no es tendencia política de partido, la organización piramidal soviética y la corporativa fascista, cuyos idearios reconocen, el funcionalismo en principio, aunque no llegan todavía a la constitución orgánica de sus Estados, demuestran nuestro aserto; en este momento las dos tendencias políticas representan la izquierda y la derecha del pensar colectivista.

En consecuencia, el sistema funcional es un medio o estímulo de solaridad, un motivo de organización en lo que dice relación al aspecto social y político, por lo mismo es simplemente una formula delegativa que responde a los afanes científicos por constituir la sólida Democracia Orgánica, en la cual el estado deviene causa y efecto a la vez de la constitucional real de la Sociedad.

En todas las objeciones revisadas prima la mentalidad estrecha de una preocupación democrática individualista acosada ya por la formidable pujanza de la realidad orgánica social que vuelve cada vez más urgente la evolución estatal hacia la forma perfecta de la Democracia, del poder del pueblo. En el fondo de la contienda se mira la defensa desesperada de la mentalidad individualista y la acometida firme de los ideales socialistas.