

EL PODER EJECUTIVO EN LA REALIDAD POLITICA CONTEMPORANEA

I. REALISMO DE LA CIENCIA POLÍTICA

1. Aristóteles llamaba a la ciencia política *suprema* o *soberana* entre las ciencias (1). Sin duda que constituye alto menester de cultura al servicio de hombres libres, y tiene como meta buscar, sin pausa, fórmulas de convivencia humana que conduzcan al *bien común*, que lo integran valores de *paz, orden, libertad, seguridad, bienestar y justicia*.

La política será ciencia si es apta para ofrecernos, con rigor, la *descripción, interpretación y crítica* de los fenómenos políticos (2), y como disciplina *filosoficopráctica*, ha de afanarse en *conocer*, para actuar en favor del hombre, porque opera en el orden del *bien* (3).

Para llegar a conclusiones válidas, debe partir de la *realidad* sociohistórica, computar los datos que la vida ofrece, analizar sus causas, esclarecerlas y proporcionar sendas de genuina convivencia. Aferrarse a esquemas simplemente jurídicos, pero rebasados por los hechos, es frustrar sus vigiliás y mostrar un nítido misonéismo, que nunca otorgará seguridad, libertad, orden ni justicia. Siempre tiene resonancia la angustiada pregunta de San Agustín, que recuerda Sánchez Agesta (4): *Si prescindimos de la justicia, ¿que será una banda de ladrones sino una sociedad política en pequeño, y qué será una sociedad política sino una gran sociedad de bandidos?*

2. Sobre esta postura de la ciencia que estudia las *relaciones de poder* resulta digno recordar que en horas liminares de nuestra organización jurídico-

(1) JAMES K. POLLOK: «La Ciencia Política en la Era nuclear», en el *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba*, año XXIII, núm. 1/4, página 39, año 1959.

(2) LEGON: *Tratado de Derecho político general*. Tomo I. Ediar. Buenos Aires, 1959; pág. 51.

(3) TRISTÁN DE ATAYDE: *Política*. Buenos Aires, 1942; págs. 136 y sigs.

(4) SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho político*. Granada, 1959; pág. 86.

política señalaba Facundo Zuviría con perenne verdad: *La ciencia del legislador no está en saber los principios del Derecho constitucional y aplicarlos sin más examen que el de su verdad teórica... Está en saberse guardar de las teorías desmentidas por los hechos.* Y Echeverría, el creador de la ciencia política argentina, puntualizaba desde las páginas de su «Ojeada retrospectiva»: *No salir del terreno práctico, no perderse en abstracciones, clavar el ojo de la inteligencia en las entrañas mismas de nuestra sociedad* (5).

Bajo estas premisas se ofrece una visión práctica del problema que nos ocupa, que asume virtualidad en Occidente, y que toca asimismo la realidad argentina en esta hora de encrucijadas, pero encinta de posibilidades que esta generación debe capitalizarlas para asegurar un futuro mejor y más digno.

II. CRECIMIENTO DEL PODER

3. Del Poder decía un español ilustre del siglo pasado (6): *En vano los hombres luchan y lucharán todavía por eludir esta necesidad: será como rebelarse contra la ley de la gravedad que nos encadena a la tierra. El Poder es una gravedad moral: existe siempre, existe en todas partes.* De ahí la conocida definición que trae Hauriou (7): «Libre energía que, gracias a su superioridad, asume la *empresa del gobierno* de un grupo humano por la creación continua del orden y del Derecho», que, sin duda, constituye un eco de la afirmación del Aquinate. Si el Poder es necesario para el *orden*, viene a ser, a su vez, la primera condición del *Derecho* (8).

4. El Poder ha crecido desde el Renacimiento hasta nuestros días en forma alarmante, y su *elefantiasis* es signo de nuestro tiempo; tiempo al que alguien llamó la *Era de la política*. Esta actividad que *crea, desenvuelve y ejerce Poder* (9), y si el Poder es principio *dinámico* —y a la vez *polémico*— para el logro de las finalidades de orden y Derecho, condiciones inexcusables para su *empresa de gobierno* de una comunidad, resulta de toda lógica su consolidación ininterrumpida. Ya Montesquieu (10) advertía que, según expe-

(5) ROMERO: «Actualidad de la Ciencia política», en *Estudios de Ciencia política y Derecho constitucional*. Córdoba, 1961; pág. 17.

(6) NICOMEDES P. DÍAZ, cit. por FRAGA: *La crisis del Estado*. Madrid, 1958; página 160.

(7) *Derecho público y constitucional*. 1927; pág. 162.

(8) FRAGA IRIBARNE, *Op. cit.*, pág. 175.

(9) SÁNCHEZ AGESTA, *Op. cit.*, pág. 49.

(10) MONTESQUIEU: *De l'esprit des lois*. Libro XI, cap. 4.

riencia eterna, todo hombre que tiene poder es proclive a abusar de él, y que lo extiende hasta donde encuentra resistencia. Y exclama: *¡Quién lo diría! ¡La misma juventud tiene necesidad de límites!* Recientemente, Bertrand de Jouvenel (11), ha expresado que el minotauro disfrazado de otros siglos, hoy se muestra a cara descubierta y que el Poder está en todas partes. Crece siempre, es por su propia naturaleza expansivo y tiende a absolutizarse. Y agrega: «No existe ya en la sociedad contrapoder alguno capaz de contener el progreso estatal. ¿Quién destruyó aquellos Cuerpos vigorosos sobre los cuales los Monarcas antiguos no se atrevían ni a poner una mano? El partido único hace sentir en toda la carne nacional la garra del dueño. ¿Quién ha sido el primero en querer aplastar las individualidades bajo el peso abrumador del partido? Y ¿quién no ha soñado con ese triunfo para el suyo? Los ciudadanos aceptan, primero, esa tiranía, y la odian cuando es demasiado tarde. Pero ¿quién los ha hecho perder el hábito de juzgar por sí mismos, quién ha reemplazado en ellos la independencia del ciudadano por la sumisión del militante? Ya no hay libertad; pero la libertad no pertenece más que a los hombres libres. Y ¿quién se molesta ya en formar hombres libres?»

5. Al inaugurar el V Congreso Mundial de Ciencia Política en París, escuchamos al entonces primer ministro de De Gaulle, Michel Debré, estas palabras reveladoras de la concepción dominante: «El Poder es nacional. No puede ser de otra manera: sin artificios, sin dictadura... *El Poder debe ser uno. Lo que se ha dicho, se ha dicho; lo que está decidido, debe ser ejecutado; lo que se ordena, debe ser obedecido...* Gobernar, es decir, dirigir los servicios públicos, tomar a cargo la vida colectiva, garantizar la sociedad contra la invasión, el desorden, la injusticia, la miseria, esta tarea inmensa nunca terminada, es la responsabilidad del Poder. Entonces, ¿cuáles son los límites de su acción? *Todo lo que es útil a la comunidad debe ser emprendido y acabado. En fin de cuentas, es el individuo el beneficiado... Quien es responsable debe ser autoritario*» (12).

6. El crecimiento del Poder —que implica un dato insoslayable de la realidad política actual— se ha singularizado en el Poder ejecutivo, que gobierna y administra, y la correlativa quiebra del Parlamento, y en alguna dimensión, del propio Poder judicial, debilitado en sus garantías institucio-

(11) *El Poder*. Madrid, 1956; pág. 12.

(12) MICHEL DEBRÉ: «La Teoría y la Práctica de la Política», en REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS, núm. 120, noviembre-diciembre 1960; págs. 5-11.

nales de inamovilidad, y por virtud de legislaciones de excepción, que incluso han desconocido la autoridad de la cosa juzgada. El ejecutivo es hoy el Poder por excelencia. La clásica tripartición de funciones y el equilibrio subyacente que constituía su fortuna técnica, ha sido, ha tiempo, quebrada. Esta falencia institucional —al parecer irreversible— obedece a una serie de factores que, de consuno, coadyuvan a explicar su *realidad política* de clara configuración e implica un *punto de partida* para escrutar futuras salidas con decoro para la libertad y la justicia humanas. Estamos, aunque no nos guste, ante una *realidad dinámica y tendida al porvenir* (13).

7. Jean Meynaud, en un estudio panorámico de este problema, que desde hace un tiempo viene preocupando a la ciencia política, y en ese sentido es revelador, en el número 2, volumen X, del *Bulletin International des Sciences Sociales* (año 1958), de la Unesco, pone de relieve que un análisis pragmático revela que el desarrollo de la actividad estatal exige el cumplimiento de varias funciones. De ninguna manera se necesitan largos desarrollos para establecer que la libertad del ciudadano está protegida mejor en los regímenes que reparten el peso de sus responsabilidades entre varios órganos. En ese sentido, la referencia tradicional a la separación de los poderes traduce una preferencia por la difusión del Poder, una desconfianza con respecto a toda concentración de las prerrogativas gubernamentales. Es, si se quiere, afirmar la necesidad de una distribución de funciones. Aún es necesario preservarse de toda presentación mecánica que llegue a manifestar una partición magistral: los hechos revelan, de manera irrecusable, que la *cooperación*, más o menos articulada, de diversos órganos del Estado en el cumplimiento de una serie de tareas dadas, constituye una práctica corriente y constante. *La relatividad de la separación de las funciones gubernamentales* —expresa el pensador francés— *es uno de los rasgos más relevantes de la vida política contemporánea* (14). Por eso, hoy se tiende a la *clasificación funcional* de las actividades del Estado. Karl Loewenstein tiene propuesta una limitación también tripartita: *determinación, ejecución y control* de la política seguida o de las decisiones adoptadas (15). Habrá, pues, que llegar, luego de estudios

(13) LEGON, *Op. cit.* Prólogo, pág. XII.

(14) JEAN MEYNAUD: «El Poder ejecutivo en el Estado moderno», en *Bulletin International des Sciences Sociales* (U. N. E. S. C. O.), vol. X, núm. 2, año 1958. Boletín donde se incluyen trabajos referidos al Canadá, Estados Unidos, U. R. S. S., Francia y Yugoslavia. (Traducción de GRACIELA SOSA para el Instituto de Derecho Constitucional de Córdoba.)

(15) LOEWENSTEIN: *The study of comparative government*. Chicago, 1957: páginas 42/52. (Cit. por MEYNAUD.)

serios y profundos, a la apreciación razonada de la *función* del Poder ejecutivo en el Estado moderno. Aquí, simplemente, planteamos el problema como *hipótesis de trabajo* para futuras investigaciones.

3.58.4

8. Entre los factores que inciden en el desmesurado crecimiento del Poder ejecutivo —al que recientes leyes fundamentales de Occidente tratan de institucionalizar— pueden (sin pretender agotar su repertorio) anotarse los que siguen: a) Frecuencia de los estados de emergencia. b) Facultades militares. c) La conducción de las relaciones internacionales. d) Política y planes de progreso económico y social. e) Dirección burocrática. f) Delegación de funciones legislativas. g) Crisis del Parlamento y de los partidos políticos. h) Centralización de los Estados (decadencia del federalismo. i) Lucha contra los grupos de presión. j) Liderazgo y jefatura del Estado. k) Progreso técnico y científico. l) Masificación e industrialización de la sociedad actual. ll) Funciones del Estado moderno (planificación).

III. CAUSAS DEL ACRECENTAMIENTO DEL EJECUTIVO

a) *Estados de emergencia.*

9. La emergencia, que es *ocurrencia o accidente que sobreviene proveniente de otra cosa*, según lo pone de relieve Escriche, puede tener como antecedentes circunstancias humanas o hechos de la Naturaleza. Lo cierto es que constituyen episodios de *excepción, graves y transitorios*. Su producción engendra un verdadero *estado de necesidad*, al que hay que enfrentar mediante actos de Gobierno congruentes con su carácter, o sea también *excepcionales*. Trátase de *normar la anormalidad* (16-17). Situaciones de peligro de las instituciones, el reclamo de asegurar niveles de vida compatibles con la dignidad humana, la urgencia de otorgar seguridad ante lo insólito de la Naturaleza, explican medidas por lo general ajenas al desenvolvimiento regular de la vida pública. La vieja afirmación russoniana es altamente significativa: «La inflexibilidad de las leyes, que les impide adaptarse a los acontecimientos, puede, en ciertos casos, hacerlas perniciosas y causar la pérdida del Estado en su crisis. No se debe, pues, pretender afianzar las instituciones políticas hasta el punto de no poder suspender su efecto. *Esparta misma dejó dormir sus leyes*».

(16-17) ROMERO: «Estado de emergencia», en *Estudios Constitucionales*. Córdoba, 1908; págs. 39 y sigs.

10. Por su parte, Friedrich (18) recuerda que allí donde se considera el imperio del Derecho como médula del sistema jurídico en razón que él garantiza una estabilidad de las relaciones jurídicas, *una situación extraordinaria es, esencialmente, un estado de cosas que amenaza la continuidad del mantenimiento de ese imperio del Derecho*. Para superar esa situación de excepción, el Derecho público acude a la vigencia de normas que se estiman adecuadas para enervar la anormalidad. Son instituciones que Friedrich agrupa bajo el título de *dictadura constitucional*, caracterizadas por ser métodos de *concentración de poderes, que es la prueba decisiva del constitucionalismo*. Las situaciones de emergencia —o, mejor, *estados de emergencia*— producen una *restricción* de derechos y libertades y el *uso distinto* de poderes concentrados. La emergencia no es creadora de poderes. Pero la dinámica que impone su enfrentamiento autoriza la *concentración* de los mismos, su uso diferente y la correlativa suspensión o restricción de derechos y libertades; todo en homenaje a la *supervivencia* del Estado (19).

11. Nuestro tiempo ofrece una frecuencia de estados de emergencia —revoluciones, golpes de Estado, crisis económicas, guerras, huelgas, hechos de la Naturaleza, etc.— que parece signo de instantes de mudanza en las instituciones o en las estructuras del Estado moderno. Esa frecuencia ha significado que los métodos de concentración de poderes —que los ejerce generalmente el ejecutivo— produzca un paulatino acrecentamiento de sus funciones y que la libertad humana y sus derechos fundamentales se hallen a cada instante, merced a la voluntad de los Gobiernos en su rama administrativa. La suspensión de garantías constitucionales se ha convertido en institución normal de la vida política comunitaria.

12. Es de doctrina que la declaración de emergencia sea facultad legislativa en razón de que el ejecutivo tiene a su cargo la aplicación de los poderes concentrados. Empero, Constituciones o leyes recientes han desplazado aquella facultad que hace a la defensa de los derechos y libertades. En Venezuela, la ley número 13.234, de organización de la nación para tiempo de guerra desde tiempos de paz, vigente desde 1948, autoriza al propio Poder ejecutivo la declaración de *emergencia grave* (art. 27 de la ley) (20). El

(18) FRIEDRICH: *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. México, 1946; págs. 234 y 237.

(19) LINARES QUINTANA: *Tratado...*, tomo V, pág. 392 y sigs. JOAQUÍN V. GONZÁLEZ: *Obras completas*, tomo V, pág. 141.

(20) ROMERO: «Constitución, ley 13.234 y plan Conintes», en *Estudios de Ciencia Política*, pág. 217.

artículo 16 de la Constitución francesa de 1958 —*puerta abierta a la dictadura constitucional*—, según palabras de Jiménez de Parga— (21), expresa: «Cuando las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales están amenazados de una manera grave e inmediata, y el funcionamiento regular de los Poderes públicos constitucionales está interrumpido, el *Presidente de la República toma las medidas exigidas por las circunstancias*, después de consulta oficial con el Primer Ministro, los presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional. De ello informa a la nación por medio de un mensaje...» La vieja dictadura romana, instituída para defender la República, ha sido superada en grado superlativo por la Constitución de Francia, que abre —así— la posibilidad, incluso, de su propia destrucción.

b) *Atribuciones militares.*

13. Todas las Constituciones conceden, salvo los poderes de organización en forma parcial, las atribuciones de mando militar al Poder ejecutivo. Su ejercicio, de un tiempo a esta parte, aumentado por la situación de *guerra fría* —amén de las apetencias de poder de las instancias castrenses, hecho notorio en más de un país (22)—, ha traído, en la práctica, un acrecentamiento inusitado de su influencia política, ya que muchas actividades de la vida comunitaria están subordinadas, directa o indirectamente, a las competencias militares. Incluso, toda su política extranjera se hace en continua consulta con los mandos de las Fuerzas Armadas. Desde luego que la propia naturaleza de las atribuciones militares explica esas facultades ejecutivas; pero el uso concreto que los Gobiernos hacen de las Fuerzas Armadas es lo alarmante. Constituye un hecho ya notorio, cuando no acontece que el propio Poder ejecutivo sea un instrumento dócil de las presiones de los mandos castrenses, convertidos en verdaderos *grupos de presión*, que en muchos países realmente son los que gobiernan. En América latina —según lo pusimos de relieve en oportunidad reciente (23)—, el Poder militar ha sustituido en los hechos al Poder civil; es el único Poder político, o al menos, comparte, en forma decisiva, aquella potestad. Pero debe recordarse que, ciertamente, es un dogma de la democracia que el Poder militar debe estar subordinado al Poder civil. Las Fuerzas Armadas son consideradas como un

(21) JIMÉNEZ DE PARGA: *La V República francesa*. 1958; pág. 68.

(22) ROMERO: «Crisis del Gobierno civil en América latina», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*. núm. 122. Madrid, 1962, pág. 227; y en *Cuadernos del Instituto de Derecho Constitucional*, de la Universidad Nacional de Córdoba, Boletín núm. 6.

(23) Trabajo citado *ut supra*, que se leyó en el V Congreso Mundial de Ciencia Política de París.

instrumento del Estado, no como amos (24). Pero, desgraciadamente, el mundo parece marchar a lo que Lasswell califica de *Estado-guarnición*. Empero, adquieren vigencia nueva las palabras de Alberdi, escritas en su «Crimen de la guerra» (25): *La democracia no se engaña en aversión instintiva al cesarismo. Es la antipatía del derecho a la fuerza como base de la autoridad, de la razón al capricho como regla de gobierno.*

15. Anotamos este género de facultades entre las que han contribuido al acrecentamiento del Poder, porque la situación internacional, en lo que va de siglo, ha colocado a la Humanidad en trance, casi continuo, de conflictos armados. El antiguo adagio romano *Si quieres la paz, prepara la guerra*, parece consigna de nuestra época. Pero si ello explica la influencia militar en los países que tienen la responsabilidad de mantener la paz en el ámbito internacional por ser protagonistas del eventual enfrentamiento, carece en absoluto de fundamento en países que no tienen esa función monitora en las relaciones internacionales, salvo la que puede resultar de su conducta moral al servicio de las grandes causas de la Humanidad.

c) *Conducción de las relaciones internacionales.*

Aunque muchas Constituciones señalen que la política internacional sea determinada por los Organismos legislativos, lo cierto es que son los ejecutivos los que, en la práctica, la concretan. El manejo de esas relaciones, en un mundo achicado y unido por la técnica, otorga al ejecutivo posibilidades inmensas y una función rectora en un aspecto muy importante de la actividad estatal, que ha contribuido a un aumento, cada día mayor, de su poder. La conducta del ejecutivo en el orden internacional ha traído una suerte de *internacionalización de su responsabilidad*, al decir de Meynaud (26). Y agrega: «Ya en tiempo de paz, la necesidad se impone a seguir paso a paso las iniciativas y reacciones del adversario, y si es posible, aventajarlo para no ser superado, y cuando llega a registrarse un suceso notable, la opinión

(24) LUIS SMITH: *La democracia y el poder militar*. Buenos Aires; pág. 16.

(25) ALBERDI: *Obras selectas*, t. XVI, pág. 18.

(26) MEYNAUD, *Op. y loc. cit., ut supra.*

Se ha dicho que tres son los principales factores del poder internacional: a) *La situación geopolítica y demográfica*. b) *La estructura económica*. c) *El poder militar* (FRAGA IRIBARNE: *Guerra y Diplomacia*, Madrid, 1960, pág. 33). Y en todos, la acción del ejecutivo es fundamental. Al liderazgo político interno ha sucedido el liderazgo internacional. Las relaciones mundiales se han vuelto asunto doméstico en todas partes. La función diplomática, que es propia del ejecutivo, es faena de singular relevancia en el mundo de hoy, empequeñecido en las alas de los jets. Vivimos una época en que la diplomacia es total, porque todo está en juego y porque los actores emplean todos los medios (ARON: *Tableau de la diplomacie mondiale en 1958*, cit. por FRAGA, Prólogo, *Op. y loc. cit.,* pág. 12).

pública, así como también las Asambleas parlamentarias, responsabilizan inmediatamente al Poder ejecutivo.» De otra parte, en caso de tensión internacional aguda entre los grandes Estados, la naturaleza de las armas actuales, el carácter decisivo de las primeras horas (si no de los primeros minutos) de un conflicto eventual, tendrían por efecto hacer pesar sobre el Poder ejecutivo solo una *responsabilidad* de alcance verdaderamente dramático. La responsabilidad de la conducción internacional de las relaciones políticas, por las *consecuencias* de las mismas en la comunidad, es tremenda por parte de los ejecutivos; acaso *aplastante*. Y a *excesiva responsabilidad* corresponde el ejercicio de *poderes correlativos*.

d) *Política económica y planes de progreso social.*

17. El Estado de hoy —dice Vedel— es un *Estado desbordado*. Ha salido de sus antiguos causes, a los que le ató la concepción liberal clásica. No es un Estado interdicto, sino que ha invadido zonas antes inéditas. El aforismo fisiócrata de *laissez faire, laissez passer*, carece ya de vigencia frente a un pluralismo de fuerzas, principalmente económicas, —nacionales e internacionales—, que manejan las relaciones humanas en su ámbito y reducen a mera ilusión las *leyes* o *armonías* de Bastiat. El paso de la *democracia gobernada* a la *democracia gobernante*, puntualizada con agudeza por Burdeau (27), es episodio ineluctable de la época. Es decir, paso del *mero control* popular a la *acción*, de la simple independencia a la *iniciativa del pueblo*. Democracia, pues, que no sólo toma los instrumentos del Poder, sino que señala *finés*, y donde tiene ubicación el *hombre situado*. El cambio político operado, o en vías de operarse en todos los países de la comunidad occidental, obliga al Estado a una mudanza significativa de su conducta. Por eso impulsa la actividad económica y traza planes de promoción social. Debe hacerle, y le obligan el *contorno* y la *circunstancia*, como diría Ortega. La celeridad de su acción y la dinámica del proceso social otorgan primacía al ejecutivo en su realización, a la par que aseguran una presunta *eficacia* en el menester gubernativo. Nadie puede detener el tránsito de la *democracia política* hacia la *democracia económica*; es decir, de la participación de los trabajadores —entre otros aspectos— en las decisiones que comporta la gestión de las Empresas (28).

18. Este tipo de gestión oficial, por su propia *naturaleza* y por la *eficacia* que debe presidir su realización, impele al Poder ejecutivo a la dirección o conducción económica, otorgándole real privanza en su concretización me-

(27) BURDEAU: *Traité de science politique*. Tomo IV, págs. 163, 443 y sigs.

(28) LAPIERRE: *Le pouvoir politique*. París, 1959; pág. 108.

dian­te planes atinentes a problemas de educación, Sanidad, vivienda o al control de precios; todo con el propósito de nivelar desigualdades económicas o injustas distribuciones de la riqueza.

19. Esta expansión de las funciones del Estado ha provocado el desequilibrio de los Organismos instituídos por las leyes fundamentales en todos los países. A mayor función, mayor responsabilidad y *mayor competencia*. La dirección de la vida económica —señala Meynaud— por las inquietudes del Poder público alcanza un grado variable según los países, pero no está ausente en ninguno de ellos. Ahora bien: esta gestión aparece esencialmente como un asunto del Poder ejecutivo, cuya función alcanza su punto culminante desde que entran en juego las técnicas de planificación o las medidas de industrialización acelerada (29). La función *motriz* del ejecutivo en este aspecto es digna de ponerse de relieve, porque actúa en el menester de *determinación y lanzamiento* de las operaciones. El Poder como *impulso* o *libre energía* tiene aquí cabal demostración.

20. Esta realidad nos enfrenta con dos aspectos fundamentales: *finanzas públicas y desarrollo*. Ambas tienden a un fenómeno central: las *transformaciones estructurales*. Las variaciones articuladas —expresa Tarantino (30)— se observan como productos de las mutaciones de la estructura. Los ciclos de la producción, del empleo y de los precios son reflejos de aquellas alteraciones que operan en la base del sistema. La población, los valores humanos, las transformaciones políticas, la presión de los grupos sociales, el crédito, la modificación en la distribución del ingreso, el sector urbano y el rural, operan como otras tantas energías impelentes de la actividad económica.

Todas estas actividades promotoras —pese a leyes generales dadas por los Congresos— constituyen un ámbito de instancias administrativas por medio de una burocracia especializada que pone en funcionamiento manifestaciones financieras que, por su naturaleza, son de *poder* o de *autoridad políticos* (31).

e) *Dirección burocrática.*

21. El Estado moderno está calificado por la presencia de una Administración. Es un *Estado de funcionarios*. La organización de la burocracia es fundamental en las actuales estructuras políticas. Aunque la misión de la

(29) MEYNAUD, *Op. y loc. cit., ut supra.*

(30) JACINTO R. TARANTINO: *Finanzas públicas y desarrollo económico*. Ediar. Buenos Aires, 1961; pág. 42.

(31) DUVERGER: *Instituciones financieras*. Ed. Bosch. Barcelona, 1960; pág. 17. (Cit. por TARANTINO, *Ibid.*, pág. 51.)

burocracia no es gobernar, pero es un hecho evidente que *sin ella no se puede gobernar*. El impacto de esa evidencia es serio, y no puede subestimarse la cada día mayor importancia de la burocracia como ingrediente mayúsculo de la *realidad política*. Ella otorga *continuidad* a la actividad del Estado y, a su vez, actúa como *factor de permanencia* de las estructuras políticas. Constituye el órgano de realización de la política del Gobierno (32). Para la burocracia *no han existido las revoluciones* (33). Por eso ella es el *meollo del Gobierno moderno*, al decir de Friedrich (34), o *médula del sistema de Poder en el Estado contemporáneo* (35).

La burocracia *une la que la Constitución ha separado o distinguido*, ha expresado Frías (h) (36), produciendo una *transferencia de Poder*: de la política a la Administración, de la representación a la gestión. Con relación a su importancia específica, baste connotar que el Estado moderno preséntase, casualmente, como Leviathán, por el *crecimiento de sus funciones*, y éstas son desempeñadas por *funcionarios* que conforman la burocracia, la que adquiere así una realidad de Poder que no puede desconocerse. La Administración es el Gobierno en acción, decía Wilson, y, en efecto, la Administración constituye los pies y manos y hasta la inteligencia técnica del ejecutivo (37).

22. Kranenburg (38) ha observado igualmente cómo la burocracia, en gran medida, ha sustituido en la práctica a los Organismos legislativos, en cuanto a iniciativa se refiere. La realidad política nos muestra que el ejecutivo —que maneja la burocracia o es manejado por ella en más de una ocasión— es el que toma la iniciativa de leyes, y antes de formular las respectivas proposiciones al Congreso, tales proyectos han pasado —o fueron iniciados realmente— por la consideración burocrática, que conoce mejor las necesidades a satisfacer. Conviértese así el Parlamento en simple *órgano registrador*, que —como se ha dicho— tiene la *virtualidad de convertir en leyes las directrices dimanadas de las «élites» burocráticas*.

23. Basta lo señalado para concluir que por la vía burocrática el Poder ejecutivo ha ensanchado notablemente sus potestades, en razón que las Constituciones le erigen en jefe de la Administración del país (C. Nac., art. 86), y como tal, nombra y remueve funcionarios. El *Estado de servicios* debe va-

(32) ROMERO: «La burocracia en el Estado moderno», en *Estudios...*, pág. 125.

(33) CARRO MARTÍNEZ, en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núms. 77 y 78. Madrid.

(34) FRIEDRICH, *Op. cit.*, págs. 44 y sigs.

(35) CARRO MARTÍNEZ, *Op. y loc. cit.*

(36) PEDRO J. FRÍAS (h.): «El papel de los expertos en la nota política de América latina», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 128, marzo-abril 1963; págs. 193-199.

(37) ROMERO, *Op. cit.*, pág. 126.

(38) *Teoría política*. México, 1941.

larse, para su prestación, de funcionarios y empleados. En el acrecentamiento de sus menesteres gubernativos halla el Estado moderno la clave del aumento de su poder, que le convierte en *monstruo*, al decir de Mac Iver. Al proporcionar a los ciudadanos servicios cada vez más numerosos, el Estado está llamado fatalmente a aumentar el efectivo de su personal, lo que implica, además de una modificación cuantitativa, un cambio *cualitativo*, en razón que ha acontecido un aumento de la influencia de la Administración y alterado el equilibrio entre el mundo político y el sector administrativo. Aparecen, pues, los *técnicos*, cuyo impacto no puede ignorarse en la marcha de la gestión gubernativa, que en más de un país actúan como un *cuarto poder* (39). Burocracia y tecnocracia constituyen hoy problemas harto importantes que la ciencia política trata de esclarecer como *dato* insorteable que opera en el campo de las estructuras sociales y políticas de Occidente

f) *Delegación de funciones legislativas.*

24. En este aspecto, la tripartición de funciones del constitucionalismo clásico ha sufrido serio quebranto. La legislación delegada es hoy una realidad que debe computarse seriamente. Ha desaparecido, acaso, la distinción de ley formal y ley material. La abdicación parlamentaria en este aspecto es bien significativa, y el Poder ejecutivo se ha visto así llamado a cumplir una tarea legiferante en gran parte, con grave deterioro de las seguridades y libertades de la persona. La declinación de las Asambleas legislativas es general. Su falta de eficacia es patente, y se han realizado esfuerzos para compensar ese déficit por medio de una transformación de los *métodos de trabajo* de los Parlamentos y por medio de una *adaptación* de los procedimientos. Pero hasta ahora su resultado ha sido bien relativo. La casi universalidad de la delegación del Poder legislativo es el reflejo de esta situación. Se manifiesta —observa Meynaud— como el reconocimiento, por parte de las Asambleas, de una cierta incapacidad para hacer frente a las necesidades del momento. Con respecto a algunos países, encuentra también su origen en la voluntad de los legisladores de conformarse con el criterio del Poder ejecutivo para impedir medidas inevitables o impopulares.

La antigua doctrina —expresa Root, recordado por Legon (40-41)—, *que prohibía la delegación de poderes legislativos, se ha retirado virtualmente de la escena y ha renunciado a luchar.*

25. El Tribunal Supremo norteamericano, no hace mucho, se vió precisado a poner dique a este vicio institucional, aunque marcando pautas que

(39) MEYNAUD, *Op. cit.*

(40-41) LEGON, *Op. cit.*, tomo II, pág. 602. Cfr. BIDARD CAMPOS: *Derecho Político*. Editorial Aguilar. Buenos Aires, 1962; pág. 361.

entrañan una concesión a la legislación delegada. Es lo que surge de la tesis del juez Cardozo en la causa *U. S. A. v. Schechter Poultry Corporation: El Poder delegado* —dijo el magistrado— *no ha sido canalizado entre taludes que impidan su desborde. Es ilimitado e impreciso.* De allí que los «standards» o pautas señaladas por la jurisprudencia de los Estados Unidos pueden resumirse así:

a) El objeto de la delegación debe ser claro y terminantemente definido. b) La legislatura debe sentar y delinear definitivamente una política para ser cumplida por la ley. c) La legislatura debe establecer en la ley mismo cierto criterio para limitar y guiar la discreción del ejecutivo. d) La legislatura no puede permitir o autorizar al ejecutivo para imponer, a su única discreción, ninguna sanción penal. A ello corresponde agregar que la delegación debe ser, en principio, temporal y con posibilidad para el Parlamento de reasumir, en cualquier momento, el uso de sus atribuciones constitucionales (42).

26. En cualquier forma, el vicio de la delegación, acaso impuesto por la ineficacia parlamentaria y el mejor conocimiento del ejecutivo de la problemática social y económica de la comunidad, ha venido a robustecer al ejecutivo, convertido así en supremo legislador. La actual Constitución francesa determina el ámbito del Parlamento (art. 34); lo demás es facultad reglamentaria (art. 37). Basta que el asunto sea así resuelto por el Consejo de Estado para que el ejecutivo lo modifique (art. 37 *in fine*). El artículo 38 de la ley Fundamental de 1958 determina que el *Gobierno puede, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento para adoptar, mediante órdenes ministeriales, durante un tiempo limitado, las medidas que corrientemente son del dominio de la ley.*

En Inglaterra, según advierte Fraga (43), existe la tendencia similar de trasladar al Gabinete facultades legislativas, lo que se explica por la falta de tiempo del Parlamento ante la ingente tarea legislativa, el creciente tecnicismo de las normas, mayor flexibilidad y capacidad de adaptación de la acción ejecutiva.

g) *Crisis del Parlamento y de los partidos políticos.*

27. Siendo los partidos elementos insustituibles del Estado democrático, empero, su decadencia y crisis es notoria en casi la totalidad de los países

(42) ALEJANDRO LASTRA: «Delegación del poder legislativo», en *La Prensa*, año 1946.

(43) FRAGA IRIBARNE: *El Gabinete inglés*, pág. 16. El problema en la Argentina ha sido examinado exhaustivamente en el II Congreso Argentino de Ciencia Política (Buenos Aires, agosto 1960). En la publicación de la Asociación Argentina de Ciencia Política, que organizó el certamen, pueden consultarse con provecho los trabajos de LINARES QUINTANA, BECERRA FERRER, PIERANDREI, DALURZO, MORA RODRÍGUEZ, RIVAS y SPORTA, AJA ESPIL y PADILLA.

que tiene esa forma política. Su crisis ha producido la decadencia del Parlamento. La incapacidad e ineficacia de las legislaturas es la ineficacia y la incapacidad de los partidos políticos. La crisis de dirigencia política, acaso a raíz de la tendencia *oligárquica* que Michels señalara hace tiempo, es dato generalizado. Sin una clase dirigente alerta a la problemática de nuestro tiempo no puede haber Parlamento ni partidos políticos a la altura del proceso histórico.

Es raro el partido político que cumple las finalidades que la doctrina, la experiencia política y los actuales requerimientos del Estado contemporáneo exige. El asalto al Poder, la demagogia, el peculado —y no el desarrollo de un programa de bienestar social—, parecen ser los objetivos partidarios. El cambio de estructuras a que se asiste en la Era actual han quitado a los partidos gran parte de representatividad para transferirlas a los grupos profesionales. Van der Meersch (44) se pregunta, estudiando los poderes de hecho, si el recurso renovado a esos procedimientos no consagraría la *desposesión progresiva de la representación política en beneficio de la representación profesional, que suplanta al Parlamento y al Gobierno en la orientación de la política general y en el poder de decidir*.

28. En toda forma política asume caracteres fundamentales el modo de *organización y ejercicio* del Gobierno como sistema, el que, al final, se traduce en un complejo de *controles y responsabilidades* constitucionales. La responsabilidad implica la necesidad de gozar de la confianza del órgano controlador por parte del controlado y el deber de éste de dar cuenta de su obra (45). El Parlamento ha dejado de *controlar* y de *responsabilizar* al ejecutivo. Es decir, *ha dejado de cumplir su función*. Legisla poco y malo; y lo que hace es por iniciativa del ejecutivo. Su incapacidad es cosa que no requiere demostración. En ese proceso, los partidos políticos deben cargar con la mayor responsabilidad. Sus representantes en los Congresos han perdido sensibilidad republicana, *subordinándose*, a pies juntillas, a los ejecutivos o a las centrales partidarias que promueven decisiones parlamentarias con arreglo a requerimientos ajenos al bien común (46). Se ha observado, con harta razón, que en los regímenes presidencialistas —como el nuestro—, *el Congreso, separado y hostil en otros tiempos, se ha convertido en manso cordero, ligado al ejecutivo por vía extraconstitucional del partido* (47). Friedrich

(44) GANSHOF VAN DER MEERSCH: *Pouvoir de fait y règle de droit*. Bruselas, 1958; página 315.

(45) XIFRA HERAS: *Derecho constitucional*. Tomo II. Barcelona, 1962; pág. 84.

(46) ROMERO: «Problemática del partido político», en *Revista Argentina de Ciencia Política*, núm. 1, año 1960.

(47) CARRO MARTÍNEZ: «La primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 98. Madrid; pág. 111.

ha puesto de relieve la decadencia del control parlamentario y el correlativo de la fe en la discusión general y en la ley (48), de resultados de lo cual es signo inequívoco el hecho de que los Parlamentos que *quisieron ser demasiado en el pasado siglo, hoy están pasando a ser demasiado poco* (49).

29. En síntesis: la realidad política actual muestra a Parlamento y partidos sin la vitalidad y el cabal sentido de su responsabilidad democrática e instrumentos dóciles de los ejecutivos. Si los partidos políticos no readquieren la noción de alta alcurnia cívica como Organismos conductores de la opinión pública y formadores del Poder político —y con ellos, el Parlamento—, el porvenir democrático queda seriamente comprometido y las estructuras del porvenir deberán *integrarse* con grupos y fuerzas sociales que están reemplazando a los partidos en la dinámica política de nuestros días. De esta realidad comprobada, el ejecutivo sale ganancioso; monopoliza aún más el Poder y el Gobierno; *es el mayor centro de irradiación del Poder* (50).

h) *Centralización de los Estados (decadencia del federalismo).*

30. El federalismo, que siempre fué garantía de libertad y forma de distribuir el Poder en el ámbito territorial, desde hace ya tiempo, viene marcado con un sino de decadencia creciente. En los países que han adoptado esta forma de Estado —los menos, tanto en Europa y América—, marchan, en los hechos, a un verdadero unitarismo. Se impone, pues, la forma *consolidada en unidad de régimen*, como decían nuestras frustradas Constituciones de 1819 y 1826. Los procesos históricos y sociales del presente, unidos a las demandas de tipo económico, han centralizado el Poder político en manos de los ejecutivos, o, al menos, se perfilan entidades *regionales* en lugar de las primitivas provincias o Estados federales o locales. El ritmo de las comunicaciones, del comercio, de los transportes, de la educación, de los problemas de la salud o de la miseria de las masas, la estructuración monolítica de los partidos, los liderazgos políticos, la acción internacional, entre otros factores de igual o mayor jerarquía, han cohonestado esa periclitación del sentimiento federal y dado respaldo a una correlativa centralización de los Estados, que aparecen como *unidades de Poder político*. Y ya se sabe que el ejecutivo es quien siempre sale airoso en ese proceso de acrecentamiento en el ejercicio de las instancias de Poder. Súmese a ello la paulatina abdicación por parte de provincias, partidos y hombres de las entidades locales en los países con ese sistema de gobierno, para configurar un cuadro de cruda declinación de una forma política que nació con un sentido institucional bien claro, pero que ha sido rebasado por los hechos, dentro de un curso histó-

(48) Cit., por CARRO MARTÍNEZ, *Loc. cit.*, pág. 131.

(49) FRAGA IRIBARNE: *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*. Madrid, 1951; página 42.

(50) CARRO MARTÍNEZ, *Op. y loc. cit.*, pág. 111.

rico a todas luces irreversible. El actual federalismo político ha pasado desde el ámbito interno al plano internacional, donde puede ser *solución de técnica jurídica* para la convivencia entre los países de Occidente, y aun en los nuevos que surgen a la vida comunitaria del mundo. Ese desplazamiento del régimen federal parece constituir un dato significativo (51).

i) *Grupos de presión.*

31. Los factores de Poder, grupos de intereses o de presión son hoy realidades que nadie puede negar. Si la democracia es régimen político de Poder abierto, su pluralismo se vuelve axiomático. Hay una *realidad grupal* que negó ingenuamente el liberalismo al proclamar un vacío entre el Estado y los ciudadanos abstractos que imaginó la burguesía. *La democracia pluralista* —expresa Burdeau— *no es una democracia de voluntades, sino de fuerzas; no es una democracia de individuos, sino de poderes* (52), y Sauvy (53) manifiesta con certeza tajante: *La Constitución nos dice con claridad quién ocupa el Poder, pero aquélla ignora las presiones que pueden ejercerse sobre éste.*

La actual problemática de los grupos de presión es el resultado, en parte, de la *masificación* contemporánea, y de otro lado, de la *crisis de la democracia representativa*; hay clara incompatibilidad entre el modo de actividad política de las masas y los postulados de la democracia clásica. Agréguese a ello que la concepción del Estado, configurado por consideraciones de dogmática jurídica, despreciando las advertencias realistas y sociológicas, ha hecho, igualmente, crisis. El Estado contemporáneo se halla realmente configurado por partidos, ideologías, Sindicatos, Asociaciones, grupos confesionales, instancias militares, fuerzas sociales, etc., que, *efectivamente*, lo integran, porque ejercen Poder: son sus ingredientes materiales (54).

32. La lucha frente a los poderes de hecho debe hacerse aumentando el *Poder legal*, o sea ensanchando la potencia del Estado. La técnica de toda lucha, para que sea eficaz, debe ser *unitiva* en la acción. Y esa unidad en la acción sólo la proporciona el ejecutivo, que queda así avalado para la pugna en defensa del Poder estatal, hasta ahora única instancia política creada para la *tutela del Derecho* (55).

(51) BERGER, CHEVALLIER, VEDEL y otros: *Le fédéralisme*. 1956.

(52) BURDEAU: «Situación de la democracia pluralista», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 82. Madrid, 1955; págs. 3 y sigs.

(53) «Lobbys y grupos de presión», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 89. Madrid: pág. 1.

(54) LUCAS VERDÚ: «Ensayos sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 99, pág. 119.

(55) LORIS: *Diritto amministrativo e cenni di Diritto costituzionale*. Milano, 1928; página 3.

33. De otra parte, el ejecutivo actúa de *árbitro* en las luchas de grupo o en otras tensiones sociales; es el Organismo gubernamental llamado a *resolver conflictos*, incluyendo aun los más agudos y llevando en sí la responsabilidad de todo retraso en la investigación y ejecución de una solución (56). Para esa faena, acrecentada en su frecuencia fáctica, el ejecutivo debe contar con resortes burocráticos y económicos que la posibiliten, es decir, *poder legal* para imponer criterios congruentes con los intereses colectivos que debe resguardar. De lo contrario se corre el riesgo —como observa Meynaud— de que el ejecutivo termine por someterse completamente a las presiones recibidas, y que en lugar de actuar como árbitro se conduzca como un prisionero o un rehén de las fuerzas en pugna. No debe olvidarse que los grupos de presión son, a su vez, víctimas de presiones de otros grupos o del propio Estado, aspecto este último que interesa al robustecimiento del Poder y a las técnicas de copamiento de los mismos (57), o, al menos, la actuación del Estado, por medio del ejecutivo, en los supuestos de *fracaso* o de *frustración de los factores de presión* (58).

34. La existencia y actuación de los grupos de presión política (59) promueven el fortalecimiento del Poder oficial para *enfrentarlos* o *decidir* las tensiones sociales producidas por su pugna, y aun para intervenir en el proceso de su *integración* al través de los partidos políticos o de Organismos sociales y económicos, al margen de los clásicos poderes del constitucionalismo. Y todo ello, al final, justifica más poder en el Estado, que no puede, ni debe, perecer en manos de los contrapoderes que minimizan el bien común al servicio de sus propios intereses, que no son los del *hombre eterno*, cuya imponente estatura —en la frase de Burdeau— aparece deslumbrada por los resplandores de muchos siglos (60).

(56) MEYNAUD, *Op. y loc. cit., ut supra*.

(57) MARCEL GREGOIRE: «Los sindicatos y la política», en *Res Publica, Revue de l'Institut Belge de Science Politique*, 2.º semestre de 1959; pág. 94.

(58) MEYNAUD Y CHABANOL: «Comportamiento de los grupos de presión en las situaciones de fracaso», en *Revue Française de Science Politique*, vol. XII, núm. 2, marzo de 1962. (Traducción de GRACIELA SOSA para el Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba.)

(59) ROMERO: «Nuevos factores reales de poder: los grupos de presión», en *J. Arg.*, 1959, y en *Estudios de Ciencia Política y Derecho Constitucional*. Córdoba, 1961; página 59. Puede verse sobre el particular la bibliografía allí citada, y en especial, los trabajos de LINARES QUINTANA, FAYT (*J. Arg.*, III, 1959), de REVIDATTI (*Revista de la Facultad de Derecho de Corrientes*, 1960), y el reciente libro de BIDARD CAMPOS sobre el tema (1961).

(60) BURDEAU: «Situación de la democracia pluralista», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 82, ya cit. Madrid, 1955.

j) *Liderazgo y jefatura de Estado.*

35. El liderazgo político constituye hoy una tendencia tremendamente cierta en todos los países (democráticos y monocráticos o autoritarios). Lo imponen las circunstancias del contorno histórico de nuestro tiempo. Friedrich (61), en su obra publicada en español en 1946, advierte que la *tendencia hacia el liderazgo monocrítico (presidencial) parece ser casi universal*. La despersonalidad del Estado ¿se bate en retirada? Con razón se ha observado (62) que si se quisiese sintetizar las características principales del líder, habría que atender a su naturaleza *representativa* —ya *democrática* o *carismática*, para usar la terminología de Weber— (cuanto más poder y más legítimo sea, mayor serán sus cualidades representativas), a sus posibilidades *empresedoras* y a su *inteligencia* para adoptar resoluciones. Acaso nos hallamos ante una especie de sublimación del principio de autoridad, hecho de prestigio e influencia; del *natural imperio* que exaltaba Gracián, en virtud del cual *cautivo César de los isleños piratas, era más señor de ellos; mandábalos, vencido, y servíanle ellos, vencedores. Era cautivo por ceremonia y señor por realidad de soberanía* (63).

36. Finer (64), por su parte, enseña que cuatro son las principales características de la *leadership*: *conocimiento, coherencia, constancia y conciencia*. Y agrega: «El ejecutivo es el epítome de todas estas cualidades que se encuentran difusas en todos los órganos de Gobierno. *Conocimiento* significa tener sentido de los principios y de los fines: la visión del futuro, claridad en razón de la eficacia de medios y fines y equidad. *Coherencia* significa que todos los hombres y agencias que sirven al Gobierno se mantienen juntos en la prosecución coordinada de un fin común, sin incongruencias ni obstrucciones. *Constancia* implica firmeza en la visión y en la conducta, lealtad de propósito desde el principio al fin, sin dudas, contradicciones y caprichos; significa dependencia dinámica. *Conciencia* implica sentido de responsabilidad.»

Ya en 1835, Tocqueville, en carta a Stuart Mill, le decía: «Para los partidarios de la democracia se trata menos de encontrar el medio de hacer gobernar el pueblo que de *hacer escoger al pueblo los más capaces de gobernar*

(61) *Op. cit.*, pág. 350.

(62) CARRO MARTÍNEZ, *Op. y loc. cit.*, pág. 124.

(63) GRACIÁN: «El Héroe», en *Obras completas*. Ed. Aguilar. Madrid, 1944; página 19.

(64) FINER: *Theory and practice of modern government*. New York, 1950; pág. 22. (Citado por CARRO MARTÍNEZ.)

para que puedan dirigir el conjunto de su conducta y no el detalle de los actos y de los medios de ejecución» (65). Es la vieja afirmación tomista: *democracia es el gobierno de los más, ejercido por los mejores*.

37. Nadie puede poner en duda el liderazgo político de Roosevelt, Eisenhower, Adenauer, De Gaulle y Kennedy. De su liderazgo han devenido a gobernantes. ¿No hay acaso ahora un liderazgo internacional? Y ello sólo puede darse en los ejecutivos. Sin reforma constitucional, los Estados Unidos han creado por vía legislativa una serie de Organismos al servicio del Presidente, *institucionalizando* así, indirectamente, su liderazgo. El Jefe del Poder ejecutivo norteamericano, a las funciones constitucionales asignadas, debe ahora agregar la tarea compleja de coordinar la actividad de los Organismos y colaboradores personales puestos directamente a su servicio (66). El artículo 65 de la ley Fundamental de Bonn asigna al Canciller la dirección política: *El Canciller federal fija las líneas directrices de la política y responde de ella*. En la determinación de estas directrices de la política, que no son más que el programa del Gobierno, el Canciller federal es formalmente independiente, y, por lo tanto, no vinculado a las decisiones del Presidente de la República ni a las del Parlamento (67).

Vemos, pues, cómo la tesis del *liderazgo* y la *jefatura del Estado* favorecen al Poder ejecutivo por la real posibilidad de su ejercicio (68).

k) *Progreso técnico y espacial.*

38. Los progresos técnicos y nucleares han promovido un serio reajuste en la política de las naciones, tanto interna como externa, que colocan a los ejecutivos, como cabeza de los Gobiernos, en posición de evidente primacía por las múltiples consecuencias de aquéllos y la necesidad de mantener *unidad de acción*, cuando no el secreto de esos progresos intimidatorios para la Humanidad y signo de la audacia del tiempo que vivimos, creadora quizá de nueva esclavitud. El portentoso avance de la técnica está llevando al límite la capacidad de resistencia y adaptación del hombre. Rodeado de comodidades, prisionero de mil pequeños artefactos, esclavo de infinidad de exigencias, el hombre moderno ha venido a convertirse en agónico servidor de un

(65) TOCQUEVILLE: *Oeuvres complètes*. Tomo VI, pág. 54. (Cit. por CARRO.)

(66) MEYNAUD, *Op. y loc. cit.*

(67) PADILLA SERRA: «El canciller alemán y el régimen parlamentario», en *Archivo de Derecho Público*. Granada, 1956; pág. 43.

(68) XIFRA HERAS, *Op. cit.*, t. II, pág. 96.

pueblo de máquinas. Los antiguos valores morales —amor, oración, verdad, responsabilidad— se hallan en crisis. La nobleza y dignidad humana han sido envilecidas. El hombre aparece burlado, y su libertad, negada (69).

39. Esa situación, generalizada ya, advierte al Estado nuevos requerimientos y obligaciones. Nuevas funciones le son, pues, asignadas por la técnica y el progreso científico en el plano de la conquista espacial. Otra problemática aparece en el contorno del siglo XX, y la incógnita aún está lejos de descifrarse. El último Congreso Mundial de Ciencia Política, de París (1961), ha recogido ya la demanda. Uno de sus temas fué el estudio de los problemas administrativos relativos a la utilización pacífica de la energía nuclear (70). Y la Administración es burocracia, y la burocracia está en manos de los ejecutivos. De allí es que hay que computar el progreso técnico como otro de los factores coadyuvantes del acrecentamiento funcional del Poder administrador, que viene convirtiéndose en *todo* el Poder del Estado. Una nueva realidad vital que no puede ocultarse.

1) *Masificación e industrialización de la sociedad actual.*

40. La actual sociedad occidental es sociedad de masas y tiende, por lo general, a la industrialización acelerada como base de su progreso social y de su desarrollo económico. El *lleno social* y la *pleamar humana*, señalados por Ortega hace más de treinta años, son hoy una viviente realidad. Se ha engendrado el hombre-masa —*sub-hombre*, en la pluma de Gabriel Marcel—; hombre que acampa en la vida, inestable, que no se instala, versátil, materia prima de la propaganda, soldado de marchas rebañegas, *caparazón de hombre, sin interior, sin intimidad* (Ortega y Gasset).

La concentración urbana y la *huída del campo* es fenómeno fácilmente perceptible. La transformación de la sociedad de economía agrario-artesana —dice Xifra Heras (71)— en una sociedad industrial, con los grandes desplazamientos de población, ha traído ese agrupamiento humano, que ha producido un cambio en la *esencia* misma de la sociedad. Ropke (72) expresa que la masificación es el *aplanamiento de la pirámide de la sociedad, su atomización y la conglomeración de los individuos que la acompañan. Los individuos a los que se ha hecho saltar de la comunidad se ven colocados en*

(69) EDUARDO ADSUARA: «Notas sobre la crisis de la educación», en *Revista Dominicana de Filosofía*. Ciudad Trujillo, julio-diciembre de 1957; pág. 3.

(70) HODGETTS: *Problèmes administratifs relatifs à l'utilisation pacifique de l'énergie atomique*. Comunicación presentada en el V Congreso Mundial de IPSA. París, 1961.

(71) *Op. y loc. cit.*, t. II, pág. 15.

(72) *Cir. por XIFRA HERAS, Ibidem.*

una independencia caótica y se convierten en nómadas errantes, que ya no saben justamente de dónde son, ni cuál es su lugar en la sociedad, desprendidos cada vez más de los ataderos de la familia, de la profesión, de la vecindad, de la naturaleza y de la comunidad.

41. La industrialización ha producido un *nuevo tipo humano*. El trabajador de la sociedad de masas carece de prejuicios sociales y se acostumbra a contemplar las cosas desde el punto de vista de su ocupación remuneratoria; está dispuesto a permutar su actividad presente por otra que le ofrezca mayores ganancias y comodidades; no tiene el gusto estético, sino afición al cine en cuanto espectáculo; la higiene, la moto, el automóvil, el «frigidiaire», la televisión (73).

42. El «rol» del Estado ante este problema es sumamente complejo y delicado. Requiere *poder coactivo* para los casos de enfrentamiento, poseer los resortes de su dirección y satisfacer sus demandas de seguridad y justicia. Nuevas funciones se adosan a las ya existentes, que, en verdad, lo transforman. El paso del *Estado de poder al Estado de bienestar* (74). Recuérdese el Plan Beveridge, en Gran Bretaña, como típico paradigma de esta transformación y de la necesidad del Estado moderno de enfrentar una nueva realidad social: la proletarianización masificada. Y en la conducción política, el liderazgo del ejecutivo se impone, avalado con la acción de Organismos especializados para mantener la cohesión nacional. Aquí operan las oficinas de propaganda y la función integradora de los símbolos políticos, como *entidades plásticas que expresan la intencionalidad de un grupo* (75).

II) Funciones del Estado moderno (planificación).

43. Como se ha expresado anteriormente, las funciones del Estado moderno han aumentado en dimensiones colosales. Del Estado-gendarme se ha pasado el *Estado social de derecho*, o *Estado de servicio*, o *Estado de bienestar*. Se requiere dar respuesta al requerimiento perentorio de las *cuatro libertades* de la Carta del Atlántico. El Estado actual es intervencionista; nadie discute ya el principio. Sólo se debate la medida de esta intervención. Donde el individuo es impotente o los grupos, la *función subsidiaria* del

(73) LUCAS VERDÚ: *Introducción al Derecho Político*. Barcelona, 1958; pág. 45.

(74) SÁNCHEZ AGESTA, Conferencia inédita en Instituto de Derecho Constitucional de Córdoba (3 de agosto de 1962).

(75) LUCAS VERDÚ: *Introducción...*, pág. 166.

(76) SÁNCHEZ AGESTA: *Los principios cristianos del orden político*. Madrid, 1962; páginas 79 y sigs.

Estado es categórica (76). El Estado social de derecho —puntualiza Lucas Verdú (77)— es la meta que pretende alcanzar la democracia actual en su esfuerzo de presentarse con veste jurídica, en su intento de *legalizar* las situaciones sociales creadas. Y para ello el Estado, de espectador, se vuelve actor del proceso social.

44. La acción del Estado no puede reducirse a parcializaciones; requiere operaciones generalizadas y de largo alcance, que ponen a su disposición instrumentos y Organismos que incrementan el Poder estatal mediante la incorporación de una nueva dosis de potencia: *su poderío económico*. Es decir, el Estado debe *planificar*, o sea la *elección consciente y deliberada de prioridades económicas* (78). La necesidad, la ignorancia, la salud, la educación, el confort de grandes masas reclaman una decidida actividad del Estado, previamente estudiada y conscientemente realizada. La planificación es, pues, necesaria lo mismo para lograr una mayor producción que para lograr una distribución más justa de la riqueza (79). Lo uno y lo otro exigen un amplio grado de control del proceso económico, de la educación, de la información, etc.

45. *Constitución, Administración y planificación* parecen ser los tres principios básicos reguladores de la convivencia política occidental (80), cumplidos y a cumplirse en tres etapas, lo que no implica, desde luego, su exclusión, sino que cada uno de ellos constituye el tipo regulador en la medida que es capaz de realizar la integración políticosocial con mayor intensidad que los demás. La planificación es, pues, *la más reciente manifestación de la pretensión humana para ordenar racionalmente la convivencia* (81). El auge adquirido por la planificación —anota Lucas Verdú— obedece a la importancia radical que en nuestros días tiene la economía. En tanto que la Constitución es principio regulador que intenta realizar su tarea desde la interpretación ideológica, en el cuadro de la legislación fundamental, y la Administración lo hace particularizando en las medidas administrativas las finalidades del Estado, la planificación supone la ordenación racional de la sociedad para conseguir el progreso económico.

(77) LUCAS VERDÚ, *Op. cit.*, pág. 55.

(78) WOOTON: *Introducción...*, págs. 66-67. (Cit. por LUCAS VERDÚ.)

(79) FRAGA IRIBARNE: *Crisis del Estado*, 1959; pág. 238.

(80) LUCAS VERDÚ: «Constitución, administración, planificación», separata del tomo II de *Estudios Sociológicos Internacionales*. Madrid, 1961; pág. 7.

(81) LUCAS VERDÚ, *Ibidem*, pág. 29. Cfr. SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho Político*. Granada, 1959; pág. 595, que señala tres caracteres: a) Poder económico. b) Discrecionalidad burocrática; y c) Cercenamiento de las libertades económicas.

46. Democracias y totalitarismos planificadores; pero hay una *planificación para la libertad*, al decir de Karl Mannheim (82). El ilustre pensador postulaba cinco máximas para una política de planificación preventiva: a) *Solamente un fuerte Gobierno centralizado puede llevar a cabo la planificación.* b) *La centralización es necesaria, pues la coordinación de las distintas medidas es esencial para la planificación.* c) *La centralización en una sociedad planificada es esencial únicamente en cuanto a ciertos asuntos de capital importancia.* d) *En una sociedad planificada, el Gobierno y la comunidad no son ya entidades separables.* e) *La interferencia legítima del Estado en la vida económica, a través de su organización y de su Poder regulador, deberá servir para mantener una producción máxima y controlar los monopolios arbitrarios.* (83).

La planificación como forma de actuación del Estado es obligación de la hora en una sociedad de masas industrializada y que asiste a cambios estructurales de profundidad. Ella comporta *centralización y aumento de poder*. El Estado ha salido de su quietud y avanza en la comunidad para posibilitar la seguridad y libertad positiva, creando *realmente* las condiciones para que el hombre realice su destino en plenitud y no viva bajo la amenaza constante de la miseria, la ignorancia, la enfermedad y la servidumbre. Aunque las legislaturas esbocen planes, es tarea de los ejecutivos su concreta realización y el monopolio de la acción respectiva. Su poder se ve, pues, acrecido en grado sumo.

(82) *Libertad, poder y planificación democrática*. F. C. E. México, 1953; pág. 19. Prólogo.

(83) MANNHEIM, *Op. cit.*, pág. 145. El profesor LUCAS VERDÚ, en el estudio citado (pág. 31) expresa: «La planificación en nuestros días se explica teniendo en cuenta la complementariedad de las estructuras sociales y su interfuncionalidad... Existe una estrecha relación entre planificación y desarrollo económico social, de suerte que no cabe este último sin la primera... Para romper el anillo de pobreza, típico en los países subdesarrollados, es menester la planificación. *En estos países no puede prosperar la economía social de mercado ("sozialmarktwirtschaft") del prof. Erhard. En general, las medidas de política económica neoliberales producen resultados positivos en los países capitalistas, altamente industrializados, en tanto que no operan satisfactoriamente en los subdesarrollados o en aquellos que todavía no han pasado al grado conveniente de industrialización.*» La frustración económica argentina es vivo ejemplo de las palabras del ilustrado profesor español.

IV. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

47. La realidad política reflejada al través de las consideraciones precedentes tiende a *institucionalizarse*, es decir, a adquirir carácter normativo en leyes fundamentales o cánones comunes. Las modificaciones introducidas en la legislación constitucional contemporánea muestra la *recepción* del proceso político mediante su normatividad. Es lo que Alberdi preconizaba en sus *Bases: Dad al Poder ejecutivo todo el poder que sea necesario, pero dád-selo mediante una Constitución*. El temor al ejecutivo fuerte (84), propio del constitucionalismo décimonono, se ha superado. Hoy lo exige la realidad política y el acontecer históricossocial de la época. El Poder ejecutivo —observaba Laboulaye (85)— es, de suyo, tan absorbente, que atrae hacia sí con tanta facilidad todas las fuerzas del país, que la mayor dificultad de las Constituciones es el establecer un ejecutivo *que no sea invasor*. Ahora las leyes supremas de muchos Estados han abdicado de esa desconfianza porque así lo impone la finalidad de realizar un gobierno *eficaz* y que pueda *cumplir las funciones* que el cambio social operado requiere.

48. Esa tendencia comienza a institucionalizarse después de la primera guerra mundial y se traduce en un *fortalecimiento* del ejecutivo, debido al sufragio universal, que le convierte en el *Poder fuerte* en la democracia, como lo señaló Mirkiné Guetzevitch en su conocida obra (86). Es la *supremacía política* del ejecutivo. Después de la segunda guerra, Ollero (87) apunta que se nota en los nuevos textos constitucionales una tendencia a *valorizar la institución y resaltar la figura* de los jefes de Gobierno, y que esa mayor relevancia que ahora se da a la figura del ejecutivo está montada precisamente en beneficio de un desembarazo mayor de las Asambleas para el ejercicio de su superioridad política.

49. La Constitución francesa de 1958 es típica muestra de la tendencia señalada hacia la *institucionalización* del ejecutivo que demanda el contorno de nuestro tiempo. El futuro dirá del acierto del ensayo, acaso excesivo. Al punto que le convierte al Presidente de la V República en una verdadera

(84) ALBERTO DEMICHELI: *El Poder ejecutivo*. Depalma. Buenos Aires, 1950; pág. 2-

(85) LABOULAYE: *Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos*. II, 158.

(86) GUETZEVITCH: *Modernas tendencias del Derecho constitucional*. Madrid, 1935; página 199.

(87) *El Derecho constitucional de la postguerra*. Barcelona, 1949; pág. 17.

realidad política o la representación de la nación, según palabras de Marcel Prélot (88). *Parlamentarismo orleanista* ha llamado al nuevo sistema el profesor Duverger, y Vedel, *régimen de compromiso*; mientras que para Burdeau, su defensor ardoroso, es *restaurador del Estado*, cuyo Poder es energía de la nación como totalidad (89). Empero, para otros, es *régimen abierto a la dictadura* (90).

El Presidente de la República es la pieza maestra del régimen constitucional francés. Su artículo 5.º es altamente expresivo: *El Presidente de la República vela por el cumplimiento de la Constitución. Asegura, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado. Es el fiador (o garante) de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respecto a los Tratados y Acuerdos de la comunidad.* Sólo es responsable en los casos de alta traición y puede disolver la Asamblea Nacional. El artículo 16 le faculta para el ejercicio de poderes de emergencia que no tiene límites: *toma las medidas exigidas por las circunstancias*, dice el texto constitucional, y la situación de excepción la declara el propio Presidente.

50. En Inglaterra, el Primer Ministro es el protagonista de su escena política (91). Es el conductor democrático de la nación y ejerce un verdadero liderazgo. Recuérdese a Churchill, y se dará razón a las palabras de Laski, escritas en 1949, relativas a los cambios del régimen inglés, y que reedita Jiménez de Parga (92): «La más importante de estas modificaciones es el *crecimiento del poder* del Primer Ministro. Si hasta 1914 era casi certero caracterizarlo como un *primus inter partes*, ahora se coloca en un nivel considerablemente más elevado que ninguno de sus predecesores.» El Primer Ministro inglés ejerce poderes estatales (designa los demás ministros, coordina la gestión gubernativa, aconseja la disolución del Parlamento, etc.) y poderes extraestatales (como líder del partido mayoritario controla los debates).

51. En los Estados Unidos, la figura del Presidente es eje de su política. *La Presidencia* —decía Roosevelt— *es, ante todo, un liderazgo moral.*

(88) PRELOT: *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. Ed. Dalloz. París, 1961; páginas 636.

(89) JIMÉNEZ DE PARGA: *Regímenes políticos contemporáneos*. Ed. Tecnos. Madrid, 1960; págs. 149.

(90) JIMÉNEZ DE PARGA, *Op. cit.*, pág. 151.

(91) JIMÉNEZ DE PARGA, *Op. y loc. cit.*, pág. 288.

(92) Cit. por JIMÉNEZ DE PARGA, pág. 435.

Sus poderes constitucionales son inmensos; harto mayores que los de la Constitución argentina. Y a ellos se le agregan otros en virtud de la legislación y que las circunstancias históricas aconsejen por la rectoría del país en el mundo. *La característica más sorprendente de la función presidencial —dice Macridis— es la mezcla de las numerosas tareas que el Presidente debe asumir; esta confusión de funciones no la encontramos en ningún otro régimen político... En la práctica, la preocupación por separar los poderes que padecieron los autores de la Constitución resulta hoy un poco extraña.*

52. Igual tendencia nótase en la Constitución italiana de 1947, donde el ejecutivo lo integran el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. El Presidente es el Jefe del Estado y *representa la unidad nacional* (artículo 87); convoca el referéndum popular y puede disolver las Cámaras legislativas (art. 88); es irresponsable, salvo en los casos de alta traición (artículo 90). El presidente del Consejo de Ministros *dirige la política general del Gobierno y es responsable de ella. Mantiene la unidad de dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actividad de los ministros* (93).

53. Ya aludimos a la Constitución de la República Federal Alemana del 23 de mayo de 1949, quizá un paradigma del constitucionalismo coetáneo, que concede real primacía al Canciller federal, que traza las líneas directrices de la política y le incumbe la responsabilidad de las mismas (art. 65); propone el nombramiento y cese de los ministros al Presidente de la República, que es requisito obligatorio. El Presidente de la República está obligado a seguir las proposiciones del Canciller, que es el único responsable ante el Bundestag. En caso de guerra, se transfiere la dirección y mando de las Fuerzas Armadas del ministro de Defensa al Canciller federal (art. 65, a), personaje axil en el juego político establecido por la ley Fundamental de Bonn, y que, como expresión del fortalecimiento ineludible del ejecutivo, coincide con la arraigada tradición alemana de la selección de una personalidad como dirigente político. Trátase de un *Poder fuerte, directivo y unificador, exigido por nuestro tiempo* (94).

(93) Es interesante la creación del Consejo Nacional de Economía y del Trabajo, compuesto de técnicos y representantes de las categorías productoras, que es órgano de consulta de las Cámaras y del Gobierno, tiene iniciativa legislativa y colabora en leyes económicas y sociales.

(94) PADILLA SERRA, Op. cit., *Archivo de Derecho Público*. Granada, 1956; pág. 79. Trátase un meduloso estudio sobre el Canciller Federal escrito en Würzburg (Alemania).

54. Y entre las Constituciones sudamericanas, la novísima de Venezuela, del 23 de enero de 1961, aunque tímidamente, afirma la tendencia señalada. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y del ejecutivo nacional. Aparece, normativamente, ya la *Jefatura del Estado* (art. 181). Tiene el monopolio de la política internacional (art. 190, inc. 5.º); declara por sí el estado de emergencia y decreta la restricción o suspensión de garantías (inc. 6.º y arts. 240 al 244); adopta las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional (inc. 7.º); dicta medidas extraordinarias en materia económica o financiera, cuando así lo requiera el interés público (inc. 8.º); dispone, en caso de urgencia, durante el receso del Congreso, de la creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes (inc. 11).

55. Fuera del acrecentamiento normativo constitucional que se opera en las más recientes leyes fundamentales democráticas. Meynaud (95) observa otra tendencia, que consiste en dotar al Poder ejecutivo de un conjunto de aparatos modernos en el orden de la *organización del trabajo* y de la *búsqueda de información*. Este último punto es importante. Pocos materiales —expresa— serían más útiles para el estudio de la formación de las *decisiones políticas* que el examen de datos en los que los responsables se han apoyado para fijar y sostener su elección. ¿Cuál es el horizonte de los dirigentes? ¿Cómo están documentados? ¿Por qué vías? ¿Es cierto que el mejoramiento mecánico de las fuentes de información, el perfeccionamiento técnico de los medios de comunicación llegan, en definitiva, a mejorar seriamente en los responsables el conocimiento de los problemas?

V. CONCLUSIONES

56. Lo expresado hasta aquí, y que tiene obvia comprobación en el aspecto fáctico de la casi totalidad de las comunidades democráticas y no democráticas, pone de manifiesto que se ha operado —o, al menos, se halla en trance de operar— un *cambio* fundamental en las estructuras políticas y sociales. Y a esa mutación corresponde un reajuste normativo que, efectiva y realmente, encauce el quehacer convivencial. Es sabido que *no hay sector del*

(95) Op. cit., en *Bulletin International des Sciences Sociales*, U. N. E. S. C. O., 1958, manuscrito donde se insertan valiosos trabajos e informes sobre el *rol del ejecutivo en el Estado moderno*.

Derecho más afectado por el cambio social que el Derecho constitucional (96), y que una cierta *estructura* de la comunidad integra —junto al hecho ideológico y la organización— todo *fórmula política* (97). Asirse obcecadamente a esquemas perimidos por la dinámica histórica es proclamar la ficción como regla jurídica y contribuir al desprestigio de la ley, como norma reguladora de la vida política.

57. La tendencia al fortalecimiento del ejecutivo es verdad hoy inconcusa. Duverger acaba de advertir (98): En adelante —dice— es técnicamente necesario un ejecutivo fuerte para asegurar la gestión de un aparato de producción mitad público y mitad privado. Por flexible e indicativa que fuere, la planificación exige un Gobierno firme y estable. Incluso en la derecha se habla de economía *concertada*; pero no hay concierto alguno sin director de orquesta, y el ejecutivo es el único que puede desempeñar tal papel. Las Asambleas, por su propia estructura, son incapaces de hacerlo; tan sólo pueden proponer reglas y velar por su respeto. Si el Gobierno permanece débil o inestable, o no se dirigirá el concierto económico, o se dirigirá por altos funcionarios. El ejecutivo sin poder ni prestigio, en el que sueñan los republicanos tradicionales, hace el juego de las fuerzas económicas privadas o de las camarillas tecnocráticas. En un Estado débil no es posible la planificación, y aun suponiendo que lleguen a definirse objetivos conforme al interés general, no se poseerán los medios para alcanzarlos.

58. *Gobierno y control* parecen ser las dos vertientes del análisis funcional del Estado (99). El Gobierno es siempre *poder de impulsión y dirección*; los órganos que colaboran con él sólo ejercen una *función de control*, que significa poder de *influir o impedir*, pero no de decidir ni impulsar. Quizá a la primera de estas funciones corresponde la acción del ejecutivo de hoy; a las segundas, la actuación de los demás Organismos del Gobierno.

Planteada la problemática, la prudencia aconseja procurar con urgencia las soluciones adecuadas. *El hombre enajena su humanidad si renuncia a la búsqueda y se imagina haber dicho la última palabra* (100). La conformación

(96) LUCAS VERDÚ: «La repercusión de los cambios sociales en las Constituciones rígidas», en *Revista Internacional de Sociología*, núm. 57, s/f.

(97) LUCAS VERDÚ: *Introducción al Derecho político*, pág. 115.

(98) DUVERGER: «La democracia del siglo XX», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, número 120. Madrid, 1961; págs. 79 y sigs.

(99) SÁNCHEZ AGESTA: «Gobierno y responsabilidad», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 113-114. Madrid, 1960; pág. 35.

(100) RAYMOND ARON: «El sentido de la historia», en *Cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura*, núm. 50. París, 1961; pág. 9.

de los textos constitucionales a la quemante realidad de los días ansiosos que vivimos es tarea impostergradable de esta generación si se quiere continuar viendo en la norma jurídica la *garantía* de los derechos y libertades y el *límite del Poder*. El orden sólo viene por el camino de la ley.

No haremos ciencia política con el sentido integral que debe reconocérsele —señala Martínez Paz (h)— si nos movemos solamente dentro de las abstracciones conceptuales o jurídicas que la sabiduría del pasado o la penetración lógica de los contemporáneos nos proveen; menos en un mundo de hondas transferencias (101).

59. A más de cien años de distancia se impone hoy el consejo alberdiano que desoyeron nuestros constituyentes: *En cuanto a su energía y vigor, el Poder ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarias los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para que es instituido. De otro modo habrá Gobierno en el nombre, pero no en la realidad; y no existiendo Gobierno, no podrá existir la Constitución, es decir, no podrá haber orden ni libertad...* Y agregaba: *En vez de dar el despotismo a un hombre, mejor darlo a la Ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre. Lo peor del despotismo no es su dureza, sino su inconsecuencia, y sólo la Constitución es inmutable* (102).

En suma: trátase —nada menos y nada más— que de hallar salida con decoro a la actual *tensión* de norma jurídica y realidad vital que la desborda, volviéndola frustránea. En esa afanosa empresa al servicio del hombre habrá inseguridades y titubeos; pero hay que acometerla con decisión y encendida esperanza. Si los objetivos cimeros de la tarea son el *orden*, la *libertad* y la *justicia*, al final han de quedar allanados todos los senderos.

CÉSAR ENRIQUE ROMERO

R É S U M É

De la Renaissance à nos jours, le pouvoir a grandi d'une telle façon qu'un auteur a pu appeler notre époque, Ere de la politique. Cette croissance a tout particulièrement affecté le pouvoir exécutif, celui qui gouverne et administre,

(101) MARTÍNEZ PAZ (h.), Prólogo al libro *El concepto de Constitución en la doctrina contemporánea*, de ALFREDO C. ROSSETTI, Córdoba, 1962; pág. 10.

(102) ALBERDI: «Bases», en *Obras selectas*, t. 10. Ed. La Facultad. Buenos Aires, 1920; págs. 168 y 170.

au détriment du Parlement, et, jusqu'à un certain point du Pouvoir judiciaire lui-même.

Les causes qui ont déterminé cette croissance de l'Exécutif sont essentiellement; les états d'exception, les attributions militaires, la conduite des relations internationales, la politique économique et les plans de progrès social, la direction bureaucratique, la délégation des fonctions législatives, la crise du Parlement et des partis politiques, la centralisation des États, les groupes de pression, le progrès technique et spatial et le fait que notre société actuelle est une société industrialisée et de masses.

De ce fait, les fonctions de l'Etat moderne se sont multipliées d'une façon colossale. L'action de l'Etat ne saurait plus être partielle, l'Etat se doit de planifier. La réalité politique que les considérations précédentes reflètent tend à devenir institutionnelle. La crainte de l'exécutif fort a été surmontée. La réalité politique et le devenir historique et social de l'époque l'exigent ainsi. Si nous passons en revue les Constitutions modernes, nous y verrons partout comment l'Exécutif se raffermir.

S U M M A R Y

Power has increased at an alarming rate since the Renaissance to our times, so much so that the latter has been called the Era of Politics. This growth has been outstanding in executive Power which governs and administers, and the correlative collapse of the Parliament and in some ways, of the judicial Power.

The states of emergency, military functions, conduction of international relations, economic policy and social progress plans, bureaucratic management, delegation of legislative functions, the Parliament and political party crises, the centralization of the States, pressure groups, technical and spacial progress and the massification and industrialization of present day society have all influenced in the increase of executive power.

The functions of the modern State have therefore increased a terrific amount. The action of the State cannot be reduced to separated matters, but must follow a complete programme. Political reality reflected throughout the preceding points tends to become institutionalized. Fear of a strong executive power has been overcome. Political reality and social historical events of the epoch require it. If we review the modern constitutions, we see the affirmation of the Executive power in each and every one of them.