

# Aritmética Constitucional

por RAMON DIAZ



De todas las Pautas Constitucionales que el Poder Ejecutivo ha enviado al Parlamento, ¿cuál es, lector, la que a usted más le gusta? En lo que a mí respecta, no abrigo la más ligera duda; mi pauta favorita, decididamente, es la que proclama:

**"El nuevo texto constitucional deberá ser breve y conciso, suprimiendo las normas innecesarias, meramente programáticas, eliminándose el casuismo de la Constitución vigente".**

¿Considera usted, tal vez, lector, que incurro en frivolidad al volcar mi predilección hacia una pauta meramente formal, reductible en cierto modo a una mera regla de estilo; a una admonición dirigida, por así decirlo, a la pluma del redactor, antes que a su intelecto o a su voluntad?

Quizás sospeche usted que bromeo, cuando antepongo una restricción erigida contra la facundia del redactor, a las sagradas garantías contra el ejercicio abusivo del poder, tales como las libertades de culto, de enseñanza, y de expresión del pensamiento, que expresamente se amparan, y por supuesto las demás libertades, que implícitamente sin duda también se garantizan.

Pues bien, no; ni bromeo, ni creo incurrir en frívola ligereza. Tengo, lector, mis razones, para pensar y sentir así. Déjeme usted que las exponga, y no me juzgue antes de leerme.

---

Ocorre, lector, sencillamente, una cosa: que las experiencias de nuestro país me han vuelto un tanto escéptico respecto de los derechos y garantías estampadas en un libro, por augusto que éste pueda ser. Pienso que la única garantía realmente eficaz de los derechos constitucionales radica en una ciudadanía dispuesta a jugarse por la defensa de esos derechos; en un vasto núcleo ciudadano, cuando menos, compuesto de individuos con un elevado sentido de la dignidad, la independencia y el decoro de la persona humana; que sientan vivamente el orgullo de ser libres, y no tengan ningún sacrificio por exagerado cuando se trate de preservar esa condición.

Hay ambientes que hacen florecer esas cualidades, y hay ambientes en que ellas languidecen y mueren. El llamado, tal vez con sorna, **Estado Providencia**, en inglés **Welfare State**, es una de esas atmósferas malsanas para las virtudes cívicas fundamentales. De nada puede valer el código más perfecto de los derechos del hombre y el

ciudadano, si la comunidad no contiene en su seno una apreciable proporción de hombres cabales y de ciudadanos de verdad, provistos de una comprensión clara de esos derechos y de una voluntad recia para hacerlos valer.

Tengo para mí que el individuo de quien todo esto puede predicarse es un individuo que básicamente quiere y puede, en condiciones normales, bastarse a sí mismo; que se siente responsable de su destino, y reclama la libertad para impartir a su vida un rumbo en que ella cobre significación. Ello no implica que sea flojo su sentido de la solidaridad social, pero sí implica, resueltamente, que no se siente en absoluto llamado a ser cliente del Estado, ni experimenta la menor inclinación a tender su mano al gobierno en procura de sustento, ni siquiera de trabajo.

El Estado Providencia representa la antítesis de este cuadro. Tal vez el más antiguo e ilustre ejemplo de ello resida en la historia de la decadencia de la república romana, que nos muestra al proletariado urbano, nutrido de la descomposición del estamento de los pequeños propietarios rurales, pasando a la triste condición de parásito social, tributario de las distribuciones "gratuitas" de granos; y que nos muestra asimismo a las instituciones políticas de la vieja república, cúspide constitucional de la antigüedad, yendo en seguida por el mismo camino por el cual las virtudes cívicas acababan de transitar, hacia el despenadero.

Y desde entonces, sin excepción, cada ejemplo de hipertrofia del Estado ha tenido la misma secuela social: la aparición de un vasto proletariado urbano, más o menos mísero, más o menos próspero, dependiendo de las circunstancias; pero signado siempre por la dependencia del gobierno, y por su vocación a constituirse en clientelas políticas. En seguida ha venido la decadencia de las instituciones republicanas, y el consiguiente decaimiento de las libertades.

Por eso, cuando de constitución se trata, hay cosas más importantes que tratar que del bi o unicameralismo, y sutilezas por el estilo, que no otra cosa son éstas cuando uno no sabe si la criatura constitucional llegará siquiera realmente a nacer viable, y vivir veinticuatro meses naturales. Lo primero de todo, en el análisis de un programa constitucional, es atender el concepto del Estado hacia el cual él se orienta, no sea que su desmesura lo eche todo a perder.

Por eso el tamaño de la Constitución importa tanto —porque si la Constitución debe ser breve y concisa, como lo ordena mi pauta favorita, y lo es realmente, por lo menos en alguna significativa medida, entonces será tanto más difícil que ella llegue a restaurar el cuadro del Estado como el Ente ubicuo, santo y sabio, que fueron dibujando nuestras sucesivas cartas fundamentales.

---

Hasta aquí, en punto a la tan deseable brevedad de la Constitución, todo va bien. Es decir, tenemos una benemérita pauta que así lo ordena con toda claridad, y asimismo proscribire las disposiciones mere programáticas.

Hay, sin embargo, desgraciadamente, algunas cosas que ya no están tan bien, tocante siempre al mismo aspecto.

Las pautas encarecen al cuerpo redactor las cualidades de brevedad y concisión. Pero sería difícil reconocer esas mismas virtudes en el propio documento en que ellas se enuncian.

Las pautas excluyen la modalidad de las disposiciones programáticas; sin embargo, varias de ellas tienen un contenido inequívocamente programático, respecto de la ley ordinaria o de la Administración Pública.

Permitámonos un ejercicio de aritmética constitucional tendiente a precisar la idea de como tendría que ser la Constitución para merecer las notas de breve y concisa.

Para este autor, la Constitución Federal de los EEUU de 1789 es, por ejemplo, acreedora a estos calificativos. Consta de 7 artículos, algunos divididos en varias secciones, que tal vez fueran el equivalente más próximo de nuestros artículos. El número de las secciones es de 24. En total no pasa (en su traducción al español) de 2850 palabras.

Las pautas, por su parte, sin contar con su preámbulo, deben andar por las 2870 palabras. Siendo este documento una mera nómina del núcleo de los contenidos institucionales principales, respecto de los cuales será preciso un desarrollo considerable, es difícil pensar cómo podría llegarse a una carta constitucional realmente breve a partir de esta colección de instrucciones en sí mismas un tanto expansivas.

Si a la Constitución Federal norteamericana le agregamos la Declaración de Derechos de 1791, que en realidad la integra, alcanza a unas 3.300 palabras; apenas 16 o/o más que las pautas.

Parece evidente que cuando éstas hablan de brevedad y concisión tienen de estos vocablos una noción un tanto laxa. ¿Será que son otros los modelos que estiman pertinentes?

La recientemente sancionada Constitución española cuenta unas 8800 palabras. Comparada con la nuestra, de 1967, que excede de las 30.000 palabras, ¿podría ser considerada breve y concisa? En mi opinión, el texto español rebosa adiposidades por los cuatro costados, traduciendo un concepto realmente elefantiásico del Estado. Por más que el nuestro acuse un gigantismo institucional entre tres y cuatro veces mayor, ambas pertenecen a la misma categoría —la de los textos que encuentran en su inflación el origen de su inestabilidad.

Consideremos el cuadro siguiente: la evolución de nuestras constituciones en punto al número de artículos y a la duración de sus vigencias.

| Año de entrada en vigor | Número de artículos | Años de vigencia |
|-------------------------|---------------------|------------------|
| 1830                    | 150                 | 87               |
| 1918                    | 178                 | 17               |
| 1934                    | 284                 | 8                |
| 1942                    | 282                 | 10               |
| 1952                    | 332                 | 14               |
| 1967                    | 332                 | 6                |

La cifras lo dicen todo. ¿Queremos seguir igual o hemos aprendido la lección? En el concepto de brevedad y concisión que en definitiva recoja el nuevo texto tendremos la respuesta a este interrogante.

La Constitución Federal de los EEUU tiene el siguiente contenido. El artículo I organiza el Congreso, la elección de sus miembros y sus poderes. El artículo II hace otro tanto con el Poder Ejecutivo, y el III con el Judicial. El IV regula las relaciones entre los estados de la Unión —una materia de la cual la constitución de un estado unitario está eximida de ocuparse. El V se refiere a las reformas de la Carta. El VI contiene disposiciones transitorias y el VII y último regula a la entrada en vigor del texto. La Declaración de Derechos consagra derechos de los ciudadanos frente al Estado en casi la totalidad de sus 10 artículos. El 9o. afirma la existencia de otros derechos no reconocidos expresamente, y el último regula los derechos de los Estados frente a la Federación.

¿Por qué podría hacer falta más? La Constitución norteamericana no dice que los habitantes de su país tengan derecho a gozar de vivienda decorosa, como lo hace el artículo 45 de la nuestra, pero eso no parece haber afectado su nivel habitacional. Nuestra Constitución encarga al Estado que se ocupe del perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país (art. 44), punto que los Padres Fundadores de la Unión pasaron por alto; sin embargo, ¿quién cree que eso nos ha ayudado a ser más perfectos que los norteamericanos?

Mientras tanto, la Constitución de ellos va acercándose a los dos siglos de vigencia, y ya vimos nuestra trayectoria de extrema inestabilidad al respecto.

— — —

Antes de que sea demasiado tarde, convendría, por lo tanto, que la autoridad competente procediera a una revisión, tijera en mano, de las pautas.

No debería ser difícil, por ejemplo, reducir el contenido del documento a menos de la mitad. El consiguiente esfuerzo de concentración en lo esencial redundaría sin duda en una notable mejora de su calidad.

Tomemos, por ejemplo, la Sección 6, titulada “La Enseñanza”. La primera de las pautas sobre el tema docente asevera:

“La enseñanza pública continuará siendo gratuita, laica y obligatoria”.

Pues bien, la enseñanza pública no es, fue, ni será jamás gratuita, sino que es, ha sido, y presuntamente seguirá siendo, tremendamente onerosa. Se presta sin cargo para los usuarios, lo que en la etapa de enseñanza superior, según un consenso bastante difundido en el mundo entero, supone un efecto regresivo sobre la distribución de la riqueza. Supongamos que se llega también en el país a un acuerdo general sobre el punto. ¿Qué habremos de hacer entonces? ¿Reformar la Constitución?

¿Realmente hay alguien que crea que el régimen de prestación de servicios docentes universitarios es un tema constitucional?

Nótese que no pretendo que se disponga que el Estado haya de hacer tal o cual cosa en materia de educación superior. Sencillamente sugiero que la pauta podría eliminarse con ventaja.

Obsérvese el resto. Como acabo de recordarlo, la pauta dice que la enseñanza pública **continuará siendo obligatoria**. Ahora bien, esto es inexacto. La enseñanza es obligatoria a ciertos niveles, y a ciertos otros no, pero la enseñanza pública no es obligatoria en ningún caso. Buena razón, por lo tanto, para usar aquí también las tijeras. Y en cuanto a la laicidad, ¿qué otra cosa más que laica podría ser la enseñanza de un Estado pluralista, que respeta la libertad religiosa y de pensamiento de sus súbditos?

La pauta siguiente dice:

**"La enseñanza deberá ser organizada por Leyes Especiales acorde a las reales necesidades del País".**

• ¿No habíamos quedado en que las disposiciones programáticas se dejarían de lado? Aquí tenemos una disposición programática telescópicamente inserta dentro de otra disposición programática. Por otra parte, ¿qué garantías tenemos de que el programa va a ser cumplido por el legislador? ¿Cómo hará éste para conocer las reales necesidades del País?

Si repasáramos los antecedentes legislativos de las últimas décadas tendríamos que llegar a la conclusión de que lo más probable es que las Leyes Especiales que se dicten no respondan a las reales necesidades del País. Salvo que se crea que la nueva Carta tendrá la virtud mágica de mejorar súbita y radicalmente la calidad de nuestra legislación.

Sencillamente no hay derecho, en mi opinión, a planear un orden institucional sobre la hipótesis de que los legisladores, o los soportes del Poder Ejecutivo, serán dechados de sabiduría e información. No creo que ni en el Uruguay ni en ningún país del mundo los hechos presten apoyo a esa presunción.

**"El Gobierno, continúa la pauta siguiente, coordinará las normas de enseñanza y asegurará su debida complementación en el marco de los planes de una educación que contemple esencialmente los valores nacionales y el tradicional estilo de vida".**

¿Cuál es el contenido de esta pauta? Según la entiendo, comporta una instrucción dirigida al cuerpo redactor para que a su vez imparta otra instrucción a los gobernantes que se suceden en la función pública. Una instrucción que engloba la de poseer una singular profundidad de percepción, y que excede por lo tanto de lo que los gobernantes y funcionarios mejor dispuestos podrían comprometerse a cumplir.

¿Qué se ganaría con suprimir, como de hecho estoy sugiriendo que sería conveniente, toda la sección relativa a enseñanza?

Pues, fundamentalmente, esto: que el texto constitucional no estaría proclamando que todo va a funcionar bien tan solo a raíz de que la Constitución haya proclamado que así tendría que ser; y se dejaría el problema en manos de la ciudadanía, para que los maestros, y los profesores, y los padres de alumnos, y

los estudiantes, y todos los hombres y mujeres que tengan conciencia de las carencias dramáticas que actualmente experimentamos en este campo, hagan lo que puedan para resolverlo; cooperando, y dialogando, y debatiendo, y disputando, y ensayando, y equivocándose una y otra vez; tal vez, con suerte, finalmente, progresando; pero por cierto, en ese caso, si con la ayuda de Dios llegamos a mejorar, no será por virtud de las instrucciones descendidas de lo alto, que ordenen que todo se haga conforme a las reales necesidades del país, y contemplando esencialmente los valores nacionales.

Similarmente: al comienzo mismo, en un lugar particularmente conspicuo, se dispone:

**"Proclamar fin del Estado el bien común general definido como el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y cada uno alcanzar su plena realización personal".**

La impresión que me golpea cada vez que releo esta pauta es algo así como un deseo angustioso de exhortar a las autoridades que han preparado este documento —como podría haberlo hecho a los constituyentes de otros tiempos— pero de exhortar con todas mis fuerzas, y toda mi voz, que miren en su derredor, y que luego releen sus programas. Que, por amor de Dios, no dejen de dirigirle una buena mirada a ese Estado a quien encomiendan el bien común de todos, y la creación de condiciones sociales que permitan la plena realización personal de cada habitante.

Nuestra Administración Pública es defectuosa en grado superlativo. Y acerca de nuestro sistema judicial, y de nuestra Administración de Justicia, ¿quién negará que su situación asume ribetes críticos? ¿Quién espera que un Estado formado por esa Administración Pública, y esa Administración de Justicia, y los órganos legislativos a que tenemos derecho a aspirar en vista de nuestros antecedentes, le cree condiciones para su plena realización personal, ni nada por el estilo? A lo que la gente aspira, o puede aspirar si es optimista, es a que le dejen vivir en paz, y no frustren excesivamente sus esfuerzos; como hasta ahora, y por décadas y décadas, han venido frustrándolos.

Lo que nos hace falta, desesperadamente, ¿no es un mínimo de modestia y de realismo sobre nuestras posibilidades? ¿Cómo podremos ponernos a salvo de ese Estado invasor que padecemos, de ese Estado que comenzó desquiciando nuestra economía, y ha terminado desquiciando todas nuestras instituciones, si ahora resulta que creemos pertinente ordenarle, así de pronto, que se ponga a crear nada menos que las condiciones para la plena realización personal de cada cual?

Por eso, cuando me sube el nivel de la angustia, ante el espectáculo de la oportunidad singular para rectificar rumbos que se está alejando, y no ha de retornar, vuelvo a leer mi pauta predilecta, que dice:

**El nuevo texto constitucional deberá ser breve y conciso...** y siento como que la esperanza me vuelve al cuerpo, y me digo entonces a mí mismo: "si pudiéramos reducir las pautas a no más de 1000 palabras, el texto resultante podría estar dentro de las 4000, y en ese caso, tal vez..."

La aritmética constitucional podrá no ser una actividad muy práctica, pero le aseguro a usted, amigo lector, que posee efectos sedantes realmente notables.