

# EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y LOS PROCESOS DE MODERNIZACION DEL ESTADO CONTEMPORANEO

## I

### LAS ÁREAS DE LA VIGENCIA CONSTITUCIONAL

1. Más de una vez destacamos que los procesos de cambio social, económico, político e histórico hacen su impacto —con prioridad en el tiempo— en el área del Derecho constitucional, cuya normativa debe *recogerlos y orientarlos*, atento el carácter esencial de su superlegalidad que lo tipifica y diferencia de las demás ramas del saber jurídico.

No es afirmación irraigal sostener ese carácter de la disciplina constitucional, porque, desde su propio nombre, anticipa ya que ella comporta lo *estructural* y *básico* de todo orden de Derecho, antes y ahora, desde su etapa liminar hasta los días acuciantes que nos toca vivir. Los otros aspectos jurídicos, le son derivados, o vienen por añadidura de los principios fundacionales (C. N., 1, 5, 31). Esto es obvio, no sólo por motivación jerárquica desde una óptica jurídica, sino porque el Derecho constitucional opera en un plano que, por su propia naturaleza, tiene asignación suprema: el área del *poder*, del *Estado* y de la *política*. Significa o aspira a su normación, porque el poder convivencial es *poder juridizado*; como el Estado es, y debe ser, *de Derecho*; como la política ha de constituir *conducción comunitaria* según reglas, también, jurídicas.

Si las instancias constitucionales no se adecuan a las demandas propuestas por los procesos de cambio, hoy veloces y de signo ecuménico, las instituciones políticas, en lugar de seguir sirviendo al hombre en sus requerimientos totales, obstaculizan el tránsito y promueven *desorden*, *crisis* y *desajustes*. Las apetencias de justicia quedan preteridas, y su satisfacción busca otros canales, o los instrumentos de la revolución cruenta y adversa a la calidad humana, destruyendo, con ello, las bases de la civilización. Ya lo señaló Tocqueville:

«Si los hombres quieren seguir siendo civilizados o llegar a serlo, el arte de asociarse debe crecer y perfeccionarse en la misma proporción en que aumenta la igualdad de condiciones» (1).

\* \* \*

2. Desde luego, que esto no implica enervar las altas y señaladas finalidades del constitucionalismo en cuanto esfuerzo humano y mental destinado a resguardar los derechos del hombre y limitar el poder a fin de asegurar sus libertades esenciales; pero sí corresponde actualizar su problemática —ya desde el Estado, el poder o la política— como *técnica para la justicia*, si ésta ha de entenderse como supremo valor que proponga la total *liberación* del hombre y dé satisfacción a los reclamos fundamentales en orden a su educación, a su salud, a su familia, a su bienestar general, y pueda asumir, con eficacia, nuevos papeles en su franco proceso de movilización social. Y ello porque las libertades del hombre coetáneo no son abstenciones por parte del Estado, sino *deberes* del mismo; no es actitud simplemente negativa, sino conducta *positiva* por parte de la sociedad para que aquél, en la *realidad* cotidiana, tenga igualdad de oportunidades a fin de cumplir su destino personal y transcendente.

La *verdad política* sólo ha de obtenerse a través del *análisis sociológico de la realidad del proceso del poder* (2). Otro camino conduce a la ficción que, a la postre, promueve decaimiento de la fe en el Derecho, como alta manifestación del orden convivencial. La estrategia de este nuevo enfoque no es evitar, sino normar; encauzar y no interferir (3).

## II

### LA SOCIEDAD COMPLEJA. INSTITUCIONES Y CAMBIO

3. Sería desoír una realidad crepitante y que nos envuelve, continuar en la pretensión que la normatividad constitucional ha de mantenerse incólume, tal como se estructuró para la sociedad y el mundo decimonónico, aunque ello signifique preterir sentimientos harto arraigados. En el estudio de la realidad

---

(1) *La democracia en América*, Méjico, F. C. E., 1963.

(2) LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*.

(3) Véase *Temas constitucionales y políticos*, ya cit., pág. 185.

política es menester, más de una vez, soslayar viejas convicciones cuando está de por medio la vigencia de derechos o libertades que requiere el ciudadano o el súbdito del Estado moderno, que se ha vuelto partícipe y elemento incoercible del actual proceso social e histórico.

La sociedad coetánea ha dejado de ser simple agrupamiento o vecindad, para convertirse en un ente dinámico, atento a las demandas históricas, vibrante de inquietudes, con claras apetencias de *justicia* global, de plena participación, abierto a las instancias de poder, *compleja*, en suma. Si el desarrollo de los pueblos comporta la totalidad de condiciones que consiente a los individuos y a las colectividades alcanzar su propia perfección más plena y rápidamente —como lo ha puntualizado el Concilio Vaticano II—, ello implica la búsqueda de instituciones políticas congruentes con ese proceso y esa finalidad.

«No debe olvidarse que el auténtico desarrollo —escribimos no hace mucho (1969)—, por sobre las implicancias económicas, es un *acto político* en el más elevado significado, y así debe entenderse para sortear frustraciones, porque sólo él crea las *condiciones objetivas y subjetivas para la liberación del hombre, de todo el hombre y de todos los hombres*. Y ese desarrollo puede nacer solamente de una acción concertada y consciente para dominar el porvenir económico, social y político y para crear una *nueva sociedad*.

Por ello debe ser el resultado de una *voluntad nacional* y la tarea y obra de los *pueblos mismos*. Todo esto no puede —ni debe— ser ajeno a las instancias del constitucionalismo, si no queremos quedar en retraso en la marcha de la historia, sin trascender los lindes de la factoría. Tampoco se puede marginar el concepto —recordado por Oyhanarte, entre nosotros— que *no hay desarrollo sin ideología nacional*; y esto es asunto de *filosofía política y de intrepidez histórica*» (4).

\* \* \*

4. La complejidad de la sociedad actual no es un defecto, sino ella indica un *nivel* —en el proceso— que corresponde a su evolución, pues en política, como en economía, todo es *dinámico* y no estático. Si ese carácter constituye una *realidad* —de la que no podemos evadirnos, ni renegar de

---

(4) Véase «¿Hacia un nuevo Derecho constitucional?», en *La ley*, tomo 135, página 1543, y en nuestro libro *Temas...*, Córdoba, 1971, pág. 183.

ella— su normatividad requiere instituciones que la respalden. En caso contrario hay déficit de *comunidad política*, si ésta refleja —al decir de Huntington (5)— la relación entre sus instituciones y las fuerzas sociales que la integran, ya que cuanto más compleja y heterogénea es la sociedad, el logro y mantenimiento de la comunidad política dependen en mayor medida del *funcionamiento* de las instituciones específicas (6).

Se ha observado, igualmente, que una sociedad compleja necesita alguna definición, en función de principios generales u obligaciones éticas, del *vínculo* que mantiene unidos a los grupos y que distingue una comunidad de otra. La *comunidad* en este tipo de sociedad, que es la nuestra, comporta esa relación inmediata de individuos y grupos, con *algo* que está fuera de ellos. La obligación se establece respecto de algún principio, tradición, mito, propósito o código de conducta que *todos tienen en común*. El grado de comunidad de una sociedad compleja depende, en términos generales, de la fuerza y envergadura de sus instituciones políticas, que *son la manifestación conductista del consenso moral y el interés mutuo*, «*consensus juris*» y «*Utilitatis communitio*» (7).

\* \* \*

5. «El mundo que experimentamos —señala Mac Iver (8)— es un mundo de continuidad y cambio.» La realidad social, al ser una realidad viva, se *transforma* constantemente y toda estática en el proceso social equivale a petrificación, es decir, a formas residuales de otras épocas que han perdido toda significación y relevancia. Por eso es preciso estudiar el *orden* y el *desorden*, el *consenso* y el *conflicto*, para ver sus resultados en el despliegue histórico (9).

La comprobación de este proceso —que es irreversible y no puede soslayarse, si se adoptan criterios científicos— nos debe conducir a esclarecerlo y no ignorarlo, aferrados a dogmas, o sujetos a intereses creados, que resisten el cambio porque ellos *tratan de mantener* —al decir de Parsons— la *gratificación implicada en un sistema establecido de expectativas de rol* (10).

Los cambios estructurales más importantes que se operan en la actual so-

(5) *El orden político en las sociedades de cambio*, pág. 19.

(6) *Ib.*, pág. 20.

(7) HUNTINGTON, *op. cit.*, pág. 21.

(8) *Causación social*, F. C. E., Méjico, 1949, pág. 10.

(9) GONZÁLEZ SEARA: *La sociología, aventura dialéctica*, Ed. Tecnos, Madrid, 1971, página 207.

(10) *Cit. por GONZÁLEZ SEARA*, pág. 211.

ciudad son el cambio de los valores sociales, el cambio institucional, el cambio en la distribución de posesiones y recompensas, el cambio en el elenco y el cambio en las capacidades y actitudes y el cambio cultural (11). De allí que un análisis del cambio, como lo sostiene Gerth y Mills, debe responder a estas preguntas: 1) ¿Qué es lo que cambia? ¿Qué *unidad* debe ser observada en el cambio? 2) ¿Cómo cambia esa unidad? 3) ¿Cuál es la *dirección* del cambio? 4) ¿Cuál es el *tiempo* del cambio? 5) ¿Por qué se produce y es posible el cambio? 6) ¿Cuáles son los factores del cambio social? (12).

\* \* \*

6. Con seriedad nadie puede poner en duda que nuestro país, América, el mundo, atraviesan una crisis. Crisis de valores, de instituciones, de cultura. Hay disconformismo por doquier. Acaso pocos saben lo que quieren. Pero, como anotaba Laski, *todos saben lo que no quieren*. De allí la presión —o mejor, la tensión— que se observa en todas partes; ese *equilibrio inestable* que es su síntoma más notorio.

«Bajo cualquier crisis (esto es, bajo cualquier presión) para actuar con discernimiento y prevenir el desastre inminente debemos descubrir dos cosas —enseña Hilaire Belloc—. Primero, *determinar su gravedad* porque sólo entonces estaremos en situación de valorar qué clase de esfuerzo, quizá drástico y doloroso, vale la pena hacerse. Segundo, determinar cuáles son las *causas actuantes* que aumentan la tensión, porque si desconocemos la causa, resulta evidente que no podremos encontrar el remedio. Ahora, ante la presión actual, ante esta crisis final de nuestra civilización, donde la querrela entre desposeídos y poseedores, entre explotado y explotador, el que sufre la injusticia y el que se beneficia de ella, amenaza derrumbar nuestro mundo, no puede haber cuestión en cuanto a la gravedad del resultado, es una *gravedad máxima*. No puede ser más grave. Más aun, es *inmediata*. Ya está sobre nosotros (13).

De este modo, conociendo la gravedad de la situación y el esquema del análisis, su esclarecimiento se impone, a fin de que el proceso institucional

(11) Cfr. JOHNSON: *Sociología*, págs. 685-86.

(12) *Carácter y estructura social*, Ed. Paidós. Buenos Aires, 1963, págs. 349 y sigs.

(13) Véase *La crisis de nuestra civilización*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1945, páginas 19-20.

y político, oriente la evolución hacia las metas propuestas a tenor de los valores que se estiman como supremos. Es finalidad antañona de la ciencia política —y con ella del Derecho constitucional—, afanarse en la búsqueda de la clásica *vida buena*, o sea, la que mejor responda a requerimientos de orden, libertad y justicia.

\* \* \*

7. Huntington ha señalado que la diferencia política entre los países se refiere no tanto a su forma de gobierno, sino al *grado de gobierno con que cuentan* (14), ya que en los regímenes institucionales las pautas de la *eficacia* asumen singular relevancia. El Estado debe cumplir su misión específica, y ella consiste, prioritariamente, por sobre ideologías, en satisfacer esa *regla áurea* del Gobierno moderno —al decir de Meynaud (15)—. La eficacia se compagina en orden al bien común con la *autoridad* que parece ser, en estos tiempos, una de las necesidades primordiales en el proceso contemporáneo de cambio para sortear el caos. Hoy, en más de un país, el problema principal no es la libertad, sino la creación de un *orden legítimo*. Puede haber orden sin libertad, por supuesto, *pero no libertad sin orden*. Es menester gobiernos que, aunque no concedan muchas libertades, ofrezcan autoridad; *gobiernos que puedan gobernar* (16).

No entorpece a la vigencia de la libertad y al resguardo de los derechos humanos —que es *equilibrio* que interesa a todos, donde seguridad y bienestar común sean las pautas de sus restricciones—, el aserto que en los períodos de cambio y de crisis de valores e instituciones, la *autoridad* vuélvese condición ineludible para afianzar una orientación social y económica que afiance la viabilidad de objetivos colectivos de carácter supremo. La autoridad, también como la libertad, *debe ser merecida cada día*. La nueva generación se ha hecho escéptica frente a una fachada desvirtuada tras de la cual puedan ocultarse la insignificancia y el raquitismo. El cargo —se ha dicho con razón— *ha de ser llenado por la personalidad que lo ostenta, no viceversa* (17).

\* \* \*

8. Frente a una realidad universal, se torna urgente repensar el problema de las instituciones políticas. El desarrollo opera dentro del cambio, y ese pro-

(14) Op. cit., pág. 13.

(15) *Problemas ideológicos del siglo XX*, Ed. Ariel, Barcelona, 1964, pág. 11.

(16) HUNTINGTON, op. cit., pág. 19.

(17) Cfr. OTTO DÜRR: *Educación en la libertad*, Ed. Rialp, Madrid, 1971, pág. 29.

ceso político —observa Fraga Iribarne en libro reciente— supone participación con organización: *la participación sin organización degenera en desorden, en anomia; la organización sin participación, en oligarquía y caciquismo* (18). La actual sociedad aspira a la creación de una nueva conciencia social, a la movilización del pueblo, a la puesta en forma de una sociedad, *el establecimiento de auténticas instituciones*, el reconocimiento de los conflictos, la humildad en cuanto a las soluciones. Lo que no es posible es un desarrollo sin cambios, ni una sociedad que sea moderna en lo técnico, *y en lo demás se intente conservar* sin más los valores y modos de vida de los abuelos. No se puede ser a la vez desarrollista y reaccionario; ni tener un pueblo con coches y escuelas, y pedirle una mentalidad de labriego medieval (19).

\* \* \*

En síntesis: el proceso de cambio es global —hoy se habla, incluso, de una *pedagogía para el cambio*— porque a cada concepción del mundo corresponde un modo de educar y de formar al hombre, *ese ser inacabado*, que de una representación de vida —en que vive—, imagina o cree en otra, a la que *aspira*. Y esto se asienta en lógica abecedaria. El hombre siempre es futuro —como el mundo humano exige de manera inescapable el cambio *porque es historia*— (20).

Y todo cambio reclama una nueva institucionalización política; instituciones que lo recojan y absorban, *promoviéndolo* en direcciones éticas y de bien común. Es la vía civilizada e incruenta. Otra conducta es acelerar el camino doloroso de la revolución, que ha de tenerse como *última ratio*.

### III

#### PARTICIPACIÓN SOCIAL

9. Las instancias de mutación social, económica y cultural demandan conjuntamente —y de modo asaz enfático— que los integrantes de una comunidad política asuman una mayor y plena *participación* en los procesos de cam-

(18) *El desarrollo político*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1972, pág. 22.

(19) Cfr. FRAGA, *ib. id.*, pág. 23.

(20) Cfr. BENEYTO: «Información y sociedad», en *Revista de Occidente*, Madrid, 1970, pág. 11.

bio; o éstos implican, de por sí, esa cabal intervención. Hoy no se trata que un sector tenga participación; *no es participación sectorial*: sino que la totalidad común sea actora, porque el nuevo proceso institucional la comprenda y la *integre*. Que la participación, fuera de ser concreta y meridiana en su realidad, sea *global*.

La participación que reclama nuestro tiempo presenta, en todas las latitudes, ese carácter. Trátase que el conjunto, y *todos los que concurran a perfilar la comunidad política* —como se ha dicho con agudeza— *sean, en verdad, «parte del todo, y no un todo aparte»*.

\* \* \*

10. El paso de la sociedad estamental a la burguesa, operada hace algunos siglos, importó —amén de asumir el poder decisonal en el ámbito político— el *ascenso de una clase*. De una economía agraria mínimamente dineraria, cerrada y casi autárquica —apunta Xifra Heras—, se pasa a una economía abierta, dinámica, dineraria: de una sociedad asentada sobre una nobleza de sangre y de dominio a la cual sostenía la economía agraria y la servidumbre de la gleba, se pasa a una economía en que el comerciante y el artesano industrial ocupan un lugar prominente (21), y agrega:

«La nueva sociedad ya no se basaba en distinciones jurídicas fundadas en una diversidad de estatutos legales y de derechos (estatutos), sino en distinciones basadas en situaciones de hecho, tales como el *nivel* de vida y las *actividades* económicas (clases). La clase no es un círculo cerrado, sino un sector de la población económica familiar. *De la desigualdad jurídica se pasó a la desigualdad económica*» (22).

El proceso contemporáneo parece enderezarse a una desaparición de clases, a una igualación de posibilidades. Acaso a una *estructura* —si ésta ha de entenderse, según enseña Tierno Galván, como la «realización y distribución de los modos estables de ordenarse los elementos que integran un cierto complejo de funciones»— donde la diferencia radica más que en los agentes, en la *funcionalidad* a la que deben servir, reparándose solamente en las metas valiosas propuestas por la comunidad política.

\* \* \*

---

(21) Cfr. *Curso de Derecho constitucional*, Ed. Bosch, Barcelona, 1962, tomo II, página 8.

(22) *Ib. id.*, pág. 9.



11. El cambio que se procura por todas partes —de allí la *rebeldía*, el *disconformismo*, la *desintegración*, el *desborde* y el *irrespeto a la ley*— se muestra asignado por una clara aspiración igualitaria, donde el bienestar general y la justicia comporten *reales* expresiones de la vida en común. La historia ha demostrado la verdad de la frase acuñada por Orwell: «Todos somos iguales, pero algunos más iguales que otros» (23). El esfuerzo radica, casualmente, en enervar esos desniveles que la realidad ofrece y que vuelven lírico más de un Derecho o de una libertad proclamada. La exigencia de este tiempo constituye la necesaria *efectividad* de los derechos; su afirmación enérgica en los hechos. «Una ciencia y una técnica jurídica de inspiración iusnaturalista debe, en la situación actual —observa Legaz y Lacambra— menos hacer "proclamaciones" doctrinales que buscar concretas técnicas de institucionalización positivadora de los derechos naturales proclamados» (24).

No puede dejar de advertirse que las protestas que se observan en todos los países, corresponde a una rebeldía, principalmente de la juventud que no se allana a seguir en las rutas de sus antecesores. Esa juventud rebelde nos pone ante una realidad quemante, tremenda, perentoria en sus retos ineludibles. Vemos en todas partes una generación *cargada de incógnitas*, que siente las presiones de su tiempo, que actúa sin brújula u orienta sus anhelos de afirmarse por los senderos de la revolución, sin sentido y sin explicaciones. *Acaso* —como se ha dicho— *porque pulsa en su propia carne las contradicciones de esta sociedad de consumo y sin fronteras* (25).

12. La participación que hoy se requiere supone *integración* en idénticos planos dentro de la sociedad —aunque sea ésta «de consumo»— que ha hecho frutecer la burguesía capitalista, epilogando en el «consumidor satisfecho», ignorante de su propia alienación (Marcuse). Lúchase, al través de la protesta que superficializa el cambio, por una *apertura del yo*; hacia un *nosotros*, superando, quizás, el *solidarismo personalista* de Scheler. El pronombre *nosotros* —se ha dicho— es una de las palabras claves de nuestra atormentada situación histórica; y toda la filosofía moderna —subraya Laín Entralgo— constituye un grandioso esfuerzo de superación del «yoísmo», una consideración de la vida humana como *solidaridad*, y testimonio de que el pronombre

(23) Cfr. FRIEDRICH: *El hombre y el Gobierno*, Ed. Tecnos, Madrid, 1968, página 317.

(24) Cfr. *Socialización, administración, desarrollo*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pág. XIV, prólogo.

(25) Cfr. ISABEL H. VAN CAUWLAERT: «La información educativa como factor de integración social», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales* de Barcelona, IX Semana Internacional, 1971, pág. 171.

*nosotros* es una de las *palabras vivas* de nuestro tiempo (26). Y la solidaridad —sin duda, agregamos por nuestra parte— es forma de afianzar la *fraternidad* prometida al mundo en horas liminares. Las actuales instancias de socialización —que al parecer es *dirección* irreversible en el minuto de la historia que nos toca vivir— significa, desde luego, una *mayor participación* de ese hombre que se socializa (27), en cuanto es actor y autor dentro de esa esfera articulada de convicciones, concepciones, valoraciones, tendencias, juicios y prejuicios, saberes, errores, forma de vida y de expresión; esfera flúida y total, dinámica, progresiva, movida por bienes, finalidades e ideas: *una vida espiritual que progresa en etapas históricas* (28).

\* \* \*

13. Esta tendencia a objetivar la igualdad en la que todos los Estados rivalizan en proclamarla —aunque pocos se afanaron en *realizarla*— pone de resalto la necesidad de una cada vez mayor *participación* en el sentido de que el poder tenga consenso comunitario, sea expresión del querer del conjunto, y con ello obtenga *legitimidad* política, esto es, *derecho de gobernar*. Sobre este particular son elocuentes las palabras de Friedrich:

«... a medida que van fallando las antiguas nociones de legitimidad, grandes masas de gente, carentes a menudo de toda cualificación para la participación política, pasan, a pesar de ello, a ejercitar el derecho de voto, e incluso son elegidas a través de aquél.» Y agrega: *El aumento de igualdad política aumenta la fluidez del poder... El poder consensual es un poder más flúido, y la igualdad política acrecienta la cantidad de poder consensual o, mejor dicho, cambia la proporción entre el poder consensual y el coercitivo* (29).

\* \* \*

14. El desarrollo económico, tan de moda en todas partes y objetivo prioritario de la política de este tiempo, implica un acto político en suma, y va de

---

(26) Cfr. *Teoría y realidad del otro*, Revista de Occidente, 1961, tomo I, páginas 338-39.

(27) LEGAZ, Op. cit., pág. 36.

(28) HARTMANN, cit. por LEGAZ, Ib., pág. 17.

(29) *El hombre y el Gobierno*, ibidem, pág. 325.

suyo que sin *participación* aquél proceso común se ve seriamente entorpecido. Fraga, citando a Malenbaum, ha puesto de relieve que *las fuerzas no económicas son los motores primeros en el proceso de crecimiento*; y que sólo el poder fuerte, legítimo, organizado, *con participación* puede producir cambios importantes. Hace falta, en primer lugar, un Estado eficaz. Un Gobierno ha de ser, en primer lugar, eso, *Gobierno*. Es vano pretender imaginar que se pueden crear o llevar a cabo unos buenos planes de desarrollo si no se cuenta con un buen Gobierno (30). Y agrega el prestigioso catedrático español:

«Hace falta un mínimo de *consensus*, de organización, de efectividad, de estabilidad. Ello supone instituciones políticas racionales, diferenciación de funciones públicas, burocracia efectiva, fuerzas políticas actuantes, capacidad de planeamiento... Un orden mínimamente *eficaz*, es decir, marco político y administrativo estable y que *funcione*. Mas para ello, el Estado ha de ser *legítimo*, ha de ser *justo*, ha de ser *aceptado* y no estar él mismo en cuestión... Si el Estado es el modo consciente de organización de una sociedad que desea buscar racionalmente el bien común y el desarrollo, es necesario que los valores, las prioridades de los fines y las personas que han de administrar sean de algún modo aceptados y reconocidos. Ello exige *participación*, para la que ciertamente no hay una fórmula única, pero que *es necesaria*. Puede y debe haber mecanismo de seguridad para los momentos difíciles; debe haber elementos constitucionales, que protejan la estabilidad, en medio de los conflictos; hacen falta sectores que actúen como absorbentes o moderadores en los choques. Pero no se puede eludir el planteamiento de un sistema institucional abierto y progresivo, mientras lo demás cambia. *Sin participación no hay movilización*, entendida como un proceso, por virtud del cual "grandes complejos de compromisos antiguos, sociales, económicos y psicológicos son erosionados o rotos, de modo que la gente *queda disponible para nuevos patrones de socialización y de conducta*". Esa movilización social es esencial en el desarrollo, y no se puede lograr con una ciudadanía pasiva. *A más fuertes y más numerosas fuerzas sociales corresponden nuevas y más eficaces instituciones políticas* (31).

\* \* \*

---

(30) Op. cit., pág. 29, cit. núm. 36.

(31) Ib., pág. 31.

15. De otra parte, el proceso de modernización del Estado contemporáneo significa en uno de sus aspectos esenciales —como se destacó ya— una *real participación* social y política. Fuera de la racionalización de la autoridad y la diferenciación de estructura, supone una *expansión* de la participación, y que se da por la *amplitud* con que el pueblo actúa en política y es afectado por ésta en unidades políticas de gran envergadura (32). En las sociedades tradicionales dicha participación puede ser muy extensa en el plano de la aldea, pero en otros niveles superiores —observa el profesor de Harvard— se limita a un grupo muy pequeño... El aspecto más fundamental de la modernización política es la participación en esta actividad —individuos y grupos nuevos propugnan integrarse en ese nivel— por encima de la aldea o la ciudad. Y ello requiere, para esos grupos, el *desarrollo de instituciones* que organicen dicha participación (33).

Esta demanda incisiva de grupos e individuos que postulan y reclaman, a pie juntillas, una amplia participación, es el resultado lógico del fenómeno de la *movilización social* advertida por los sociólogos y que, según Deutsch recordado por Huntington (34), consiste en el desgaste o destrucción de grandes grupos de los antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos, y la gente queda disponible para adoptar nuevas pautas de socialización y conducta. *Ello significa un cambio en las actitudes, en los valores y en las expectativas de los individuos, que de los vinculados al mundo tradicional pasan a los que son propios del mundo moderno. Es una consecuencia del alfabetismo, la educación, la intensificación de las comunicaciones, el impacto de los medios de difusión masivos y de la urbanización* (35).

Lo expuesto nos lleva a sostener que la participación que actualmente exige el hombre común es la toma de decisiones gubernamentales. Consiste en *gobernar*, no solamente en deliberar o ser consultado, como ha puntualizado Dana Montañó. *No es grado de intervención; es la intervención misma, real y decisiva. Es una cuestión de sustancia, no de grado.* Participar no es meramente *colaborar*, adherir, asentir; es elegir, es escoger, o sea, realizar una alternativa. No es optar, simplemente; no es ser testigo de la conducción gubernativa; *es ser protagonista y no espectador* (36).

---

(32) Cfr. HUNTINGTON, Op. cit., pág. 43.

(33) Ib., pág. 43.

(34) Ib., loc. cit., núm. 42.

(35) Ib., 44.

(36) Cfr. *La participación política y sus garantías*, Buenos Aires, 1971, pág. 13.

## IV

## PAUTAS DE MODERNIZACIÓN

16. Aunque cada época tiene sus palabras y éstas —como alguna vez observó Burdeau— promueven una serie de imágenes (es la magia de los vocablos y ellos abundan en el universo político, porque es *universo mágico*), no podemos sustraernos a computar una realidad que adquiere vigencia. Frente a la crisis de un tipo de Estado —quizá el demoliberal, y la frustración de los ensayos totalitarios que testimoniaron su presencia en las últimas décadas y aún se prolongan, amenguados— la aspiración de su *modernización* aparece como *signo de los tiempos*. El Derecho constitucional, que se mueve en el área del poder, de la política y del Estado, no puede desplazar, ignorándolo, este episodio que asume contornos ecuménicos.

La *modernización* es un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humana (37), y, siguiendo a Lerner, constituye:

«... un proceso con cierta *calidad* distintiva que le es propia, y que explicaría por qué la modernidad se siente como un *todo coherente* entre las personas que viven según sus códigos, siendo sus principales aspectos *urbanización, industrialización, secularización, democratización, participación de los medios de difusión...*» (38).

Este proceso, como se ha puesto de relieve, desde el ángulo psicológico implica un cambio fundamental de los *valores, actitudes y expectativas* como el campo intelectual significa la formidable expansión del conocimiento del hombre sobre su ambiente y la difusión de la alfabetización, los medios de comunicación de masas y la educación. El hombre moderno es *personalidad móvil*, que acepta la posibilidad del cambio y *crea en su necesidad*. Amplía lealtades e identificaciones: de lo parroquial adviene a lo nacional, supera los provincianismos, amén de otros aspectos: mejoría en la salud de la población, en sus expectativas de vida, aumento de la *movilidad* vertical (quizá la *capilaridad social* se acentúa), y nótase un rápido crecimiento de la población urbana en contraste con la rural (39).

\* \* \*

(37) HUNTINGTON, Op. cit., pág. 40.

(38) Ib. id.

(39) Cfr. HUNTINGTON, Loc. y Op. cit.

17. Como pautas de la modernización, acaso puedan señalarse las siguientes:

a) *La racionalidad de la autoridad* en cuanto se vuelve necesario, por su eficacia, el reemplazo de un gran número de autoridades por una única autoridad política *secular y nacional*, porque el cambio es producto del hombre, no de la Naturaleza o de Dios; y que una sociedad bien ordenada debe tener determinada fuente humana de autoridad, que ha de ser acatada y obedecida. Y esto comporta, también, la afirmación de la soberanía externa del Estado-nación frente a influencias transnacionales, y de la soberanía interna ante los poderes locales o regionales. Significa la *integración nacional* y la *centralización* del poder en instituciones nacionales.

b) *La diferenciación de nuevas funciones y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas* parece ser otro módulo del proceso, ya que las nuevas funciones del Estado moderno —superlativamente mayores que el clásico o correspondiente al siglo próximo pasado y lustros del actual— obligan a una atención particular desde el ángulo administrativo, por su complejidad y porque la *funcionalidad* debe operar dentro del criterio de planeamiento. De ahí la distribución de facultades, su especialización y subordinación a unidades administrativas —ajenas a la política— que son las que tienen, en razón del sistema contemporáneo de gobierno, la conducción global de aquellas funciones dirigidas a la satisfacción de objetivos cimeros dentro, claro está, de la conducción política general y total. Recuérdese que la evolución del Estado a partir del siglo XIX quizá pueda marcarse con estos hitos: *Constitución, Administración y Planificación*. Asistimos, hoy, al *Estado desbordado* (Vedel). Ha salido de los cauces a los que los ató la concepción liberal para avanzar a zonas antes inéditas. Escribimos ya hace una década:

«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 se incrementan mediante la incorporación de una nueva dosis de potencia: *su poderío económico*» (40).

c) Otra pauta irrefragable, a esta altura de los tiempos, es la inevitable *expansión de la participación política*, cuyo sentido lo expresamos anterior-

(40) V. n. «El poder ejecutivo en la realidad política contemporánea», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, Madrid, 1963, y en n. *Temas constitucionales y políticos*, Córdoba, 1971, pág. 54; cfr. LUCAS VERDÚ: «Constitución, Administración, Planificación», separata de *Estudios sociológicos internacionales*, Madrid, 1961, t. II, pág. 7.

mente. Por doquier se observa —o se pugna por ello— una creciente participación en política de grupos sociales de toda la comunidad, y se manifiesta por un mayor control del pueblo con relación a su gobierno, o en gobierno de los países democráticos. Esa participación puede asumir las formas del *consensus* que otorga legitimidad al poder; o es el *Gobierno* mismo, ya por representación a través del sufragio, o de grupos o asociaciones que tienen existencia cabal en la comunidad política y que ejercen poder. Esto es dato insoslayable de la realidad política, que no puede dejar de tenerse en cuenta si aspiramos a alejarnos de la ficción que sólo trajo a los pueblos frustración y escepticismo (41). No hay duda que nos hallamos inmersos en un proceso que se perfila —en cuanto a la actividad de capas y grupos que antes participaban sólo de manera pasiva en la vida política— lo que Mannheim denomina *democratización fundamental de la sociedad* y la *interdependencia* de los centros de actividad que se anudan entre sí cada vez más estrechamente, aspirando a una igual distribución social (42).

d) La modernización reclama, también, una *mejor distribución del poder y su acumulación o concentración*. La reforma económica y social tiene que hacerse a través de la acción estatal. Y ella consiste, como lo señala Huntington, en la:

«... modificación de las pautas tradicionales de valores y conducta, en la expansión de las comunicaciones y la educación, en la extensión de las lealtades, de la familia, la aldea, la tribu a la nación; en la secularización de la vida pública, la racionalización de las estructuras de autoridad, la promoción de organizaciones funcionalmente específicas, el reemplazo de los criterios de atribución por los de *realización* y el estímulo de una *distribución más equitativa de los recursos materiales y simbólicos*... y que el sistema se encuentre capacitado para *asimilar* las fuerzas sociales producidas por la modernización, y obtenga una *nueva conciencia*» (43).

Y todo esto importa *cambios* en el sistema de distribución del poder dentro del sistema y en su *proporción* dentro de éste. De ahí que el primer desafío contra un sistema feudal, disperso, débilmente articulado, consista en

---

(41) V. n. «Nuevos factores reales de poder: los grupos de presión», en n. libro *Estudios de Ciencia política y Derecho constitucional*, Córdoba, 1961, pág. 59.

(42) V. *El hombre y la sociedad en la época de crisis*, Ed. Pléyade, Buenos Aires, 1969, pág. 30.

(43) Op. cit., pág. 131.

*concentrar el poder* para producir mutaciones en el ámbito social y económico tradicional y absorber los nuevos grupos movilizados de participantes en la política (44). La modernización, como *suma del desarrollo económico y la movilización social*, supone y demanda un poder que oriente el proceso y asegure estabilidad, con capacidad para enfrentarse con los cambios (45).

e) La participación política y las instancias de movilización social que se muestran con hechos ineluctables en este proceso —amén de la perentoriedad que el poder tenga *legitimidad*— obligan, de consuno, a *revisar y replantear los sistemas tradicionales de la representación política*, ya para sustituirlos o combinarlos mediante enmiendas que los acojan. Claro que para muchos —los *beatos del "statu quo"*— resulta duro reconocer el cambio. Pero aquí, como en otros aspectos igualmente relevantes, la *realidad* rebasa los esquemas tradicionales de la representación política y se corre el riesgo, ante la tozudez de algunos, de perderlo todo por las sendas violentas de la revolución. Revisar antiguos conceptos es faena de *prudencia política*, la vieja pero no envejecida virtud aristotélica.

El tipo de representación inventado por la burguesía en el siglo XVIII y que llega hasta nuestros días, comportó una técnica enervante de las decisiones populares, asiento de la soberanía proclamada *urbi et orbi*. Habrá que completarla, acaso, con la representación que reconozca otras bases, cuya existencia y formas de actuar no pueden desoírse: los factores reales de poder dentro de la comunidad política. Ya el corporativismo ensayó la representación funcional y hoy día los Consejos económicos sociales tratan de buscar otras vertientes representativas. Lo cierto es que la tradicionalmente llamada *representación política* no basta. La democracia puede recoger otras fuerzas que la hagan, desde el poder, una manifestación de *potencia legítima*, idónea para realizar el bien común. Es urgente buscar las soluciones porque *el hombre*, al decir de Aron, *enajena a su Humanidad si renuncia a la búsqueda, y se imagina haber dicho la última palabra*. Por nuestra parte, ya advertimos hace algunos años:

«Estamos en el terreno de la *validez del poder* y que se apoya en una creencia social, como lo recuerda Xifra Heras. Se ha demostrado que la técnica de la representación —*representar equivale a hacer visible y actual un ser invisible*, en las palabras de Leibholz— imaginada por el liberalismo fue hábil articulación para frustrar la volun-

(44) Ibidem, pág. 136.

(45) Cfr. FRAGA IRIBARNE, op. cit., págs. 21 y 24.



tad general. Es decir, desmentir, en los hechos, el principio democrático que se había proclamado como uno de los derechos esenciales del hombre para concurrir a la formación de la ley» (46).

f) *Planificar*, es decir, intervención del Estado, es especie que nadie discute ya; sólo no es pacífica la dimensión de ese ingreso del poder en áreas antes inéditas. Pero *planificación democrática* para el desarrollo, no supresión de libertades y derechos para hacer que frutezcan situaciones o privilegios de unos pocos.

Toda planificación, la que constituye otra exigencia del proceso de modernización de los Estados, reclama *disciplina social* (Myrdal), lo que para nosotros es espíritu de sacrificio, conciencia de individuos y de grupos que son actores de una empresa de cambio y crecimiento, pero con claro *sentido nacional*. Toda planificación impone algunas máximas que hace ya más de veinte años expusiera Karl Mannheim: a) *Solamente un Gobierno fuerte, centralizado, puede llevarla a cabo.* b) *La centralización es necesaria, pues la coordinación de las distintas medidas es esencial para planificar.* c) *La centralización en una sociedad planificada es esencial únicamente en asuntos de vital importancia.* d) *El Gobierno y la comunidad no son entidades separables en una sociedad planificada.* e) *La interferencia legítima del Estado en la vida económica, a través de su organización y de poder regulador deberá servir para mantener una producción máxima y controlar los monopolios arbitrarios* (47).

g) Otra pauta, singularmente urgente, que impone el actual proceso de modernización de los Estados, quizá lo constituya la necesidad de atender a la *nueva problemática del partido político*, el que no puede continuar moviéndose de acuerdo a los tradicionales esquemas, como si el mundo no hubiera sido profundamente transformado en estos últimos lustros.

Hay *realidades políticas* de singular relevancia en el plano internacional que, con eficacia, operan dentro del *partido único*; o aceptan, otras, su *supresión transitoria o definitiva*; o las más han verificado *cambios en sus estructuras*, radicalmente importantes. Hay, también, ensayos de reconocimiento político *de otro tipo de fuerzas*, en homenaje a su ineludible vigencia por su calidad de efectivos factores de poder. Lo cierto es que en el área de la dinámica política de hoy intervienen *fuerzas o movimientos* de ese jaez que me-

---

(46) «¿Hacia un nuevo Derecho constitucional?», *La Prensa*, Buenos Aires, 28 de junio de 1969, y reproducido en n. *Temas constitucionales y políticos*, ya cit., página 191.

(47) Cfr. *Libertad, poder y planificación*, Ed. F. C. E., Méjico, 1953, prólogo, página 19.

recen ser computadas si, en verdad, se aspira a regímenes que ofrezcan autenticidad y legitimidad: *que sean poder con posibilidad de gobernar*.

Es cierta la afirmación kelseniana: el Estado democrático es un Estado de partidos. Pero trátase del Estado democrático de clara connotación liberal que hoy aparece cuestionado en sus mismas bases. Es obligación, pues —al menos— *revisar sus esquemas* para obviar que la realidad los *desborde* y se vuelvan piezas de interés histórico. Los actuales *movimientos* políticos son agrupamientos que superan a los partidos, considerados éstos con mentalidad tradicional. La proliferación de estos últimos es claro síntoma de decadencia del sistema porque su *atomización es de dirigencia política* y no de masas; son diferencias de *Estados mayores sin tropa, Comités sin militantes*. Sin relación alguna con las grandes organizaciones populares, lo que nos conduce a lo que Duverger denomina *democracia sin el pueblo* (48).

Los partidos modernos, más que de representación, deben constituirse en *sistemas de movilización social*, y, a su través, que tengan idoneidad para absorber las nuevas fuerzas que se apoyen en masas, para lo cual se hace menester una *institucionalización* del cuadro político con estructuras partidarias fuertes, a fin que la participación se haga por su intermedio, a su largo, y establecer —de este modo— una evidente *prioridad* desviando la actividad anónima o revolucionaria. También, como se ha observado, sus actuales funciones es *moderar o canalizar la participación* de grupos de reciente movilización, para que no disgreguen el sistema.

*La estabilidad de un sistema en vías de modernización depende de la fuerza de sus partidos. A su vez, un partido es fuerte en la medida en que tiene apoyo de masas institucionalizado. Su fuerza refleja el alcance de dicho apoyo y el nivel de institucionalización. Los países en modernización que logran altos niveles de estabilidad real y presuntiva poseen por lo menos un partido político fuerte* (49).

h) Por último —pero no la última—, una pauta axil de la modernización —trátase de sociedades tradicionales, o del siglo próximo pasado, o en vías de advenimiento (hay ahora un *Tercer Mundo* que se incorpora a la historia coetánea)— lo constituye el *desarrollo* de las comunidades políticas de Occidente y Oriente, el que implica una apetencia de despliegue, desde todos los ángulos: económico, social, cultural, administrativo y, lógicamente, *político*,

---

(48) Cfr. DUVERGER: *La democracia sin el pueblo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1968, página 5.

(49) HUNTINGTON, *op. cit.*, pág. 358.

quizá la síntesis de aquellos y que debe presidirlos. Esta idea que se expresa en la palabra *desarrollo* de las comunidades significa una aspiración de hacer rendir al máximo las posibilidades que toda sociedad conlleva; se trata de *cambiar, de mejorar, pero, sobre todo, de hacer crecer lo que hay y a partir de su propia vitalidad* (50). El desarrollo político, epifenómeno de los otros, es el verdadero problema de nuestro tiempo —subraya el catedrático de Madrid— el que hace posible llevar los desarrollos parciales o sectoriales a su verdadero punto, el que consolida los éxitos en sus diversos campos, el que hace *ciudadanos responsables y libres, y no meros súbditos* (51).

Aunque el desarrollo político es *idea compleja y dinámica*, el mismo puede ser entendido como un *movimiento hacia un sistema político que sea capaz de resolver los problemas que se le enfrentan, caracterizado por una diferenciación significativa de estructuras y funciones específicas, crecientemente centralizado y capaz de mantenerse* (52). Aunque pueda considerárasele sinónimo de modernización, el proceso de desarrollo —enfoque y acaso *idea fuerza* universal— dos aspectos básicos predominan: *una tendencia a la igualdad, a la mayor participación y una mayor eficacia del sistema político*.

Todo esto nos conduce a un Derecho constitucional del desarrollo que, como todo Derecho, *ha de contribuir a realizar un orden de justicia*, promoviendo —y no siendo óbice— la transformación de las estructuras sociales (53).

No ha de olvidarse, siguiendo a Aristóteles y Cicerón, que la estructuración política de la comunidad a fin de *realizar la justicia* denominase *Constitución*, y habrá bienestar público o justicia cuando cada miembro de la comunidad disponga de los bienes necesarios para *estar en condiciones de desarrollarse libre e integralmente*, esto es, de lograr la felicidad natural. Por eso, la ciencia política para cumplir su función demiúrgica —ha escrito Sampay—, debe *repristinar la idea de justicia*, cuyo anhelo de efectuarla causa la comunidad política y propulsa su perfeccionamiento (54).

---

(50) FRAGA, op. cit., pág. 19.

(51) Ib., pág. 20.

(52) CHAMBERS, cit. por FRAGA, pág. 21, nota 15.

(53) Cfr. LEGAZ Y LACAMBRA: *Socialización, administración, desarrollo*, Madrid, 1971, página 131.

(54) SAMPAY: *El auge de la ciencia política*, Buenos Aires, 1971, págs. 11 y 40.

## V

## CONCLUSIÓN

18. A guisa de colofón de estas reflexiones —porque nos ocupa y preocupa— destaquemos que el Derecho constitucional *no puede estereotiparse*, sirviendo, así, de máscara a intereses que han quedado preteridos por la marcha de la historia, que siempre es *futuridad*. Hay nuevos valores, y tienen vigencia impar, expectativas renovadas en razón que el hombre coetáneo pretende asumir roles de vanguardia, ya en incruentas o cruentas jornadas de cambio, en procura de construir *órdenes comunitarios de justicia*. Empero, no ha renunciado a sus apetencias de libertad, pero que ella sea esclarecido nivel de *igualdad de oportunidades* para realizar su destino, y no simple declaración de las élites de explotación. Pero quiere, sobre todo, *justicia*, es decir, *bienestar, educación, salud, confort, seguridad*: condiciones ineludibles y ciertas para alcanzar el *ser-persona*.

Desde nuestra óptica, postulamos un derecho fundacional atento a los procesos históricos y sociales de *modernización* del Estado, que no dé espaldas al cambio y no se convierta —como en la frase de Bentham— *en el arte de ignorar lo que todo el mundo sabe*. Que revitalice el repertorio de sus grandes estimaciones valiosas que afloran en el sistema de *creencias políticas* que subyace en toda normativa institucional suprema. Otra actitud —en lugar de posibilitar la *reforma*— impulsaría la mutación revolucionaria que nadie sabe dónde termina. Pensamos, y queremos, un Derecho constitucional —tan caro a nuestra vocación docente y a la República democrática— que no se transforme en estructura del *orden viejo*, sino puente adecuado, desde la altura de su superlegalidad para la promoción del cambio sin violencias. Que nuestro Derecho *se adelante*, y no espere la ruptura veloz y sin pautas moderadoras. Que todos nos hagamos *consciencia de la situación* y que ello determine la estrategia del presente y del porvenir. Es perentoria la necesidad de *organizar*, al amparo de nuevos cánones, el *poder* y la *política*. Hay, con vigencia, *un imperativo de la organización*, y éste es una advertencia, aun desoída, que ha sido dada desde ángulos disímiles, antes y ahora. Se vuelven proféticas las palabras con las cuales Huntington epiloga su libro: *O bien las élites establecidas compiten entre sí para organizar a las masas por medio del sistema político existente, o las élites disidentes las organizan para derribar ese sistema*. EN EL MUNDO MODERNIZADOR, EL QUE ORGANIZA SU POLÍTICA ES EL QUE CONTROLA SU FUTURO.

\* \* \*

19. Pero advertimos que las reformas necesarias que el Estado debe aprestarse a realizar para su *puesta a punto* han de verificarse desde el poder que goce de legitimidad política en cualquiera de sus formas representativas (democrática, histórica o carismática), para usar la terminología de Weber. Mejor si ella se realiza con instancias gubernativas supremas de ancha sustentación democrática, en la que nosotros *creemos*, porque, siguiendo a Burdeau, *la democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno*. Y, porque también para millones de individuos es también una manera de vivir en común, y para cada uno de ellos *una posibilidad de responder a su vocación de hombre* (55).

\* \* \*

20. Que nadie considere que sus tesituras son eternas en una Humanidad siempre en marcha. Menos los que ejercen —o *detentan*— el poder. La leyenda y la parábola, como en el Evangelio, siempre son altamente aleccionadoras. Cuenta James Frazer la tragedia extraña y recurrente de la sucesión en el sacerdocio del santuario de Diana del Bosque, donde sólo el esclavo fugitivo, cortando una rama del muérdago sagrado, adquiría el derecho de batirse con el sacerdote en duelo singular, y, si lo mataba, reinaba en su lugar (*Rex Nemorensis*). Y que la regla del santuario era que el candidato al sacerdocio *sólo lo ocupaba cuando mataba al titular*. Y que luego de haberlo hecho, *retenía su cargo hasta que era asesinado, a su vez, por otro más fuerte o más hábil*. Marshall, del que hemos tomado esta leyenda de la *rama dorada*, concluye a tenor de moraleja:

«La historia política consiste en una serie de relatos de esta clase. Una y otra vez se repite el cuento de los esclavos fugitivos que destruyen a sus amos, de los gobernantes que, considerando la naturaleza *azarosa* de su soberanía, luchan por conservarla. Y, aunque la espada se oculta a menudo en la actualidad dentro de alguna vaina simbólica, producto de la civilización, la guerra del gobernante contra sus posibles sucesores es más encarnizada que nunca, *pues*

---

(55) Véase *La democracia*, Ed. Ariel, Barcelona, 1963, pág. 15; cfr. n. «La democracia como forma política», en *Revista Instituto de Ciencias Sociales*, de Barcelona, número 5, 1965, reprod. en n. *Temas...* Córdoba, 1971, pág. 102.

*quiere el destino que quienes ostentan corona tengan el sueño sobresaltado y contados sus días (56).*

\* \* \*

En síntesis, pues, la realidad política es, por su naturaleza, *dinámica*, y avanza, impertérrita, con la historia que no se detiene, como el Sol en su carrera. También, al igual que la Tierra, *sin embargo se mueve*. EPPUR SI MUOVE.

CÉSAR ENRIQUE ROMERO

### R É S U M É

1. *Les impacts du changement social, économique et historique s'appliquent surtout, et en premier lieu, au domaine du Droit Constitutionnel, qui opère dans l'Etat, la Politique et le Pouvoir, dont il réalise la régulation; et il doit les reprendre et les orienter, en égard à sa superlégalité qui le typifie et le distingue des autres branches du savoir juridique. Si les instances constitutionnelles ne s'adaptent pas aux processus de changement —aujourd'hui rapides et écuméniques— il y aura désordre et instabilité. La vérité politique —à laquelle aspire l'actuel droit constitutionnel— doit s'obtenir par l'analyse sociologique de la réalité du processus de pouvoir. Cette nouvelle approche n'a pas pour but d'obstaculiser mais de canaliser et de soumettre à une norme.*

2. *La réalité actuelle —dans tout le monde— nous montre une société complexe. On est passé de la paroisse à la grande ville; de l'être vicinal à l'être dymanique, mobilisé, uni par le système de communication massive effectivé par le progrès technologique et scientifique. De là les processus de développement, qui est un désir mondial mais qui doit assumer un signe national, de tout homme et de tous les hommes. Ce ne peut être un processus qui avantage des grandes centrales économiques, ni qui assure les fabriques prospères. Le droit constitutionnel, en tant qu'instance fondamentale d'organisation, ne peut demeurer en arrière; il doit les étudier et chercher à les adapter aux nouvelles situations, qui sont réelles ou irrévocables, s'il désire continuer à servir les préceptes historiques. Aujourd' hui les systèmes politiques se réfèrent, plus qu'à la forme, au degré de gouvernement sur lequel*

---

(56) JAMES MARSHALL: *Espadas y símbolos*, Ed. Troquel, Buenos Aires, 1971, páginas 11 y 12.

*peuvent compter les communautés. Il est nécessaire qu'ils puissent gouverner; plus que beaucoup de libertés, l'autorité est nécessaire afin de pouvoir orienter les processus de changement. Pour cela il est nécessaire que le gouvernement ait une légitimité —conforme à la croyance politique de chaque nation—, et celle-ci s'obtient par la participation réelle de cette communauté, par l'intermédiaire de toutes ses forces. Participation et intégration sont des exigences jumelles que le droit constitutionnel actuel ne peut négliger. Et ceci oblige à des institutions qui évoluent.*

3. *Comme modèles de modernisation, qui est un processus multifacétique d'urbanisation, d'industrialisation, de sécularisation, de démocratisation et de participation qui implique une mutation fondamentale des valeurs, attitudes et attentes, nous pouvons signaler les suivants: a) La personnalité mobile de l'homme moderne, qui amplifie les loyautés et les identifications. b) La rationalité de l'autorité, qui comporte l'intégration nationale et la centralisation du pouvoir en des institutions nationales. c) La différenciation de nouvelles fonctions et le développement de structures spécialisées, étant donné que les fonctions actuelles de l'état moderne demandent une spécialisation et une responsabilité qui doivent assurer l'efficacité, dans le cadre d'une planification globale. d) Expansion de la participation, qu'il est nécessaire et urgent d'assurer, à tous les niveaux, car c'est l'oeuvre de tous et elle demande également le concours de tous. e) Meilleure distribution du pouvoir et son accumulation ou concentration. La réforme économique doit se faire à travers le pouvoir de l'Etat. Et le système —selon Huntington— doit se trouver capable pour assimiler les forces sociales produites par la modernisation afin d'obtenir une nouvelle conscience. Mobilisation et développement impliquent que quelqu'un oriente le processus et assure la stabilité (Fraga Iribarne). f) Réviser et remettre en question les systèmes de participation ou de représentation, car ils résultent insuffisants. g) Planifier, c'est à dire intervention résolue de l'état, mais planification démocratique pour le développement (Karl Mannheim). h) La nouvelle problématique du parti politique implique un modèle que doit adopter le droit constitutionnel, car si l'état libéral est dépassé —état dans lequel le parti est instrument ou technique—, il est nécessaire de chercher de nouvelles formes de participation pour compléter le schéma du XIXème et que celles-ci soient des systèmes de véritable mobilisation sociale afin d'éviter la démocratie sans le peuple (Duverger); et i) Finalement le droit constitutionnel ne doit pas oublier que le développement des communautés du Troisième Monde est un fait nouveau et définitif; et qu'il s'alimente de désir de justice. Pour cela est universelle une tendance à l'égalité, à la plus grande participation, et à une plus grande efficacité du système*

politique. Il est urgent de réaliser un ordre de justice (Legaz y Lacambra); ou comme dit l'argentin Sampay, de redorer l'idée de justice.

\* \* \*

Nous aspirons à ce que le droit constitutionnel s'anticipe au processus qui s'opère dans le monde, et ne soit ni handicap ni obstacle, afin de maintenir la fraîcheur de ses meilleurs jours. Dans le monde modernisateur celui qui organise sa politique est celui qui contrôle son futur (Huntington). Que personne ne considère que ses attitudes en politique sont éternelles dans une humanité toujours en marche. La réalité politique est, par sa nature, dynamique et progresse —avec l'histoire qui ne se détient pas— comme le soleil dans sa course.

#### S U M M A R Y

1. Social, economic and historical changes make their first impact in the area of Constitutional Law, which operates in and regulates the State, Politics and Power, and whose task it is to guide and orientate them by virtue of the supra-legal character that distinguishes it from other branches of the law. If the constitutional structure do not adjust themselves to the processes of change —fast-moving and ecumenical as they are today— there will be disorder and instability. Political truth, to which contemporary constitutional law aspires, must be sought through sociological analysis of the reality of the power process. The purpose of the new approach is not to set obstacles but to establish guide lines; not to interfere but to regulate.

2. Society today is, wherever one looks, a complex society. We have passed from the parish to the great city; from a close-knit community of neighbours to a dynamic, mobile reality held together by a massive communications network made possible by scientific and technological progress. The processes of development, desired by each and every man throughout the world today though they are bound to take on a national character, have their roots here. These processes should not favour only the great centres of economic activity or the «prosperous factories». Constitutional law, as the basis of organization, cannot lag behind but must try to adapt them to new, real and irreversible situations if it intends to go on answering the challenges of history. Political systems refer more today to the degree of government in a community than to the form this government takes. It is essential that it should be able to govern; more necessary than many liberties is authority if the processes of



change are to be given direction. For this reason the government must be a legitimate government, according to the political creed of each nation, and this legitimacy is obtained from the real participation of the community, through all its vital forces. Participation and integration are twin needs that constitutional law in our time cannot afford not to heed. And this means that one must have institutions that evolve.

3. Guide lines for modernization, which is a many-faceted process of urbanization, industrialization, secularization, democratization and participation implying a fundamental mutation of values, attitudes and expectation, are: a) the mobile personality of modern man, which widens the scope of his loyalties and the attitudes with which he identifies; b) the rationality of authority through national integration and the centralization of power in national institutions; c) the differentiation of new functions and the development of specialized structures, since the present functions of the modern state require specialization and responsibility in order to ensure the efficient application of a general plan; d) extension of participation, a necessary and urgent requirement at all levels, because the task is the task of all and all must take their part in it; e) the better distribution of power and its accumulation or concentration (Economic reform should be pursued through the power of the state and the system should —according to Huntington— be capable of assimilating the social forces produced by modernization and achieve a new conscience. Mobilization and development require somebody to control the process and ensure stability —Fraga Iribarne—); f) revision and reconsideration of the present systems of participation and representation, which are inadequate; g) planning, that is to say with clear state control, but at the same time democratic planning for development (Karl Mannheim); h) the new debate concerning political parties, which should be taken up by constitutional law because, if the liberal state in which the party is an instrument or technique has had its day, then it is necessary to find new forms of participation to complete what the nineteenth century began—forms that must all be systems of real social mobilization to prevent the emergence of democracy without the people (Duvrger); and i) finally, constitutional law should not forget that the development of the communities of the Third Worlds is a new and inevitable fact and that it stems from a desire for justice. For this reason the trend towards equality, greater participation and more efficient political systems is universal. The task of establishing an order of justice (Legaz y Lacambra) or, as the Argentinian Sampay puts it, «restoring the idea of justice to its pristine state», is an urgent one.

It is our hope that constitutional law will anticipate the process that is making itself felt in the world and not become an obstacle or a hindrance. In

*this way it will retain the freshness of the best moments in its history. In the modernizing world, he who organizes his politics is he who controls his future (Huntington). Let no-one think that his own political standpoints are eternal in a constantly moving world. Political reality is, by its very nature, dynamic. Together with history that never stops, it advances like the sun in its course.*